

## Gondolatok Horváth Réka - Veress Emőd: *Regionális politika és területfejlesztés Romániában* című tanulmánya kapcsán

A tanulmány fő célja a regionális politika és területfejlesztés romániai helyzetének leírása és javaslatok megfogalmazása a továbbfejlesztés irányaira. A tanulmány első két fejezete - az Európai Unióra, illetve az európai országokra való kitérés - nyilvánvalóan ez utóbbi célt szolgálja. A kísérőlevél szövege arra is utal, hogy - a szerzők szándékai szerint - egy vitaindítót tartunk a kezünkben, mely sokkal inkább arra törekszik, hogy problémákat, gondolatokat vessen fel, mintsem hogy egy következetes, minden részletre kiterjedő elemzést, értékelést és javaslatot adjon. A zárógondolatok között megjelenik, hogy a szerzők szerint további kutatómunkára van szükség a téma kapcsán, és csak e munka befejezése után lesz mód kiérlelt javaslatok megfogalmazására. Véleményemben éppen ezért nem az adott tanulmány kritikájára, értékelésére helyezném a hangsúlyt, hanem inkább arra, hogy milyen javaslataim lennének a tanulmány továbbfejlesztésére, milyen további kutatómunkát tartanék hasznosnak egy kiérlelt álláspont kialakításához.

### 1. Európai követelmények

Alapvetően helyes az a megállapítás, hogy az Európai Unió szabályozása nem tartalmaz direkt módon "előírásokat" a tagországok közigazgatására vagy területi politikájára nézve. Érthető, hogy a szerzők e tény kihangsúlyozásával kezdik, hiszen nagy valószínűséggel Romániában ugyanaz a helyzet, mint hasonló körülmények között Magyarországon volt. A regionalizmus híveinek legfontosabb érve valamiféle homályos utalás erre vonatkozó EU-követelményekre, elvárásokra. Nagyon fontos tehát, hogy pontosan körüljárjuk, hogy mi az, amit valóban - jogi értelemben - szabályoz az EU (és aminek meg kell felelniük a majdani tagoknak is). Azt is érdemes azonban számba venni, hogy e szabályozásnak milyen közvetett hatásai lehetnek egy csatlakozni szándékozó ország területi politikájára és közigazgatására. Nem téveszthetjük szem elől azt sem, hogy az EU sok esetben nem "direkt" jogszabályokat alkalmaz - ha el akarja érni, hogy a tagországok bizonyos területeken hasonuljanak - hanem "puhább", indirektebb eszközöket. E "puha" eszközök körébe tartoznak a Bizottság "ajánlásai", "javaslatai", melyek közül szinte direkt módon hatnak azok az "elvárások", melyeket a csatlakozás folyamatában igen gyakran megfogalmaznak a tagjelölt országok felé. (A területfejlesztés területéről ilyen "elvárás" volt, például, hogy Lengyelország kivételével, ahol már léteztek önkormányzati régiók, egy regionális operatív program kidolgozását "várták el" a nemzeti fejlesztési terv keretében, azaz nem készülhetett operatív program valamennyi NUTS2 régióra). E "puha" eszközök működéséről, várható hatásairól mindenképpen érdemes lenne valamilyen összegzést, elemzést készíteni, esetleg éppen a csatlakozás folyamatában már előbb álló országok tapasztalatainak felhasználásával.

Igaz tehát, hogy nincs direkt uniós szabályozás sem a tagországok közigazgatásra, sem a területfejlesztési politikájára vonatkozóan, de az is igaz, hogy az Unió - közvetett módon - mind a közigazgatási rendszerre, mind a területfejlesztési célokra, az eszköz- és intézményrendszerre, valamint a célok megvalósításának lehetőségeire erőteljesen hatással van.

