

A régió mint politikai lakmusz

Region serving as political litmus

In this article I analyze the proposal initiated by Romanian president Traian Basescu concerning the reconfiguration of the Romanian administrative divisions. The problem belongs to the general topic of regionalism in Romania, which in the last 20 years appeared on the political agenda in different contexts. In this case the problem of reconfiguration is a political one, with tensions between different parties and institutions. Our analysis shows that different political actors use the topic of administrative reconfiguration in order to achieve political benefits. Moreover, the president's proposal is not based on professional studies, and a real process of reconfiguration must be connected with debates on the constitutional revision, which is not possible in the present political context.

1. Régió és jövőkép

2011-ben a romániai politikai elit számára alighanem a régiók, pontosabban az ország közigazgatási átszervezése volt a legfontosabb és egyben a legvitatottabb kérdés. Társadalmi szempontból ez nem indokolt, hiszen a polgárokra nehezedik a romló gazdasági helyzet, a forráshiány sújtotta egészségügy, a szociális feszültségeket ébresztő új munkatörvénykönyv – csak a legfontosabb közéleti kérdéseket említsük. Ezek mind sürgetőbbek, csakhogy e témák köré nem lehet olyan közéleti vitát kialakítani, amelyből az érdekelt politikai szereplő(k bármelyike) pozitív mérleggel kerülhetne ki. És 2012 választási év Romániában, ami egyetlen politikai szereplőnek sem mellékes, de leginkább a kormánypart, a Demokrata Liberális Párt kereste/ keresi a „pozitív” témát, hiszen a pénzügyi-gazdasági válságkezelés során hozott döntései közül több volt politikailag-szakmailag vitatható, miközben hozott kimondottan hibás döntéseket is,¹ ami miatt népszerűsége mélypontra zuhant.

A témaválasztás előzményei Románia elnöke és a román parlament közötti ellentétig² nyúlnak vissza: 2007-ben a parlament felmentette az

¹ A Boc-kormány 2009 májusában kötelező átalányadót vezetett be, miszerint a vállalkozásoknak forgalmuktól függetlenül egy előre meghatározott adóösszeget kell befizetniük. Ennek következtében mintegy félmillió kisvállalkozást zártak be, költségvetési bevétel-növekmény helyett a munkanélküliek tábora növekedett.

² A parlamenti vádpont az államfővel kapcsolatosan: az államfő visszaél hatalmával, nem tartja tiszteletben az alkotmány előírásait, nem elégszik meg a politikai intézmények közötti mediátor-szereppel, durván beleavatkozik alkotmányos intézmények tevékenységébe. Az akkori fő ellenzéki párt, a Szociáldemokrata Párt (PSD) által kezdeményezett parlamenti szavazáson (322

elnököt, ezt követően az akkor rendkívül népszerű Băsescu fölényesen megnyerte a népszavazást, tisztségét visszakapta. Ezt követően az államfő szakbizottságot hoz létre a román politikai és alkotmányos rendszer helyzetével kapcsolatos jelentés elkészítésére.³ A bizottság a jelentését 2009 januárjában mutatja be.⁴ A *Jelentés* bemutatása alkalmával,⁵ amikor Románia minden jelentős politikai intézménye képviselteti magát, az államfő a közigazgatási átszervezéssel kapcsolatosan a következőket mondja: „Szerintem le kell mondani a 40 éve létrehozott közigazgatási rendszerről. A 41 megyéből és Bukarest municípiumból álló rendszer nehézkes, ehhez rendelték hozzá egy évtizede a csak papíron létező fejlesztési régiók fikcióját. Az ország mai közigazgatási felosztása a jelenlegi körülmények között értelmetlen, mivel nem egy szabad ország számára hozták létre, hanem azért, hogy általa ellenőrizzék, felügyeljék a polgárt. Románia már nem rendőrállam, és nincs szüksége megannyi adminisztratív egységre és a mellé rendelt bürokráciára. Egy karcsú közigazgatási rendszerre van szükség, legyen 9-12 megye a jelenlegi Alkotmány előírásainak megfelelően, vagy régió egy jövőbeni alkotmány keretei között. [...] Az indok: a térségek kiegyensúlyozott, fenntartható fejlődése. Ez csak akkor válik lehetővé, ha az átszervezés nyomán igazi helyi autonómia jön létre.”⁶ Ugyanezen alkalommal Emil Boc kormányfő általánosságban szól az államreformról, utal az Európai Unióra meg az állampolgári elvárásokra – de konkrét javaslatot nem fogalmaz meg.

