



SAPIENTIA – ERDÉLYI MAGYAR TUDOMÁNYEGYETEM

BODÓ BARNA

*EURÓPAI UNIÓ
ÉS REGIONÁLIS POLITIKA*

TARTALOM

A megtalált régió	17
I. RÉGIÓ, REGIONALIZMUS, REGIONALIZÁCIÓ	
NEMES NAGY JÓZSEF A regionális tudományról	23
BENEDEK JÓZSEF Jelenkori térkonceptiók	43
A. GERGELY ANDRÁS A mai etnoregionalizmus jelensége	65
IVANCSICS IMRE A regionalizáció lehetősége, hatása az önkormányzati struktúrára és működésre	89
BODÓ BARNA Regionalizmus és közigazgatás Romániában	109
KÜRTI LÁSZLÓ Határkutatás – a regionális tudományok új ága?	125
SZABÓ MÁTÉ Civil társadalmi hálózatok, mint a régió és a globális rendszer viszonyának közvetítői	141
II. REGIONÁLIS POLITIKA – SZINTEK, TERÜLETEK, ESZKÖZÖK	
HORVÁTH GYULA A területfejlesztés intézményesülése	157
PÁLNÉ KOVÁCS ILONA Közigazgatási reformok, uniós tagság, regionalizmus	195

KOVÁCS TERÉZ	
A vidékfejlesztési politika alapvető kérdései	241
BEKÉNYI JÓZSEF–BÉRCESI FERENC–NÉMETH JENŐ	
A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere	273
HARDI TAMÁS	
Az államhatárokon átnyúló régiók formálódása	299
DÖRY TIBOR–RECHNITZER JÁNOS	
A regionális fejlődés és az innováció	315
NÉMETH BALÁZS	
A tanuló régió, mint a regionális fejlesztés eszköze	335
CSIZMADIA SZILÁRD	
Regionális különbségek az Európai Unióban és a különbségeket meghatározó tényezők	353
KOLTAI ZOLTÁN	
A versenyképesség regionális dimenziói	367
RECHNITZER JÁNOS	
A Balkán térség az európai regionális politikában	379
BODÓ BARNA	
A romániai regionális politika	395
III. A REGIONALIZMUS KUTATÁSA – MODELLEK ÉS MÓDSZEREK	
LENGYEL IMRE	
A klaszterek alapvető jellemzői	413
BARTKE ISTVÁN	
A területi egyensúlyok	445
PESTI CSABA SZERK.	
Területi adatbázisok	463
KOROMPAI ATTILA	
Regionális stratégiák lehetséges közelítésmódjai	485

IV. MELLÉKLET

VÁNYIK BEATRIX ÖSSZEÁLL.

Az Európai Unió regionális politikája	515
Az EU Fenntartható Fejlődésre vonatkozó megújult Stratégiája	527
The Rediscovered Region	551
Regiunea regăsită	553
A szerzőkről •	555

REGIONALIZMUS ÉS KÖZIGAZGATÁS ROMÁNIÁBAN *

Létezik egy kettős játék: miközben több tudományág képviselői azon vannak, hogy a köznyelvben meglehetősen biztonságosan használt fogalom – a régió – különböző vonatkozásokban kialakult értelmezéseit rendszerbe gyűjtsék, azonközben a politika mesterei irigylendő nyugalommal építik be a régió fogalmát különböző elképzelésekbe, stratégiákba és programokba, anélkül, hogy figyelembe vennék a fogalom többes értelmezését, az egymásnak olykor ellentmondó, kizáró fogalomhasználatot. Aligha hihető, hogy az értelmezések világában gyakorlott politikusok ne volnának tisztában a jelzett helyzettel, minek alapján feltételezhető, hogy az újjászülető (?) Európáról szólók találtak egy fogalmat, amellyel sok minden elmondható anélkül, hogy az elmondottak világosan számon kérhetők legyenek.

A megállapítást a helyzet indukálja.

Van némi megjátszott tudatlanság abban, ahogyan a politika játék-mesterei a régió/regionalizmus/regionalizáció fogalmakkal igen gyakran visszaélve, korunk nagy dilemmáira megoldásokat javasolnak. Talán nincs olyan, közpolitikai jelentéstartalommal és közigazgatási értelmezhetőséggel bíró fogalom, amely annyi dilemmát okoz, mint a régió használata.

Itt illik példával előhozakodni. 2002 októberében a romániai helyhatóságok föderációja és megyei tanácsok országos szövetsége¹ képviselőiben helyi politikusok összesereglettek minden turista kedvenc helyén, Szinaján, hogy a regionalizáció kérdéséről tanácskozzanak. A tanácskozás igencsak fontosnak számíthatott politikuskörökben, ha nem csupán

* A tanulmány eredetileg a Rácz Szilárd (szerk.): *Regionális átalakulás a Kárpát-medencében*. Pécs, Magyar Regionális Tudományi Társaság, 2006. c. kötetben jelent meg (276–289. o.)

1 Hivatalosan, románul: *Federația Autorităților Locale din România és Uniunea Națională a Consiliilor Județene din România*.

az EU-integráció szakminisztere jelent meg a helyszínen két miniszter-társával együtt, de maga a miniszterelnök is. Ezek után nem kell csodálkozni, hogy tiszteletét tette a konferencián az Európai Bizottság bukaresti delegációjának vezetője is. A találkozórol készített – nem a nyilvánosságnak szánt – tájékoztató igazi csemege. A megfogalmazott javaslatokat a matematika uralta, miszerint ha a jelenlegi megyerendszerben a nagy és kis megyék között a területi szorzót 2,5-ről 2-re, a lakossági különbséget jelzőt 3,7-szeresről 1,7-re lehetne csökkenteni, akkor a kialakítandó új struktúrák „jobban megfelelnek bizonyos Európai Unió országok helyzetének és a NUTS 2-es feltételeknek”. Nem az igazodási igyekezettel van gond, hanem azzal, hogy a regionalizáció jelenségét régiós tartalmaktól megfosztva, politikai-közigazgatási játékká alacsonyítják. (Nem kizárt, hogy hozzáfűzik: „Ha az EU-nak ez kell, ám legyen!”) Különben az idézett tájékoztatóban olvashatni *regionális demokráciáról*, s hadd jegyezzem meg, hogy a demokrácia tudományának atya-mestere, Giovanni Sartori a kifejezést 87 kontextusban értelmezte, de a regionális vonzat nála nem szerepel.²

Visszatérve az előbbi fogalomleírástól a jelentéstartalomhoz, valami hiányzik, és nem véletlenül. A regionalizmust nem hoztam kapcsolatba a tudománnyal. Tudatosan. Miközben egyre nő azon tudományterületek száma,³ amelyek fogalomrendszerébe és vizsgálati anyagába bekerül, a regionalizmus-regionalizáció kifejezést politikatudományi szótáiraiban nem találom.⁴ El lehetne játszani a gondolattal, vajon miért maradt ki például egy olyan viszonylag új és tekintélyes kiadványból, mint a 2003-as politikatudományi Larousse, de: érdemes?

Megjegyezném továbbá, szintén bevezető észrevételként, hogy szinte minden összeurópai folyamatokra vonatkozó, közös európai jövőnk kérdéseinek kezelési lehetőségeit taglaló elemzés vagy dokumentum utal a

2 Lásd G. Sartori *Democrazia* c. híres munkájának 1999-es magyar, illetve román kiadását. (A román kiadás az átdolgozott angol kiadás alapján készült, de lényegében ugyanarról a munkáról van szó.)

3 Lásd Benedek József: *A társadalom térbelisége és térszervezése*, Risoprint, Kolozsvár, 2000.

4 Négy ilyen kiadványt néztem meg – J. C. Plano–R. E. Riggs–H. S. Robin: *Dictionar de analiză politică*. Ed. Ecce Homo, București, 1993 (az alapkiadás oxfordi), D. Robertson: *The Penguin Dictionary of Politics: New Zealand*, 1993, G. Hermet–B. Badie–P. Birnbaum–Ph. Braud: *Dictionnaire de la science politiques*. Ed. Armand Colin, 1998 és D. Colas: *Dictionar de gândire politică*. Ed. Univers Enciclopedic, 2003 (alapkiadás: Larousse) – és a regionalizmus/regionalizáció/régió fogalmak egyikét sem találtam meg egyikben sem.

régiókra, a regionalizmusra. Rendelkezünk tehát egy fogalommal, amelynek státusa igazán érdekes: a különben fiatal politikatudomány még nem sorolta be alapvető fogalmainak tárába; (köz)politikai folyamatok elemzői és tervezői a fogalom segítségével keresik bizonyos helyzetek kezelésének a lehetőségét; ugyanakkor a politika szereplői gyakorta visszaélnek vele, de nem világos, hogy tudatosan avagy ismeretek hiánya okán teszik ezt.

Kézenfekvő a kérdés: a Romániával szemben EU-s elvárásként emlegetett közigazgatási reform vonatkozásában a csatlakozási folyamat irányítói miként viszonyulnak a régió kérdéséhez, milyen folyamatokra teszik rá a regionális címkét?

Jelen dolgozat három részre tagolódik. Az elsőben célom a régió-fogalom komplexitása kapcsán bizonyos összefüggések és folyamatok bemutatása, a másodikban a régiókkal kapcsolatos közös európai, illetve egyes országokban létező értelmezéseket veszem számba, hogy záró fejezetként a román gyakorlatot mutassam be, történeti és aktuálpolitikai perspektívából egyaránt.

1. Régió-értelmezések: keret, önmeghatározás, közösségi funkció, eszköz, szereplők szerint

A régió kifejezés szinonimái két csoportba oszthatók: egy meglévőnek tekintett entitásra utaló kifejezésekre (tér, terület, hely), illetve egy lehatárolódási folyamat eredményére utaló fogalmakra (társaság, övezet, zóna, areál, mező, doménium). Nem célom a fogalom filozófiai, szociológiai, földrajztudományi értelmezéseinek a számbavétele,⁵ különben is a politikatudományi közelítésnek megfelelően a térszervező folyamatok eredményeként létrejövő struktúrák és a kialakuló-kialakított funkciók érdekelnek elsődlegesen. A kérdés ugyanis éppen egy kevésbé tárgyalt vonatkozásra, a régió közpolitikai relevanciájára utal.

