

Veress Emőd¹

A ROMÁNIAI REGIONÁLIS FEJLESZTÉS AKTUÁLIS PROBLÉMÁI²

A regionális fejlesztés bonyolult és érzékeny ügy. A következőkben megpróbáltam áttekinteni a jogi szabályozást meghatározó ideológiai hátteret, és vázolni néhány jogi jellemző, gyakorlati problémát Románia regionális fejlesztési rendszerét illetően.

I. Az egységes állam doktrínája: az ideológiai háttér

1. Emil Cernea és a Magyar Autonóm Tartomány

A Román Közjogi Szemle („Revista de drept public”) 2003/1. számában Emil Cernea bukaresti professzor, jogtörténész, „A román regionális igazgatás hagyományai” című tanulmányában a következőket írja a Magyar Autonóm Tartományról: „A régiók megalakítása igazolta Románia kormányainak félelmét az igazgatási decentralizáció elveinek túlzott alkalmazásáról a Magyar Autonóm Tartomány formájában. Valóban, a M.A.T. létrehozása kiváltotta a magyar kisebbség ellenséges megnyilvánulását a román ál-

lam egysége ellen, az autoritásának visszautasítása által, a Magyarország iránti lojalitás nyílt ki nyilvánítása révén, a román nyelv, mint államnyelv használatának elutasítása által. Ezért megszüntették.”³

Ismétlem: 2003-ban vagyunk, a lap amely közli Cernea professzor „eszmefuttatásait” a román közjogi kutatások mértékadó, nagy hagyományú szakfolyóirata. A lap főszerkesztője Nicolae Popa, a román Alkotmánybíróság elnöke. Cernea professzor nem veszi figyelembe, hogy a Magyar Autonóm Tartomány létrejöttének semmi köze a decentralizációhoz, a Magyar Autonóm Tartomány a szovjet modell és a centralizált államszocialista diktatúra „terméke”. A Magyar Autonóm Tartomány szervezet és működés szempontjából nem különbözött a többi (1950-ben létrehozott és 1968-ban végképp felszámolt) tartománytól, az „autonóm” jelző tehát voltaképpen semmit sem jelentett.⁴ Azt végképp nem értem, hogy Cernea professzor milyen tények alapján ír „ellenséges megnyilvánulásokról” (még a rendszerellenes megnyilvánulások is alig vannak és jelentéktelenek, nemhogy a román

1 Egyetemi tanársegéd – Babeş–Bolyai Tudományegyetem, Politikai és Közigazgatási Tudományok Kar; Sepsiszentgyörgyi Közigazgatási Főiskola; PhD hallgató – Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar

2 2003. november 22-én, Kolozsváron, „A Magyar Tudomány Napja Erdélyben” konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

3 Emil Cernea: Tradiții ale administrației regionale românești, Revista de Drept Public, 2003/1, 3. o.

4 A tartományi közigazgatást az 1950. évi 5. törvény vezette be. 1950-52 között Csíkszereda, Székelyudvarhely, Kézdivásárhely, és Sepsiszentgyörgy rajonok Sztálin tartomány részei. A Magyar Autonóm Tartományt az 1952-es alkotmány hozta létre. A közigazgatás átszervezését az 1952. évi 331. törvény hajtotta végre. A Magyar Autonóm Tartományhoz tartoztak Csík, Erdőszentgyörgy, Gyergyószentmiklós, Maroshévíz, Marosvásárhely, Szászrégen, Sepsiszentgyörgy, Kézdivásárhely és Székelyudvarhely rajonok, székhelye Marosvásárhely volt. 1960-ban az újabb területi-közigazgatási átszervezéssel létrejött a Maros-Magyar Autonóm Tartomány. Az 1968-as közigazgatási reform a jelenlegi megyerendszert vezette be (1968. évi 2. törvény).

állam egysége elleni bármiféle tevékenység létezen), és az autoritás visszautasítása vagy a „testvéri”, „szocialista” Magyarország iránti lojalitás nyílt kinyilvánítása egyszerűen valótlanság. A megszüntetés okainak semmi köze ezekhez az érvekhez, noha abban a Román Kommunista Pártban (1965 előtt Román Munkáspárt) egyre hangsúlyosabban megjelenő („hullámszó”) nacionalista diskurzus is szerepet játszott.