A Stanomir-jelentésről írja a(z idézett) *Magyar Kisebbségben* Varga Attila, hogy – elfeledett. Ma talán másként fogalmazna, hiszen 2011 politikai vitáinak kiemelt, egyik legfontosabb témája a *Jelentésben* is taglalt közigazgatási átszervezés. Románia poszttotalitarista történetében nem első alkalommal kerül napirendre a kérdés, és nem is utoljára, mert az bizonyosra vehető, hogy a jelenlegi politikai konstelláció nem teszi lehető-

igen, 108 nem, 10 tartózkodó) szavazat mellett Traian Băsescut felfüggesztették tisztségéből. Az államfőt a 2007. május 19-i népszavazás (kb. 75%-os támogatottság) helyezte vissza hivatalába. Az államfő és a kormányfő közötti konfliktus kérdését elemzi Andrei Stan: *Conflictul dintre președinte și premier (2004-2008) a Sfera Politicii*, 2009/szeptember, 139. szám.

³ Az úgynevezett Stanomir-bizottság megalakításáról a döntést 2008. május 14-én írta alá az államfő. A bizottság tiszteletbeli elnökei Aurelian Crăiutu professzor (Princeton Egyetem) és Mattei Dogan professzor (Centre Nationale de la Recherche Scientifique, Párizs), elnöke Ioan Stanomir jogász (professzor, Bukaresti Egyetem), titkára Radu Carp politológus (docens, Bukaresti Egyetem). A Bizottság magyar tagja Veress Emőd adjunktus, Sapientia-EMTE.

⁴ A *Magyar Kisebbség* 2010/1-2. számának súlypontja a Stanomir-jelentés. A lapszámban közlik a *Jelentés* szövegét, ugyanakkor Varga Attila dolgozatában bemutatja azt, és értékelő megjegyzéseket fűz a *Jelentéshez*. (*Egy elfeledett és félretett Jelentés*.)

⁵ A *Jelentést* 2009. január 14-én mutatták be nyilvánosan.

⁶ Lásd: <http://www.juridice.ro/38439/raportul-comisiei-prezidentiale-de-analiza-a-regiului-politic-si-constitutional-din-romania-update-reactii.html>, letöltve 2011. okt. 15.

vé a kormányzó Demokrata Liberális Párt, és az államfő által elsőrendű politikai feladatként kezelt átszervezés rövidtávon történő megvalósulását. Fontos dilemma: a régió és az átszervezés kérdései igazi, valós politikai szándékot jelző jövőkép-elemek ez alkalommal, avagy a politikai kontextusra épülő politikai játék elemei? Az is tisztázandó, miként illeszkedik a közigazgatási átszervezés kérdése az alkotmány-módosításhoz: ez a javaslatok jellegéből kiolvasható. Harmadsorban pedig a kisebbségi magyarság számára jelent meghatározó elemet az, ahogyan a kisebbségi közösségek nyelvhasználatának – identitás-megőrzési lehetőségeinek – a kérdéséhez az átszervezéssel kapcsolatosan a politikai szereplők viszonyulnak.

2. Javaslatok Románia közigazgatási átszervezésére

Románia közigazgatási rendszerének átszervezése az ország utóbbi két évtizedes történelmében visszatérő dilemma: szükség van-e rá, és ha igen, akkor miként, milyen elvek szerint kellene végrehajtani. Az 1991-es alkotmány előkészítése során felmerült a kérdés, egyes vélemények szerint akkor a közelmúlt és a kommunista Románia befolyásos elitjei vitték a folyamatot tehetetlenségi pályára, ami igaz lehet, de az alkotmány előkészítése által felmerült kérdések sora és jellege okán akár természetesnek is mondható, hogy a közigazgatás átszervezésének a kérdése háttérbe szorult.

A közigazgatási rendszer és átszervezés kérdése először a regionalizáció kapcsán merült fel az 1990-es évek második felében.⁷ A román kormány megrendelésére 1998-ban egy szakértői csoport (külföldi és minisztériumi szakértők bevonásával)⁸ tanulmányt készített Románia EU-s integrációját előkészítő regionális politika kialakítása céljából. Az akkor kidolgozott Zöld Charta által tárgyalt legnagyobb gondot a különböző térségek közötti diszparitások, fejlettségi különbségek jelentették, erre kerestek megoldást, és nem foglalkoztak a közigazgatás működésének mikéntjével. Ez az elemzés lett a román területfejlesztési politika alapja, az ott javasolt megoldások képezték a későbbi döntések és törvények hátterét. Jelentek meg szakmai és politikai kommentárok a fejlesztési régiók be-

⁷ D. Sandu szociológus összegyűjtötte a témakörrel foglalkozó legfontosabb dokumentumokat, lásd: <http://sites.google.com/site/dumitrusandu/regionalizare> honlapon elérhetők. Megtekintve 2011. okt. 16.

