



Területi Statisztika

Közzététel: 2020. január 17.

A tanulmány címe:

Polémia a magyarországi régiókról? (megjelent: 1999)

Szerző:

Kovács Tibor

<https://doi.org/10.15196/TS600108>

Az alábbi feltételek érvényesek minden, a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) Területi Statisztika c. folyóiratában (a továbbiakban: Folyóirat) megjelenő tanulmányra. Felhasználó a tanulmány, vagy annak részei felhasználásával egyidejűleg tudomásul veszi a jelen dokumentumban foglalt felhasználási feltételeket, és azokat magára nézve kötelezőnek fogadja el. Tudomásul veszi, hogy a jelen feltételek megszegéséből eredő valamennyi kárért felelősséggel tartozik.

- 1) A jogszabályi tartalom kivételével a tanulmányok a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény (Szt.) szerint szerzői műnek minősülnek. A szerzői jog jogosultja a KSH.
- 2) A KSH földrajzi és időbeli korlátozás nélküli, nem kizárólagos, nem átadható, térítésmentes felhasználási jogot biztosít a Felhasználó részére a tanulmány vonatkozásában.
- 3) A felhasználási jog keretében a Felhasználó jogosult a tanulmány:
 - a) oktatási és kutatási célú felhasználására (nyilvánosságra hozatalára és továbbítására a 4. pontban foglalt kivétellel) a Folyóirat és a szerző(k) feltüntetésével;
 - b) tartalmáról összefoglaló készítésére az írott és az elektronikus médiában a Folyóirat és a szerző(k) feltüntetésével;
 - c) részletének idézésére – az átvevő mű jellege és célja által indokolt terjedelemben és az eredetihez híven – a forrás, valamint az ott megjelölt szerző(k) megnevezésével.
- 4) A Felhasználó nem jogosult a tanulmány továbbértékesítésére, haszonszerzési célú felhasználására. Ez a korlátozás nem érinti a tanulmány felhasználásával előállított, de az Szt. szerint önálló szerzői műnek minősülő mű ilyen célú felhasználását.
- 5) A tanulmány átdolgozása, újra publikálása tilos.
- 6) A 3. a)–c.) pontban foglaltak alapján a Folyóiratot és a szerző(ke)t az alábbiak szerint kell feltüntetni:

„Forrás: Területi Statisztika c. folyóirat 60. évfolyam 1. számában megjelent, Kovács Tibor által írt, Polémia a magyarországi régiókról? (megjelent: 1999) c. tanulmány”

- 7) A Folyóiratban megjelenő tanulmányok kutatói véleményeket tükröznek, amelyek nem esnek szükségképpen egybe a KSH, vagy a szerzők által képviselt intézmények hivatalos álláspontjával.

Polémia a magyarországi régiókról?

Debate on Hungarian regions?

Kovács, Tibor

Területi Statisztika
39. évfolyam (1999)
2. szám 107–116. oldal

Kulcsszavak:

tervezési-statisztikai régió,
megyék,
NUTS,
fejlettségbeli különbségek,
uniós összehasonlítás

Keywords:

planning-statistical region,
counties,
NUTS,
development disparities,
EU comparison

Hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásának feltétele volt, hogy egy olyan hierarchikus területbeosztási rendszer létrehozása, amely felépítésében, logikájában megfelel a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrája (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – NUTS) követelményeinek. A szerző összefoglalja a magyarországi 7 tervezési-statisztikai régió kialakításával kapcsolatos vitákat, valamint választ keres a következő kérdésekre: mekkora legyen a régió; miért megyékből épüljön fel a régió. A tanulmány régióin belül vizsgálja a megyék közötti fejlettségbeli különbségeket és a térségi támogatások alakulását is.

Unchanged reproduction of a study published on pages 107–116 of issue 2 in the 39th volume of our journal.

The precondition of Hungary's accession to the European Union was the establishment of a hierarchical system of territorial division, which in its structure and logic complies with the requirements of the Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS). The author summarizes the discussions on the delimitation of the 7 Hungarian planning-statistical regions and answers the following questions: how big should the region be; and why should the region be made up of counties. The study also examines differences in county development levels and changes in territorial support schemes within regions.

„Occario aegre offentur,
facile amittitur.”