Mégis jelezni kell, hogy a klasszikusnak mondható hármas tagolásban a társadalomtudományok a régió kérdését a társadalmi térbeliség kontextusában vizsgálják, értvén ez alatt mozgásokat, hálózatokat, csomópontokat, felszíneket, hierarchiákat. A tudomány leírja, értelmezi a régiós képződményeket és folyamatokat, következtetései a társadalom

5 Igen jó összefoglalással szolgál Benedek József: i. m. 1. és 2. fejezetében, utóbbi kötetünkben közöljük.

számára semmilyen előírást nem tartalmaznak, céljuk – mint általában – a megértés. Az ebbe a körbe tartozó leírások szempontjai: struktúra, alapegységek, felosztások, természeti és gazdasági tényezők.

Az antropológia térfogalma az identitásrégió, vagyis szimbolikus tér-kisajátítási eljárásokról, térbeli reprezentációkról szól.⁶ A regionalizmus beépít, ugyanakkor előhív, meglehetősen élességgel, a hétköznapi tudatba, illetve tudatból eseményeket és folyamatokat, hagyományt és napi kulturális értéket, olyan jellemzőket, amelyek által azzá leszünk, amivé etnikailag-kulturálisan lenni akarunk. A regionalizmus révén írjuk be magunkat környezetünkbe, illetve építjük fel önmagunk számára azt a térséget, ahol otthon vagyunk, amelyben és amely által jelenségek és kapcsolatok egyedivé, belsővé válnak.⁷ A térségi azonosulás határai jelölik ki az identitásrégiót.

A politikatudomány regionalizmus-értelmezései nem sorolhatók egyszerűen sem az első, pozitív-szcientistaként emlegetett csoportba, miként nem tartoznak az antropológia tárgykörébe tartozó szimbolikus-informális térreprezentációk közé sem. De mindkettőhöz kötődnek, mintegy összekötik a kettőt, amennyiben az identitásrégió létével kapcsolatos társadalmi képződmények politikai folyamatokat gerjesztő hatására terjednek ki. A politológia értelmezéseit néhány nagy témakör szerint azonosítják, a legfontosabbak: regionalista mozgalmak, regionalista pártok, regionális-kulturális autonómia, államszerkezet-szuverenitás, regionális civil hálózat. A politológia regionalizmus-vitájának alapfogalmait a képviselt politikai folyamatok szerint foglalta össze Szabó Máté.⁸ (Lásd az alábbi táblázatot.)

A regionalista politikai gondolkodás és társadalmi cselekvés ezek szerint három kritériumnak feleltethető meg: homogén térre vonatkozik; a fölérendelt téregységből egy térkomplexumot kiemel; a kiválasztott téregységet a társadalmi-politikai rendezőelvek foglalatának tekinti.⁹

A politológia regionalizmus-értelmezései választott témánk, a köz-igazgatás vonatkozásában a regionális autonómiát illetően érdemelnek külön figyelmet, bár – miként látni fogjuk – ezt a kérdést akár félre is

6 Vö. A. Gergely András: *Tér, idő, határ és átmenet – Politikai antropológiai esettanulmányok*. Budapest, MTA Politikai Tudományok Intézete, 86. munkafüzet, 2001.

7 Vö. Bodó Barna: *Politica regională și dezvoltarea teritoriului*, Timișoara, Fundația Diaspora, 2003. 1. fejezet.

8 Szabó Máté: *Civil társadalom – globalizáció – regionalizmus. Magyar Kisebbség* 2003/1. 287.

9 D. Gerdes szerint, idézi Szabó Máté: i. m. 287.

tehetjük, hiszen az EU-csatlakozás folyamatán nemrég túljutott vagy a belépés küszöbén álló országok esetében igazi regionális autonómia nem létezik.

1. táblázat. *A regionalizmus céljai*

A régiók különállását megalapozó elképzelések	A regionalizmus céljai		
	Autonómia	Föderalizmus	Szeperatizmus
A társadalom mint „természetes organizmus”	Kultúr-autonómia	Szubszidiaritás	Etnonacionalizmus
Az állam a politikai akaratképzés „szuverén” letéteményese	Decentralizáció	Vertikális hatalommegosztás	Elitkonkurencia Legitimációs válság Kormányozhatatlanság
Társadalom és állam unitárius-republikánus egysége	Dekonzentráció	Vertikális feladatmegosztás	Dezintegráció és polarizáció centrum-periféria között

Forrás: Szabó M.: i. m.

Amikor az állam tagolja a teret a modern társadalmakra jellemző módon, akkor regionalizál, vagyis bizonyos elvek – szubszidiaritás és decentralizáció – figyelembevételével teljesít közösségi funkciót, tehát közigazgatás társadalmilag visszaigazolt célok – létező erőforrások maximális kiaknázása, gazdasági növekedés és társadalmi kiegyenlítődéssel – elérése érdekében. Az intézményesült térstrukturálást nevezik egyes szerzők normatív-formális regionalizálásnak.

Az állami-intézményes térstrukturálás kapcsán merül fel a legitimitás kérdése, hiszen a mindig létező identitáselemek másként tagolhatják ugyanazt a teret, mint a központi hatalmi szándék. Ez akkor is igaz, ha a hatalomgyakorlás választásokhoz kötött periodicitása politikai változásközpontú és változó programokat jelent, ugyanis ez a közigazgatási térszerkezetet ritkán érinti. A térszerkezeti struktúra sajátos reprezentációja, az etnoregionalizmus „izmus” volta, mozgalmi háttere és jellege helyi csoportérdek-reprezentációt és politikai céltételezést is jelenthet, vagyis a nemzetet képviselő állam stratégiái olykor szembehelyezkednek a lokálissal, és az államépítő-nemzetépítő stratégiák hosszú távúak.

Az állami-intézményes regionalizáció által követett célok szerint létezik politikai-legitimációs szerep, gazdasági-közpolitikai szerep és közigazgatási-adminisztratív szerep. Ezen klasszikusnak mondható szerepek mellé társítható a legfrissebb, az európai uniós csatlakozás folyamata okán jelentkező: a forrásszerzés. Ezt a szerepet a korábbiaktól eszköz jellege különbözteti meg. Ugyanis az államok és régiók Európájába belépésre készülő tagországok olyan régiókat hoztak létre, amelyeket

az érdemi, közigazgatási funkciókkal is rendelkező régiók ellentételezéseként formainak-formálisnak kellene neveznünk, hiszen ezek az ún. gazdasági-statisztikai régiók sem közigazgatási, de még identitásrégióknak sem feleltethetők meg.¹⁰ Ezek társulásnak tekinthetők, de nem valamilyen közfeladat jegyében hozták ezeket létre, hanem bizonyos források potenciális jogalanyaként. Létüket indokló szempont: az uniós finanszírozási rendszerben létezik egy olyan regionális szint,¹¹ amelynek megfelelője Közép-Kelet-Európa legtöbb országában nincs meg, minek okán az ennek a szintnek megfelelő európai forráselosztásból az illető országok kimaradnának.

A statisztikai régiók Európa felzárkózó országaiban való megjelenése nem váltott ki Nyugaton semmilyen elítélő reakciót, ugyanis éppen a fejlett Nyugat országaiban indult el az a folyamat, amelynek eredményeként a közpolitikai célok a közigazgatási feladatoktól egyre inkább elkülönülő diskurzusban jelentek meg. Mi több, közösségi céltételezésekben utóbbiak elé kerültek. A régiók közötti szociális-gazdasági különbségek, mint társadalmi mozgásokat indukáló potenciálkülönbségek kezelése, természetes módon követelte meg az illető szint fölötti cél- és feladattételezést, miáltal a létező régió-olvasatok mellé egy újabb rendelődhetett, amely régiós szinten kezelendő, de a régiók feletti (országos) szinten megfogalmazott és elfogadott programokat jelent. Ezt akár globalizációs hatásként is értelmezhetjük, amikor a nagyobb térségekben való építkezés okán kialakuló mozgások hatásainak kezelési igénye olyan struktúrákat gerjeszt, amelyek mögött nincs helyi térszervező folyamat.

10 A regionalizmussal foglalkozó szakirodalom normatív-formális regionalizációként beszél közigazgatási térfelosztásról s mellé rendelt közpolitikai feladatstrukturalásról. Ami az EU-integráció jegyében több országban – Magyarországon, Romániában – bekövetkezett, már nem nevezhető formális regionalizációnak, hiszen a kifejezés „foglalt”. Az érdemi regionalizáció jegyében létrehozott struktúra jellemzői a jól meghatározott területeken választások révén kialakuló döntéshozatali és végrehajtási intézmények, és az ezek működését szolgáló anyagi források megléte.

11 Ez az ún. NUTS-rendszer, mely szerint az EU-s tagországok központi és helyi közigazgatási szintjei közötti regionális struktúrákat 3, a két – állami és települési szint – végpontot is ideszámítva 5 konvencionálisan megalkotott csoportba analizálják szét.

2. Régió és közigazgatás: USA, Európai Unió, Közép-Kelet-Európa

Mindenekelőtt jelezném, mivel nem foglalkozom: az országhatáron átnyúló eurorégiókkal, illetve azokkal a nagy földrajzi egységek által strukturált régiókkal, amilyen Skandinávia vagy a mediterrán térség. Ugyanakkor régión olykor regionális feladatokat kell érteni, kontextustól függően.

Indító tétel: európai uniós regionális politika létezik, de ezt nem, vagy csak áttételesen lehet önkormányzatiságként értelmezni. Az önkormányzatiság az állami alatti szintek vonatkozásában néhány feltétel teljesítését jelenti,¹² ezek elfogadása viszont az országok politikai rendszerének fejlődésében gyökerezik. Tehát a feltételeknek való megfelelést illetően jelentős különbség tapasztalható az egyes tagországok helyi-regionális közigazgatását illetően. Általánosan elfogadott közös modell nem létezik, hiszen az olyan mértékű beavatkozást jelentene az egyes országok belügyeibe, amit aligha lehetne elfogadtatni.