Cernea professzor (a római jogász Molcuț professzorral együtt) a romániai jogászképzésben legtöbbet használt román állam- és jogtörténeti tankönyv szerzője.⁵ Egyébként a román jogtörténészek körében láthatólag semmi nyomot nem hagyott az a kritikus fuvallat, felülvizsgálati igény, amely ha nem is a kívánt mértékben, de jelentkezett a történészek között.⁶

Cernea professzort meg lehet „vádolni” nacionalista szűklátókörűséggel, tények félremagyarázásával, hamisítással. Most nem ez a kérdés. Cernea professzor „áldozat”, saját szellemi szűklátókörűségének áldozata, mivel egyetemi tanár létére sem volt képes túllépni azon, amit az „egységes állam doktrínájának” nevezek. Vagy ha cselekedete szándékos (és ez sem ritka), akkor Cernea professzor már nem áldozat, hanem az egységes állam doktrínájának céltudatos használója. Ezt a doktrínát a politikában felhasználni nagy tradícióval rendelkező művelet. De a doktrína tudatos használata is összekapcsolódik a benne való (legalább részleges) hittel.

2. Az egységes állam doktrínája

Az egységes állam doktrínájának viszonylag kevés köze van az Alkotmány 1. szakaszához, amely kimondja Románia egységes állami jellegét (az alkotmányos rendelkezés mögött, ideológiai vonulatként viszont megjelenik e doktrína). Az állam egységessége, ha az ideológiától lecsupaszítjuk, annyit jelent, hogy az állam nem föderális szerkezetű, a belső területi egységei nem hordozói a szu-

verénításnak, és hogy egyetlen felső hatalmi szervcsoport létezik, a központi állam szintjén.

Az egységes állam doktrínájának annál több köze van a román nemzeti mozgalomhoz, az „egyesítő nacionalizmushoz”, Románia nemzetállamként való alkotmányos meghatározásához. Ennek van kapcsolata a romániai regionális politikával? Van, és nagyon is sok: az egységes állam doktrínája adja azt az ideológiai-kulturális hátteret, amelyben minimálisan az európai típusú regionális fejlesztés kereteit meg kell teremteni. E mellett léteznek maximalista vagy „maximalistább” elképzelések is, amelyek azoban túlmutatnak az európai elvárások keretein.

A maximalista elképzeléseket nem lehet európai elvárásként megjeleníteni.⁷ Az Európai Unió a regionális politikát nem azért találta ki, hogy etnikai jellegű önkormányzatiságot biztosítson. Szintén nem azért találta ki, hogy (elméletileg) gazdaságilag fejlettebb térségek előreugrását, hangsúlyosabb fejlődését segítse: a kohéziós politikák lényege éppen a térségek közötti különbség csökkentése. És ez a gazdag régióktól történő elvonással, a szegényebb régiók irányába történő újraelosztással jár (Romániában mind a 8 fejlesztési régió szegénynek számít). Persze, az etnikai önkormányzatiságot és a nagyfokú regionális gazdasági-pénzügyi autonómiát is lehet politikai célnak tekinteni. Csak le kell szögezni: ennek nincs köze az integrációhoz. Hogy ezt a jelenlegi romániai kulturális-politikai közegben kell megvalósítani, és ilyen döntést az alkotmány keretei között, vagy az alaptörvény módosításával, kizárólag a román állami szervek hozhatnak csak meg. Hogy ez a román néppel való partnerség nélkül elképzelhetetlen, és a nyugat-európai példák mutatják, hogy csak több évtizedes folyamat eredményeképpen lehetséges az autonómiát elérni.⁸

A regionális politika kérdése végképp nem alkalmas arra, amire ma Erdélyben használják: a magyar-magyar hatalmi harc eszközének, területének, céljának.

5 Emil Cernea, Emil Molcuț: *Istoria statului și dreptului românesc*, Casa de editură și presă „Șansa” – S.R.L., București, 1996.

6 Az összes román jogtörténeti tankönyv a „nacionalista” vonalhoz sorolható. A bukaresti példa mellett, Kolozsváron, Dumitru V. Firoiu nevét kell (negatív) példaképpen megemlíteni: *Istoria statului și dreptului românesc*, Argonaut, Cluj-Napoca, 1998.

