

Az EU területi statisztikai rendszere (NUTS), kapcsolódva a Közép-Magyarország régió kettéválasztásának kérdéséhez

Common classification of territorial units for statistics (NUTS) of the EU in connection with the split of the Central Hungary NUTS 2 region

PIKLER KATALIN

PIKLER Katalin: vezető főtanácsos, Nemzetgazdasági Minisztérium, Területfejlesztési Tervezési Főosztály; 1055 Budapest, Honvéd u. 13–15.; katalin.pikler@ngm.gov.hu

Katalin PIKLER: senior high councillor, Department of Territorial Development Planning, Ministry for National Economy; Honvéd u. 13–15., H-1055 Budapest, Hungary; katalin.pikler@ngm.gov.hu

A területi statisztikai egységek osztályozásának rendszerét az Európai Parlament és Tanács 2003. május 26-án elfogadott, a területi statisztikai egységek közös osztályozási rendszerének (NUTS) kialakításáról szóló 1059/2003 (EK) rendelete határozta meg. A rendelet egységesítette a szinteket, keretszámokat határozott meg az adott adminisztratív szint lakosságszámára, egyúttal részletes eljárási szabályokat írt elő a NUTS-beosztás meghatározásához és esetleges módosításához. A rendelet értelmében a NUTS-rendszer kiindulási egysége a tagország egy „közigazgatási egysége”, mely egyben a tagállam törvényi és intézményi keretein belül a terület közigazgatási és politikai döntéseinek meghozatalára jogosult és közigazgatási hatósággal rendelkezik. A további – nem közigazgatási – területi egységek a közigazgatási egységek összevonásával vagy felosztásával hozhatók létre. A NUTS-rendszer egymásra épülő három – NUTS 1, NUTS 2 és NUTS 3 – egységekből áll, az egységek átfedés- és hézagmentesen fedik le az országok teljes területét (1. táblázat).

„A NUTS-rendelet életbelépésével a NUTS-egységek módosításának szigorú szabályait és eljárásrendjét vezették be, melynek révén a lehatárolás módosításának lehetősége jelentősen beszűkült.”



1. táblázat: A régiók száma és átlagnépessége az Európai Unió tagállamaiban
 Number and average population of regions in 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	2835	9	945
Belgium	3	3734	11	1018
Bulgária	2	3622	6	1207
Ciprus	1	858	1	858
Csehország	1	10512	8	1314
Dánia	1	5627	5	1125
Egyesült Királyság	12	5359	37	1738
Észtország	1	1315	1	1315
Finnország	2	2725	5	1090
Franciaország	9	7315	26	2532
Görögország	4	2725	13	838
Hollandia	4	4207	12	1402
Horvátország	1	4246	2	2123
Írország	1	4605	2	2302
Lengyelország	6	6336	16	2376
Lettország	1	2001	1	2001
Litvánia	1	2943	1	2943
Luxemburg	1	549	1	549
Magyarország	3	3292	7	1411
Málta	1	425	1	425
Németország	16	4339	38	2125
Olaszország	5	12272	21	2894
Portugália	3	3475	7	1489
Románia	4	4986	8	2493
Spanyolország	7	6644	19	2448
Svédország	3	3214	8	1205
Szlovákia	1	5415	4	1353
Szlovénia	1	2061	2	1030
<i>Európai Unió összesen</i>	<i>98</i>	<i>4201</i>	<i>272</i>	<i>1548</i>

Forrás: Eurostat.

A NUTS-osztályozás szerepe az EU kohéziós politikájában

A NUTS-osztályozás az EU támogatáspolitikájának bázisát is képezi, segítségével válnak beazonosíthatóvá a kohéziós források által támogatható térségek és a térségek támogathatóságának mértéke is. A NUTS 2 régiók átlagának százalékában kifejezett, az egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson mért bruttó hazai termék értéke alapján állapítják meg az EU kohéziós és vidékfejlesztési támogatásainak mértékét, a támogatható tevékenységek körét és a társfinanszírozás arányát, a

támogatásokhoz kapcsolódó forráskoncentrációs megkötéseket, valamint a jövedelemtermelő beruházásokra nyújtható támogatások mértékét.

Az EU költségvetési ciklusaihoz kötődő kohéziós támogatásokat szabályozó EK/EU-rendeletek elfogadását követően az Európai Bizottság végrehajtási határozatában azonnal közzéteszi az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERFA) és az Európai Szociális Alapból (ESZA) finanszírozásra jogosult NUTS 2 régiók, valamint a Kohéziós Alapból finanszírozásra jogosult tagállamok jegyzékét. Ez tartalmazza a kevésbé fejlett, az átmeneti és a fejlettebb régiók kategóriájába tartozó, az ERFA és az ESZA forrásaiból finanszírozásra jogosult régiókat is.