Nem alakult ki kölcsönösen, mindenki által elfogadott álláspont az elképzelt európai gazdasági egység kialakítását célzó stratégiai kihívások és az EU regionális és strukturális politikáját jellemző sajátosságok és feltételrendszer vonatkozásában. Miközben a gazdasági egység a közös célok prioritását jelentené bizonyos helyi-sajátos célokkal szemben, az EU-s regionális és strukturális politika arról szól, hogy a tagországok miként képesek minél több pénzt visszazivattyúzni a közös kosárba befizetett összegekből. Ezért állíthatja teljes joggal Roland Sturm, hogy az EU regionális és strukturális politikája céltételezéseiben és végrehajtásában is levált az európai integrációs logikájáról.¹³

Az uniós Európa fő céljai a stabilitás, kiegyensúlyozottság, és a regionális politikát ennek rendelik alá. A közigazgatási funkció rovására előtérbe kerül a közpolitikai, vagyis olyan regionális politika kialakítására törekednek, minek eredményeképpen a régiók „kibírják” a fellépő gazdasági nyomást, el kell kerülni, hogy a két végletet jelentő vágtázó fejlődés, illetve hátrányos helyzetből fakadó lemaradás, a kettő közötti feszültség következtében fellépő hatások európai léptékű migrációs

12 A helyi autonómia feltételei: időszakos, szabad választások; pontosan meghatározott feladatok; megfelelő végrehajtás; anyagi források.

13 R. Sturm: Az EU regionális és strukturális politikájának jellemzői. In: *FES-Tallózó* 1998. 18. 12.

folyamatokat indítsanak el. Ennek az értelmezésnek megvan a maga logikája, bár idevágóan is léteznek viták. Hiszen a kiegyenlítés politikája a különbségek felszámolását célozza meg, miközben a területiség sajátossága éppen a különbségek meglétéhez kötődik, még akkor is, ha a térség folyamatosan alakul, szerkezete átrendeződik.¹⁴ Ebből fakadó szemléletváltás, amely a regionális politikával immár nem a különbségek felszámolását, hanem a sokszínűség érvényesítését és kezelését célozza meg. Beszélnek eszerint modern és posztmodern regionális politikáról, a különbségeket W. Stöhr nyomán a 2. táblázat foglalja össze.¹⁵

A szemléletváltás során a szervezeti formát illetően felértékelődnek a lokális-regionális szintű struktúrák, vagyis az önkormányzatiság fontossága növekedőben van. A megválaszolandó kérdés, miként mutatkozik ez meg az önkormányzatok jogállását, kormányzati szerepét és lehetőségeit illetően.

A válasz feltételezi annak bemutatását, hogy a klasszikusnak mondható önkormányzatiság-értelmezés miként viszonyul a régiók kérdéséhez. S mivel a közpolitikai irányultság elsőként az Egyesült Államokban jelentkezett, érdemes az USA-beli helyzet számbavételével indítani. A John J. Gargan által szerkesztett *Handbook of Local Government Administration*¹⁶ a regionalizmus kérdésének tárgyalását ügynökségekkel kezdi, s mindjárt az elején jelzi, hogy a regionális politika végrehajtói a regionális tanácsok és a regionális ügynökségek.

A regionális tanácsok az önkormányzatok önkéntes szövetkezése révén jönnek létre, és a szövetkezés alapjaként a szerző 111 különböző célt jelöl meg.¹⁷ Bár már a '60-as évek végén a regionális tanácsok a tagállamok politikai alegységeiként is szerepelhetnek, nem tekinthetők önkormányzatnak a szó igazi értelmében. Nincsenek közvetlenül választott vezetőik – egy kivétellel: Portland, Oregon –, illetve létezik kinevezett döntéshozó testület is (Minneapolis St. Paul régió), általában delegálás révén hozzák létre vezető testületeiket, ami azt jelenti, hogy nem tekinthetők a helyi autonómia megnyilvánulási formájának.

14 Lásd Bodó Barna: *Talpalatnyi régióink*. Kolozsvár, Komp-Press Könyvek, 2003. 274–275.

15 W. Stöhr: *Regional policy at the crossroads: an overview*. Idézi: Rechnitzer János: *Területi stratégiák*. Budapest, Dialóg-Campus, 1998. 25.

16 J. J. Gargan (ed.): *Handbook of Local Government Administration*. New York–Basel–Hong Kong, Marcel Dekker Inc., 1997. Chapter 18: *Coping with Externalities: Regional Councils and Challenges of Management and Governance*. 419–436.

17 Gargan: i. m. 420.

2. táblázat. *A regionális politikák jellemzői*

Jellemzők	Modern	Posztmodern
Alapvető irányultság	Dichotóm: fejlett/ elmaradott	Többoldalú (különböző regionális szerkezeti hiányosságok)
Stratégia jellege	Regionális növekedés	Regionális innováció
Szervezeti forma	Centralizált, államilag irányított és támogatott	Decentralizált, lokális és regionális szint szerepe meghatározó
Szemléletmód	Interregionális újraelosztás	Belső régiós források mobilizálása
Főbb fejlesztési irányok	Anyagi tőke Növekedés (mennyiségi) Feldolgozóipar Projektok Néhány nagyvállalat és projekt	Információ, innováció, technológia Flexibilitás (minőségi) Szolgáltatások, ágazatok közötti kapcsolatok Programok Kis- és középvállalkozások és programok sokasága
Beavatkozási területek	Földrajzilag lehatárolt probléma-térség „Tervezett” növekedési centrumok	Gyorsan változó, folyamatosan alakuló probléma-térség „Spontán” helyi forrás mobilitás

Forrás: W. Stöhr: i. m.

Az EU-s országok gyakorlata ezen a téren, jeleztem, roppant sokszínű. Mindenekelőtt a fogalomhasználat kérdése merül fel, ugyanis amit ma regionális politikának, régiók létehez kötődő (köz)igazgatási feladatnak tekintünk, azt hosszú ideig és igen sok országban önkormányzati együttműködés, illetve integráció címszó alatt tartották nyilván.¹⁸ Amennyiben az integrációt nem korlátozzuk az állami intézményeknek a községi-városi státusz elnyerését-elvesztését szabályozó tevékenységére, a társulás lehetőségét és módozatait kell számba venni. Szükséges-e az alkotmányban a társulási szabadságnak korlátoktól mentes kinyilvánítása, ugyanis a szubszidiaritás fokozott érvényesítése könnyen okozhat olyan helyzetet, amikor az önkormányzat nem rendelkezik a közigazgatási erővel, amely biztosítaná a ráháruló feladatok teljesítését? A két szempont tehát a demokrácia és a gazdasági teljesítőképesség, illetve érdek, amelyek összehangolása jogi dilemmákat vet fel.

Létezik-e, illetve szükséges-e a társulási jogot részletekbe menően szabályozni? Mivel a társulások alanyai az önkormányzatok mellett lehetnek gazdasági és civil szervezetek, de akár természetes személyek is, a feladat jellegétől és a jogi normáktól függően, el kell döntenet, mire és kik szövetkezhetnek. Az önkormányzati társulások alakítása által sérül a demokrácia elve, mert az illető képviselő-testületek a társulások létrehozatalával olyan feladatokat delegálnak más struktúráknak, amelyek teljesítése az ő felelősségük. A jogalkotó maga is többnyire függőben

18 Lásd: Somlyódyne Pfeil Edit: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2003.

hagyja a kérdést, hiszen nem szabályozza azt a helyzetet, amikor az önkormányzat képtelen ellátni alapfeladatait.

Az EU-s országok látható módon nem is törekednek egységes rendszer kialakítására. A német jogrendben a községek alapjoga, hogy a helyi közösségek ügyeit a törvényes keretek között saját felelősségük alapján intézzék. Az osztrák alkotmány különbséget tesz saját és átruházott hatáskörök között, és az integráció 7 változatát jelöli meg. A belga alkotmány a városok és községek közötti szövetségeket külön törvény által engedi létrehozni. Hollandiában az ország természetföldrajzi helyzetére való tekintettel lehetségesek a szövetségek, de az alkotmányban csak a vízszabályozási társulások nevesítése történt meg. A társulások igazgatási szerveinek állami felügyeletét külön törvény szabályozza. Spanyolország alkotmányában szerepel a községcsoportokból alkotott helyi területi egység, ilyen egységek egy-egy tartomány keretén belül hozhatók létre.¹⁹

A magyar önkormányzati rendszert szabályozó normák ellentmondásos helyzetet idéznek elő: miközben az alkotmány megengedi a társulást, az önkormányzati törvény előírja, hogy a társulás nem eredményezheti az önkormányzati jogok sérelmét. Csakhogy bármilyen társulás az önkormányzati jogok sérelmével jár, vagyis az ebben a helyzetben mutatkozó lehetőségek bármelyike vagy normát sért, vagy nem megfelelő, mert szakszerűtlen és/vagy gazdaságtalan megoldás. Ebben a helyzetben merül fel a kötelező társulás jogának az intézményesítése. Erre vonatkozóan eléggé általánosnak tekintett vélemény, hogy ha az önkormányzati szférába történő állami beavatkozás nem hatalmasodik el, a kötelező társulás intézménye alkalmazható.²⁰

3. Régió és közigazgatás Romániában

A regionalizmus kérdése mindegyre visszatérő toposza a romániai közbeszédnek, mindenekelőtt azért, mert sokan a regionalizmus kapcsán kialakuló folyamatoktól várják azon elvárások teljesülését, amelyek a naggyá vált Románia közel 100 éves történetében mindmáig kezelhetetlen problémájának bizonyultak. A centrum-periféria szembenállásban a központ érdekeit mindmáig erőszakosan érvényesíti, a helyi közösségek demokráciában megadandó (elismerendő) jogosítványait jobbra

19 A bemutatott példák forrása: Somlyódyné Pfeil Edit: i. m. 116–118.

20 Somlyódyné Pfeil Edit: i. m. 122.

csak névleg ismeri el. Az állítás valóságtartalma nem csupán a romániai helyhatóságok (és nem önkormányzatok) történetével példázható,²¹ hanem azzal is, hogy a regionalizmus EU-s kihívásaira milyen bukaresti válaszok születnek.²²

A román politikai elit viszonyulása a régió-kérdéshez sajátos kettősséget mutat. Miközben az országban a regionális különbségek jelentősek, és a regionális identitás karakteres megnyilvánulásaival a közélet megannyi területén találkozhatunk, a központi (nemzeti?) politika ezek létéről nem vesz tudomást. A regionális-helyi identitások nem csupán eltérő kultúrát és (olykor) más nyelvet jelentettek, de jelentős különbségeket a közigazgatási gyakorlatot illetően is. A jogalkotás folyamata ekként az EU-s kihívások és nemzeti kényszerek közötti szűk közös sávban valósul meg, mindkét oldalon az átmenetiség érzetét keltve.