(Jó alkalom ritkán adódik,
de könnyen elveszíthető.)
/Publius Syrus/

Amióta megszületett az Európai Unióhoz való csatlakozás gondolata, mindenki számára világos volt (lehetett), hogy Magyarországnak egy sor feladatot meg kell oldania, egy sor feltételnek meg kell felelnie a tényleges belépésig. Ezek közé tartozik egy látszólag egyszerű technikai feltétel megoldása is, létre kell hozni egy olyan hierarchikus területbeosztási rendszert, amely felépítésében, logikájában megfelel az unió rendszerének, vagyis a sokat emlegetett NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) rendszer követelményeinek. Ennek az ötfokozatú rendszernek a legfelső szintje az egyes tagországok döntése szerint vagy az egész ország, vagy az azon belüli nagyrégiók. E tekintetben viszonylag gyorsan kialakult a konszenzus, miszerint Magyarországot – Dániához, Írországhoz, Luxemburghoz hasonlóan – NUTS 1 szinten egyetlen egységnek kell tekinteni. Az sem volt különösebben vitatott, hogy a NUTS 4 nálunk a 150 statisztikai kistérséget, míg a NUTS 5 a települési szintet jelenti. (Ennek egyébként a csatlakozás előkészítése szempontjából nincs különös jelentősége; ezek a jelenlegi tagországok esetében is a „helyi szinteket” jelentik, amelyekkel az unió nem foglalkozik, csak az egyes országok belső szabályozásában, gyakorlatában van szerepük. Például Magyarországon: a megyei területfejlesztési tanácsban kistérségenként kapnak a helyi önkormányzatok egy-egy mandátumot, illetve településszinten készülnek el azok a számítások, amelyeknek alapján a társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szempontból elmaradott, valamint az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott települések támogatásban részesülnek.)

Nehezebb kérdésnek bizonyult a második és harmadik szinttel kapcsolatos álláspont kialakítása, itt már teljesen nyíltan összeecsaptak a *regionalisták* és a *vármegyések*. Előbbiek – áttekintve az unió 15 tagországának adatait és gyakorlatát – azt az álláspontot képviselték (és képviselik), hogy a magyarországi megyék méretei nem ütik meg az Európai Unió messze kiemelkedően legfontosabb NUTS 2 szintjét, ezért ki kell alakítani az ország regionális területbeosztását, míg a megyék tökéletesen kielégítik a NUTS 3 szint követelményeit. Ez a vélemény már korábban is és jelenleg is egyértelműen *többséginek* tekinthető. Utóbbiak – mindenáron védelmezni kívánva a területiségében ugyan nem, de történelmi hagyományaiban évezredes megyerendszert – azt próbálták (próbálják) bizonygatni, hogy a magyarországi megyék eredményesen betölthetnék a régiószint szerepét, ezért ezeket automatikusan NUTS 2 területi egységeknek lehet tekinteni. Ennek a nézetnek a képviselői – akár vallják, akár csak érdekeiktől vezéreltetve hangoztatják álláspontjukat – ma egyértelműen *kisebbségben* vannak. Erre azonban a későbbiekben még visszatérünk.

Alapkövetelmény, hogy az Európai Unió számára elfogadható NUTS 2 szintű régióbeosztásnak ki kell elégítenie a *stabilitásra*, ebből adódóan a rendszeres információszolgáltatásra (azaz az EUROSTAT „Régió”-adatbázisának folyamatos feltöltésére), valamint az ország területének *teljes és ismétlésmentes* lefedésére vonatkozó követelményeket. Többféle elgondolás készült, több tervezetet vitattak meg az érdekelt minisztériumok, politikusok, a tudomány képviselői és a megyei önkormányzatok. Talán széles körben kevésbé ismert, hogy az eredeti szándék az volt, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről alkotandó törvény határozza meg konkrétan az ország regionális területbeosztását. A viták elhúzódtak, a kívánt konszenzus nem jött létre, ezért a törvényt (az 1996. évi XXI. törvényt) az elfogadás reményében csak úgy lehetett előterjeszteni, hogy az csak verbálisan definiált egy kötöttebb, a fentieknek megfelelő régióváltozatot, a *tervezési-statisztikai régiót*, és egy szabadabb, az imént felsorolt követelményeket kielégíteni nem hivatott változatot, a fejlesztési régiót.¹