7 Gondolok itt például az Erdélyi Magyar és a Székely Nemzeti Tanácsok javaslataira. Az autonómiatörekvéseket nem kellett volna összekapcsolni a regionális fejlesztés problémájával; és azt is meg kellett volna érteni, hogy az autonómia nem értelmezhető azon a politikai kulturális, ideológiai kereten kívül, amelybe azt be akarják helyezni.

8 Dél-Tirol autonómiájának példája sokatmondó.

Az egységes állam doktrínája az egységes nemzet mítoszában alapszik, amely jelentős szerepet játszott Nagy-Románia megalakulásában. A nemzeti egység mítosz, mert nagyon változatos tradíciókkal rendelkező társadalmi csoportokat hozott össze, a nemzetállam megalakításának céljából. Nagy-Románia létrejötte után a nemzet egysége mellett jelent meg az egységes állam doktrínája. Az ország lakosságának eltérő elképzelései a jövőről, az első világháborúban vesztes államok (elsősorban Magyarország) revizionista mozgalmi felfokozták ezt az egységes állami mítoszt, melynek a szerepe az volt, hogy az új államnak belső kohéziót, összetartó eszmei erőt adjon. A széteséstől való nyílt vagy elfojtott félelem váltotta ki ezt a mítoszt; az állam felbomlásának (akkor reálisabb, ma elképzelt) veszélye szülte azt az igazolási kényszert, amelyből ered Burebista egységes és központosított nagy dák királyságának az eszménye, vagy a Vitéz Mihály által gyakorolt rövid perszonálunió nemzeti tartalmakkal való feltöltése, országegyesítéssé való nagyítása.⁹ Az egységes állam doktrínája beépült a román nacionalizmusba, annak meghatározó, fő vonulata lett. A második világháborút lezáró béke után sem tűnt el ez az eszme, és a Ceaușescu-korszakban rendkívüli erővel jelentkezett („jelentkeztették”). Kizárólag az utóbbi években gyengült valamelyest. Ennek a közigazgatás területén számos, közvetlenül tapasztalható „lecsapódása” van: a decentralizációt ezen ideológia gyanúsának tekintette és tekinti, hiszen eszményképe a centralizált állam. Hatáskörök átruházása a helyi, megyei (vagy regionális) közigazgatásra, az állam rovására, a központi állam hatalmának decentralizációval történő korlátozása elfogadhatatlan. Ez nagy mértékben meghatározza a mai decentralizációt is, amikor jelentős lépések történnek, de ellenőrzési, beavatkozási jogköreiről nem tud a központi állam lemondani, minden fölött kontrollja, mindenbe beleszólása kell legyen. A román jogi szaknyelvben ezért nem ismert az önkormányzat fogalma. Helyi közigazgatásról beszélnek, noha a rendszerváltás után (megkésve, de körülbelül 1998-1999-re) a romániai helyi közigazgatás elérte azt a minimális (nemzetközi) elvárás-szintet, ami alapján önkormányzatnak lehetne nevezni. De az „önkormányzat” szó ellenkezik a tradíciókkal, mert

olyan jelentéstartalmat hordoz, amely ellentétes az egységes állam doktrínájával. Ezért használja a román szaknyelv a helyi közigazgatás kifejezést önkormányzat helyett (annak ellenére, hogy a két fogalom ebben az esetben szinonima).

Ilyen eszmei közeggel a regionális fejlesztés kérdését összegegyeztetni nagyon nehéz.

Következtetésképpen: az egységes állam doktrínája nem alkotmányjogi értelemben vett, valódi állami egységet jelöl, hanem ideológiailag megélt és felfokozott egységet. Ez más, mint az alkotmányjogi egységesség. Közvetlen jogi hatásokkal rendelkezik (eszmeileg meghatározza a jogrendszert), amelyből itt csak a túlzott centralizációt és a központi állam erőteljes beavatkozó felfogását emeljük ki. Az ilyen „eltorzult” lelki „alkat” (Bibó István) nem a román nép sajátja, hanem általános kelet-közép-európai jelenség; a magyarság ugyanilyen feldolgozatlan tényeket hordoz. Elég Trianont megemlíteni., hiszen sokan a regionális politikában is Trianon orvoslását keresik. Racionális megközelítésben legtöbbször elismerik, hogy Trianon végleges és visszavonhatatlan. Csakhogy a megközelítés gyakran és szándékosan nem racionális: ebből számos frusztráció származik.