Mind a román regionalizmusnak, mind a közigazgatási reformnak megvannak a saját külön pályái, ezek találkozásai a már jelzett elméleti

21 Romániában az önkormányzatiság érvényesítésére az első kísérletek 1989 utániak, azelőtt a helyi közigazgatás csak nevében volt helyi, minden szinten a politikai központ érvényesítette akaratát és érdekeit, utasításos-rendeleti úton. 1919-ben az addigi helyhatóságokat felfüggesztették, s bár időközi tanácsokat hoztak létre, az igazi hatalom a kormány helyi képviselőjének, a prefektusnak a kezében összpontosult. 1925-ben megszületett a közigazgatás egységesítéséről szóló törvény, amely az 1923-as alkotmány után és némiképpen a szellemében kívánta rendezni a kérdést. Ugyanakkor királyi rendelettel új megyefelosztást vezettek be: változtak megyehatárok, új megyeszékhelyeket jelöltek ki. Talán nem meglepő, hogy az Erdélyt és Bánságot egyféle belső gyarmatként kezelő központ éppen a frissen szerzett területeken eszközölte a változtatások nagy részét. 1929-ben a parasztpárt – Erdélyben felnőtt, a Monarchia politikai hagyományait ismerő és értékelő politikusai – által kezdeményezett új közigazgatási törvény halovány kísérlet az önkormányzatiság bevezetésére, amennyiben decentralizál. E törvény értelmében a kisebbségi egyházak egy képviselője bekerült a helyi közhatalmi testületbe. A következő közigazgatási törvény születési éve 1936, amely választójogot biztosít azoknak a nőknek, akik a többségi nemzet közművelődési vagy jótékonyági szervezeteiben tevékenykednek – miközben a rendelkezés a kisebbségekre nem vonatkozik. 1938 ismét változást hoz: az új alkotmány alapján új közigazgatási törvény és beosztás lép érvénybe. Új elem a tartomány, következnek sorban a megye, járás és település. Csak a település és a tartomány rendelkeznek jogi személyiséggel, és mind a tíz frissen kialakított tartomány román többségű. Ami a kommunizmus alatt történt, azt önkormányzatiságként nem lehet értelmezni.

22 Liviu Căpraru kormányzakerítő egy elemzésében egyrészt elismeri, hogy Romániában a regionalizmusnak erős gyökerei vannak, másrészt siet leszögezni, hogy a regionalizmus nem jelenti egykori, nemzeti alapon szerveződött regionális alakzatok felélesztését. Az árulkodó kitétel a „nemzeti alapokon szerveződött” alakzatok, ugyanis ilyenek létét 1919-ben nem lehet kimutatni.

pontok kivételével a napi politika kényszermozgásai által jönnek létre. Miközben a regionális politika jelentős részben a közös EU-s megállapodások függvénye, a közigazgatásra vonatkozó normarendszer előkészítésében és elfogadásában a közös európai politikának nincs igazán nagy szerepe.

A romániai regionális politika²³ jelentős késéssel indult, pontosabban mindaddig nem történik semmi ebben a vonatkozásban, amíg meg nem nyílt Románia számára az EU-s csatlakozás lehetősége.²⁴ Azóta a regionalizmus kérdése szakmai és politikai viták előterében áll. A szakmai vitát túlnyomórészt közpolitikai jellegűnek minősíthetjük, ugyanis területfejlesztésként értelmezett politikáról szól. Ez akkor válik fontossá, amikor a regionális középszintet alkotó térségek kialakítása megtörténik, ugyanis nincsenek tekintettel sem létező regionális identitásokra, sem olyan, közpolitikai szempontból meghatározó szempontokra, mint a sikeres régió strukturális előfeltételei.²⁵ A 2004/315-ös törvény által változatlanul hagyott régióalkotási gyakorlatnak sok a bírálója mind szakmai,²⁶ mind politikai oldalról.²⁷

23 A román szakmai nyelvben a *területfejlesztés* megfelelője a *dezvoltare regională*, vagyis egyenértékűvé válik a terület a régióval, aminek a politikai értelmezésben és a közbeszédben is megvan a kihatása.

24 Egyetlen adat ide vonatkozóan: 1993-ban a Kárpátok Eurorégióba való belépési szándékuk kinyilvánításakor Szatmár és Máramaros megye akkori tanácselnökeit a kormány figyelmeztette, kezdeményezi leváltásukat, ha a belépési nyilatkozatot aláírják. Erre csak 1997-től, a jobboldali (Demokrata Konvenció vezette) koalíció kormányra kerülése után nyílt meg a lehetőség.

25 Az 1998/151-es törvény értelmében kialakított 8 statisztikai-fejlesztési régió esetében olyan területlehatárolások történtek, amelyeket területfejlesztési szempontból szinte valamennyi régió vonatkozásában bírálni lehet. Például az Észak-Nyugati régió (Bihar, Szatmár, Szilágy, Máramaros, Beszterce-Naszód-Kolozs megyék) területén nincs egy olyan város, amely a térség központjaként működhetne, ilyen struktúrában minden nagy város peremre kerül, illetve korábbi térstrukturáló szerepük megmarad, a fejlesztési régió formálissá válik.

26 Lásd többek között: Benedek József: A régióalkotás és a régióalkotás dilemmái. In: Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2004–2005*. 255–263.

27 A parlamenti pártok közül az RMDSZ fogalmazott meg több alkalommal kritikát. A székelyföldi megyék tanácselnökei a 2004-es törvény elfogadása előtt azt indítványozták, hogy jöjjön létre székely régió. Civil vonalon előbb az Erdély-Bánság Liga tett közzé egy regionális szintre is kiterjedő decentralizáció-tervezetet 2001 nyarán, majd a kolozsvári Provincia-csoport jelenítette meg kritikus álláspontját egy *Memorandum*ban 2001 decemberében, hogy a marosvásárhelyi Pro Európa Liga rendezvények sorozatát szentelje a kérdésnek, 2002-től kezdődően. A civil szférát jelentős mértékben aktivizálta ebben a vonatkozásban az ún. *Gross-jelentés* a regionalizmus kérdéséről, amelyet az Európa Tanács 2003 júniusában

A regionális politika felelős testületei a regionális fejlesztési tanácsok, nincs semmilyen legitimációjuk, ugyanis nincs jogi személyiségük és hatósági jellegük sem, a regionális fejlesztési politika végrehajtói, az ügynökségek pedig nemkormányzati szervként működnek. Annak ellenére, hogy egy sor fenntartás fogalmazható meg ezzel a rendszerrel kapcsolatosan, ez EU-konformnak minősült, s a csatlakozási tárgyalások során az illetékes fejezetet sikerült lezárni.²⁸ Ennek ellenére a változtatás igénye létezik, ezt a kormány is elfogadja.

A Tăriceanu-kormány programja külön foglalkozik a vidékfejlesztéssel és külön a területfejlesztéssel – ez utóbbival regionális fejlesztés címszó alatt, a román szaknyelvnek megfelelően. Közpolitikai és intézményi szinten jelöl ki feladatokat, utóbbiak egy részét a közigazgatási reformhoz köti, és decentralizációs szándékként lehet értelmezni. Tételen tartalmazza a fejlesztési régiók átszervezését, a cél „számuk növelése földrajzi, társadalmi-gazdasági és kulturális kritériumok figyelembevételével, és az európai előírásokra való tekintettel.”²⁹ Az európai előírásokra való utalás ez alkalommal is értelmetlen, régiólehatárolási kérdésekben nincs EU-s normatíva, ez minden ország esetében belügy.³⁰ A kormányprogram természetesen nem jelöli meg az új régiólehatárolás elveit és szempontjait, pedig a kérdés lényegét itt kell keresni. Egyelőre ezt a kérdés senki nem tematizálta még a román nyilvánosságban, az érdekelt és egy vitában potenciálisan részt vevő szereplők teljesen átengedik a színpadot a kormányzati tényezőknek.

2005-ben a kormány a parlament elé terjesztette a közigazgatási reform törvénycsomagját, amelyben a 4 tervezet közül az egyik a helyhatósági törvény módosítására vonatkozik. Figyelmet érdemlő a tervezet egyik cikkelye, amely a kistérségi politika törvényes kereteinek a kialakításaként értelmezhető. A javaslat tartalmazza közösségi társulások létrehozásának a lehetőségét, miszerint helyhatóságok szövetkezhetnek bizonyos feladatok teljesítésére, a megyehatárookra való tekintet nélkül.

fogadott el, és amelyet újabb dokumentumok követtek (2004/186-os rezolúció, 2004/156-os ajánlás) a regionális autonómiát illetően.

28 Az EU-s kifogások a rendszer stabilitásával és hatékonyságával voltak kapcsolatosak.

29 Lásd: *Programul de Guvernare 2005-2008 (Kormányprogram)*. Bukarest, 2004. december, 78.

30 Ezzel a kérdéssel kapcsolatosan léteznek eltérő értelmezések: az EU eredménycentrikusan kezeli ezt a kérdést: addig nem szól bele strukturális kérdésekbe, ameddig ezek valamilyen eredmény elmaradása okán nem veszélyeztetik a közös célok teljesülését.

Ezt azért kell külön kiemelni, mert a megyerendszer kialakításakor a hagyományos kistérségi szerkezetet több esetben nem vették figyelembe, s a mostani tervezet lehetővé teszi a létező kohéziós erők szabad érvényesülését.