Ezt követően az látszott járható útnak, hogy a regionális területbeosztásra vonatkozó szabályozás épüljön be az országos területfejlesztési koncepcióba, amelyet a kormányzat az Országgyűlés elé kívánt terjeszteni, és ott határozattal elfogadtatni. A szakmai vita tehát folytatódott, sokáig két különböző, de egyaránt 6-6 régiós felosztás volt terítéken. A kettő közötti lényeges különbséget a *centrumrégió* értelmezése jelentette; az egyik változat Budapestből és Pest megyéből álló kisebb régiót javasolt, a másik ezen felül ide gondolta sorolni Fejér, Komárom-Esztergom és Nógrád megyét is. (A többi eltérés lényegében ennek a következménye volt.) A tények kedvéért megemlítem, hogy annak idején – szigorúan szakmai megfontolások alapján – a Központi Statisztikai Hivatal nem idegenkedett egy nagyobb centrumrégió gondolatától, de azt csak Nógrád megye nélkül tartotta elfogadhatónak.² Ez a változat azonban az érintett megyék egyetértésével nem találkozott. Hosszas vita után azonban az érdekelt minisztériumok és a megyék meg tudtak egyezni egy hét területi egységből álló tervezési-statisztikai régióbeosztásban, amelyet az Országgyűlés az országos területfejlesztési koncepció részeként, konkrétan nevesítve, határozatban fogadott el az 1998. március 10-ei ülésnapján. Azóta ezt a hét régióból álló változatot tekintik az érdekelt szervek munkájuk alapjának, ezzel dolgozik a Miniszterelnöki Hivatal, a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium és természetesen a Központi Statisztikai Hivatal is. A KSH – teljesítve az Európai Unió kikerülhetetlen igényét – az 1994. évtől kezdődően ezekre a régiókra számolta ki a bruttó hazai termék (a GDP) összegeit és egy lakosra jutó értékeit. 1996 óta minden fontos statisztikai publikáció (évkönyvek, havi közlemények, időszaki tájékoztatók) ezekre számítva közöl igen nagy mennyiségű információt, erre a területbeosztásra szerveződtek meg

¹ Ma már világos, hogy hiba volt ezt az utóbbi formációt is régiónak nevezni, mert ennek formája és tartalma a „*területi fejlesztési társulás*” elnevezésnek felel meg. A törvény módosítására folyamatban lévő eljárás meg kívánja oldani ezt a problémát.

² Erről a területről „A központi régió szerepe a gazdasági kibontakozásban, 1996” címmel 1997 márciusában az érintett három KSH-igazgatóság közös munkájaként terjedelmes elemzést is publikált a hivatal.

a mintavételes (reprezentatív) adatgyűjtések, és ezt jelentette be Magyarország az Európai Uniónak és az EUROSTAT-nak. Ezért meglepő is, sajnálatos is, hogy csaknem egy esztendővel az országgyűlési határozat nagy többségű elfogadása után lángolt fel az utóbbi hetekben egy olyan vita a régiókról, amelyben – tisztelet a kivételnek – nem is mindig szakmai megfontolások játsszák a főszerepet. Magam nem kívánok a sajtóban publikált valamennyi véleménnyel vitába szállni, közülük a „*kinyilatkoztatás*” jellegűekkel szakmai alapon nem is lehetne. Néhány – megítélésem szerint fontos – alapvető kérdésre próbálom a következőkben ráirányítani a figyelmet.

Mekkora legyen a régió?

A szakemberek döntő többsége úgy gondolja, hogy az Európai Unió átlagához közel álló területű és népességnagyságú régiók képesek az érdekérvényesítésre, a támogatás elnyerésének reményével kecsegtető fejlesztési projektek kidolgozására és végrehajtására. Ez nem válasz a „mekkora legyen az optimális régió” kérdésre, amely éppúgy megválaszolhatatlan, mint a „mekkora az optimális város” régi-régi kérdése. Számos természeti, földrajzi, etnikai, kulturális és történelmi hagyomány figyelembevételével alakulhatnak ki egy-egy országban a régiók, éppen ezért az Európai Unió nem követeli meg e tekintetben szigorúan előírt limitek betartását. Ez azonban elégtelen érv azok számára, akik egy Budapestet és 19 megyét képzeltek el régió-szintnek, mert ez a szabadságfok arra vonatkozik, hogy egy-egy ország régiói között lehetnek kicsik és nagyok, de nincs példa arra, hogy egy tagország NUTS 2 szinten kizárólag NUTS 3 nagyságrendű területi egységeket szerepeltessen.

Mindenekelőtt tehát célszerűnek látszik hiteles és teljes körű adatok alapján bemutatni az Európai Unió tagországainak regionális tagozódását (1. táblázat).

Az átlagszámok mögött jelentős szórást tapasztalhatunk. A 206 régió közül 63 (30,6%) népessége nem éri el az egymillió főt – sőt sokszor csak töredéke annak –, de ebbe a csoportba tartoznak a hagyományosan kicsi, tradicionális tájegységeken kívül a tagországok szigetei is. Legjellemzőbb az 1–2 millió lakosú régió (81 ilyen van), további 30 régió népessége 2–3 millió főt tesz ki. E két nagyságkategóriába tartozik tehát az összes régió több mint fele. További 32 régióban (természetesen Dániával és Írországgal együtt) a népesség száma meghaladja – esetenként jelentősen – a 3 millió főt. Ebből az eloszlásból világosan látszik, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Közgyűlés önálló régiót követelő elnöke legalább olyan eredményesen találhat példát a kis létszámú régióra³, mint Baráth Etele az általa ideálisnak ítélt 2–3 millió lakosúra.⁴ Kevés összefüggést lehet találni a régió mérete és az ott élők egy főjére jutó GDP nagysága között is; a kis népességű régiók több mint 70%-ában – már csupán a csoport jelzett összetétele miatt is – a mutató az

³ Megkértszereződhet a vidékfejlesztésre jutó pénz. Magyar Hírlap, 1999. február 16.