3. Hargita és Kovászna megyék felszámolása?

Az egységes állam doktrínájának szélsőséges megnyilvánulása a Hargita és Kovászna megyék felszámolását célzó, Nagy-Románia Párti törvényjavaslat.¹⁰ A Nagy-Románia Párt képviselői Hargita és Kovászna megyék megszüntetését a következőképpen képzelték el: Kovászna megyét Brassó megyéhez csatolnák (így létrejönne a 700 000, háromnegyedében román nemzetiségű lakossággal rendelkező új Brassó megye). Hargita megyét pedig két részre osztanák: Görgény-Csík megyére, Maroshévíz megyeszékhellyel (ide csatolva Maros megyéhez tartozó községeket is), Udvarhelyszéket a Segesvár megyeszékhelyű, megalakítani javasolt Küküllő megyéhez csatolnák (Szeben megye egyes részeivel). Így Görgény-Csík megye kivételével, valamennyi megye lakosságában a román ajkúak képeznének többséget (és Görgény-Csík megyében is szinte kiegyenlítődne a nemzetiségi arány).

9 Ezért van szó mindmáig az első világháborút követő „nemzeti újraegyesítésről” („reîntregire națională”).

10 2003. évi 425. képviselőházi törvényjavaslat.

A törvényjavaslat indoklásában az szerepelt, hogy erre a közigazgatási átrendezésre azért van szükség, mert a román állam Hargita és Kovászna megyében elvesztette az autoritását. 2003. november 25-én a Képviselőház plénuma visszautasította a törvényjavaslatot.

A tárgyalt törvényjavaslat szélsőséges példa, de az egységes állam doktrínája valamilyen mértékben az összes román politikai párt eszmeiségében jelen van, a román politikai kultúra része.

II. Alkotmányos alapok

1. Önkormányzatiság az alkotmányban

a/ Románia

Az egységes állam doktrínájának köszönhető a helyi közigazgatás kérdésének felületes alkotmányos szabályozása. Az alkotmány kijelent két alapelvet (helyi autonómia, közszolgáltatások decentralizációja), anélkül, hogy meghatározná azokat. A további szabályok már intézményi kérdésekkel és a központi ellenőrzés, a prefektus legitimizálásával és hatáskörével foglalkoznak. Ehhez párosul a formalista és erőtlen Alkotmánybíróság ez esetben szintén formalista és erőtlen gyakorlata, amely nem határozta meg a fenti jogok lényegét, a Parlamenttel és a kormánnyal szemben is érvényesíthető határait. A 2003-as alkotmánymódosítás a prefektusi tisztség tekintetében alkotmányos szinten mondja ki: egyfelől a prefektusok, másfelől a helyi tanácsok és a polgármesterek, valamint a megyei tanácsok és ezek elnökei között nincsenek alárendeltségi viszonyok.¹¹ Az előrelépés korlátozott, a helyi közigazgatás alkotmányos szabályozása még nem megfelelő, az önkormányzatiság garanciáinak kiteljesítése az elkövetkezendő újabb alkotmánymódosítás területe kell legyen. A magyarországi szabályozás sokkal pontosabb és részletesebb.

b/ Magyarország

Magyarország esetében az alaptörvény, az emberi jogok mintájára, önkormányzati alapjogokat szabályoz.¹² A község, a város, a főváros és

kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. A helyi önkormányzatok alapjogai egyenlők. Az önkormányzatok kötelezettségei eltérőek lehetnek. A választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg helyi népszavazással gyakorolják (a helyi demokrácia intézményei).

Az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat. A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,¹³

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét,

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét,

f) önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,

g) a helyi közösséget érintő közügyekben kezdeményezéssel fordulhat a döntésre jogosult szervhez,

h) szabadon társulhat más helyi képviselőtestülettel, érdekeinek képviseletére önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek.

A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A részletes és ga-

11 123. szakasz (4) bekezdés.