Különb en a közigazgatási reform keretébe illeszkedő regionális reformnak ki kellene terjednie a régió státusára és lehatárolási módjára egyaránt. A szükségesnek vélt változtatások szakmai vitájának néhány olyan szempontot kellene figyelembe vennie, amelyekre a magyarországi IDEA-program keretében elkészült elemzések kitérnek. A *regionális politika közigazgatási feltételei* c. munka³¹ a csatlakozás küszöbén álló Magyarországon vizsgálta meg, miként kellene/lehetne továbblépni az EU-s regionális kihívás (értsd: finanszírozási rendszer) és a magyar közigazgatás reformját illetően. A regionális intézményrendszer kialakítása szerkezeti szempontból jelentheti autonóm formációk (tagállamok, autonóm területek), önkormányzati formációk (választással létrehozott vezető testületek, önkormányzatok társulása), illetve területfejlesztési formációk (területi önkormányzatokból álló fejlesztési egység, államigazgatási egység). Horváth M. Tamás³² mindenik változatra példával is szolgál, a román gyakorlat – nem említi – a harmadik csoport első változatába sorolható. A regionális intézményrendszer kialakításakor figyelemmel kell lenni a térség-szervezői funkcióra (területrendezés, területfejlesztés, kiegyenlítés, felzárkóztatás), közszolgáltatási funkcióra (közüzemek, környezetvédelem), stratégiai funkcióra (térségi kohézió, marketing, kapcsolatépítés. E szempontok figyelembevételével szervezetként a regionális intézmény elképzelhető:

- választott szervként (regionális önkormányzat),
- önkormányzati társulásként (kötelezően létrehozandó hivatali szervezettel),
- államigazgatási hivatalként (regionális közigazgatási hivatal, dekoncentrált szervek),
- társadalmi érdekegyeztető fórumként (gazdasági érdekegyeztetés és civil érdekképviselő),
- EU-források felhasználásával folytatott regionális fejlesztési feladatok ellátása (lehet: irányító hatóság, kifizető hatóság, ellenőrző hatóság).

31 Horváth M. Tamás (szerk.): *A regionális politika közigazgatási feltételei*. Budapest, IDEA-MKI, 2004.

32 Horváth M. Tamás: *A regionális intézményrendszer: szervezeti rend és működés*. In: Horváth M. T.: i. m. 11.

A román változat az utóbbi kategóriába sorolható, ami azt jelenti, hogy nem kapcsolódik a közigazgatási reformhoz, hiszen a regionális intézménynek nincs közigazgatási funkciója. Ezért a kormányprogram kitétele, miszerint a regionális politika intézményi reformját a közigazgatási reformhoz köti, úgy volna értelmezhető, hogy napirendre kerül(t) a rendszeren való változtatás kérdése. Jeleztem, ennek ez ideig nincs nyoma. A kormányprogram a közigazgatási reformra vonatkozó 11. fejezetében első helyen szintén a szolgáltatások, tehát a közpolitikai szempontok szerepelnek, ezt követi a decentralizáció kérdésköre, harmadikként jelölik meg az intézmények menedzsmentjével kapcsolatos terveket.³³

Elvi kérdésként fogalmazható meg: a tervezett reform mennyire lesz mélyreható, feltételezi-e az alkotmány újabb módosítását? Ezzel kapcsolatosan Veress Emőd válasza a következő: „... a helyi közigazgatásra vonatkozó alkotmányos szabályok túl általánosak és olyan mértékben hiányoznak a garanciális elemek, hogy egyformán lehetséges decentralizált vagy dekoncentrált elemeket túlsúlyban felvonultató helyi közigazgatás kiépítése. Az alkotmányos keretekbe a valódi önkormányzatiság éppúgy belefér, mint a „hibrid” elemeket felvonultató helyi közigazgatás.”³⁴

A helyi közigazgatásra³⁵ vonatkozó alkotmányos előírások azért érdemelnek külön figyelmet, mert magyarázatul szolgálnak a román közigazgatás fogalomhasználatára és intézményi viszonyaira. A román alkotmány szerint a helyhatóságok kialakítását bizonyos elvek – decentralizáció, helyi autonómia és dekoncentráció) teszik lehetővé.³⁶ A helyhatósági törvény szintén az alkotmányban felsorolt elvekre hivatkozva hozza létre a települési és megyei tanácsokat. Tehát nem egy létező helyi közösség kapja meg a jogot ügyeinek intézésére,³⁷ hanem értelemszerűen a központi hatalom ad át jogosítványokat a helyi hatóságoknak, az idézett elveknek megfelelően.

33 Kormányprogram: i. m. 50–57.

34 Veress Emőd: A közigazgatás reformja Romániában (2003–2004), In: Bodó Barna (szerk.): *Romániai Magyar Évkönyv 2004–2005*. 199–212.

35 A román közigazgatásban önkormányzatok helyett helyhatóságokról van szó, ami nem jelent egyszerű szóhasználati különbséget.

36 Szöveg szerint: „Administrația publică din unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe principiile descentralizării, autonomiei locale și deconcentrării serviciilor publice.” In: 2003-as Alkotmány, 120. cikkely 1. bekezdés.

37 Az EU-s országok többségében és az 1985-ös Európai Önkormányzati Charta szerint is az önkormányzás joga a helyi közösséget illeti meg.

4. Következtetések

- Általános észrevételként fogalmazható meg az, amit esetenként már jeleztem: az európai közigazgatási gyakorlathoz való igazodás során az alapokig a reformkezdeményezések nem hatoltak le, és ezt az európai elvárások eredménycentrikussága lehetővé teszi.
- A regionális politikáért felelős testületek vonatkozásában a román megoldás egyedi, amennyiben civil szervezetként határozza meg a felelős intézményt, de a civil szféra érdekeinek képviselője nincs eleve biztosítva.
- A közigazgatás és a regionális politika reformja a létező gyakorlat alapján kölcsönösen nem feltételei egymásnak: elképzelhető mindkét területre kiterjedő reform, de az is, hogy a két folyamat egymással párhuzamosan zajlik.
- Azonosítható a központi hatalom azon szándéka, hogy a regionális politikát kimondottan közpolitikai síkra terelje, olyan kezdeményezések nem kapnak szabad utat, amelyek a regionális identitás figyelembevételével kisebbségek részére valamilyen autonómia létrehozását jelenthetnék.

Végezetül azt is mondhatnánk, hogy a regionális politika vonatkozásában némi európai tanácstalanság fogalmazható meg, nincsenek egyértelmű és minden tagországon egyformán számon kérhető elvárások. Talán mert minden ország mindennél fontosabbnak tekinti a saját játékterét, a lehetőségét annak, hogy a regionalizációt politikai eszközként szabadon használhassa.

A ROMÁNIAI REGIONÁLIS POLITIKA

1. Általános keret

A *régió fogalma* általánosságban a térség, terület szinonimájaként egyfajta tércategóriát jelent. A fogalom alatt egyedi sajátosságokat felmutató, valamilyen közös jellemzőket magában foglaló, s ezek alapján földrajzilag elhatárolható területi egységet értünk.

A *regionalizáció* fogalmán az államoknak a régiókkal szembeni politikáját kell érteni, mely során a központi hatalom adminisztratív, politikai, oktatási és gazdasági hatásköröket ruház át az állam alatti szintekre. A *regionalizmus* fogalma alatt azt a folyamatot értik, melyek során a régiók a központi kormánnyal szemben egyre nagyobb függetlenségre és autonómiára tesznek szert, és jogaikat és hatáskörüket a központi kormány rovására igyekeznek növelni. Míg tehát a regionalizáció *föntől lefelé* ható folyamat, addig a regionalizmus *alulról felfelé* építkező folyamat.¹

Szociológiai kutatások kimutatták, hogy a *régió lényegét* jeleníti meg a gazdasági együtvé tartozás. Ugyanakkor eléggé általános vélemény, miszerint bármely régió léte sajátos szellemiséget is feltételez. Ebből szinte következik, hogy a régió lényegéhez tartozik a közös történelmi múlt, a tradíció, illetve a nyelvi-kulturális összetartozás. Ez utóbbi tényező már nem csupán ideológiai, hanem igazgatási szempontból is igen fontos. Ugyanis a közigazgatás szintrendszeri nem egyfajta automatikus részekre bontását jelentik a térnek, hanem az egyes szintekhez a különböző társadalmi szférák jellegzetes szereplői (nemzetközi, országos, megyei, helyi szerveződésű és hatókörű intézmények, szervezetek, gazdálkodó egységek) tartoznak, sajátos jegyekkel, érdekekkel, feladatokkal és kötelmekkel.

¹ Lásd Bodó Barna: *Politica regională și dezvoltarea teritoriului*. Timișoara, Diaspora-Marineasa, 2003. 1. fejezet.

Amikor tehát *regionális politikáról* szólunk, akkor könnyen abba a hibába eshetünk, hogy elsődlegesen területfejlesztési szempontokra figyelünk, és eltekintünk attól, hogy a régiók létrehozásának többféle oka lehet: politikai, gazdasági, kulturális, fejlesztési. Ezek alapján megkülönböztethetünk *közigazgatási, gazdasági, történelmi*, illetve *tervezési* régiókat. Ez a kategorizáció nem jelenti azt, hogy például a közigazgatási régiókialakítási szempontok annyira sajátosak, hogy összeegyeztethetetlenek lennének például a történelmi szempontokkal, hanem csupán azt, hogy térfelosztás hangsúlyos szempontjai a felsoroltak, és bármely konkrét esetben mindig van egy-két elsődleges szempont.

Vannak szerzők, akik a regionális politikát kiemelt jogi kérdésként kezelik. Ezt a szempontot hangsúlyozza Veress Emőd is,² és igaza is van, meg nem is. Ugyanis a jog minden esetben eszköz, egy politikai cél/szándék megjelenítését, megvalósulásának keretét jelenti. A jog soha nincs önmagában, politikai-hatalmi tényezők alakítják. Veress Emőd szerint a regionális politika vonatkozásában „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.” Én az első dimenziót tartom elsődlegesnek, a *meghatározott* jelleget. A *meghatározó* jelleget közvetítő funkciónak tekintem: a politika a jog nyelvén fogalmazza meg akaratát.

Az értelmezésbeni különbség talán nem volna fontos, ha nem mutatna rá egy szemléleti vonatkozásra. Romániában a közigazgatás tudományának a jogi – közigazgatási jogi – megalapozottságát vallják és tanítják a szakterület legjelesebb képviselői,³ amit azért nem lehet minden további nélkül elfogadni, mert bár kialakulás-történetét illetően a közigazgatás valóban meghatározó módon integrálta a (közigazgatási) jog elemeit, a lényeg azonban mindig a társadalmi helyzet politológiai leképezése, a létező kérdésekre és kihívásokra a társadalom működőképességét biztosító politológiai válaszok keresése és megfogalmazása. A jog számára az értelmezési keretet a politológia adja meg. Az is igaz, hogy a politológia a válaszkeresések során a társadalom interdiszciplináris kutatására épít, megoldás-javaslatába beépíti a társtudományok eredményeit.

