

Nagy Anna

Regionális fejlesztéspolitika Romániában a 2007-2013-as programozási időszak tükrében

Romániában a regionális fejlesztéspolitika, szinte kizárólag a strukturális és kohéziós alapok elköltésének kapcsán van jelen a közvitákban. Újságírók, politikusok, szakértők próbálkoznak az ok-okozati összefüggések, többé-kevésbé koherens módon való megvilágításával. Jelen tanulmány is ezt a tematikát igyekszik, tudományos igényességgel, körbejárni: történeti perspektívába ágyazva a romániai regionalizálás folyamatát, a jelenlegi programozási időszak útvesztői-, rendellenességeinek gyökereit, illetve kiigazítási lehetőségeit vizsgálja.

Kulcsszavak: Románia, regionalizáció, strukturális alapok felhasználása
JEL-kód: R11

Az 1989 előtti romániai közigazgatási rendszerek történeti áttekintése

Románia közigazgatási rendszerének alakulása a múlt század viszontagságos történelmét tükrözi. Az I. világháború után alakult új nemzetállam négy, különféle államszervezési filozófia és politika mentén kialakított területi-közigazgatási rendszer összehangolásának, valamint a centralizált hatalom kialakításának kihívásaival szembesült egyszerre.

Moldvában, a közigazgatási strukturálódás első formái az ún. „tartományok” (ținuturi), Havasalföldön a megyék voltak, melyek a két, Kárpát medencén kívül eső vajdaság megalapításával egyidejűleg jöttek létre, a megyék 1385-ben, a tartomány pedig 1399-ben kerültek először említésre Moldvában (Nistor 2000). A megye megnevezés a latin *judicum* szóból származik és a bíraskodó székeket jelölte meg (hasonlóképpen, tartomány megnevezés is, indirekt módon a bíraskodás helyére utal). A XIX. század elejét a megyék és tartományok száma csökkent, ami az ún. kerületek/körzetek (Moldvában), illetve járások/vidékek (Havasalföldön) kialakításának volt betudható. A Moldovát és Havaselvét 1859-ben Öromániává egyesítő Alexandru Ioan Cuza fejedelem 1862-64 közötti egységesítő közigazgatási reformja eredményeképpen Románia közép-szintű közigazgatási területi egysége a megye lett, melyeket a Kormány által megbízott prefektusok vezettek. Ezek több kisebb területi közigazgatási egységekből, járásból álltak, amelyeket alprefektusok vezettek.

Fél évszázaddal később, az 1918-as területi szerzeményeket követően kialakult Nagy Romániát egy eléggé mozaikszerű közigazgatási rendszer jellemezte. Az Ókirályság (1859-ben egyesült Moldva és Havasalföld) megyéi mellett Besszarábiában a cári kormányzóságok, Bukovinában a kis területű osztrák körzetek, valamint a Kárpátoktól nyugatra található volt osztrák-magyar ispánságok viszonylag sok ideig maradtak fenn (1918. december 1-től – 1925. június 14-ig). A politikai, gazdasági és közigazgatási egységesítésre való törekvés jegyében, 1925. június 14-én kihirdetett törvény 71 megye határát jelölte ki, melyek nagyjából a tíz történelmi régió (Erdély, Bánság, Körösvidék, Máramaros, Bukovina, Besszarábia, Moldva, Dobrudzsa, Havasalföld, Olténia) határait követték, a megyék járásokra, illetve városokra és községekre oszlottak. A közigazgatási alapegységként megjelölt „megye” a két világháború közötti gyakori közigazgatási reformok nyomán folyamatosan változó alárendeltségben, hatáskörökkel rendelkezett: hol a helyi autonómiát és a történelmi provinciák tagadását valló centralista-, hol meg a széleskörű helyi autonómiával felruházott, a történelmi régiókra ráépülő, makro-régiókat szorgalmazó regionalista elképzelések mentén szerveződtek (Săgeată 2004).