⁸ A szerzők kilétét „játékony homály fedi”, a korabeli sajtó dán szakértői csoportról írt.

vezetésével kapcsolatosan,⁹ de széles társadalmi vita nem alakult ki. Volt olyan felvetés, amely kitért a közigazgatási reformra is, de utóbbi kérdés párhuzamos napirenden szerepelt, a kettőt nem kötötték össze, miközben Lengyelország példáját követni lehetett volna.¹⁰

Feljegyzésre méltó a Provincia-csoport¹¹ 2001-es Memoranduma, amelyben jeles román és magyar értelmiségiek Románia közigazgatási rendszerének reformjára tesznek javaslatot. Az átszervezés alapeleme számukra a regionális modell, a középszintű kormányzás, ugyanakkor meghatározónak tekintik az ország tartományainak történelmi, gazdasági és társadalmi-kulturális identitásait.¹² A dokumentumot közvitára bocsájtják, elküldik a román parlamentnek, ahonnan semmilyen válasz nem érkezik, nincs nyoma annak, hogy komolyan foglalkoztak volna vele.

A 2003-as alkotmánymódosítás kimondottan az EU-ba való belépést tartotta szem előtt, bár előtte több párt felvetette az állam alkotmányos reformjának kérdését is.¹³

A Pro Europa Liga által jegyzett javaslat szellemi értelemben nem esik messze a Provincia-csoport kezdeményezésétől. A Smaranda Enache vezette kollektíva 2003 és 2004 folyamán több találkozót és tanácskozást szervezett egyetemi oktatók és civil társadalmi vezetők bevonásával az ország közigazgatási reformjáról, ennek alapján készült egy előterjesztés Románia politikai-közigazgatási rendszerének reformját illetően. Szükségesnek tekintik a közigazgatási régiók létrehozatalát, ezek alapjául a történelmi régiók szolgálnának. Célként a térségek közötti különbségek csökkentését jelölik meg, és a régiók bevezetésével 2008-tól kezdődően számolnak. A dokumentum megjelent Pro Europa Liga tájékoztatójában (Buletin Informativ PEL 2005/11-12 sz.), és eljuttatták Románia elnöki hivatalába (2005 novemberében) is. Ez is válasz nélkül maradt.

⁹ Magyar szempontból idézendő a *Magyar Kisebbség* tematikus száma Horváth Réka és Veress Emőd vitaindítójával (Regionális politika és területfejlesztés Romániában), illetve Veress Emődnek Bodó Barna *Magyar Kisebbségben* megjelent dolgozatára (Bodó Barna: Régió és politika) is választ adó elemzése: A regionális fejlesztés szabályozását meghatározó tényezők Romániában, In *Kisebbségkutatás* 2006/1.

¹⁰ Lásd: <http://cursdeguvernare.ro/regionalizarea-romaniei-modelele-europene-de-regionalizare-cum-s-a-reorganizat-polonia.html>, megnyitva 2011. okt. 15.

¹¹ A Provincia csoport 1999-ben alakult meg, magyar és román értelmiségiek közös platformjaként, orgánuma pedig a *Provincia* c. magyarul és románul párhuzamosan megjelenő lap volt. Az idézett vitát a lap gerjesztette, miután Molnár Gusztáv 1997-ben megjelentette előbb magyarul, majd románul is *Az erdélyi kérdés* c. tanulmányát. A vita kapcsolódott természetesen A. Mungiu-Pippidi 1999-es könyvéhez is (*Transilvania subiectivă*, Humanitas, 1999)

¹² A *Memorandumot* 2001. dec. 8-án írta alá 13 közéleti személyiség, eljuttatták a román Parlamenthez, de az aláírások nem álltak le, az aláírók száma végül meghaladta a 100 személyt.

¹³ Lásd a *Magyar Kisebbség* vitáját, 2002/3-es számát, vitaindító Varga Attila: A román Alkotmány módosításának időszerűsége.

Megemlíthető javaslat az alkotmány módosítására Valeriu Stoica 2006-os indítványa.¹⁴ Az egykori igazságügyi miniszter közvitára bocsájtott dolgozatában figyelemre érdemes az a 12 lépcsős folyamat, amelyet szerinte az átszervezésnek követnie kell – vagyis a kérdés nem rendezhető politikai nyomás alatt vagy hatására. Stoica 2006-os elemzésében utal a központi hatalom által folyamatosan megsértett helyi autonómia kérdésére, ugyanakkor szerinte igazi regionális autonómia csak akkor alakítható ki, ha az illető területi egységek megfelelően nagyok és gazdasági-pénzügyi szempontból elég erősek. A két megjegyzéshez több kérdés rendelhető – pl. mit jelent a megfelelő „nagy” és a gazdaságilag „elég erős”? –, de a szerző újabb vitás helyzetet teremt további kijelentésével: Románia esetében vagy megyékre, vagy régiókra/tartományokra van szükség, mindkettő párhuzamos létrehozatala az ország nagysága (kicsinysége) miatt nem indokolt. Javasolja, hogy Romániában 10 régiót kellene létrehozni, Bukarest és térsége külön régiót alkotna – de részletekre nem tér ki.