⁴ Legalább tíz évbe telik. Világgazdaság, 1999. február 19.

unió átlaga alatt marad, a 3 millió főnél népesebb régiók csaknem fele-fele arányban találhatók az átlag alattiak és az átlag fölöttiek között.

Az Országgyűlés említett határozatában foglalt és egyébként széles körben ismert összetételű hét magyar tervezési-statisztikai régió átlagterülete valamivel több mint 13 ezer négyzetkilométer, átlagos népességszámuk pedig mintegy 1,5 millió fő, jól megközelítve az Európai Unióban kialakult átlagokat. A hozzánk hasonlóan belépésre várakozók esetében is lényegében ilyen a helyzet: Csehország (jelenleg még véglegesnek nem tekinthető) 8 régiójának átlagnépessége 1,3 millió fő, Észtországban (NUTS 2 szinten is az ország egészét értelmezik) 1,5 millió; Szlovákiában 4 régióban átlagosan 1,3 millió fő, a 49 vajdaság helyett létrehozott 16 lengyel régióban pedig 2,4 millió fő él.

1. táblázat

Az Európai Unió régióinak száma és átlagnépessége *

Number and average population of the regions of the European Union

Ország	A NUTS 1 szintű régiók		A NUTS 2 szintű régiók	
	száma	átlagos népessége (1000 fő)	száma	átlagos népessége (1000 fő)
Ausztria	3	2 686	9	895
Belgium	3	3 386	11	923
Dánia	1	5 262	1	5 262
Egyesült Királyság	12	4 899	37	1 589
Finnország	2	2 563 ^{a)}	6	854
Franciaország	9	6 486	26	2 245
Franciaország (korrigált) ^{b)}	8	7 091	22	2 579
Görögország	4	2 619	13	806
Hollandia	4	3 881	12	1 294
Írország	1	3 634	1	3 634
Luxemburg	1	416	1	416
Németország	16	5 119	40	2 047
Olaszország	11	5 314	20	2 923
Portugália	3	3 309	7	1 418
Spanyolország	7	5 667	18	2 204
Svédország	1	8 841	8	1 105
<i>Európai Unió összesen</i>	<i>78</i>	<i>4 802</i>	<i>210</i>	<i>1 647</i>
<i>EU korrigált^{c)}</i>	<i>73</i>	<i>4 981</i>	<i>206</i>	<i>1 810</i>

* Forrás: Eurostat News Release No. 11/99. 9 February 1999. A valamennyi régiót tételeken felsoroló teljes anyag megtalálható folyóiratunk 1999. évi 2. számának „Közlemények” rovatában.

a) Ez az adat nem tekinthető valóságos információnak. Finnország sajátos okok miatt egy kis szigetet – Ålandot – önálló nagyrégióként tekint, tehát NUTS 1 szinten az egyik régió 5,1 millió fő, a másik 25 ezer fő.

b) Az Európai Unió statisztikáiban egy nagyrégióként és 4 régióként szerepelnek Franciaország tengerentúli területei, de csak a teljes körű felsorolásokban. Valamennyi számításban, értékelésben azonban ezeket a területeket figyelmen kívül hagyják.

c) NUTS 1 szinten Dánia, Írország, Luxemburg, Svédország és Franciaország tengerentúli területei nélkül; NUTS 2 szinten az említett francia területek, azaz Gouadeloupe, Martinique, Guyane és Réunion nélkül.

Miért megyékből épüljön föl a régió?

„Az új régiók kialakítása nem érinti az önkormányzati rendszert, nem csorbítja a megyék önállóságát” – szögezte le a Magyar Hírlap érdeklődésére *Balsay István*, a Miniszterelnöki Hivatal illetékes politikai államtitkára. Az előzőekben már utaltam arra, hogy a NUTS-rendszerben egyaránt szükség van a második és a harmadik szintre, azaz a régióra és a megyére. A kettő nem zárja ki egymást, ésszerű és szakmai alapokon álló munkamegosztást kell a két területi szint között kialakítani, tudomásul véve azt, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás, a fejlesztési projektek kidolgozása, a fejlesztési forrástámogatások megszerzése szempontjából a prioritás a régióé (ezt a feladatot nem tudják a megyék ellátni), a hazai támogatások felosztása, a kistérségi szintű fejlesztési feladatok menedzselése, a helyi önkormányzatok településfejlesztési tevékenységének segítése stb. olyan megyei feladat, amelyet nem lehet, nem célszerű a régió szintjére „feljebb tolni”.