A kommunista rendszer első felében (1948-1968) számos közigazgatási reform követte egymást, amelyek jelentős mértékben átrajzolták az ország közigazgatási térképét. Ezek elsődleges célja a létező regionális identitások és az együttműködési formák megszüntetése és újabb, hasonló kötődések kialakulásának megakadályozása volt. 1950. szeptember 6-án fogadták el a területi átszervezésre vonatkozó törvényt, melynek értelmében a háború utáni Románia addigi 59 megyéjét és 424 járását, 26 régió váltotta fel, 148 várossal és 177 járással/kerülettel (rajonnal). Az új felosztás nem vette figyelembe a régi megyék konfigurációját és a városok új besorolási rendszerét vezet be: egyesek köztársasági (Bukarest, Brassó, Kolozsvár, Jászvásár, Konstanca, Galac, Ploiești, Temesvár), mások regionális, a kisebbek pedig körzeti alárendeltségbe kerültek. Alig két év múlva, 1952 szeptemberében, a régiók száma 18-ra csökkent, a járássok/kerületek (rajonok) száma 183-ra nőtt, majd újabb 4 év múlva, 1956-ban, a régiók száma továbbcsökkent 16-ra, a járássok/kerületek száma 192-re gyarapodott. 1960-al kezdődően a román kommunista vezetés Moszkvától való eltávolodása, a nacionál-kommunizmus megvalósításának tendenciái a közigazgatás területén is megmutatkoznak: így pl. a Sztálin elnevezésű régió és város visszakapja eredeti nevét (Brassó), miközben hozzá csatolják Magyar Autonóm Tartomány Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely környéki részét. A községek száma, akárcsak a kerületeké, növekvő dinamikát mutat, 1950 és 1960 között 4052-ről 4259-re gyarapodva.

Az 1968-as újabb közigazgatási reform tulajdonképpen a kétpillérű közigazgatási rendszerhez való visszatérést jelentette, melynek alapegységei a megye és a község. A megyék újraalapítása azonban közel sem jelentette az 1950 előtti állapotokhoz való visszatérést, sem a lehatárolások, sem az elnevezések, sem pedig a besorolások terén. A két közigazgatási egység – régió és körzet – megszüntetése mellett ez a törvény gondoskodott az etnikai alapú (formális) helyi közigazgatási autonómia – a Magyar Autonóm Tartomány – megszüntetéséről is.

A kommunista rezsim közigazgatási rendszer átalakítását célzó utolsó kísérlete 1989 áprilisában történt, mely többek között 380 romániai község megszüntetésére irányult. A néhány hónap múlva bekövetkező rendszerváltás lehetővé tette a totalitárius rendszer eme utolsó intézkedésének gyakorlatba ültetése előtti hatálytalánítását.

Decentralizáció, szubszidiaritás, regionalizáció az 1989 utáni Romániában

A helyi közigazgatási egységek számszerű alakulása tekintetében Románia helyzete (3181 helyi tanács, 41 megyei tanács) nem mutatott lényeges eltérést más európai államok gyakorlatától.

1. táblázat: A közigazgatási egységek számszerű növekedése kategóriánként

Helyi közigazgatási egységek/ kategóriák	1990	2010	Számszerű növekedés
Municípiumok száma	56	103	+47 (átminősített)
Más urbánus közigazgatási egységek száma	204	217	+60 (217-204+47) (átminősített)
Rurális közigazgatási egységek száma	2 688	2861	+233 (2861-2688+60) (újonnan létrehozott közigazg. egységek)
Összesen	2 948	3 181	+ 233 (3181-2948)

Forrás: <http://www.insse.ro/cms/files/publicatii/Romania%20in%20cifre%202010.pdf>

A fenti táblázat adatai szerint 1990 és 2010 között 47 romániai város kapta meg a municípiumi közigazgatási besorolást, továbbá 60 községet minősítettek át várossá, miközben 233-al nőtt az önálló közigazgatási egységként létrejött községek száma. Eszerint, bár nem beszélhetünk a közigazgatási rendszer kirívó felaprózódásáról, hiszen 1990 és 2010 között a megyei tanácsok száma változatlan maradt, míg a helyi tanácsok (alapszintű közigazgatási egységek) száma mindössze 8%-al nőtt (2948-ról 3181-re), mégis, a permisszív törvénykezésnek kö-

szönhetően, a román közigazgatás alapszintjének alakulása, inkább a „sok és kisebb” irányába mozdult el, mintsem a fenntarthatóság szempontjainak érvényesítése felé. Ezt a megállapítást támasztja alá az a tény is, hogy 2010-ben a városok számának (320) 6,5%-a (21 város), illetve a községek számának (2861) 84%-a (2404 község) 5000 lakos alatti közigazgatási alapegységként működött, miközben az európai szakértők szerint ez az a határérték, mely felett biztosítható a közigazgatási egységek és közszolgáltatások fenntarthatósága.