A közigazgatás még mindig tabutéma az Unióban, mégis megindult e téren is egy standardizálási folyamat. E folyamat egyrészt egy spontán hasonulás eredménye. A közös politikák közvetlenül érvényesülő jogi keretei, a közösségi politikák alkalmazására vonatkozó szabályozás, valamint az európai uniós alapelveknek való megfelelés követelménye azt eredményezi, hogy az EU-s országok közigazgatási struktúrája bizonyos értelemben hasonul. Ez utóbbira a legjobb és legszemléletesebb példát éppen a strukturális politika által kiváltott hatások adják. E területen az alapelvek érvényesítésének követelménye és az eljárási szabályok alkalmazása jelentős változásokat indukált az egyes országok közigazgatásában is. Az államigazgatás területi szerveinek rendszere átalakult, hagyományosan centralizált modellt képviselő országokban megindult egy decentralizációs folyamat, erősödtek a területi önkormányzati szintek, speciálisan - a strukturális alapok menedzselésével kapcsolatos feladatokra - új intézmények jelentek meg, új közigazgatási megoldások születtek, pl. a koordinációs mechanizmusok vagy a partnerség követelményeinek

biztosítására. Ezt a "spontán" folyamatot felerősíti, hogy az uniós politikában formálisan is megjelent egy olyan törekvés, hogy "közelítsék" a tagországok közigazgatási rendszereit. Először 1997-ben a holland elnökség alatt jelent meg az ún. "európai közigazgatási tér" fogalma. Az Unió, annak érdekében, hogy az unió állampolgárai hasonló közigazgatási környezetet találjanak az egyes tagországokban, a legkülönbözőbb formában igyekszik elősegíteni az egyes országok közötti tapasztalatszerelést, biztosítani, hogy összehasonlíthatóvá váljanak a közigazgatási szervezetek, oktatható legyen a legjobb gyakorlat, hasonuljanak az eljárásrendek stb. A közigazgatás vonatkozásában is elterjedtek az ún. "puha" eszközök, mint pl. a közlemények, ajánlások, értesítés, illetve megjelentek az egyeztetést, koordinálást, hálózatépítést lehetővé tevő intézmények, programok. A csatlakozó országok felé pedig formálisan is megjelent ez a törekvés, hiszen az uniós felvételi követelmények között szerepel az ún. "közigazgatási alkalmasság" kérdése, bár annak csupán egy szűkített értelmezése: Legyen meg a megfelelő közigazgatási kapacitás az *acquis communautaire* hazai érvényesítésére. (Legyen megfelelő szervezeti struktúra, legyenek tárgyi és személyi feltételek.)

A területfejlesztés esetén nem csupán erőteljesebb, hanem közvetlenebb az Unió szabályozás hatása. A közigazgatás átalakítására vonatkozó közösségi politika és az azt szolgáló eszközrendszer direkt módon nem létezik, a tagországoknak ma is szuverén belügye a közigazgatás megszervezése. A fejlettségbeli különbségek mérséklése, az eltérő fejlettségű államok gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése azonban az EU - szerződésben is rögzített - fő célkitűzése. E célok elérése érdekében pedig az EU a kiegyensúlyozott területi fejlődést szolgáló közösségi politikát folytat, hosszú távú célokat tűz ki, meghatároz egy-egy időszakra prioritásokat, és működteti az e célokat szolgáló eszközrendszert, melynek legfontosabb elemét a strukturális és kohéziós alapok támogatásai jelentik. A strukturális politika tipikus "közösségi" politika, azaz a közösen elfogadott célok érdekében az Unió és a tagországok egyaránt érvényesíthetnek önálló politikát. Az újonnan csatlakozó országok esetében azonban nyilvánvaló, hogy az ország területi felzárkóztatásában, illetve az országon belüli egyenlőtlenségek mérséklésében nagymértékben az Unió forrásokra kívánnak támaszkodni. Az uniós programok megkövetelik a hazai társfinanszírozást, az adott országban a területfejlesztési célú költségvetési források javát ez kimerítheti, így önálló, speciális célok finanszírozására gyakorlatilag kevés eszköz jut. Míg a saját forrásból történő támogatások esetén csak az uniós célokkal való "általános" harmónia és a piaci versenyt védő támogatási szabályozás betartása a követelmény, az Unió által támogatott programok esetén létezik egy nagyon részletes Unió szabályozás. Nem csak az alapelvek érvényesítésének követelményéről van ez esetben szó, még csak nem is csupán az Unió céloknak való megfelelésről, hanem sokszor egészen konkrét szabályozásról az intézmények és az eljárási mechanizmusok tekintetében (tervezés, programozás, végrehajtás, monitoring, értékelés, ellenőrzés intézményei és mechanizmusai). Az uniós támogatási rendszert tehát nem "kötelező" igénybe vennie egyetlen tagországnak sem, de ha ezeket a lehetőségeket ki akarja használni, következetesen kell érvényesítenie a strukturális alapok és a kohéziós alap szabályozásának minden előírását.