Így jutottunk el a jelenlegi kezdeményezésig. Illetve létezik egy, a közintézmények és közhivatalok átszervezésére vonatkozó törvény,¹⁵ amely nem a területi átszervezés kérdésére vonatkozik, bár kapcsolódik hozzá. A törvényjavaslat indoklásában hivatkozás történik válságra, inflációra, gazdasági teljesítmény-csökkenésre, költségvetés-deficitre – és mindezen bajokra a válasz közigazgatási intézmények átszervezése, miáltal csökkennek a költségvetési kiadások, erősebben támogatnák a vállalkozói szférát (nem derül ki, utóbbi intézkedéseknek eddig mi volt az akadály).

2011 szeptemberében a területi átszervezést illetően a helyzet alig különbözik az év eleitől, amikor az államfő javaslatát elég kategorikus elvárás-ként megfogalmazta: konkrét előrelépés nincs, az elvárást lebontó javaslat nem készült. Mivel részleteiben kidolgozott program nem került nyilvánosságra, ez azt valószínűsíti, hogy nem is létezik.¹⁶ A különféle ötletekkel és térképvezetőkkel viszont tele a sajtó „csemegéje” éhes része. A legzajosabb hónap átszervezés ügyben minden bizonnyal június volt, ekkor hívta egyez-

¹⁴ Lásd: http://www.cadi.ro/docs/valeriu_stoica_reevaluarea_constitutiei.pdf, megnyitva 2011.okt.15.

¹⁵ 2009-ben fogadta el a parlament (2009 évi 329-es tv.). Megjelent a Hivatalos Közlöny 2009/761. Számában.

¹⁶ Emil Boc kormányfő gyakran nyilatkozó államtanácsosa, Paul-Vass Andrea a nyár elején újságírói felvetésre ekként reagált: „A kormány dolgozik a kérdésen, mind az alkotmány módosításán, mind pedig a közigazgatás átszervezésén. Csak nem képzelik el azt, hogy az államfő egyedül fog dokumentumokat összeállítani. [...] Az átszervezést minél hamarabb meg kell ejteni, még 2012 előtt. Az egyedüli cél: az európai pénzek 100 százalékos lehívása 2014-2020 között.” Lásd: http://www.e-politic.ro/Palatul-Victoria/Andreea-Paul-Vass-propunerea-de-reorganizare-administrativ-teritoriala-apartine-si-Guvernului_118485_6.html, letöltve 2011.okt.15.

tető beszélgetésre a parlamenti pártok képviselőit az államfő, mikoris csaknem minden politikai szereplőre hatott a megszólalás kényszere.

Kidolgozott, részletes tervet az államfőtől nem várhatni – ez nem az ő feladata. Az átszervezés erőszakos napirenden tartása is aggályos az elnöki tisztség kontextusában.

Kormányfőként Emil Boc ellentmondásosan szerepel a kérdést illetően. Azt állítja, hogy az Európai Uniótól érkező jelzések a kérdésben pozitívak, és okvetlenül szükség van az átszervezésre, ha az ország számára elérhető uniós pénzforrásokat Románia maradéktalanul le kívánja hívni. Ezzel szemben sajtóforrások idézik az Európai Bizottság Regionális Politikai Igazgatóságának az álláspontját, miszerint a pénzforrások lehívását minden ország esetében az ottani realitásokhoz igazítva készítették elő. Mi több, az átszervezés inkább kárt okozna jelenleg, ugyanis a 2007-2013-as támogatási program a mai helyzetre épül, ezért minden menet közbeni változás zavart okozhat.¹⁷ A konkrét javaslatot illetően a kormányfő ismételt zavart keltően nyilatkozott, hiszen annak az ellenzéki pártnak (PSD) a korábbi javaslatára hivatkozott, amelynek képviselői elutasították a kérdésben az államfővel való találkozót. A szociáldemokraták 2003-as memorandum tartalmaz olyan elemeket, amelyek a PDL számára is elfogadhatóak, de ennél többet megint nem tudunk meg.¹⁸

Az ellenzéki Szociál-Liberális Unió szintén júniusban közzétett dokumentuma egy, a közigazgatási rendszerről és a regionális fejlesztésről kialakított nem túl részletes koncepciót tartalmaz.¹⁹ A reform céljaként általános szempontokat sorolnak fel (működő helyhatóságok, helyi fejlődés, a helyi közigazgatás forrásszerző képességének a növelése), és ez esetben sem világos, hogy a létrehozandó régiók a megyék mellett-fölött, vagy a megyék helyett jönnének létre. Az átszervezést hosszú, 2016-ig elhúzódó folyamatnak képzelik el.