2. táblázat: A közigazgatási egységek száma a lakosság száma szerint

Urbánus közigazgatási egységek lakosság-száma	Összesen (320)	Rurális közigazgatási egységek lakosság-száma	Összesen (2860)
5.000 alatt	21	1.000 alatt	80
5.000 – 19.999 között	199	1.000 – 1.999 között	594
20.000 – 49.999 között	56	2.000 – 4.999 között	1730
50.000 – 99.999 között	20	5.000 – 9.999 között	430
100.000 – 199.999 között	13	10.000 felett	26
200.000 – 999.999 között	10	-	-
1.000.000 felett	-	-	-

Forrás: <http://www.insse.ro/cms/files/publicatii/Romania%20in%20cifre%202010.pdf>

A Közép-kelet-európai országok jelentős mértékben központosított és bizonyos értelemben instabil közigazgatási rendszereket örököltek. Az országos területfejlesztési koncepcióknak megfelelően a regionális fejlesztés alapvető formáját a nagy horderejű beruházások jelentették. A források újraelosztása a központi szervek exkluzív feladata volt. Ez a gyakorlat az alárendelt egységek közötti jelentős egyenlőtlenségeket, illetve az ún. horizontális érdektelenséget eredményezte. Vagyis az ugyanazon alárendeltségi szinten elhelyezkedő közigazgatási egységek között nagyon kismértékű együttműködési hajlandóságot. Ennek az öröksége napjainkban is komoly akadályokat gördít a kiegyensúlyozott regionális fejlesztési törekvések elé. (Horváth 2007)

A többi közép- és kelet-európai országhoz hasonlóan, Románia számára is a posztkommunizmus egyik legnagyobb kihívását a decentralizáció elvére épülő közigazgatási reformok megvalósítása jelentette. A korábbi évtizedekben felhalmozódott demokrácia-deficit helyreállítása alapos stratégiai elképzelések és társadalmi konszenzus hiányában valósult meg. Az első reformintézkedések, a szubszidiaritás és a decentralizáció elvein alapuló, közigazgatási, hatalmi átalakítást vállalták fel. Az első demokratikus alkotmány (1991), valamint az 69/1991-es Közigazgatási Törvény a helyi közigazgatási hatalom jogszerű alanyaiként az autonóm helyi közösségeket jelölte meg. Ám egészen 2006-ig (az 195/2006-os számú Decentralizációs kerettörvény elfogadásáig), az Alkotmányos előírásokat nem egészítették ki átfogó, koherens, a decentralizáció mi-kéntjére vonatkozó törvények. Így a közigazgatás átalakulása ebben a periódusban inkább kaotikusan és véletlenszerűen alakult. Ez bizonyos térségek és igazgatási feladatkörök esetében majdnem bizonyos mértékű közigazgatási dezintegrálódást eredményezett, hisz a közigazgatási gyakorlatban a fenntarthatóság és hatékonyság szempontjai nagymértékben háttérbe szorultak. Ugyanakkor, annak ellenére, hogy Romániában formálisan a dekoncentráció alkalmazásának horizontális modellje került elfogadásra, a prefektus intézménye révén egyfajta kettős alárendeltségi logika érvényesül. Ez a kettős alárendeltsége abban áll, hogy a törvény szerint központi hatalom, a Kormány területi képviselője a prefektus, aki számos megyei szintű intézmény működését koordinálja. Ugyanakkor ezek az intézmények közvetlenül alá vannak rendelve a különböző minisztériumoknak, vagy más központi közigazgatási intézményeknek (Dincă 2005).