2 Veress Emőd: A regionális fejlesztés szabályozását meghatározó tényezők Romániában. *Kisebbségkutatás* 2006/1.

3 Lásd Ioan Alexandru hatodfélszáz oldalas, a szakmában kiemelt fontosságú, hatalmas munkáját: *Administrația publică. Teorii, realități, perspective*. București, Lumina Lex, 1999.

2. Románia és a regionalizmus

Érdemes feltenni a kérdést, jó-e, fontos-e, hogy a regionális politika kereteinek meghatározásakor a régiók kialakulásának mindkét tényezője – a regionalizálódás és a regionalizmus is – jelen legyen? Van olyan ország (a mai Magyarország), ahol a regionális társadalmi térszerveződésnek nincsenek jelentős történelmi előzményei, s ezt a regionális politika alakítói hátránynak tekintik. És van olyan ország (Románia), amely történelmi régiókra tagolódik, a belső politikai-közigazgatási határokat felülíró hagyományos közösségi terek léte napjainkig kimutatható, a térségi tradíció és identitás hatásai mindmáig megmutatkoznak. Éppen ezzel a meglévő regionális identitással akad gondja a központi hatalomnak, a kormányzati szándékot olykor felülíró helyi akarat léte a centralizált vagy erre hajlamos közigazgatást határozottan zavarja, a különeműség létét és helyi vállalását rendre nemkívánatosnak tekintik a térségi politika irányítói.

A mai Románia egy évszázadon át tartó, sikeres politikai „projekt” eredménye, amelynek során nyelvi-kulturális alapon sikerült olyan területeket integrálnia, amelyek korábban más országok – és gazdaságok, térségi rendszerek – részét képezték. Magyarország pedig éppenséggel az ellentétes folyamatot járta be a XX. század első felében.

Emil Cernea 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 állam egysége ellen, az autoritásának visszautasítása által, a Magyarország iránti lojalitás nyílt kinyilvánítása révén, a román nyelv, mint államnyelv használatának elutasítása által. Ezért megszüntették.”⁴ Ezt a bukaresti professzor 2003-ban írta le, amikor Romániában a regionális politika hivatalosan vallott és vállalt része (legalábbis) a gazdaságpolitikának, és nincs érkezése arra figyelni, hogy a kommunista diktatúra éveiben autonómiáról szólni több mint tévedés: hiba. Értelmezésbeni szüklátókörűsége arra igen jó példa, hogy az ország (politikai-kulturális) elitje képtelen észrevenni, körülötte minden megváltozott, hogy a XXI.

4 Idézi: Veress Emőd: i. m.

század regionális politikáját az identitás-régiók létével számoló szempontok, folyamatok és eszmék alakítják.

Arra külön fel kell figyelni, hogy Romániában nem létezik önkormányzatiság, nincsenek önkormányzatok. Annak ellenére, hogy a helyi és megyei hatóságok jogosítványai szinte teljes mértékben egyeznek például a megfelelő szintű magyar önkormányzatok jogosítványaival, az alap, a rendszer kereteit adó politikai filozófia különbözik. A román alkotmány szerint a helyhatóságok bizonyos *területeken* élő lakosság közügyeit intézik. Az állam területét tehát a központi politikai akarat bizonyos szempontok szerint, különböző szinteken felosztja, s a helyhatóság feladata az egyes területi egységekben élők szolgálata. Nyugatnak mondott demokráciák esetében helyi *közösségekről* beszélünk, amelyek jogot kapnak önmaguk kormányzására. Ha a közügyek vitelét illetően, a térség polgáraként nem is tűnik lényegesnek a különbség, a politika eszmei megalapozottságát illetően óriási. A központ kiemelt szerepe, az egységes állam túlhangsúlyozott és szűken értelmezett doktrínája⁵ akkor volna elfogadható, ha folyamatos veszély leselkedne az országra. Erről szó sincs. Mintha máig nem konszolidálódott volna az a struktúra, amely az I. világháborút követő békekötések során alakult itt ki.

A romániai tranzíció a regionalizmushoz sajátos módon viszonyult. 1996-tól kezdődően a regionalizmus kezd polgárjogot nyerni a román közgondolkodásban. Önmagamat idézem. „Érdemes volna alaposabban elemezni, hol, kik és miként foglalkoznak a regionalizmus kérdésével. Taxatív számbavétel hiányában nehéz elhárítani a veszélyt: úszunk az árral. Beszélünk a regionalizmusról, mert divat, mert ez eladható szakmai és politikai piacokon. A politika lassan tíz esztendeje tartja napirenden a kérdést. De már a megjelenés és annak kontextusa is jelzés értékű. Történt pedig, hogy valamikor 1993-ban, talán 1994-ben az a Văcăroiu-kormány, amely miközben mint eredendő bűntől óvta a megyéket a regionalizmustól – a *Kárpátok Eurorégió* létrejöttére utalok, amikor Szatmár és Máramaros megyéink elöljáróit leváltással fenyegette meg a kormány illetékese, amiért képesek voltak aláírni az eurorégió létrehozására vonatkozó szándéknyilatkozatot, s ahonnan a központi akarat visszaléptette a két megye akkori vezetését –, szóval ezenközben az európai politika illemszabályainak megfelelően a dán Ramboll intézettől

5 Európai közigazgatási gyakorlat szerint a regionalizált állam igenis egységes államot jelent, mi több: éppen a regionalizáció jelenti az állami kohézió egyik fontos forrását, lásd Spanyolország esetét.

megrendelte, európai pénzen (ezt különben jól tette) azt a tanulmányt, amelyet azóta is a romániai regionális fejlesztés Zöld Könyveként emlegetnek a kérdéskör iránt érdeklődők. A jó román politikai gyakorlat ezen példáján el lehet merengeni, persze amennyiben a folyamat jellege érdekel minket. De talán fontosabb – itt és most –, ha arra figyelünk, ki és milyen gazdája a regionalizáció ügyének? A politikai érdeklődés a téma iránt érthető és természetes. Ha a jelszó *Irány Európa*, akkor figyelni kell arra, milyen kérdések és viták uralják a működő demokráciák különböző tereit. Ha regionalizmus – legyen regionalizmus. Az viszont egyáltalán nem a lényegre rejtő részletkérdés, hogy nálunk ki és miként tematizálja az idevágó diskurzust. Ha egy kérdés elsődlegesen, szinte kizárólagosan a politika erőterében létezik, akkor azzal komoly gond van. Vagy lesz, amikor a forma és tartalom közötti viszonyra onnan kérdeznek rá, ahová oly nagyon igyekszik Románia. Kérdem, magamtól is, hol vannak a szakintézeti jelentések, a kutatások, az akadémia távlatos szakmai programjai, amelyek az immár tízéves folyamatot valójában és lényegileg honosítanak? Kérdem magamtól, mert kellő információ hiányában nem állíthatom a témakör teljes mellőzésének a tényét, de egyetemi körökben, ahol a régió iránti érdeklődés megléte – tantárgyként való jelenléte okán – természetes, egyetlen pozitív jelzést sem kaptam.”⁶

A lényegre, a politikai viszonyulást illetően ma sem látok lényegi változást.

3. Románia fejlesztési régiói

Romániában régiókat az 1998/151-es törvény értelmében hoztak létre. Ezt a jogszabályt váltotta fel a 2004-es évi 315-ös területfejlesztési törvény. Az 1998-as törvény előírásainak megfelelően (és ahogyan ezt a már idézett, dán szakmai háttérrel kidolgozott *Zöld Könyv* kijelölte) az országban 8 fejlesztési régiót alakítanak ki. A létrejövő régiók által követett politika céljai:⁷

- A regionális különbségek csökkentése, a fejlődésben az egyensúly biztosítása, a különböző – történelmi, földrajzi, gazdasági, szociális, politikai – okokból hátrányos helyzetű övezetek gyors

6 Bodó Barna: Régió és politika. *Magyar Kisebbség* 2003/1.

7 Románia regionális fejlesztésére vonatkozó 1998/151-es törvény, 2. cikkely.

felzárkóztatása, újabb egyensúlytalanságok kialakulásának a megakadályozása.

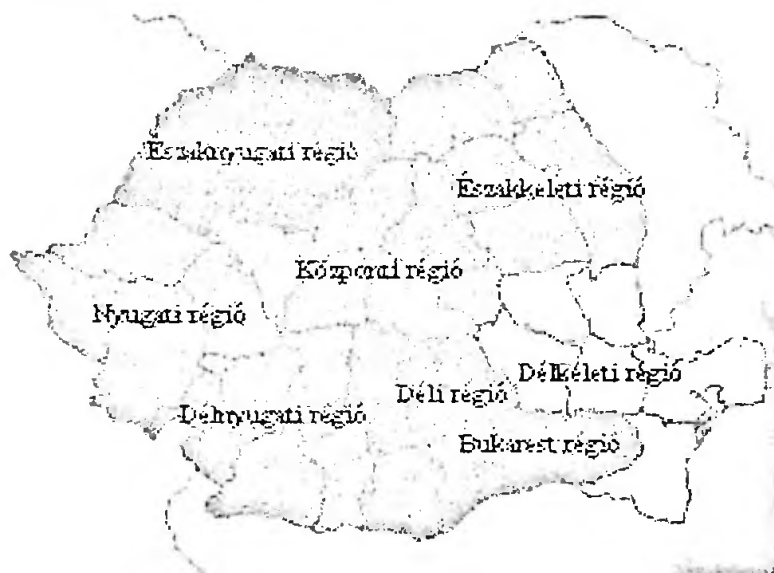
- Az európai uniós integrációhoz szükséges intézményes keret kialakítása, valamint az uniós strukturális-kohéziós alapjaihoz való hozzáférés lehetőségének a megteremtése.
- A kormányzati szakpolitikák regionális szinten való megvalósítása, a helyi és regionális erőforrások figyelembevételével és hasznosításával, a fenntartható gazdasági-szociális fejlődés és a kultúra fejlesztése érdekében.
- A régiók közötti együttműködés elősegítése nemzeti és nemzetközi szinten, a határon átnyúló együttműködés támogatása, az európai regionális fejlesztéssel foglalkozó intézményekkel való együttműködés, közös projektek megvalósítása érdekében, a Románia által aláírt nemzetközi egyezményekkel összhangban.