A területfejlesztésre gyakorolt áttételes hatást a tanulmány szerzői is helyesen hangsúlyozzák. Nem értékelik azonban a szabályozás minden elemét, csupán két témát emelnek ki: a támogatások odaítélése és a hatásvizsgálatok szempontjából kiemelkedően fontos NUTS-rendszert, és az unió térszerkezetére vonatkozó távlati célokat megfogalmazó SDEC (angolul RSDP) dokumentumot.

A NUTS-beosztás szabályozására vonatkozóan egyelőre nincs uniós jogszabály, csak egy tervezet, amelyről nem tudhatjuk, hogy végül milyen tartalommal fogadja majd el az Unió. (Érdeemes megemlíteni, hogy éppen az Unió várható bővülése motiválta a szabályozás-tervezet megalkotóit.) A tervezet még jelentősen átalakulhat, hiszen a Bizottság javaslatát a tervek szerint nem csupán a Tanács hagyja majd jóvá, hanem az Európai Parlament is. A döntési folyamat részeként a tervezetet a Régiók Bizottsága 2001 novemberében tárgyalta, és kialakította véleményét. A vélemény ismeretében valószínűsíthető, hogy a döntési folyamat elhúzódik. A Régiók Bizottsága - miközben egyetértett azzal, hogy szabályozni kellene a kérdést - komoly kifogásokat emelt a tervezettel kapcsolatban, valamint felhívta a figyelmet arra, hogy nem annyira sürgős a szabályozás, mivel érdemes lenne a statisztikai rendszer kialakításakor tekintettel lenni az intézményi reform és a közösségi politikák átalakítása kapcsán 2006 után várható helyzetre.

A tanulmány pontosan ismerteti a szabályozás tervezetét, "következtetései" azonban érzésem szerint kiegészítésre szorulnak. A tervezet indoklásában pl. nem azt fejt ki, hogy a NUTS-rendszer egy háromszintű hierarchikus rendszerezés, csupán azt, hogy a már eddig is létező 5 szint közül csupán az első háromra vonatkozóan kíván szabályozást alkotni. A NUTS4 (kistérség), és NUTS5 (település) szintű statisztikai besorolás tehát továbbra is fennmarad. A tanulmány egyébként nem csak itt, hanem máshol sem tesz említést a megyénél kisebb területi egységről. A "kistérségi" szint pedig alapvető építőköve lehet a területfejlesztési, sőt bizonyos értelemben a közigazgatási rendszernek. A kistérségi beosztást, illetve a kistérségek szerepét pedig a régiókhöz hasonlóan lehet jól, egy szerves fejlődés szolgálatába állítva, illetve rosszul, csupán szűk látókörű politikai megfontolásoktól vezérelten

megoldani. Szintén a szerzők óvatosságát jelzi, hogy a megadott adatokból nem vonják le azt a következtetést, hogy Románia területét - e szabályozás szerint - több NUTS1 statisztikai egységre lehetne osztani.

Az RSDP esetében a megfogalmazás kissé pontatlan. A későbbiekben a tanulmányból is kiderül, ez a dokumentum nem "előír" valamit, hanem elérni kívánt célokat fogalmaz meg. Ezek a célok pedig nem a strukturális politikára vonatkoznak, hanem a térszerkezet átalakulásában elérni kívánt célokra (területhasználat, infrastruktúrahálózat, településhálózat stb.). Ilyen értelemben ez egy "rendezési" és nem "fejlesztési" szemléletű dokumentum. Nyilvánvalóan az itt elfogadott közös célok érdekében való munkálkodás "kötelező" a tagországok közigazgatási szereplői számára, és az uniós közös és közösségi politikák számára is keretet ad. A tanulmány megállapítása, mely szerint e dokumentumnak "hatása lesz arra, ahogyan a szakemberek a területfejlesztési terveket megírják, megvalósítják", természetesen igaz, hiszen a fejlesztési tervek, programok elfogadásakor a Bizottság vizsgálja azt is, hogy azok mennyiben szolgálják az RSDP-ben megfogalmazott célokat.