Fontos továbbá, hogy Románia a decentralizáció és a közigazgatási reform elindításakor elmulasztotta azoknak a területeknek (oktatás, egészségügy, szociális szolgáltatások, környezetvédelem, városgazdálkodási szolgáltatások stb.) az újragondolását, amelyekben az állami közszolgálati felelősségvállalás elengedhetetlen, illetve amelyekben az államnak nem áll módjában

vagy csak korlátozott mértékben kíván - a mindenható kommunista államstruktúrától eltérően – felelősséget vállalni. Az átszerveződés kontextusában a decentralizációra irányuló döntések nem előzte meg a központi és helyi közigazgatási hatáskörök felleltározása, és azok elvszerű szétválasztása. Nem utolsó sorban, az anyagi források elosztásának kiszámíthatatlansága, az egyes közszolgáltatások kiszervezési gyakorlatának, a horizontális együttműködésnek és a stratégiai tervezés hagyományának teljes mértékű hiánya kiegyensúlyozatlanságot és jelentős működési rendellenességeket generáltak a decentralizáció folyamatában (*Pálné Kovács* 2001).

Az uniós csatlakozás előtti időszak: regionális politika vagy regionalizáció?

A rendszerváltást követő két évtized a Közép- és Kelet-Európai országok közigazgatási rendszereit egyre növekvő külső kihívásokkal (globalizációs elvárások, uniós követelések), valamint saját történelmi és társadalmi örökségükből fakadó problémáikkal szembesítette. A redistributív gazdasági-társadalmi berendezkedésről a demokratikus államszervezésre, piacgazdaságra való gyors átmenet, a decentralizációt szorgalmazó politikai és gazdasági nyomás mellett, az uniós csatlakozást megelőzően rohamtempóban alkalmazott ún. *acquis communautaire*, nehezen kezelhető gazdasági és társadalmi változásokat, illetve kiélezett vitákat generáltak – többek között a regionalizációra, valamint a hatalom különféle szintű megosztására vonatkozóan is.

A romániai regionális fejlesztéspolitika elemzői, mindenekelőtt, a megalapozó koncepció hiányára hívják fel a figyelmet (*Stanculescu, Jula et al.* 2002). Véleményük szerint a reformfolyamat kezdetén egyszerűen nem született döntés olyan dilemmatikus kérdésekre, felvetésekre, amelyek elkötelezett megválaszolása a reformfolyamatok egyértelmű irányát és koherenciáját biztosították volna:

- (1) a gazdasági és társadalmi kohézió vagy a nemzeti versenyképesség a cél (a regionális „kiegyenlítődség” irányába ható vagy a „fejlesztési pólusokat” promováló regionális politikát vállalnak fel)
- (2) a hatékonyság vagy méltányosság értékét részesítik előnybe és érvényesítik
- (3) a defenzív vagy offenzív költségvetési politikát követik (a forrásallokációban a kevésbé fejlett régiók alpinfrastruktúrájának a fejlesztését fenntartását, a kompenzatorikus szociális juttatások élveznek prioritást vagy a kutatás-fejlesztés, innovációt, oktatás élvez előnyt?)
- (4) Milyen funkciókkal és hatáskörökkel kell felruházni a fejlesztési régiókat?
- (5) Hogyan válhatnak a régiók önálló közigazgatási egységekké, a decentralizáció eszközévé, egy erősen központosított államigazgatási rendszerben?
- (6) Milyen típusú erőforrásokkal kellene rendelkezniük, hogy megvalósíthassák a sajátos fejlesztési programjaikat? (*Horváth* 2007).

Ezeknek a kérdéseknek megválaszolása, valódi közviták vagy kimerítő kutatások és tanulmányok hiányában elmaradt, a regionális politikával kapcsolatos politikai értekezések olyan felvetésekben merültek ki, mint például a régiók lehatárolása vagy a régióközpontok kijelölése. Egy új regionális közigazgatási szint kialakítása kapcsán a politikai elit jelentős fenntartásokkal él. A téma részleges tabusítása részben a kommunista rendszerből átörökített, félelemből táplálkozik, amely szerint a regionális identitások mentén történő területi, közigazgatási átszervezés gyengítené a nemzeti összetartozást, bizonyos esetekben pedig egyenesen a nemzeti szuverenitást veszélyeztetné (*Brusis* 1996). Ennek eredményeképpen, ha a decentralizáció esetében egy egyenleten, lassú de folyamatos fejlődésről beszélhetünk, a regionális fejlesztési politikákat és a regionalizációt kifejezetten az Európai Unióhoz való csatlakozás perspektívája, valamint az előcsatlakozási és kohéziós források lehívása alakított, határozott meg és a további fejlődés esélyei nagyon behatároltak.