Romániában 8 fejlesztési régió jött létre, megyék csoportjaiból, a megyei tanácsok belépési határozata és a közöttük létrejött egyezmény alapján, a kormány hozzájárulásával. A régiók kialakításához a helyi tanácsok beleegyezése is szükséges volt (határozat formájában). Bár formálisan a régió létrehozataláról a központi és a helyi közigazgatás szereplői közösen döntöttek, a valóság más: volt olyan megye, amely a számára nyilvánvalóan hátrányos, a tradicionális kötődéseknek ellentmondó regionális lehatárolási keretet nem akarta elfogadni, de központi nyomásra később mégis belépett a kijelölt struktúrába.

A nyolc fejlesztési régió a megyék alábbi csoportosítását jelenti:

- *Északkeleti régió* – hat moldvai megyéből áll: Suceava, Botoșani, Neamț, Iași, Bacău és Vaslui, székhelye pedig Piatra Neamț. A legnagyobb kiterjedésű és legsűrűbben lakott fejlesztési régió, és a legtöbb fejlettségi mutató értéke alacsony;
- *Délkeleti régió* – hat megyéből áll, három különböző kulturális-történelmi tartományból: a moldvai Vrancea és Galați, a havasalföldi Buzău és Brăila, a dobрудzsai Tulcea és Constanța. A régió székhelye Brăilán található. A fejlettségi mutatók szerint a fejlettségi rangsor közepe táján helyezkedik el, az országos átlaghoz közelálló értékekkel;
- *Déli régió* – hat havasalföldi megyéből áll: Ialomița, Călărași, Giurgiu, Teleorman, Prahova, Dâmbovița és Argeș, a székhelye Călărași-ban található. A fejlettségi mutatók szerint az utolsó előtti fejlettségi szinten helyezkedik el, a legalacsonyabb urbanizációs fokkal. Jelentős a heterogenitás, a nagyon gyengén fejlett megyék

(az első négy megye) és magas fejlettségű megyék (Prahova és Argeş) párhuzamos jelenléte;



1. ábra. A romániai Fejlesztési Régiók

Forrás: Wikipédia alapján a szerző szerkesztése

- *Délnyugati régió* – olténiai megyékből áll: Olt, Dolj, Vâlcea, Gorj és Mehedinți, a székhelye Craiován található. Fejlettségi szintje hasonló a Délkelet régióéhoz, vagyis közepes;
- *Nyugati régió* – négy megye tartozik ide: a bánági Krassó-Szörény, Temes és Arad, illetve az erdélyi Hunyad, a székhelye Temesváron található, az egyik legfejlettebb régió;
- *Északnyugati régió* – az erdélyi Kolozs, Beszterce-Naszód megyéket, valamint a partiumi Máramaros, Szilágy, Szatmár és Bihar megyéket tartalmazza, Kolozsvár székhellyel. A régió fejlettségi szintje meghaladja a Délnyugat és Délkelet régiók fejlettségének szintjét, azonban a Nyugati és a Központi régiók mögött áll Beszterce-Naszód és Szilágy megyék miatt;
- *Központi régió* – hat erdélyi megyéből áll: Fehér, Szeben, Brassó, Kovászna, Hargita és Maros, a székhelye Gyulafehérváron található. A Bukaresti és Nyugati régiók mellett a legnagyobb fejlettségi szinttel rendelkezik;

– *Bukarest-Ilfov régió* – a legkisebb területű és lakosságú régió, azonban fejlettségi mutatóinak értéke a legmagasabb.

Összehasonlításként nézzük meg, Közép-Kelet-Európa országaiban a fejlesztési régiók közötti különbségek milyen értékeket mutatnak:

1. táblázat. Az egy főre jutó GDP regionális különbségei a kelet-közép-európai országokban, 2001

Ország	A legfejletlenebb régió	Egy főre jutó GDP vásárlóerő-paritáson, EU15=100		Különbség	
			A legfejlettebb régió		
Bulgária	Dél-közép	21	Délnyugat	38	1,81
Csehország	Közép-Morvaország.	45	Prága	121	2,69
Lengyelország	Lubelskie	27	Mazowieckie	59	2,19
Magyarország	Észak-Alföld	31	Közép-Magyarország	78	1,52
Románia	Északkelet	16	Bukarest	46	2,88
Szlovákia	Kelet-Szlov.	36	Pozsony	98	2,72
EU 15	Thraki (GR)	53	Brüsszel	217	4,09

Forrás: Horváth Gyula: Regionális egyenlőtlenségek Európában. *Magyar Tudomány* 2004/9.

A táblázat adatai azt mutatják, Romániában a regionális fejlettségi különbségek igen jelentősek, szinte eléri a 15 államot magába foglaló Európai Unió legfejlettebb és legkevésbé fejlett régiói közötti arányt, ami az országon belül jelentős feszültség forrása akkor, amikor a fejlesztési forrásokat kell elosztani.

A romániai régiók kialakításának törvényben meghatározott módjával kapcsolatosan több kérdés fogalmazódik meg:

- *miért nem* kaptak a fejlesztési régiók területi-közigazgatási egység státust;
- *miért nincs* jogi személyisége a Regionális Fejlesztési Tanácsoknak;
- *miért* határozza meg a törvény *nemkormányzati* szervezetként a Regionális Fejlesztési Ügynökséget (ezzel tulajdonképpen kívül utalja az állami szervek és a közigazgatás rendszerén).

Ezekre a kérdésekre a választ Veress Emőd az egységes állam doktrínájára utalva keresi.⁸ A regionális politika fejlesztési feladatait a romániai gyakorlat képtelen a tevékenység jellege szerint értelmezni: a gazdasági szempontú területfejlesztést is ideológiai alapokról indítva kívánja kezelni. Ezek után nem lehet meglepő, hogy bár a fejlesztési régiók *formálisan* a helyi közigazgatások társulását jelentik, de mint már jeleztem, *informálisan* teljes a központi ellenőrzés, és felső kezdeményezés hatására jöttek létre (1998-ban ez is eredménynek számított). Ebben a kontextusban kérdésessé válik, hogy érvényt lehet-e szerezni a törvényben alapelveknek minősített szubszidiaritás, decentralizáció és partnerség elveinek.

Az 1998-as törvénnyel bevezetett regionális felosztást nagyon sok kritika érte, mivel a régiók kialakításánál semmibe vették az ország történelmi (bizonyos időszakokban közigazgatási szerepet is játszó) történelmi régióit. Továbbá, egy régió akkor felel meg igazán a vele szemben megfogalmazott fejlesztési elvárásoknak, ha léteznek olyan regionális központok, amelyek képesek a térséget dinamizálni. Milyen térséggé rázódhat össze például az Északnyugati régió, amelynek minden nagyvárosa a régió szélén található: Erdély hagyományos központja, Kolozsvár éppúgy idetartozik, mint Partium központja, Nagyvárad. De további két jelentős központ „húzza szét” a régiót: Szatmárnémeti és Nagybánya. Az is furcsa, ha a régió fejlesztési politikáját irányító ügynökség nem a régió legfejlettebb és ekként potenciálisan a központ szerepét betöltő városába kerül, hanem például a Közép régióban a Brassót is érintő regionális fejlesztési döntéseket a gazdaságilag fontosnak nem mondható Gyulafehérváron hozzák meg. Mindkét esetben joggal gondol arra az elemző, hogy a régiófelosztás és központkijelölés a román szimbolikus politika és egységes nemzetállami doktrína kettős mezejében értelmezhető csupán. Észre kell venni: olyan megoldásokat törvényesítettek, amelyek a magyarok és a számukra presztízst jelentő történelmi központok vonatkozásában semmilyen külön mozgásteret nem nyitnak meg. Ismert, a romániai regionális politika nem számol a regionális identitással, mint a régiók kialakításának előfeltételével. A kialakított gazdasági tervezési övezetek, és semmi több. Csakhogy a kulturális-tradicionális kötődés nem gátolta volna, hanem éppenséggel segítette volna a regionális fejlesztés folyamatait, megoldáskereséseit.

8 Veress E.: i. m.

Ha az 1998-as törvény szövegét összevetjük a 2004-es előírásaival, akkor azt tapasztaljuk, hogy az elsődleges cél immár nem a területi különbségek mérséklése, a regionális egyensúly kialakítása, hanem: „a Kormány és a közigazgatás központi szervei által kidolgozott politikák megvalósítása, [...] Románia nemzetközi versenyképességének a javítása, Románia és az Európai Unió országai között fennálló gazdasági és szociális lemaradás csökkentése.”⁹ Az új törvény a fejlesztési régiók létét adottnak tekinti, ezért kikerült a törvény szövegéből a régiók megalakulásának módját szabályozó rész. Ez azt jelenti, hogy a regionális politika kereteinek alakításában a helyhatóságok a formális jogosítványaikat is elveszítették.

További lényegi változtatásokat is tartalmaz a 2004-es törvény. A feladatkörrel rendelkező intézmények közül a Fejlesztés és a Prognózis Minisztériuma már nem létezik (elődje, az Országos Regionális Fejlesztési Ügynökség szintén megszűnt), és ezen instabilitás nem tetszik az EU-nak. A kérdés lényege azonban más: jó-e, szükséges-e a regionális politikát egyetlen központi szerv, minisztérium felügyelete alá rendelni? A regionális politikának az alapja a regionális szemlélet kell, hogy legyen. Ez pedig nem szorítható be egyetlen minisztérium keretei közé, hiszen a környezetvédelem éppúgy tartalmaz regionális elemeket, mint az oktatásügy. Szemléleti váltásra volna szükség, annak felismerésére, hogy a jelenlegi regionális törvény fő célját, a lemaradottság felszámolását éppen a helyi szereplők helyzetbe hozása segítheti a leginkább, hogy a regionális fejlesztés nem ágazati kérdés, hanem ágazatokat összekötő, viszonyokat átértelmező keret.

4. A regionális politika intézményrendszere

A regionális célkitűzések finanszírozása a törvény értelmében az Országos Regionális Fejlesztési Alapból¹⁰ és a Regionális Fejlesztési Alapból történik. A regionális fejlesztés területi struktúráit a nyolc fejlesztési régió szintjén létrehozott Regionális Fejlesztési Tanácsok képviselik.