A most felgerjesztett sajtóvita egyik legmeglepőbb momentuma éppen az, hogy a sokak véleménye szerint védelemre szoruló megyét nem a kormányzat, hanem esetenként a *megyék oldaláról* éri a támadás. Győr-Moson-Sopron megye – miközben minden lehetséges módon kinyilvánítja nyugat-dunántúli partnereivel szembeni fenntartásait, ellenérzéseit, bejelenti igényét Veszprém megye északi felére; a maradékkal csináljon Veszprém Balaton megyét, ha akar (hogy ehhez mit szól Somogy és Zala, arról nem szól a történet).⁵ A Jászság a megyétől való különválás gondolatát dédelgeti, az „MSZP nem kizárólag a megyehatárok mentén tudna térséghatárokat elképzelni.”⁶

Azok a szakemberek, akik arról nyilatkoztak és nyilatkoznak, hogy a régiórendszer alapján meg kell kezdeni egy közigazgatás-korszerűsítési folyamatot, nagyon világosan tudják, hogy akár egy évtizedig is eltartó folyamatról van szó, ami alatt ennek a két struktúrának együtt kell léteznie és együtt kell működnie. A megyehatárokat figyelmen kívül hagyó régióbeosztás a megyerendszer (vagy érintett elemei) azonnali megszüntetését jelentené, aminek most nyilvánvalóan nincs itt az ideje, nincs realitása.

Meggyőződésem szerint ezek az idézett – valamint a hasonló tartalmú, de nem idézett, például az egész Duna–Tisza között átrajzolni kívánó – javaslatok azzal sem számoltak, hogy a megyehatárok eltörlése vagy figyelmen kívül hagyása – óriási költségei mellett – rendkívüli méretű információvesztéssel jár. Használhatatlanná válnak mindazok a több évtizedes idősorok, amelyek csak megyei adatokból állnak, településsoros információk híján más földrajzi struktúrában nem építhetők fel. Újra kell szervezni valamennyi mintavételes adatgyűjtést, de ezek a korábbiakkal nem illeszthetők konzisztens idősorba; a régebbi eredmények egy más területbeosztásra nem számíthatók át.

⁵ Megyék harca Nyugat-Pannóniában. Népszabadság, 1999. február 3.

⁶ A 3. és 4. jegyzetekben már hivatkozott cikkek.

Úgy vélem, Magyarországnak nem még hosszú évekig folytatható, valószínűleg eléggé parttalanra váló viták után, hanem *most van igen nagy szüksége végleges régióbeosztásra*, arra épülő regionális fejlesztési tanácsokra, ezek munkaszerveire, mindenekelőtt azért, hogy megfelelő projektek születhessenek.⁷ **A területbeosztási vita az ismert hét tervezési-statisztikai régió törvénybeiktatásával könnyűszerrel lezárható, és ezzel elhárítható az akadály a további tevékenység útjából.** A területfejlesztési törvény folyamatban lévő módosítása megoldja a Közép-Magyarország Regionális Fejlesztési Tanácsa – Budapesti Agglomeráció Regionális Fejlesztési Tanácsa szervezeti problémáját. Az a körülmény, hogy az Észak-Magyarország és az Észak-Alföld tervezési-statisztikai régió 6 megyéje eredetileg alulról szerveződve egy regionális tanácsot hozott létre, nem jelent valós gondot. Ennek az „Északkelet-magyarországi régió” néven emlegetett alakulatnak a tartós együttmaradására elég kevés az esély, még kevésbé a szándék.⁸

Azt lenne jó végül is megérteni: nincs olyan régióalkotási lehetőség, amely homogén területeket fog össze, olyan sincs, amilyenek Magyarországon hagyományai vannak, olyan sincs, amely minden vitán felül álló, és olyan sincs, amelyet valamilyen módon ne lehetne megvédeni.