Következésképpen, a szakértők Románia két évtizedes regionalizációs folyamatát az Európai Unió normákhöz való igazodási kényszer eredményeként, a hatalmi viszonyok befolyásolá-

sának eszközeként, a mindenkori kormányok változó politikai szemléletének függvényeként elemzik (Benedek 2009).

A romániai regionális politika kiindulási pontja az 1996-os PHARE program volt, mely az európai kohéziós politika előkészítésére irányuló *Regionális Fejlesztés Zöld Könyvének* megalapozó tanulmányait támogatta. Az elkövetkező évek szintén PHARE programból támogatott intézkedései, a regionális politika életbe léptetéséhez szükséges helyi és központi szintű, a közösségi politikákkal kompatibilis közigazgatási és intézményes környezet létrehozására, a humán és fizikai erőforrások fejlesztésére összpontosítottak. Hivatalosan, a romániai regionális politika léte a 151/1998-as, Románia regionális fejlődéséről szóló törvény elfogadásától számítható. Jóllehet a törvény rendkívül óvatosan fogalmaz, elsődleges célja az volt, hogy definiálja a regionális politikára vonatkozó tárgyi és fogalmi keretet, meghatározza annak céljait, intézményeit és eszköztárát.

Bár formálisan a törvény által „szentesített” fejlesztési régiók a megyék közti szabad elhatározáson alapuló társulás intézményesített formáját képezik, azok létrehozása, a gyakorlatban mégiscsak egy felülről-lefele irányuló kezdeményezés végeredménye volt, melyet az európai forrásokhoz való hozzáférési feltételek kényszere táplált.



1. ábra: Románia fejlesztési régiói

A szakértők szerint, az így létrejött Romániai régiók a minimálisan szükséges előírások teljesítését szem előtt tartó, gazdasági és demográfiai mutatókra támaszkodó és nem belső interkulturális kohézióra törekvő döntések eredményei (Benedek 2009). Ezt az alapvetést erősíti meg jogi személyiségük, önálló választott testületeik és kiszámítható finanszírozási forrásaik hiánya, döntési hatásköreik korlátozott volta.

A regionális fejlesztési törvény legfontosabb módosítása, hat évvel a megjelenését követően, a 315/2004-es törvény elfogadásával történik, mely lényegesen megnyirbálja a régiók amúgy sem túl széles döntéshozói hatásköreit: a régiók meghatározásából „kifelejt” a megyék szabad elhatározásából való társulásának, addig formálisan létező, feltételét és normatív előírásként rögzíti azok összetételét, a régiók megnevezését és a régióközpontok helyét. Így például, a régióközpontok más városba történő áthelyezése csakis az Országos Regionális Fejlesztési Tanács jóváhagyásával valósítható meg, mely a Regionális Fejlesztési Tanácsok elnökeiből és alelnökeiből, valamint egyes kormányintézmények képviselőiből áll. Tehát egy ilyen horderejű döntés elfogadásához a kezdeményezőknek nemcsak a régió belüli többségi támogatást kell megszerezniük, hanem az Országos Regionális Fejlesztési Tanácsban jelen levő valamennyi régió és a Kormány legalább egy képviselőjének támogatását is. Az új törvény bevezeti továbbá a Regionális Fejlesztési Ügynökségek kettős alárendeltségét (fejlesztési politikákra vonatkozó tevékenységük koordinálása a felelős szaktárca feladata, míg vezető-igazgatóinak kinevezése és visszahívása a Regionális Fejlesztési Tanács hatásköre), amely komoly rendszerszintű működési rendelkezéseket eredményezhet, mivel az irányítás, a feladatok kiszabásának, illetve a felelősségre vonásnak a jogköre különbözik.