9 Lásd: Románia regionális fejlesztésére vonatkozó 2004/315-ös törvény, 2. cikkely.

10 Itt fordítási dilemmával állunk szemben. A törvény románul a *nemzeti* kifejezést használja, ezt a magyar szaknyelv általában az *országos* kifejezéssel adja vissza. A magyar szakirodalomban ezeket az alapokat illetően még nem alakult ki egységes szóhasználat.

Ezek magánjogi személyek, és nemkormányzati, nonprofit, közhasznú szervezetek.

A Tanács tagjai: a régió megyei tanácsainak elnökei, megyénként egy-egy község, város és municípium tanácsának képviselői, ez Bukarest esetében megfelelőképpen módosul. Tanácskozási joggal részt vehetnek az üléseken a prefektusok, regionális fejlesztéssel foglalkozó szervek és civil szervezetek képviselői, valamint a gazdasági élet partnerszervezetei (7. cikkely).

Hatáskörük legfontosabb összetevői a következők:

- elemzik és jóváhagyják a regionális fejlesztési stratégiát és programokat;
- támogatják az Országos Fejlesztési Terv kidolgozását;
- jóváhagyják a regionális szinten kiválasztott fejlesztési projekteket az országos regionális fejlesztési intézmény által kidolgozott kritériumok, prioritások és módszertan alapján;
- továbbítják az Országos Regionális Fejlesztési Tanács felé, a finanszírozás jóváhagyása végett, azokat a projekteket, amelyek kiválasztására országos szintű eljárást alkalmaznak;
- jóváhagyják a Regionális Fejlesztési Alap forrásainak kritériumait, prioritásait, kiosztását és rendeltetését;
- javaslatokat terjesztenek az Országos Regionális Fejlesztési Tanács elé a Regionális Fejlesztési Alap forrásainak leosztására vonatkozóan;
- nyomon követik az Országos Regionális Fejlesztési Alapból származó források felhasználását;
- jóváhagyják a Regionális Fejlesztési Ügynökségek működési tevékenységének félévi jelentéseit;
- a regionális partneri kapcsolatok fejlesztését támogatják és koordinálják;
- jóváhagyják a Regionális Fejlesztési Ügynökségek által megkötött szerződéseket, konvenciókat, egyezményeket;
- jóváhagyják a Regionális Fejlesztési Ügynökségek szervezési és működési statútumát.

A Regionális Fejlesztési Alapot évente töltik fel az Országos Regionális Fejlesztési Alap keretéből, illetve a helyi és megyei hatóságok költségvetési hozzájárulásaiából és magánforrásokból, bankoktól és egyéb nemzetközi szervezetektől. A regionális fejlesztési terveket a Regionális Fejlesztési Alapból finanszírozzák.

A regionális fejlesztés másik területi struktúráját a nyolc fejlesztési régió szintjén létrehozott Regionális Fejlesztési Ügynökségek (RFÜ) jelentik, ezek nonprofit, közhasznú szervezetek. Jogosítványaik a következők (9. cikkely):

- kidolgozzák és a Regionális Fejlesztési Tanács elé terjesztik jóváhagyás végett a regionális fejlesztési stratégiára és programokra, valamint az alapok kezelésére vonatkozó javaslatokat,
- gyakorlatba ültetik a regionális fejlesztési programokat és a Regionális Fejlesztési Tanács határozatainak megfelelően kezelik az alapokat, ezért a Tanácsnak felelősséggel tartoznak;
- az Országos Regionális Fejlesztési Alapból összegeket igényelnek a jóváhagyott fejlesztési projektek finanszírozására;
- biztosítják a Regionális Fejlesztési Alap technikai és pénzügyi menedzsmentjét, finanszírozási forrásokat tárnak fel;
- felelősséggel tartoznak a Regionális Fejlesztési Tanácsok és az országos intézmény előtt a rájuk bízott alapok megfelelő kezeléséért;
- felelősek az Európai Unió és kormány által finanszírozott projektek végrehajtásáért, technikai és pénzügyi ellenőrzéséért.

A területi regionális fejlesztési struktúrákon kívül egy országos regionális fejlesztési struktúrát is létrehoznak: az Országos Regionális Fejlesztési Tanácsot, amely fele-fele arányban a helyi vagy megyei közigazgatás és a kormány képviselőiből tevődik össze. Ily módon az Országos Tanácsban a Regionális Fejlesztési Tanácsokat az elnök és alelnök képviseli, valamint számuknak megfelelően, fele-fele arányban a kormány képviselői, az Országos Tanács elnöke maga a miniszterelnök. A 315. sz. törvény 12. cikkelye által megszabott hatáskörök közül megemlítjük:

- jóváhagyja a nemzeti regionális fejlesztési stratégiát és politikákat, valamint a Nemzeti fejlesztési tervet;
- jóváhagyja a Nemzeti regionális fejlesztési alap használatának kritériumait és prioritásait;
- javaslatokat terjeszt a kormány elé jóváhagyás végett a prioritást élvező és a Nemzeti regionális fejlesztési alapból finanszírozott programokról;
- elemzi a Regionális Fejlesztési Ügynökségnek (RFÜ) az Országos Regionális Fejlesztési Alapból leosztott pénzek felhasználását;
- előkészíti a Romániának regionális fejlesztésre megítélt EU-alapok felhasználási módját;

- követi a regionális fejlesztési célok megvalósulását;
- jóváhagyja az RFÜ-k által javasolt és a RFT-k által jóváhagyott projekteket;
- elemzi és jóváhagyja a PHARE Programok Országos Koordinációs Bizottságának tevékenységi jelentéseit és javaslatait.

Az Országos Regionális Fejlesztési Alapot évente töltik fel az állami költségvetésből, ahol a regionális fejlesztési politika külön tételként szerepel, illetve nemzetközi forrásokból (PHARE, EU típusú strukturális alapok, nem visszatérítendő pénzügyi támogatás kormányoktól, bankoktól vagy szervezetektől), valamint a kormány rendelkezésére álló egyéb pénzügyi forrásokból.

Az eddigiek összefoglalásaként: a romániai régiók nem politikai entitások, döntéshozatali jogosítványaik és pénzügyi forrásaik korlátozottak. A törvény szövege világosan fogalmaz: a központi intézmény rendelkezik a legfontosabb hatáskörökkel. Következésképpen Romániában a regionális fejlesztés legfontosabb szereplője továbbra is az államot képviselő kormány, amely nagymértékben ellenőrzi és irányítja a fejlesztésre szánt forrásokat. Az újonnan létrehozott keretben a megyei és helyi hatóságok mozgástere igen korlátozott, döntéshozatali jogosítványaik procedurális kérdésekre terjednek ki, nincsenek a pénzügyekkel kapcsolatos hatásköreik.

Ugyanakkor a törvény szövege külön tartalmazza azt a kitétel, hogy ezek a fejlesztési régiók az EUROSTAT által kidolgozott beosztási rendszer NUTS2 kategóriájának felelnek meg, vagyis támogatásért az ebben a kategóriában meghirdetett pályázatokra jelentkezhetnek.¹¹

5. Románia és a határmenti együttműködések

Arra a kérdésre kell világos választ adni, hogy biztosított-e Romániában a helyhatóságok részvétele a határokon átnyúló együttműködési projekteknél, struktúráknál. Ez a kérdés a romániai magyarságot illetően igen fontos, hiszen a Magyarországgal határos részeken jelentős számú magyarság él.

11 Ismert, hogy az EU ebben a kategóriában nyújtja a legtöbb támogatást.

A válasz röviden: igen, Románia határon átnyúló együttműködéseinek jogi háttere biztosított.¹² A jogszabályi háttér adott az együttműködési formák tartalmassá, sokszínűvé tételéhez. A határmenti együttműködések területén a helyi önkormányzatokra jelentős szerep hárul, mert a határmenti együttműködés stratégiáinak kezdeményezése rájuk tartozik, a területfejlesztés többi szereplőjét nekik kell bevonniuk a munkába.

A jogi hátteret a 2001/ 215-ös helyi közigazgatási törvény és a Románia által ratifikált, a Területi Önkormányzatok és Közigazgatási Szervek Határmenti Együttműködéséről szóló keretegyezmény¹³ biztosítja.

A határmenti együttműködés nem korlátozódhat az önkormányzati szférára, számos projekt állami részvételt vagy központi költségvetési támogatást feltételez, így az autósztráda-építkezések.

A helyi közigazgatási törvény (Hktv.) rendelkezései¹⁴ szerint határmenti együttműködési egyezményeket a helyi és megyei tanácsok köthetnek a szomszédos országok hasonló hatóságaival, a törvény feltételei szerint. Az egyezmények megkötésének a következő korlátai vannak:

- a) a határmenti együttműködési egyezményeket kizárólag a helyi vagy a megyei tanács hatáskörébe tartozó területeken lehet megkötni;
- b) a román jogszabályok tiszteletben tartása;
- c) a román állam által vállalt nemzetközi kötelezettségek tiszteletben tartása.

A keretegyezmény szerint is „a határmenti együttműködés a területi önkormányzatoknak és a közigazgatási szervezeteknek a belső jogban meghatározott hatáskörében valósul meg”. A hatásköri korlátok Románia esetében nem jelentenek valós problémát, a helyi közügyek legjelentősebb része a helyi és a megyei tanács hatáskörében van. Például a helyi tanács hagyja jóvá a gazdasági-társadalmi fejlesztési, területrendezési és urbanisztikai tanulmányokat, prognózisokat és programokat, a területrendezési és városfejlesztési dokumentációkat, ideértve a megyei.

12 Ennek a résznek a kidolgozásában Horváth Réka–Veress Emőd: Regionális politika és területfejlesztés Romániában c. dolgozatát (*Magyar Kisebbség* 2003/1) vettem alapul.

13 European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities, ETS No.: 106. Románia a keretegyezményt az 1998. évi 120-as kormányrendelettel ratifikálta (Hivatalos Közlöny, 329. szám, 1998. augusztus 31.).

14 13–14. szakaszok.

regionális, zonális fejlesztési programokban és határmenti együttműködési programokban való részvételt is. Együttműködési lehetőség van a gazdaság, az oktatás, a kultúra, az ifjúság, a sport területén.

A határmenti együttműködés során intézményalakító társulást is létre lehet hozni. Ennek két formája lehetséges: a jogi személyiséggel rendelkező intézmény Románia területén, illetve a szomszédos állam területén.