Egy kikerülhetetlen intermezzo – a Szabolcs-szindróma

Általában a régiórendszer, de azon belül is mindenekelőtt az Észak-Alföld régió ellen kibontakozó legerőteljesebb támadást *Zilahy József*, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye Közgyűlésének az elnöke indította el és vezérli ma is. Nyilatkozatainak az olyan részeivel, hogy „A nagyrégióknak nincs múltja Magyarországon”, vagy „...nem szükséges megváltoztatni a megyerendszert ahhoz, hogy az EU-előírásoknak megfeleljünk”, nem kívánok foglalkozni; ez összecseng a „vármegye-pártiak” retorikájával, és erről korábban már szóltam. A fő cél úgysem a 19 magyar megye képviselete, hanem annak hangoztatása, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye egyedül, másoktól függetlenül alkosson egy régiót, mert

- az Európai Unióban is vannak kisméretű, még Szabolcsnál is kisebb régiók (természetesen vannak),
- a szomszédos Ausztriában Burgenland tartomány kisebb, és mégis önálló régió, „az elmúlt három évben óriási pénzeket kapott Brüsszeltől a felzárkózáshoz”;

⁷ Joggal tarthatunk attól, hogy Boros Imre tárca nélküli miniszter szavai igazak: „A régiók kialakítása nem veszélyezteteti a megyéket, legfeljebb egyes megyei vezetők személyes érdekeit. A hét statisztikai régió programszegénységgel küzd, az elnyerhető források kihasználatlanok”. (Népszabadság, 1999. február 11.)

⁸ Szabolcs-Szatmár-Bereg megye más utakon kíván járni, egy korábbi konferencián Sós Tamás, a Heves Megyei Közgyűlés elnöke úgy nyilatkozott, hogy: „februárban várhatóan létrejön az észak-magyarországi régió Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén és Nógrád megye részvételével”. (Napi Gazdaság, 1999. január 11.) Március 4-én ugyan együtt ülésezett a 6 megye egy PHARE-pályázat elnyerésének reményében (Déli Hírlap, 1999. március 5.), ez azonban nem alapoz meg szilárd összetartozást.

– „a tervezett régióban Szabolcs sokkal fejlettebb, mint az azonos szinten álló Hajdú vagy Szolnok megye, ... ezzel forrásokat veszít Szabolcs. A régiók kialakítását egy fő cél vezérelheti, az, hogy minél több EU-forrást lehessen megszerezni. A támogatások alapját egy-egy körzet, régió átlagos fejlettségi szintje határozza meg.”;⁹

– végül pedig azért is az önálló régióvá válásban érdekelt a megye, mert hazai viszonylatban is rosszul jár, ha fejlettebbekkel alkot egy régiót.

Vegyük hát sorra ezeket az érveket! Burgenland valóban kisebb, mint Szabolcs-Szatmár-Bereg megye. Azért akkora amekkora, mert a korabeli osztrák államigazgatás a Magyarországtól Ausztriához átkerült területet nem osztotta fel a határos osztrák tartományok között, hanem önálló tartománnyá szervezte. Ez azonban tárgyunk szempontjából teljesen közömbös; Burgenland azért kapott az uniótól támogatást, mert az egyetlen osztrák régió, ahol az egy főre jutó GDP nem éri el az unió átlagának 75%-át – és ez a lényeg.

2. táblázat

Az egy főre jutó GDP Ausztria régióiban, 1996

GDP per capita in the regions of Austria, 1996

Régió	Az egy főre jutó GDP az EU-15 átlagának százalékában (vásárlóerő-paritáson számítva)
Burgenland	71
Karintia	90
Niederoesterreich	96
Oberoesterreich	102
Salzburg	121
Steiermark	90
Tirol	108
Vorarlberg	112
Wien	167
<i>Ausztria</i>	<i>112</i>

Az Európai Unió Tanácsának 208/93. rendelete a strukturális alapok felosztása szempontjából öt fő célkitűzést fogalmaz meg. Ezek közül az 1. *célkitűzés*: az elmaradott régiók fejlődésének és szerkezeti alkalmazkodásának elősegítése. Az 1. célkitűzés szerinti besorolás kritériuma, hogy egy terület a statisztikai régió szintjén az egy főre vetített GDP vonatkozásában a *közösségi átlag 75%-a alatt legyen*. Tévedés azonban azt hinni, hogy ezen küszöbérték alatt a támogatás alanyi jogon jár. A limit-alattiség szükséges, de nem elégséges feltétele a támogatásnak, csupán módot ad arra, hogy a régió magas színvonalon kidolgozott, szakmailag megalapozott projektet nyújtson be, és ahhoz kérje a támogatást.

⁹ A 3. jegyzetben már hivatkozott cikk.