A csatlakozást követő regionális fejlesztéspolitika intézményes kerete

Az elemzők többségével egyetértésben az Európai Unióhoz való csatlakozási feltételek kihívásai, valamint a rendelkezésre álló pénzalapok nyújtotta lehetőségek a Közép- és Kelet-Európai országokban erőteljes ösztönzőként hatottak az intézményes környezet megújulására a központi és területi közigazgatás viszonyrendszerének átalakítására (*Liesbet* 1996; *Horváth* 2007; *OECD* 2007; *Dabrowski* 2008; *Bache* 2010), valamint az adminisztratív kapacitás fejlesztésére (*Pálné Kovács* 2001; *Milio* 2007; *Blomeyer&Sanz* 2011). Az intézményes környezet azt a jogi és adminisztratív keretet jelenti, amelynek égisze alatt az egyének, vállalatok és a kormányzat együttműködhetnek, társadalmi jólétet generálva. Ugyanakkor, olyan tényezők, mint a túlzott bürokrácia, a túlszabályozottság, a korrupció, az átláthatóság hiánya, a hiteltelenség és a politikai függőség, túlzott költségeket, a gazdasági növekedés megtorpanását eredményezhetik (*Schwab and World Economic* 2011). Ezért a megfelelő intézményes háttér kialakításának fontossága igen csak megnőtt az utóbbi évtizedekben, melyet a fejlesztési stratégiák hatékonyságát előrejelző indikátorokként is tanulmányoznak.

A strukturális alapok hatékony felhasználása, tehát, az intézményes környezet megújulásának, a közintézmények hatékonyságának a függvénye, hiszen ezek az intézmények egyszerre kell, hogy betöltsék a stratégiai tervezés, a program-menedzsment, a projekt-generáló és projekt-kivitelező entitások szerepét.

A romániai regionális fejlesztéspolitika ez idáig nagyjából az Európai Unió elvárásoknak való megfelelésben, a jóváhagyott operatív programok lebonyolításában, intézményes működtetésében és az ehhez szükséges törvénykezési háttér korrigálásában merül ki. A régiófejlesztés intézményes strukturái Romániában két szinten szerveződnek: (1) nemzeti szinten az Országos Régiófejlesztési Tanács, amely – legalábbis formálisan - a regionális fejlesztéspolitikát koordináló döntéshozó testület, valamint az Országos Régiófejlesztési Ügynökség, amely az előbbi végrehajtó szervezete; (2) regionális szinten a Regionális Fejlesztési Tanácsok (döntéshozó), valamint a Regionális Fejlesztési Ügynökségek (végrehajtó) formájában.

Az Országos Régiófejlesztési Tanács jogi személyiség nélküli, 32 tagú, partnerségi alapon szerveződő testület, melynek szerepe a regionális fejlesztési politika célkitűzéseinek elfogadása, a Régiófejlesztési Alap támogatásainak elosztása, a beruházási prioritások, kritériumok meghatározása, az Európai Bizottság által Romániának jóváhagyott strukturális alapok felhasználásának irányítása. Sokatmondó tény, hogy a törvény által is előírt negyedévenkénti kötelező ülésrend ellenére, ezt, s testületet a szaktárca 2006 óta (a kötelező programozási dokumentumok elfogadása óta) nem hívta össze, tehát Románia Európai Unió csatlakozását követően, még csak formálisan sem tölti be szerepét.

Az Országos Régiófejlesztési Ügynökség, ahogyan a törvény azt korábban előírta, egy jogi személyiséggel rendelkező központi végrehajtó szervezet, melynek legfontosabb feladata az országos regionális fejlesztési stratégia, és program, a finanszírozási alapok elosztási alapelveinek és kritériumainak kidolgozása, az országos regionális fejlesztési alap kezelése volt. A 2000-es évi választásokat követően az ügynökség, mint önálló intézmény megszűnt és szakigazgatósággá alakult, melyet hol egyik, hol másik minisztériumhoz csatoltak, ezzel komoly működési rendelkezéseket idézve elő a regionális fejlesztéspolitika végrehajtásában.

A regionális politika intézményrendszerének értékelése az abszorpció ráta tükrében

A strukturális és kohéziós alapok felhasználása két dimenzióban kvantifikálható: az Irányító Hatóságok Kedvezményezettnek fele irányuló kifizetések volumene (belső kifizetések, nemzeti abszorpció), valamint az Európai Bizottság által a tagállam fele alkalmazott „költségtérítési kifizetések” volumene (külső kifizetések, effektív abszorpció). Ez a két kategória rendkívüli fontossággal bír az operatív programok sikerességének értékelésében.