Az RMDSZ pillanatnyi válasza az átszervezést illetően: nem. És ennek oka az, hogy a többségi pártok javasolta átszervezéssel a helyi magyar közösségek számára hátrányosan változnának a nyelvhasználati, kulturális feltételek – tehát más megoldásra van szükség. Térképet a regionális újra felosztásról az RMDSZ is készített, miszerint elfogadható elképzelés az, ha Észak-Erdély a Székelyföldről indulva el egészen Bihar és Szatmár megyéig egyetlen régiót képezne. Ez a térkép – indokoltan – a második bécsi

¹⁷ Lásd: <http://stiri.acasa.ro/social-125/comisia-europeana-fondurile-ue-nu-au-legatura-cu-impartirea-administrativa-154325.html>, megnyitva 2011. okt. 15.

¹⁸ Lásd: <http://www.n24plus.ro/stiri-social-politic/reorganizarea-administrativ-teritoriala-a-romaniei-pune-pe-jar-scena-politica.html>, megnyitva 2011. okt. 15.

¹⁹ Lásd: <http://www.cipriandobre.ro/download/Viziunea%20USL%20privind%20administratia%20publica%20si%20dezvoltarea%20regionala.pdf>, megnyitva 2011. okt. 15.

döntésre emlékezteti a román politikusokat, ebben a történelem visszatér-tét vélik felfedezni, és keményen elutasítják az elképzelést. Alighanem a javaslatnak a lényegét nem kívánják látni: az RMDSZ – és a magyarság – nem a múltat szeretné visszahozni, hanem az identitás-megőrzés politi-kai feltételeihez ragaszkodik. Băsescu államfő kompromisszumos ellenja-vaslatot fogalmazott meg az RMDSZ számára: fogadják el a kormánypárt javaslatát az etnikai határokkal nem számoló régiók kialakítására, „cseré-ben” megmaradhat a két különálló székely megye, Hargita és Kovászna, amelyek egyesítésére soha nem kerülhetne sor és ezek a kormány közvet-len felügyelete alá tartoznának.²⁰ Szerinte Székelyföld nem létezik, az erre vonatkozó állítás hazugság. Az RMDSZ döntéshozó szerve, a Szövetségi Képviselők Tanácsa az RMDSZ 16 fejlesztési régiót tartalmazó saját javas-latán kívül minden más elképzelést elutasított, a közigazgatási átszervezést illetően halasztást javasol. Külön kell választani a fejlesztési régiók kér-dését a közigazgatás általános reformjára vonatkozó imperatívusztól – és az utóbbit illetően halasztásra van szükség. Ezzel a kormánykoalícióban a kérdést illetően patthelyzet alakult ki, ugyanis a működőképes kormány-hoz a parlamenti többség az RMDSZ nélkül nem biztosított.²¹

Közben újabb szereplők jelezték egyet nem értésüket az átszervezés-sel, van olyan megye – például Bihar –, ahol a megyei tanács kilátásba helyezte helyi népszavazás kiírását, ha a kormány előzetes népi konzultá-ció nélkül kíván lépni.²²

3. Érvek és szempontok

Az első fontos kérdés az átszervezést illetően: létezik-e valós politikai szándék a megvalósítására? A válasz az ország közigazgatási átszervezésé-re indoklásként felhozott szempontok és érvek adhatják meg.

Mivel az átszervezés az államfő által elkészített tanulmánnyal ke-rült politikai napirendre, egy megjegyzés erejéig érdemes a Stanomir-je-lentéshez visszatérni. Annak ellenére, hogy az elemzés több igazi érvet so-rol fel a román alkotmány(os rendszer) átformálásának a szükségességére, a benne felhozott érvek és az elemzés logikája határozottan visszaul a

²⁰ Lásd: többek között a B1 tévében 2011. június 23-án elhangzott nyilatkozatát.

²¹ Lásd: Az RMDSZ ragaszkodik a 16 régió tervezetéhez, <http://www.e-nepujzag.ro/op/article/megalakult-az-%C3%BAj-szkt>, letöltve 2011. okt. 15.