A tanulmány egyáltalán nem utal arra, hogy az EU strukturális és kohéziós politikája, valamint támogatási rendszere Románia csatlakozásának időpontjára várhatóan jelentősen átalakul. Az átalakítás fő irányairól jelenleg folyik a vita, de az már ma is bizonyosnak látszik, hogy a 2006 utáni időszakban lényegesen módosított szabályozásra kell számítanunk. Feltétlenül javaslom, hogy a változások lehetséges irányaira, illetve azok feltételezhető hatásaira vonatkozóan külön elemzés készüljön.

## 2. Nemzeti megoldások

Logikájában és szerkezetében nem igazán beillesztett az európai országok közigazgatási szerkezetének tipológiájára, illetve a két kiválasztott nemzeti modell leírására vonatkozó fejezet. Érthető a szerzők szándéka. Nyilvánvalóan azt kívánják bemutatni, hogy mennyire sokszínű az európai tagországok közigazgatási szerkezete, illetve, hogy centralizációs történelmi hagyományokból, illetve unitárius állami berendezkedésből kiindulva is van mód előbb dekoncentrációs lépésekre, majd a közigazgatás decentralizálására. Nem kerül kiemelésre azonban, hogy a munka e részében nem a területfejlesztés európai gyakorlatát, szervezeti kereteit, szabályozását ismerteti, hanem általában a közigazgatás területi struktúráját. (Itt megjegyezném, hogy a közigazgatás területi struktúrájának modellezése értelem szerűen nem jelenti általában a közigazgatási rendszerek tipizálását). A fő téma kifejtése, és az említett fejezetek beillesztése érdekében szerencsésebb lenne, ha kissé bővebb elemzés keretében kerülne ismertetésre, hogy a közigazgatási struktúra milyen kapcsolatban van a területfejlesztéssel. A leírt országokban a régiók kialakítása és megerősítése nyilvánvalóan azt hozta, hogy a területfejlesztési rendszer belesimult a közigazgatási rendszerbe. (A regionális önkormányzatok kapták meg a régiók területfejlesztéséhez kapcsolódó feladat és hatásköröket.) Nincs az esetleírások között azonban, olyan példa, ahol a területfejlesztés intézményrendszere továbbra is elkülönül az általános közigazgatási rendszertől. E hiány azért zavaró, mert a szerzők javaslata szerint Romániában - esetleg átmenetileg - továbbra is egy elkülönült rendszer fenntartása lenne szükséges.

A tipizálás mindig kicsit szubjektív kategória, ezért nem szeretném részleteiben véleményezni a szerzők által ismertetett rendszert. (Bár személy szerint én a Horváth Gyula által leírt tipizálást érzem magamhoz a legközelebb és a leginkább olyannak, mely a területfejlesztési politika szemszögéből elemez.) Fel szeretném hívni azonban a figyelmet arra, hogy a tipizálás vagy akár a területi szintek közötti kompetenciák és forrásmegosztás statikus leírása nem nyújt elegendő támpontot. Ha egy ország közigazgatásának továbbfejlesztési lehetőségein gondolkodunk, véleményem szerint a legfontosabb háttérismeret az európai tendenciák összefoglalása. Az ismertetett két nemzeti modell leírása már alkalmazza a történelmi megközelítést. Érdemes lenne azonban - az európai országok közigazgatásának, fejlődésének, átalakulásának összehasonlításával - megállapítani, melyek azok a tendenciák, melyek ugyan nemzeti sajátosságokkal, de érvényesülnek szinte valamennyi országban. Meggondolandónak tartom azt is, hogy készüljön tanulmány arra vonatkozóan is, hogy a csatlakozás előtt álló országok közigazgatása hogyan próbál alkalmazkodni az uniós kihívásokhoz, történtek-e, vagy folyamatban vannak-e közigazgatási árszervezések, és melyek ezen a téren tapasztalataik.