Románia esetében, egy új finanszírozási rendszer működtetése kontextusában, az első években előrelátható lassúbb ütemű abszorpciót egy felgyorsuló növekedési periódusnak kellett volna követnie, mely nem valósult meg. A kohéziós politika végrehajtásának ötödik évében - az abszorpciós periódus felénél (a hét programozási év az n+2 szabálynak köszönhetően meghosszabbodik még két évvel, így a 2007-2013-as időszakban rendelkezésre álló összegek 2015-ig költhetőek el), az operatív programok révén előirányzott összegek elköltési sebessége számtalan kérdést vet fel.

Az Európai Ügyekért Felelős Minisztérium közleménye szerint 2011 decemberében az országos abszorpció, vagyis a 2007-2013-as időszaka előirányozott összeg 15,8 %-a volt. Ez az arány az előfinanszírozás formájában történő átutalásokat leszámítva, tehát a tulajdonképpeni költségterítés-alapú Bizottság általi időközi kifizetéseket figyelembe véve alig éri el az 5,5%-ot.

3. táblázat: Az országos abszorpciós ráta alakulása

Operatív Program 2007-2013	Össz- költségvetés (md. Euro)	Szerződés-köte- sek (%)	Kifizetések (%)		Kifizetések az előfinanszírozási összegek nélkül (%)	
			2010	2011	2010	2011
Humán Erőforrás OP	4,250	79,5	13,4	25,8	1,4	3,4
Regionális OP	4,384	78,5	14,9	27,3	4,7	11,7
Környezetvédelmi OP	5,611	79,5	7,1	12,4	1,2	2,1
Versenyképességi OP	3,011	42,4	9,8	17,7	5,7	5,9
Adminisztratív Kapacitás OP	246	51,6	4,9	12,4	2,9	9,1
Szállítási OP	5,698	37,9	1,0	3,0	1,0	3,4
Technikai Segítség. OP	213	35,1	5,3	12,1	4,6	9,8
TOTAL	23,413	63,7		15,8		5,5

Forrás: Az Európai Ügyekért Felelős Minisztérium közleménye

<http://www.dae.gov.ro/admin/files/Stadiul%20absorbției%20la%2031%20decembrie%202011.pdf>

Ilyen körülmények között a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret által meghatározott cél, azaz a Románia számára elkülönített uniós alapok 90%-os abszorpciója, ma már lehetetlen feladatnak tűnik.

Számos olyan tanulmány készült, amely ennek a helyzetnek okait vizsgálja, mint a Közpolitikák Intézete (*Institutul de Politici Publice* 2011; *Institutul de Politici Publice* 2012) vagy a KPMG (KPMG 2011) által készített elemzések, valamennyi hangsúlyozva az egységes vízió hiányának, a stratégiai tervezési, irányító és végrehajtó hatáskörökkel is rendelkező intézmények gyenge adminisztratív kapacitásának, a gazdasági válság kiváltotta likviditás-hiány negatív következményeit. Az elemzések a kohéziós alapok alacsony abszorpciójának legfőbb okaiként felsorolják, továbbá: az intézményi és szervezeti kapacitás alacsony fokát, az irányító hatóságok és kedvezményezettek szintjén, a projekt-portfóliók összehangolt előkészítésének elmulasztását, a pályázati kiírások esetleges voltát, a pályázatok értékelésének, a szerződések megkötésének hosszas átfutási idejét, a folyamatosan változó törvények és szabályozások okozta nehézségeket a projektek végrehajtásában, a kifizetések megengedhetetlenül hosszas elhúzóását, az értelmetlen, sokszor ellentmondásos túlszabályozottságot, a túlbonyolított eljárásokat, a felelőségek és feladatok közötti átfedéseket jelölik meg.