²² Lásd: <http://www.ziare.com/oradea/stiri-actualitate/bihoreni-vor-fi-chemati-la-referen-dum-pentru-a-si-apara-judetul-2277524>, megnyitva 2011. okt. 15.

közelmúlt eseményeire (az államfő felfüggesztése), vagyis a Jelentés hangvétele bizonyos fokig igazodik a megbízó személyéhez.

A közigazgatási átszervezés tematizációja jellemző Traian Bănescu politizálási stílusára, aminek lényege: meglepni a politikai ellenfelet. Ez neki olyannyira sikerült, hogy nem is mozdult el a vita az általános politikai szlogenek talajáról, a párbeszéd kifulladás, még mielőtt lényegében elkezdődött volna. Az elemzők felróják²³ az államfőnek, hogy kérdésfelvetésével több szinten hibázott: nem sikerült az alkotmányreform kérdését semleges mederbe terelni; az alkotmányreformot kampánykérdésként kezeli;²⁴ a Jelentés 23 fejezetéből 10-re reflektál, vagyis nem az egész elemzés, csak annak csak bizonyos elemei voltak fontosak a számára. A Jelentés bemutatásán mondott beszédében vitatható érvek és megjegyzések hangzottak el. Azt állítja, hogy ország mai közigazgatási felosztása a jelenlegi körülmények között azért értelmetlen, mert nem egy szabad ország számára hozták létre, hanem a polgárok ellenőrzésének a szándékával.²⁵ Ez azt jelzi, nem érti (nem akarja érteni) a kérdés lényegét: a közigazgatási felosztás akkor lehet a diktatúra eszköze, ha semmibe veszi a helyi közösségek kötődéseit, elvárásait, ha ezek megnyilatkozására nem teremt intézményes lehetőséget. Csakhogy Románia közigazgatási rendszerét illetően csak a megyehatárok régiiek, az intézményi felépítés 1989 utáni, pontosabban 1991-ben születik meg a törvény. A mostani helyzet viszont, amikor a helyi társadalmat nem vonják be a területi átszervezésről szóló társadalmi vitába, sokkal inkább a központi elképzelések erőszakos érvényesítése, tehát a folyamat éppen fordított: a javasolt átszervezés tartalmaz erőszakosságra utaló elemeket. Az államfő további vitatható megállapítása a demokrácia és a bürokrácia kapcsolatára vonatkozik: „Románia már nem rendőrállam, és nincs szüksége megannyi adminisztratív egységre és a mellé rendelt bürokráciára.” Itt egy tudományos alapigazság figyelmen kívül hagyásával állunk szemben: a demokrácia sokkal költségesebb, mint a diktatúra, a demokrácia intézményes kerete mindig sokkal szélesebb, mint a parancsutasításos rendszereké. Vagyis a közigazgatási átszervezést illetően az államfőnek nincsenek igazi érvei.

A kormánynak sem elképzelése, de még kommunikációs stratégiája sincs az átszervezést illetően, ami önmagán túlmutató jelenség, hiszen a kormányfő a PDL elnöke is egyben.

A fő kormánypárt, a PDL akarja az átszervezést, de miért? A párt történetében soha nem fordult elő, amikor az államfőétől eltérő véleményt

²³ Lásd: Andreea Pora: Controversele revizuirii Constituției, In *Revista* 22, 2009.január 16.

²⁴ 2009-ben, a Jelentés nyilvánosságra hozatala után került sor az elnökválasztásra.

²⁵ Az állítás 1968-as kontextusban sem teljesen helytálló, hiszen a helyi tiltakozásokra válaszként jöttek létre a „székely” megyék.

képviselt volna. Szempontjai – EU-s pénzek lehívása, költségvetési ráfordítások csökkentése – másodlagosak és (olykor igazságtartalmukban is) vitathatók. Nem bevallottan, de kampányeszközként kezeli a kérdést, és alighanem létezett a párton belül egy olyan forgatókönyv, mi szerint az átszervezéssel együtt járó politikai elit-csere során alakíthatóak úgy a helyi politikai feltételek, hogy a kormánypárt a valós támogatottságát meghaladó mértékben gyűjtsön be szavazatot.²⁶

Az ellenzéknek a közigazgatási átszervezés elutasításához nincs szüksége érvekre – csak annyit állít a reformról, amiből kitetszik: van véleménye, de számára a kérdés nem fontos.