12 Alkotmány, 41-44/Cs.

13 Bayer József szerint miközben az önkormányzatok feladatai „bővültek, felelősségük megnőtt, forrásaik növekedése nem áll ezzel egyenes arányban, ezért nagymértékben függenek a költségvetési támogatások mértékétől, amit évről évre a költségvetési alku keretében határoznak meg. Ez komoly eszköz lehet a mindenkori kormány kezében a politikailag eltérő önkormányzatok megrendszabályozására” (A politikatudomány alapjai, Napvilág, Budapest, 2000, 172. o.).

ranciális jellegű alkotmányos szabályozáshoz erőteljes, „aktivista” Alkotmánybíróság társul.

c/ Következtetések

A romániai alkotmányos szabályozás kritikája mellett tagadhatatlan, hogy a romániai rendszerváltást egészében jellemző lassú és lépcsőzetes fejlődés során kialakultak (organikus) törvényi szinten az önkormányzatiság jogi keretei. Ez a fejlődés problematikus, lassú volt: a regionális fejlesztés kérdésében sem lesz másként.

2. Regionális fejlesztés az alkotmányban

A módosított román alkotmány, az állam gazdasági kötelezettségei között előírja, hogy az államnak biztosítani kell a regionális fejlesztési politikáknak az alkalmazását, az Európai Unió céljaival összhangban.¹⁴ A jövőben fog eldőlni, hogy az új alkotmányos előírás fogja-e minőségi szempontból befolyásolni a regionális fejlesztést.

III. Jogi problémák

1. Regionális fejlesztés: jogi vagy nem jogi kérdés?

A Magyar Kisebbség 2003/1 számának központi témája a romániai regionális politika és területfejlesztés. A Magyar Kisebbségben Horváth Rékával közösen írt vitaindító tanulmányunkat¹⁵ Bodó Barna azzal kritizálta, hogy jogi és közigazgatási kérdést látunk ott, ahol a probléma „elsősorban” nem jogi és nem közigazgatási jellegű.¹⁶

Bodó Barnának igaza is van, meg nem is. Igaza van, mert a kérdésről nem lehet anélkül beszélni, hogy feltárnánk az ideológiai és gazdasági hátterét. Viszont a regionális politikának a kerete mégiscsak a jog. A jog pedig olyan lesz, amilyent az ideológiai háttér, és az ellene ható Európai Unió befolyás lehetővé tesz. Ilyen szempontból a jog meghatározott, de ugyanakkor meghatározó is egyben: a regionális politika kereteit a jog adja, a jog által adott szabályok, eljárások szerint, a jog által megalkotott intézményi keretben történik a regionális fejlesztés. Ami

persze, valóban több mint a jog: szakpolitikák összessége, sok esetben szoros kölcsönhatásban a jogi szabályozással. A regionális fejlesztés kérdésköre igazán csak ideológia és politika, jog és közgazdaság interdiszciplináris szempontjából vizsgálható. Az egyoldalú megközelítés torzító. A mi egyoldalú megközelítésünk helyett Bodó Barna egy másik, hasonlóan egyoldalú megközelítést javasolt. Nem lehet a kérdésről anélkül beszélni, hogy a gazdasági hátteret ne tárnánk fel. Amit én alapvető gondnak éreztem a Magyar Kisebbségben megjelent vitaindító tanulmányunkban, hogy a számunkra magától értetődő ideológiai háttér mellőzése mellett elhagytuk a gazdasági háttér feltárását, és az intézményi megoldásokra figyeltünk inkább. A vitaindítóra adott válaszokból azonban a gazdasági háttér kérdése is többször előköszön. Remélem, hogy Horváth Réka, közgazdász kollegám, ha reagál a Magyar Kisebbség vitára, akkor a gazdasági háttérre fog koncentrálni. A regionális fejlesztési tervek ugyanis sablonokat hangsúlyoznak és tulajdonképpen használhatatlanok, éppúgy, mint a legtöbb megyei vagy helyi fejlesztési terv. Románia, véleményem szerint, humán-erőforrás krízisben van, az „innovációs potenciál” pontosan a kulcsterületeken elfogadhatatlanul alacsony. Az infrastruktúra fejlesztése csak a kormányzati szektor és a magánszektor, nemzetközi és romániai szereplők összefogásával lesz lehetséges. És a regionális fejlesztés lényegének, a megalapozott (rövid és hosszú távú) szakpolitikáknak a hiánya magának a regionális fejlesztésnek a létezését kérdőjelezi meg. Ez csak néhány téma a majdani gazdasági megközelítésű tanulmányok számára. A regionális fejlesztés kérdését az ideológiai, intézményi és gazdasági tényezők egymásra hatása függvényében lehet komplexitásában elemezni. A három megközelítés között nem lehet sem a Bodó Barna által sugallt, sem más fontossági sorrendet felállítani.