Következtetések

A romániai regionális fejlesztéspolitika eddigi alakulása messzemenően nem nevezhető sikertörténetnek. Nehéz eldönteni: a visszahúzó örökség vagy az elnapolt és fel nem vállalt döntések jelentik a legfőbb akadályt? Egyrészt tény, hogy a kommunizmus alatt a helyi közigazgatást nagymértékben felhasználták olyan politikai célokra, melyeknek kevés köze volt a regionális fejlesztéshez (a kommunista hatalom konszolidációja, a nemzeti kisebbségek ellenőrzése). A fokozatos elmozdulás egy kevésbé centralizált rendszer irányába, esetleg olyan közigazgatási rendszer kialakításának irányába, amely magát a régiót meghatározó közigazgatási egységként kezeli, egyelőre nehezen elképzelhető. Ugyanakkor az is tény, hogy a regionális fejlesztéspolitika sikerességét, nemcsak az adekvát közigazgatási entitások kialakításának hiánya, hanem a főbb fejlesztési csapásvonalak egyértelmű kijelölésének sorozatos elmulasztása is akadályozta. Legalábbis hiányzott az a koherensen megfogalmazott közpolitika, amely a fejlesztés irányát, tartalmát és fő célkitűzéseit egyértelműsítene. Így a romániai regionális politika utóbbi években nyilvánvalóan vált sekélyes teljesítőképessége nem kizárólag az adminisztráció hiányosságainak, hanem a térkép és iránytű nélküli fejlesztéspolitikai navigációnak tudható be.

Felhasznált irodalom

- Bache, I. (2010): *"Europeanization and multi-level governance: EU cohesion policy and pre-accession aid in Southeast Europe."* Southeast European and Black Sea Studies 10(1): pp. 1-12.
- Benedek, J. (2009): *The Emergence of New Regions in Transition Romania. De-coding New Regionalism.* W. J. Scott. Burlington, ASHGATE.
- Blomeyer&Sanz (2011): *Pre-accession financing for Bulgaria and Romania: What lessons can be learned for future enlargements?* Brussels, European Parliament, Directorate General for Internal Policies.
- Brusis, M., Ochmann, C., Ed. (1996): *Central and Eastern Europe on the way into the European Union: 1996 report on the state of readiness for integration Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Problems and Prospects of Integration in 1996,* Bertelsmann Foundation Publishers.
- Dabrowski, M. (2008): *"Structural funds as a driver for institutional change in Poland."* Europe-Asia Studies 60(2): pp. 227-248.
- Dincă, D. (2005): *"Deconcentrarea serviciilor publice."* Cadran politic 25.
- Horváth, G. (2007). *The dilemmas of creating regions in Eastern and Central Europe. East Central European Regional Seminar.* A. D. Kovacs. Pecs, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences Regionality and/or locality: pp. 13-28
- Institutul de Politici Publice (2011): *Fondurile Structurale - de la oportunitate de dezvoltare la buget de pradă.* Bucuresti.
- Institutul de Politici Publice (2012): *Analiză Națională - Capacitatea și implicarea administrației publice locale în absorbția durabilă a banilor europeni pentru dezvoltarea comunităților din România.*
- KPMG (2011): *EU Funds in Central and Eastern Europe.* Progress Report 2007-2010. KPMG. Budapest, KPMG's Public Sector.
- Liesbet, H., Ed. (1996): *Cohesion Policy and European Integration.* Building Multi-Level Governance New York, Oxford University Press.
- Milio, S. (2007): *"Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy."* Regional Studies 41(4): pp. 429-442.
- Nistor, I. S. (2000): *Comuna si judetul. Evolutia istorica.* Bucuresti, Ed. Dacia.

- OECD (2007). *Linking regions and central governments: contracts for regional development*. Paris, OECD.
- Pálné Kovács, I. (2001): *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Săgeată, R. D. (2004). *Modele de regionare politico-administrativă*. București, Editura TOP FORM.
- Schwab, K., Sala-i-Martin, Xavier and F. World Economic (2011): *The global competitiveness report 2011-2012*. Geneva, World Economic Forum.
- Stanculescu, M., D. Jula, et al. (2002): *Impactul politicii de coeziune socială asupra dezvoltării economico-sociale la nivel regional în România*. I. E. d. România. București, Institutul European din România.
- Zöld Könyv (1997): *A regionális fejlesztéspolitika Romániában*. PHARE Program, Románia Kormánya és az Európai Bizottság.