Érdemes lenne esetleg nyelvi szempontból átnézni a nemzeti leírásokat, mivel vannak olyan fogalmak, melyek a magyar szaknyelvben nem honosak, vagy nem értelmezhetőek. (Pl. nem tudom, mi az a talaj-elfoglalási terv, vagy a tenger használatának és alkalmasságának sémája.) Ez esetekben vagy meg kellene keresni a megfelelő magyar fogalmat, vagy magyarázatot adni, mit jelent az adott fogalom. A francia és olasz példákból levont következtetésekkel egyébként teljes mértékben egyetértek (nemzeti sajátosságok fontossága, unitárius államban is lehet dekoncentrálni, sőt decentralizálni stb.).

## 3-4. A regionális politika romániai rendszere.

## Románia határ menti együttműködésének rendszere.

A két fejezet inkább leíró jellegű. Sajnos nem ismerem részleteiben a román rendszert, így - bár nagy érdeklődéssel olvastam a fejezeteket - hozzátenni nem sokat tudok. E helyen inkább azokat a gondolatfoszlányokat írnám le, melyek a fejezetek olvasása közben megfogalmazódtak bennem.

Már első megközelítésben igen érdekesnek találtam a magyar területfejlesztési rendszerrel való hasonlóságokat és különbségeket. (Hangsúlykülönbségek a célok meghatározásában, a regionális fejlesztési tanácsok összetételének hasonlóságai és különbségei, ügynökségek jogállása, szerepe stb.) Gondolom, a romániai regionális politika számára a magyar rendszer nem feltétlenül példaértékű, de biztosan hasznos következtetéseket lehetne levonni a magyar rendszer (célok, eszközök - beleértve a szabályozást is -, intézményrendszer stb.), valamint az elért célok, továbbra is fennmaradó feszültségek összehasonlításával, elemzésével.

Az olvasott anyagból az a benyomásom támadt, hogy a romániai regionális politika alapvetően a szűk értelemben vett gazdaságfejlesztésre koncentrál. Ha ez valóban így van, érdemes lehet egy olyan tanulmányt elkészíteni, mely érzékelteti e szemléletmód európai meghaladását. Az európai strukturális politika átalakulása ugyanis igen jól szemlélteti, hogy az uniós felfogás sokkal komplexebb. Szem előtt tartja pl. a fenntartható fejlődés követelményeit, így pl. "beleférnek" a regionális programokba a környezetvédelmi célú beruházások, nagyobb hangsúlyt helyez az emberi erőforrások fejlesztésére, szociális kérdések kezelésére, sőt gazdasági erőforrásként kezeli a képzést, a kultúra fejlesztését, a hagyományok megőrzését.

A régiók kialakításának szempontrendszerében helyesen hangsúlyozza a tanulmány, hogy szükség lenne arra, hogy legalább a "gazdasági" régiókat kövesse a regionális beosztás, de Románia esetében arról sem feledkezhetünk meg, hogy a "gazdasági" kapcsolatok egy része még mindig a szocialista rendszer által mesterségesen kialakított területi struktúrát követi. Valós "szerves" fejlődés megalapozására pedig leginkább földrajzi, kulturális, történelmi meghatározottságú régiókkal lenne lehetőség.

Kissé hiányoltam a leírásból az ágazati szakpolitikák és a regionális politika közötti kapcsolatrendszer leírását, és a területfejlesztési források nagyságrendjére és eloszlására vonatkozó elemzést

A határmenti együttműködésekre vonatkozó fejezet értékelésével teljes mértékben egyetértek. Románia számára felbecsülhetetlen jelentőségűek a határ menti együttműködések (nem csupán a magyar területekkel), a magyar területekkel való kapcsolatok pedig fokozottan felértékelődnek Magyarország EU-s csatlakozása után.