A regionális fejlesztés nem kizárólag jogi kérdés, de jogi kérdés is, és az alábbiakból kiderül, hogy a jogi keretek milyen szerepet játszanak.

14 135. szakasz (2) bekezdés g) pont.

15 Horváth Réka, Veress Emőd: Regionális politika és területfejlesztés Romániában, Magyar Kisebbség, 2003/1, 3-31. o.

16 Bodó Barna: Régió és politika, Magyar Kisebbség, 2003/1, 37. o.

17 Lásd: 1998. évi 151. törvény a regionális fejlesztésről (Románia Hivatalos Közlönye, 1998/256). Módosításai: 2000. évi 268. sürgősségi kormányrendelet, 2001. évi 2. sürgősségi kormányrendelet, 2001. évi 226. törvény, 2003. évi 27. kormányrendelet, 2003. évi 256. törvény.

2. Tényállás: hogyan állunk ma

Az egységes állam doktrínája alapján könnyű értelmezni a jelenlegi helyzetet¹⁷:

- azt, hogy miért nem kaptak a fejlesztési régiók területi-közigazgatási egység státust;
- azt, hogy miért nincs jogi személyisége a Regionális Fejlesztési Tanácsoknak;
- azt, hogy miért határozza meg a törvény nem-kormányzati szervezetként a Regionális Fejlesztési Ügynökséget (ezzel tulajdonképpen kívül utalja az állami szervek és a közigazgatás rendszerén);
- azt, hogy a 8 fejlesztési régió formálisan a helyi közigazgatások társulása, informálisan a régiók teljes központi ellenőrzés és kezdeményezés hatására jöttek létre (és 1998-ban ez is eredménynek számított).

3. A tényállás: „eurokonform”

Nagyon fontos, hogy a fenti helyzet ellenére, a regionális fejlesztés jelenlegi jogi keretei között is meg lehet valósítani az „eurokonform” regionális fejlesztési minimálpolitikát, tulajdonképpen az intézményi hatékonyság alacsony szintje és a szervezet (például a hatáskörrel rendelkező minisztériumok) instabilitása az, ami nem felel meg az EU-nak, ugyanis ez semmi egyebet nem követ, mint a strukturális és a kohéziós alapok megfelelő hasznosítását.

A 2003-as országjelentés is ezeket a gondokat emeli ki, a regionális statisztika, a programok felügyelete és ellenőrzése, a pénzügyi menedzsment és ellenőrzés, a közbeszerzés átláthatóbbá tétele, a Nemzeti Fejlesztési Terv fontossága mellett (a regionális fejlesztés kérdése még nem lezárt tárgyalási fejezet).

A regionális fejlesztés nem a kisebbségi kérdés rendezésének a kerete, amint ezt a közvélemény jó része véli. Az EU tulajdonképpen a 2002. évi 1555. kormányhatározat módosítását óhajtja (2003 februárjában jelent meg, és a közösségi strukturális finanszírozás koordinálásával, megvalósításával foglalkozó intézményeket nevezte meg).¹⁸ A feladatkörrel rendelkező intéz-

mények közül a Fejlesztés és a Prognózis minisztériuma már nem létezik (elődje, az Országos Regionális Fejlesztési Ügynökség szintén megszűnt), és ezen instabilitás az, ami nem tesz az EU-nak. A Fejlesztés és Prognózis Minisztériumának a regionális fejlesztéshez kapcsolódó feladatkörét, a 2003. évi 64. sürgősségi kormányrendelet alapján, az Európai Integrációs minisztérium vette át.¹⁹

Más kérdés, hogy a regionális fejlesztés jelenlegi keretei problematikusak. Egyik ilyen napirenden levő ügy a fejlesztési régiók elhatárolásának a módosítása.

4. A fejlesztési régiók térbeli meghatározása

A Székelyföld gazdasági-szociális problémáinak megoldása lehet a Székelyföld fejlesztési régió létrehozása. Többször elhangozott, hogy a törvényi keretbe minden további nélkül „belefér” a jelenlegi 8 fejlesztési régió átalakítása (Hargita, Kovászna és Maros megyék jelenleg a 7-es Közép Régió részét képezik, Fehér, Brassó és Szeben megyékkel együtt). A fő érv az átalakítás lehetősége mellett az, hogy a törvény a szabad társulás elvére alapoz: a megyei tanácsok, az érdekelt helyi tanácsok beleegyezésével²⁰ döntenek, hogy adott fejlesztési régióhoz tartozzanak.