Az Európai Unió 206 régiója közül jelenleg 50 tartozik ebbe a kategóriába. Sajnálatos, de tény: Magyarországon nincs olyan régió, amely ezt a küszöbértéket átlépné. Az Eurostat legújabb számításai szerint az egy lakosra jutó GDP értéke 1997-ben (vásárlóerő-paritáson számolva) Magyarországon a közösségi átlag 49%-a. Az ebből kiindulva elvégzett becslés szerint országon belül a legmagasabb Közép-Magyarország képviseli, megközelítve a 70%-ot, az észak-magyarországi régió adata a legalacsonyabb, mintegy 34%, és Észak-Alföld ennél legfeljebb egy százalékkal magasabb. Teljesen alaptalan tehát az az aggodalom, hogy ha egy megyét nálánál fejlettebb két megyével sorolunk be egy régióba, akkor az a strukturális alap forrása-inak elérhetősége szempontjából hátrányt jelent. Ugyancsak nem megalapozott az a vélekedés, hogy a regionális területbeosztási rendszer hátrányos helyzetbe hozhatja Szabolcs-Szatmár-Bereg megyét, ha nála fejlettebb megyékkel alkot egy régiót, miként előnyt sem jelentene, ha nála fejletlenebbel kerülne egy térségbe.

A térségi támogatásokat Magyarországon közismerten nem regionális alapon, hanem a megyék és a statisztikai kistérségek adatai alapján osztják szét, éspedig az Országgyűlés 30/1997. (IV.18.) számú határozatában leírt számítási módszer szerint. Ennek lényege az, hogy számítás készül 28 mutató figyelembevételével a 150 statisztikai kistérségre (ezeket 6 mutatócsoportba összevonva a fejlettségi szintet kifejező komplex mutatót alakítanak ki), és ennek alapján a legfejletlenebbtől felfelé haladva határozzák meg a *kedvezményezett kistérségek* körét. Egy másik számítás keretében, 18 mutató alapján hasonló eljárást követve, meghatározzák a *kedvezményezett települések* körét. A végeredmény kialakításához pedig figyelembe veszik a hivatkozott országgyűlési határozat IV. fejezetének 9. pontjában rögzített azon korlátot, hogy a kedvezményezett térségek és a kedvezményezett települések együttes népessége ne haladja meg az ország lakosságának egyharmadát. Mindezek után a rendelkezésre álló keretek decentralizálható részét a *megyék* között osztják fel oly módon, hogy

- a *vidékfejlesztési célelőirányzat* (1999-ben 5,8 milliárd forint) 20%-át a lakónépesség, 30%-át az adott megye egy főre jutó GDP-mutatója, és 50%-át a területfejlesztési szempontból kedvezményezett térségek lakónépessége alapján;
- a *területi kiegyenlítést szolgáló fejlesztési célú céltámogatás* (1999-ben 10 milliárd forint) 50%-át a megyei GDP-mutató, 50%-át a területfejlesztés szempontjából kedvezményezett térségek lakónépessége alapján kell felosztani. (A két alap összeget együttesen térségi támogatásnak nevezzük.)

Világosan látható tehát, hogy a módszer nem teszi lehetővé, hogy egyik megye a másik rovására kapjon támogatást. A tényadatok is azt mutatják, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg megye minden évben megkapta az adatai alapján járó részt, és amikor Nógrád egy lakosra számítva valamivel többet kap, azt még rosszabb helyzete alapján kapja.

Mindehhez a teljesség kedvéért hozzátartozik az, hogy a megye 228 települése közül 179 (78,5%) van a kedvezményezett körben, ennél nagyobb arányt (81,4%) csak Borsod-Abaúj-Zemplén megyében találunk. Másfelől a „kormány 1996-ban

ismételten áttekintette a legsúlyosabb helyzetű megyék problémáit és úgy határozott, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén megyére 1994-ben elfogadott program kiemelt támogatása továbbra is indokolt, de Nógrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék társadalmi-gazdasági elmaradottságának felszámolásához a normatív támogatások mellett további támogatásokat kell biztosítani. Különféle központi előirányzatokból a három megye együttesen közel 4,5 milliárd forint többlettámogatást kapott.

Az 1999. évi költségvetés is előírja a három megyei program kiemelt támogatását. A három megye a normatív támogatásokon túl jelentős többletforrásokat kap a vidékfejlesztési, a gazdaságfejlesztési, a környezetvédelmi, a mezőgazdasági alaptevékenységek beruházási előirányzataiból, a térségi válságkezelési programok előirányzatából és a Munkaerőpiaci Alapból.”¹⁰

3. táblázat

A térségi támogatás alakulása

Change in regional subsidies

Megnevezés	Az egy lakosra jutó térségi támogatás (forint)				1999-ben az országos átlag %-ában
	1996	1997	1998	1999	
<i>Észak-Magyarország</i>	<i>1 753</i>	<i>2 030</i>	<i>2 249</i>	<i>2 465</i>	<i>157,4</i>
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	1 758	2 068	2 300	2 520	160,9
Heves megye	1 444	1 449	1 594	1 748	111,6
Nógrád megye	2 195	2 764	3 052	3 345	213,6
<i>Észak-Alföld</i>	<i>1 632</i>	<i>2 224</i>	<i>2 340</i>	<i>2 557</i>	<i>163,3</i>
Hajdú-Bihar megye	1 433	1 842	1 995	2 181	139,3
Jász-Nagykún-Szolnok megye	1 437	2 112	2 357	2 580	164,8
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	1 968	2 673	2 655	2 897	185,0
<i>Országos átlag</i>	<i>950</i>	<i>1 297</i>	<i>1 431</i>	<i>1 566</i>	<i>100,0</i>