Amennyiben a NUTS 2 szinten megállapított egy főre jutó nemzeti jövedelem nem éri el az EU-átlag 75%-át, akkor az adott térség konvergencia (2014-től: kevésbé fejlett) régióként nemcsak a legnagyobb támogatásokban részesülhet, de a támogatások mértéke elérheti vagy meg is haladhatja a beruházás összköltségének 75-85%-át. Emellett a versenyszférába tartozó – jövedelemtermelő – beruházásoknál az állami/közösségi támogatás mértéke, tehát a maximális támogatásintenzitás is jóval magasabb, mint a versenyképes (2014-től: fejlettebb) régiókban.

A kohéziós politikai támogatásokra vonatkozó EK-rendeletek szerint a támogatási kereteket NUTS 2 szinten határozzák meg, ezért a tagországok a NUTS-besorolás módosításával törekednek mind a mai napig a kohéziós támogatások jobb elérhetőségére. A NUTS-rendelet a statisztikai rendszer stabilitása érdekében korlátozni igyekszik a régiók besorolásának módosítását. Amíg egy ország közigazgatási rendszerének megváltoztatása maga után vonja az ország NUTS-besorolásának módosítását – természetesen a népesség-küszöbértékek figyelembevételével –, addig a nem közigazgatási egységek osztályozásának megváltoztatása, a határok módosítása már korlátokba ütközik.

Felvethető az a kérdés, hogy tervezési-statisztikai régiók-e a NUTS 2 egységek. Az unió korábbi törekvései a „régiók Európáját” akarták létrehozni. Az EU a NUTS 2 szintet kvázi EU-hatáskörbe szerette volna emelni, fejlesztéspolitikájával együtt. A támogatásokra vonatkozó szabályozások, a költségvetési-támogatási ciklusokra vonatkozó EK-rendeletek még a 2000–2006-os periódusra is kedvezményezettként a NUTS 2 szintet határozták meg. Mind a területi, mind az ágazati operatív programokon belül akkoriban még meg kellett határozni, hogy melyek az adott NUTS 2 régióra vonatkozó célok és feladatok, illetve a tagország és az Európai Bizottság közötti megállapodás rögzítette is az ezekre a régiókra allokált forrásokat. A régiók közötti forrás-átcsoportosítás módosítása magának a megállapodásnak a módosítását igényelte, az eljárás a források felhasználásában legalább féléves szünetet jelentett, amit célszerű volt elkerülni.

A 2004-ben csatlakozott országok 2004–2006 közötti fejlesztési keretei ilyen szigorú kötöttségeket már nem tartalmaztak, a 2007–2013 közötti periódusban pedig a forrásoknak a NUTS 2 régiókra történő allokálása kikerült a két-

oldalú megállapodások szövegéből. A jelenleg zajló, 2014–2020 közötti periódusban már semmi nem utal a források régiókra történő delegálására, sőt az EU-val kötött magyar fejlesztéspolitikai megállapodás és az ahhoz kapcsolódó ágazati operatív programok már nem is tartalmaznak semmilyen területi leosztást, területorientált koncepciót vagy intézkedéseket. Az ágazati programok területi jellemzőivel kapcsolatban jelenleg annyi szerepel, hogy „nem releváns”.

A NUTS-besorolás módosításának hatása Budapest metropolisz fejlődésére

A kérdés a Közép-Magyarország régió kettéválasztása során került terítékre és vitákat generált arról, hogy a régió kettéválasztása vajon milyen következményekkel jár Budapest metropolisztárság fejlődésére, vagy más megfogalmazásban: Pest megye „statisztikai” önállósulása vajon mennyire hátráltatja a metropolisz fejlődését.

A hazai viszonyok tárgyalását megelőzően érdemes áttekinteni, milyen a helyenként igen dinamikusan fejlődő EU-fővárosoknak, illetve a fővárosi metropoliszoknak NUTS-besorolása. A kép igen változatos, és a gyakorlatban nem találni összefüggést a NUTS-osztályozás, valamint a főváros közigazgatási (kormányzati-önkormányzati) hatásköre vagy népességszám nagysága között. Berlin és London alkotja a NUTS 1 besorolású fővárosok csoportját, önálló NUTS 2 egységet is csak két főváros, Bécs és Prága alkot. A legtöbb főváros NUTS 3 (12 főváros), vagy települési besorolású (10 főváros), mely utóbbiak közül például Lisszabon település népessége meghaladja a 2 millió főt. A 2004 után csatlakozott országok fővárosainak NUTS-besorolásáról az alábbi áttekintést lehet adni:

- Kizárólag Csehország fővárosát, Prágát (Hlavní město Praha) emelték ki a térségből és kapott, illetve kért már a csatlakozást megelőzően önálló NUTS 2 besorolást.
- Szlovákia fővárosa, Pozsony szintén önálló NUTS 2 régiót alkot, mivel azonban a szlovák főváros népessége csak 425 000 fő, ezért a NUTS 2 besorolású régiót (Bratislavský kraj) csak a környező 73 településsel együtt lehetett kialakítani.
- A Lengyelország fővárosát is magában foglaló Mazowieckie NUTS 2 régióval viszont hasonló a helyzet, mint Budapesttel: a gyorsan fejlődő Varsó és környező, fejletlenebb területeinek egy régióban tartása feszültségeket teremt. A 2014–2020 közötti periódusban a régió az ún. átmeneti kategóriába került, ezért a 2016. évi NUTS-felülvizsgálat során Lengyelország kezdeményezte a régió szétbontását. A korábbi Mazowieckie NUTS 2 régió 2018-tól NUTS 1 besorolást kap, és azon belül új NUTS 2 régiókat határoznak le: új NUTS 2 egységet alkot Warszawski

stołeczny, ezt a régiót Varsó és közvetlen környezete alkotja (Miasto Warszawa, Warszawski wschodni és Warszawski zachodni NUTS 3 egységek), és Mazowieckie regionalny a másik új NUTS 2 egység.

- A korábban csak egy NUTS 2 egységből álló Litvánia szintén a főváros „kiemelésére” törekedett a 2016. évi NUTS-felülvizsgálat során. Új Sostinės regionas NUTS 2 régiót hoztak létre, mely területileg azonos a Vilnius apskritis NUTS 3 egységgel.
- A többi, szintén 2004-ben csatlakozott ország fővárosa vagy NUTS 3, vagy települési besorolású, de gyakran maga a tagország is csak egy NUTS 2 régiót alkot (például Ciprus, Észtország és Lettország).

A fővárosok és agglomerációjuk közötti együttműködés azonban a NUTS-besorolástól független, a kooperációra épülő területfejlesztés léte vagy nem léte nem áll összefüggésben a települések területi statisztikai besorolásával. Ennél sokkal meghatározóbbak és nagyobb pénzügyi, kulturális, politikai, ezen keresztül hatalmi befolyást jelentenek a közigazgatási határok, amelyből még mindig nem következnek direkt fejlesztéspolitikai kompetenciák.

De még a közigazgatási határok sem perdöntők a térségi együttműködésben, ebben a vonatkozásban a kormányzati és az önkormányzati politika a meghatározó, a közöttük lévő kompetenciák vagy éppen kompetenciaharcok. Mindezek ellenére reménykedni lehet abban, hogy a mindkét oldalról aláírt együttműködési megállapodás révén Budapest és Pest megye mindent megtesz Budapest metropolisztárság felvirágoztatása érdekében, függetlenül attól, hogy közös vagy önálló NUTS 2 statisztikai régiókba tartoznak.

De ha már statisztikai adatokról beszélünk, felvethető Budapest fejlettségének kérdése, akár európai viszonylatban, akár az országon belül. Az Eurostat évente közöl gazdasági adatokat a térségekre, és bemutatja, hogy a jelenleg 272 NUTS 2 régióból melyik a 20 legfejlettebb és melyik a 20 legelmaradottabb térség. A legutóbbi, 2015 nyarán nyilvánosságra hozott régiósrarend a 2013. évi statisztikai adatok alapján készült. Budapest és Pest megye ugyan nem NUTS 2 régió, gazdasági adatai azonban beazonosíthatók. Ennek eredményeképpen elmondható, hogy Budapest a 20 legfejlettebb régió után közvetlenül a 21. helyet foglalja el, míg Dél- és Észak-Alföld, Észak-Magyarország és Dél-Dunántúl stabilan az utolsó 20 legkevésbé fejlett régió közé tartozik, közülük Észak-Magyarország és Észak-Alföld már évek óta a leggyengébb 10 régió között szerepel. Pest megye értékei csak alig jobbák az előbbi négy régióénál, így egyre jobban lemarad Nyugat-Dunántúl és Közép-Dunántúl fejlődésétől, melyek helyezései a 200-as érték feletti. Az ország egyre fokozódó gazdasági lemaradása, ehhez társulva a főváros és a vidék közötti különbségek növekedése legalábbis elgondolkodásra késztetnek...