A problematikus itt a helyi tanácsok beleegyezésének (románul: „acord”) jogi értéke: ha egyetlen helyi tanács azt mondja, hogy nem ért egyet a régióhoz való csatlakozással, akkor megbénul az egész folyamat? Vagy csak, mint egy jogszabály sejteti, csak a regionális fejlesztési programokon keresztül folyósított finanszírozásoktól esik el a nemet mondó helyi tanács?²¹ A beleegyezést a közigazgatási jog kötelező kategóriaként kezeli. Tisztázatlan kérdés, amely a fejlesztési régiók esetleges átalakítása során problémákat eredményezhet.

Hasonlóképpen tisztázatlan a régió működéséhez szükséges kormányvéleményezés²² (románul: „aviz”) értéke: a véleményezés három dolgot is jelenthet a közigazgatási jogban: a/ nem kötelező kikérni; b/ kötelező kikérni, de

18 Románia Hivatalos Közlönye, 2003/70.

19 Románia Hivatalos Közlönye, 2003/464.

20 1998. évi 151. törvény, 4. szakasz.

21 1998. évi 634. kormányhatározat, Románia Hivatalos Közlönye, 1998/379, 3. szakasz (3) bekezdés.

22 1998. évi 151. törvény, 5. szakasz.

tartalma csak ajánlás jelleggel bír, azt figyelmen kívül lehet hagyni; c/ kötelező kikérni és a tartalmát muszáj figyelembe venni. A régiók átalakítása tehát az általános politikai problémákon kívül jogi problémákat is felvet, amelyek remélhetőleg rendezhetőek lesznek. A nem világos jogszabályi háttér kiszolgáltatta a régiók átalakításának a kérdését a politikai akaratnak, és az nem is olyan egyszerű, ahogy néhányan hangsúlyozták. A regionális szerkezet átalakítása ezért elsősorban politikai, és nem jogi kérdés.

IV. Kérdés, (egyelőre) válaszok nélkül

A regionális fejlesztésről szóló csatlakozási fejezet tárgyalása folyamatban van. A kormánynak nincsenek világos elképzelései (ezt bizonyítják az elmentmondásos nyilatkozatok, tervek, elképzelések sorozata, amelyekről érdemes lenne leltárt készíteni). A következő erővonalak, hatások formálják jelenleg a romániai regionális fejlesztés kérdését:

1. Pozitív hatással van az Európai Unió és az Európa Tanács (a Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusán keresztül) tevékenység-

ge, a belső politikai érdekcsoportoknak az ideológiai környezetet figyelembe vevő tevékenysége.

2. Negatív, fékező hatással bír az egységes állam doktrínája és a regionális fejlesztés kérdésének összekapcsolása az autonómiakérdéssel.

Az bizonyos, hogy amíg alapvető kérdésekben nem születik meg a politikai döntés, addig nem lehet törvénymódosításban vagy új törvény kidolgozásában gondolkodni. A politikai döntés pedig rendkívül változatos eredményekhez vezethet, például: a jelenlegi rendszer fenntartása, a fejlesztési régiók határainak módosítása, a fejlesztési régióknak területi-közigazgatási egység jellegét lehet biztosítani (ez alkotmánymódosítást feltételez) stb. Az alapvető és fájdalmas határozat a decentralizáció: a központi kormányzat milyen hatásköréit ruházzuk át regionális szintre, hogy valódi regionális gazdasági fejlesztésről beszéljünk? Ez nehezebb, mint a helyi önkormányzati decentralizáció, mert ehhez még inkább túl kell lépni az egységes állam doktrínáján.

A tanulmány fő tétele az, hogy a regionális fejlesztés jogi szabályozása olyan, mint az azt meghatározó ideológiai háttér. Ha az eszmei alapok változnak, akkor lesz lehetőség tartalmi szempontból is megújult szabályozás kidolgozására.

Problemele actuale ale dezvoltării regionale în România

Actual problems of regional development in Romania