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye fejletlensége, elmaradottsága nem vitatható tény. Az egy lakosra jutó bruttó hazai termék értéke az országos átlagnak mindössze 59%-a (a maga 57%-ával csak a Nógrád megyei érték alacsonyabb), magas a munkanélküliség stb. Ez azonban nem indokolja a megye individualizmusát, az együttműködés elutasítását.

Érthető, de sajnálatos, hogy ez a kampány már súlyosan megzavarta az észak-alföldi térség helyzetét, megzavarta a szomszédos megyéket, és a sajtónyilatkozatok sora már szinte csak arról szól, hogy ki kivel nem akar együttműködni. Csak reménykedünk, hogy az Országgyűlés kellő felelősséggel, realitásérzéssel jut döntésre, lehetővé téve, hogy attól kezdve az intézményrendszer létrehozásáé, a regionális

¹⁰ Dr. Szaló Péter: A területfejlesztés intézményrendszerének kiépítése és jövőbeni feladatai. Magyar Közigazgatás, 1999. évi 1–2. szám.

együttműködés kereteinek kialakításáé, a fejlesztési koncepciók és projektek kidolgozásáé lesz az energia és a terep.

Néhány kiegészítő megjegyzés

Szakmai körökben ismert, hogy a hazai területfejlesztési támogatások elosztását szabályozó jogszabályok és számítási módszerek hatályukat veszítik. Az év folyamán ki kell dolgozni és az Országgyűlés elé be kell terjeszteni a kedvezményezett térségek meghatározásának azt az új módszerét, amelynek felhasználásával kell a 2000. évi források területi felosztását elvégezni. Ezzel egyidejűleg jár le a kedvezményezett körbe tartozó települések meghatározására használt számítási módszer érvényessége is, a jövő évtől már egy új besorolást, új településlistát kell alkalmazni. A feladat az, hogy a szakértőknek sikerüljön olyan módszereket meghatározni, amelyek a lehető legnagyobb mértékben objektívek, a vidékfejlesztés, a felzárkóztatás céljait szolgálják, és úgy segítsék a legelmaradottabbakat, hogy az csak a szükséges (az elviselhető) mértékig sértse a legfejlettebbek érdekeit.

Magunknak szabott keretek között maradva, csak a területfejlesztési célokat szolgáló tervezési-statisztikai régiók témakörén belül értelmezhető néhány kérdéssel foglalkoztunk. Elkerültük azokat a sajtópublikációkat, amelyek teljesen más elvi alapokon nyugvó lehatárolásokkal foglalkoztak, gondolkodásukat nem a területfejlesztés és az európai regionális rendszer, hanem a választási törvény módosítása, a kisebb létszámú parlament létrehozása motiválta.

Természetesen messze távol tartottuk magunkat azoktól a megítélésünk szerint napjainkban időszerűtlen, felesleges, nem ritkán egyértelműen lokálsoviniszta hangvételű nyilatkozatoktól, amelyek régiószékhelyek, régiófővárosok kijelölésével kapcsolatosak. Ilyeneket kijelölni ma senkinek sincs szándékában; a területfejlesztési törvény módosítására vonatkozó javaslat nem erről szól, hanem a *regionális fejlesztési tanács munkaszervezetének székhelyéről*, ami azért nagy különbség.

Úgy látjuk, hogy néhány jelentős kérdésben ma még sok a félreértés, a félreértés. A tervezési-statisztikai régióbeosztás törvényi rögzítése kétségtelenül ad egy szabályozott keretet, de ennek árán garantált, rendszeres információellátást is. Ugyanakkor nem köti meg senkinek a kezét abban, hogy ettől eltérő térségi fejlesztési társulások hozzon létre és működtessen, részt vegyen európai régiók megalakításában, határ menti együttműködésben, miként abban sem köti meg a kezét, hogy régióhatárok mentén fekvő önkormányzati fejlesztési társulások közös célokért közösen munkálkodjanak. Botorság lenne a határok lebontásán fáradozó „Régiók Európája” felé haladva a hazai régióhatárokat átjárhatatlannak tekinteni. Kíváncsi lenne az együttműködés lehetőségeit keresni a különállás helyett. Ibi semper est victoria, ubi concordia. A győzelem mindig ott van, ahol egyetértés uralkodik.