### 5. A regionális fejlesztés jövője

A fejezet következtetései - véleményem szerint - helytállóak. Teljes mértékben egyetértek a továbbfejlesztésre tett javaslatok fő irányjaival, a fokozatosság elvének hangsúlyozásával, illetve azzal is, hogy bár a gazdaságfejlesztési régiók kialakítása és megvalósuló fejlesztése nem ad közvetlenül megoldást az etnikai autonómia kérdéseire, de egy lépést jelenthet a magyarság helyzetének javításában, illetve a politikai kultúra átalakításában. Azok a kis lépések, melyet a tanulmány javasol, hosszú távon mindenképpen a román területi politika átalakulásához vezethetnek, amit csak felgyorsíthat az EU-s csatlakozás közelgő időpontja. Úgy gondolom, hogy olyan tanulmányok, elemzések, melyek az európai folyamatokat, az egyes országok tapasztalatait és a jelenleg csatlakozó közép-kelet európai országok tapasztalatait összegzik, további lökést adhatnak e folyamatnak. Véleményemben javasolt kiegészítési javaslatok, felvetett gondolatok reményeim szerint segíthetik kollégáinkat ebben a munkában.

Itt szeretném megragadni az alkalmat arra is, hogy jelezzem, én személy szerint, valamint a Magyar Közigazgatási Intézet munkatársai természetesen szívesen segítik a továbbiakban más módon is a munkát, pl. más anyagok véleményezésével, szakirodalom biztosításával, képzési programokkal stb. Remélem, hogy a magyar kutatási eredmények, illetve a magyar tapasztalatok, bár közvetett módon, de jelentősen hozzájárulhatnak az erdélyi térségek sikeres fejlesztéséhez

Budapest, 2003. március 20.

- [Horváth Réka - Veress Emőd: Regionális politika és területfejlesztés Romániában](#)
- [Bodó Barna: Régió és politika](#)
- [Hajdó Csaba: A román regionális politika reformja: lehetőségek és kihívások - Reflexió Horváth Réka és](#)

Veress Emőd tanulmányára -

- Horváth Gyula: Területi fejlődés és regionalizmus - Hozzászólás Horváth Réka-Veress Emőd tanulmányához -
- Kolumbán Gábor: A román regionalizmus paradoxona
- Nemes Nagy József: Regionális fejlődés, regionális politika
- Pálné Kovács Ilona: Gondolatok Horváth Réka és Veress Emőd *Regionális politika és területfejlesztés Romániában* c. tanulmánya ürügyén
- Perger Éva: Gondolatok Horváth Réka - Veress Emőd: Regionális politika és területfejlesztés Romániában című tanulmánya kapcsán
- Vincze Mária: Sötétben tapogatózunk?
- Regionális és helyi dimenziók Európában
- Románia állásfoglalása 21. fejezet: Regionális politika és a strukturális eszközrendszer koordinációja
- Helyzetfeltáró jelentés a helyi és regionális demokrácia helyzetéről Romániában
- György Béla: Reformmozgalom a romániai Országos Magyar Pártban (1926-1927)
- A Magyar Párt igen tisztelt Elnökségének
- Az Elnöki Tanács kommunikéje az emlékiratról
- Krenner Miklós a reformcsoport céljairól
- Nagyságos Krenner Miklós Úrnak
- Dr. Kecskeméthy István nyilatkozata a Krenner-csoportról, a pártegységről és a Magyar Párt mai vezetőségéről\*
- Krenner Miklós megállapítja, hogy a reformcsoport kiegyenlítő munkáját mindenben meghiúsították
- Krenner Miklós: A magyarság vezéreikhez
- Michael Hechter: A nacionalizmus megfékezése
- Sorbán Angella - Nagy Kata: Merre haladt a romániai magyar társadalom az elmúlt tizenkét évben?
- Bakk Miklós - Horváth Andor - Salat Levente: Az RMDSZ 2003-ban - útkeresés integrációs határpontokon
- Benedek Gyula: Az asszimilációról mint statisztikus
- Kiss Tamás: A szocialista típusú modernizáció és hetednapot ünneplő adventista vállalkozók
- Szabó Máté: Civil társadalom - globalizáció - regionalizmus
- Gerencsér Balázs: Kisebbségpolitikai rendszerváltozás Magyarországon- Gondolatok Györi Szabó Róbert írással kapcsán -
- Székely Tünde: A civil szféra és a politikai szféra fogalmainak viszonya a gondolkodás történetében és a különböző európai társadalmakban

(c) Jakabffy Elemér Alapítvány, Media Index Egyesület 1999-2004  
Impresszum | Médiaajánlat | Adatvédelmi záradék