Érvként jelenik meg egyik-másik előterjesztésben (lásd: Stoica) az ország nagysága, mint az átszervezést befolyásoló tényező. Ez önmagában nem érv, csak akkor, ha világos elképzelést fogalmaznak meg a központi és a helyi közigazgatás közötti kapcsolatokról, ha megtörténik a helyi közigazgatás működésének és teljesítményének mélyreható elemzése.²⁷ A bukaresti Pro Democratia Egyesület Tódor Árpád által összeállított elemzése a régiók kérdésével kapcsolatosan azt állítja: ennek akkor van értelme, ha együtt jár a helyi hatalom kompetenciáinak növekedésével – ha regionális parlamenteket hoznak létre. Vagyis az átszervezés elsődlegesen nem a terület újrafelosztásának, hanem a különböző közigazgatási szintek között a feladatok újraelosztásának a kérdése. Ha erre létezik világos elképzelés, akkor kell megtervezni az intézményeket és végiggondolni az ezek közötti kapcsolatot. Utolsó lépésként kerülhet csak sor „térképek rajzolására”.

A közigazgatási rendszer kialakításában meghatározó lehet az ideológiai keret is. Veress Emőd idézi egyik tanulmányában (Veress 2006) Emil Cernea román jogtörténész professzort, aki a valamikori Magyar Autonóm Tartományról ekként vélekedik: „A régiók megalakítása igazolta Románia kormányainak félelmét az igazgatási decentralizáció elveinek túlzott alkalmazásáról a Magyar Autonóm Tartomány formájában. Valóban, a MAT 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 államn nyelv használatának elutasítása által. Ezért megszüntették.” Erről a magyar elemzőnek egészen más véleménye van. Először is a román kormányok fé-

²⁶ 2011-ben két képviselőházi választókerületben szerveztek választást: előzetes tévériportok dokumentálták, a kormánypárt jelöltje egy moldvai kerületben milyen eszközökkel vásárolja meg a szavazatokat – és nyert. Nem indult eljárás ellene, az ellenzék nem tudott a csalás ellen sikeresen fellépni.

²⁷ Erre tesz kísérletet a Pro Democratia Egyesület kiadványaiban: *Reforma constitutională în România – aspecte teoretice și istorice*, 2008; és *Reforma constitutională în România – Teme, dezbateri și propuneri*, 2008.

lelméről beszélni a decentralizációt illetően 2003-ban, Románia EU-s tagfelvételének a küszöbén – a történelem folyamatainak meg nem értését jelenti. De ennél fontosabb kisebbségi szempontból a MAT létrehozásának politikai kontextusát megvizsgálni. Az elsődleges elemzés a kor lehetőségeiből és a politikai szereplők céljaiból indul ki, és Stefano Bottoni tanulmánya bizonyítja, hogy mit jelentett 1952-ben magyar illetve román oldalon az „autonómia” (Bottoni 2003). Bottoni szerint már az 1950-es közigazgatási felosztás teljesen szovjet mintájú volt, vagyis nem az 1952-es újrafelosztás jelentette a szovjet minta átvételét még akkor sem, ha az új alkotmány és a vonatkozó kisebbségi területet illetően konkrét „javaslatok” érkeztek Moszkvából.

Ezzel szemben az a kérdés kiemelt jelentőségű, amit Bottoni is feltesz idézett dolgozatában: „majdnem 4 évvel azután, hogy a nemzetiségi kérdést hivatalosan megoldották, mi indokolta a tartomány létrehozását?” Mivel autonómiáról szó sem lehetett, a szimbolikus politizálás klasszikus példájával állunk szemben. Miért volt/lehetett szüksége a román központi vezetésnek a MAT-ra, mint politikai eszközre? Ebben a vonatkozásban érdemes lett volna Bottoninak bővebben kitérnie az „enkláv-kérdésre”. A mai autonómiával kapcsolatos diskurzusokban is fellelhető motívum arra utal, hogy a MAT kialakítása a magyar kisebbségi közösség adminisztratív kettéosztásával járt: a MAT-on kívül kerültek számára magyarságuk megélése a korábbinál nehezebbé vált. Bottoni rendkívül részletes adatfel-táró munkája nem hozott felszínre olyan dokumentumokat, amelyek arra utalnának, hogy a kommunista párt vezetése tudatában lett volna a MAT létrehozatalával keletkező többségi mozgástér-növekménnyel. Az ismert, hogy a MAT létrehozatala a nemzetiségi kérdés „magasabb szinten történő megoldását” jelentette, közvetlen szovjet hatásra és utasításra. Ennek következtében viszont másként lehetett kezelni a MAT területén kívül élő magyarságot. Például az 50-es évek elején Észak-Erdélyben a feliratozásban a kétnyelvűség általános volt – ezt fel lehetett számolni anélkül, hogy Moszkva vagy bárki szavá tette volna. Dolgozatában jelzi, hogy az ötvenes években kezdődő iparosítás és a vele együtt járó népességmozgás Erdély városainak etnikai arculatát is megváltoztatta, a magyar tannyelvű oktatási és felsőoktatási intézetek fokozatos megszüntetése a MAT-on kívül már az ötvenes évek második felében elkezdődött. Tehát kimutatható az a (több-kevésbé) rejtett motívum, amely a MAT létrehozatalát és ideig-óráig való megtűrését szélesebb kontextusban a román vezetés számára elfogadhatóvá tette. A MAT tehát egy olyan politikai eszköz volt, amely a magyarságnak kb. egyharmada számára hozott nyelvhasználati és kulturális többletet, a magyarság nagyobb része viszont veszített általa.

Ez a kérdés kikerülhetetlenül visszatér minden közigazgatási átszer-vezés kapcsán.

4. Összegzés

Nem tértem ki elemzésemben a közigazgatási átszervezésre vonatkozó szakirodalomban fellelhető eljárásokra,²⁸ hiszen nem az átszervezés elméleti keretével, hanem a javaslat felmerülésének politikai kontextusa és kisebbségpolitikai vonzatai fontosak a számomra.

Az elsőként megfogalmazott kérdésre a válasz: a területi-közigazgatási átszervezés nincs előkészítve, nem születtek meg a szükséges előtanulmányok, nem létezik pontos forгатókönyv, a felvetés nem épül valós politikai szándékot jelző jövőkép-elemekre – tehát a politikai kontextusra épülő politikai játéknak minősül. A közigazgatási átszervezés ügyét leválasztották az alkotmány-módosítás kérdéséről, mivel az alkotmány módosítására a jövő évi választásokig nincs elegendő idő, nem járható be az előírt alkotmányos út. Ezért a régiókat a kormánypárti elképzelések nem is régiókként, hanem megamegyékként aposztrofálják – marad az alkotmány által használt megnevezés, tehát az elképzelés végrehajtása nem feltételezi az alkotmány módosítását.

Harmadikként került megfogalmazásra, de kisebbségi szempontból legfontosabb a kisebbségi jogok biztosításának a kérdése. Annak ellenére, hogy a Stanomir-jelentés korrekt módon tárgyalja a kisebbségek jogaival kapcsolatos szempontokat, hiszen figyelmeztet arra, hogy figyelembe kell venni az etnikai határokat és a történelmi hagyományokat, és a kisebbségvédelem Románia által is ratifikált nemzetközi dokumentumainak előírásait²⁹ („a közigazgatás újraszervezésére irányul, kötelezően figyelembe kell vennie a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kérdéseket”) – a közvitákban többségi oldalról ezekre egyáltalán nincs utalás, illetve az ennek a szempontnak az érvényesítésére épülő RMDSZ-javaslat okán egyesek politikai szegregációt emlegettek.

A 2011-ben zajló politikai vita olyan regiszterben zajlik, amely kisebbségi szempontból egyértelműen hátrányos.

²⁸ Idézhető egy sor nemzetközi és magyar szerző, itt az a fontos, hogy román szerzőktől is idézhető a kérdést tudományos alapossggal kezelő tanulmány: Mircea Preda: Actuala organizare administrativ-teritorială a României este perimată? (Románia jelenlegi közigazgatási-területi felosztása túlhaladott volna?); vagy a bukaresti Közpolitikai Intézet elemzése (A. Ghinea-A. Moraru: Considerente privind procesul de descentralizare în România, reforma administrativ-teritorială / Szempontok Románia decentralizációját és a közigazgatási-területi reformot illetően.)

²⁹ Utalás történik a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájára és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményre.

Könyvészet

- Bottoni Stefano (2003) A sztálini „kis Magyarország” megalakítása (1952) *Regio* 3 sz.
- Ghinea, A. – Moraru, A. (2010) *Considerente privind procesul de descentralizare în România, reforma administrativ-teritorială* Institutul de Politici publice București
- Preda, Mircea (2007) Actuala organizare administrativ-teritorială a României este oare perimată? In *Buletin de informare legislativă* nr. 4.
- Stan, Andrei (2009) Conflictul dintre președinte și premier (2004-2008), *Sfera Politicii*, nr. 9 (139)
- Stoica, Valeriu (2006): Necesitatea și principalele direcții ale revizuirii Constituției României, http://www.cadi.ro/docs/valeriu_stoica_reevaluarea_constitutiei.pdf, letöltve 2011.okt.16.
- Veress Emőd (2006) A regionális fejlesztés szabályozását meghatározó tényezők Romániában, In *Kisebbségkutatás* 1 sz.
- Vincze Gábor (2003) *Történeti kényszerpályák*, Pro Print Csíkszereda