

Hajdú Zoltán

A KÖZIGAZGATÁSI TÉRSZERVEZÉSI TELESZKÓP ÉS TERÜLETSZERVEZÉSI REFORMVITÁK
ROMÁNIÁBAN AZ ORSZÁG EURÓPAI UNIÓS CSATLAKOZÁSA (2007) ÓTA

*ADMINISTRATIVE TERRITORIAL ORGANISATIONAL TELESCOPE AND TERRITORIAL REFORM
DISCUSSIONS IN ROMANIA SINCE JOINING THE EUROPEAN UNION (2007)*

Hajdú Zoltán, tudományos tanácsadó, MTA KRTK 7621 Pécs, Papnövelde út 22.

ABSTRACT

Territorial administrative reform is an evergreen theme in the modern history of Romania. This short paper focuses on the processes of regional reform in Romania. Forming new regions (administrative, development) is running between very complex political environment. The article is investigating political developments from the Romania's accession to the EU (2007). There are different aims of Roman majority and Hungarian minority in this processes. Political parties and society are divided in the basic questions of reforms. There is a special fear between ethnic Hungarians living in Romania from regional reform plans. The study is analysing different theoretical elements (specially administrative organisation telescope), taking some critical thoughts regarding regional reform plans in Romania.

1. Bevezetés

Az államterület belső közigazgatási területi tagolásának kérdéskörével mintegy két tucat tudományterület foglalkozik kitüntetett módon. Ezek közül kiemelendő jelentőségűek az állam- és jogtudományok, a történettudomány, a politikatudomány, a szervezéstan tudományok, a szociológia, valamint a vezetéstudomány. Mindegyik tudományterületnek sajátos célú és részben eltérő tartalmú eredményei vannak a belső közigazgatási területfelosztást illetően.

A földrajztudományon is részese a közigazgatás területi összefüggései átfogó kutatásának, a politikai földrajz az állam kutatásán belül a közigazgatás kérdéskörét külön kutatás tárgyává emelte (közigazgatási földrajz). A földrajztudomány középszintű elméletei (tájelmélet, gazdasági körzetelmélet, központi helyek elmélete) kivétel nélkül eljutottak az államterület belső közigazgatási kérdéseinek a kutatásához, illetve eltérő alapú (táj, gazdasági körzet, vonzáskörzet) reform-javaslatok tömegét dolgozták ki minden országban.

A modern Románia története bizonyos értelemben a közigazgatási reformviták és eltérő alapú reformok története is egyben. A XX. század egészére jellemző folyamatok új tartalmat és nemzetközi dimenziót kaptak az ország európai uniós csatlakozási felkészülése időszakában, majd az uniós tagsága, az ott szerzett tapasztalatok alapján. A közigazgatás, illetve a közigazgatási területbeosztás nem része ugyan a közösségi politikának, de szinte minden országban sajátosan összekapcsolódott valamilyen mértékben a közigazgatási felosztás, a NUTS statisztikai és a regionális fejlesztés területi struktúrája. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy minden országban, így Romániában is a belpolitikai küzdelmek sajátos elemévé vált a közigazgatási reform és a regionális fejlesztés összefüggésének a kérdésköre.

Az EU csatlakozáskor a fejlesztési régiók kialakítása – mint minden más csatlakozó országban – vitákban és érdekelletétek között zajlott, de a csatlakozás, illetve az uniós pénzek lehívásának és felhasználásának szándéka bizonyos értelemben felülírta a konkrét területi kérdéseket. A kialakított nyolc fejlesztési régió a nagy területi egységek közé tartozott az EU-n belül.

Románia (és Bulgária) EU csatlakozása (2007) inkább stratégiai és politikai érdekalapú volt, a két ország csak nagy jóindulattal volt felkészültnek nevezhető. Sem a gazdasági, sem pedig a társadalmi és intézményi struktúrák nem voltak felkészülve az új integráción belüli sikeres alkalmazkodásra, a s jövőépítésre. Nagyon sok kérdést a csatlakozás után kellett, illetve kell megoldania az országnak.

A romániai területi reform-vitákban elemi erővel jelent meg a magyar kisebbség (mely egyes megyékben területi többséget képez) területi struktúrában való elhelyezése, illetve a beosztás mögött meghúzódó többségi szándékok, a tervezett területbeosztásokkal való azonosulás, avagy azok elutasításának kérdése. A magyar politikai elit sem Románián belül, sem pedig azon kívül nem fogad el természetesen, egészségesnek, demokratikusnak stb. olyan felosztást, amely megszünteti a magyar többségű Székelyföld egységét, s az egységes, itt területi többséget képező magyarságot román többségű területi egységekbe tagolja szét.

A román pártok maguk is eltérő felosztási koncepciókat jelenítettek meg, s folyamatosan változtatják álláspontjukat. Egyetlen egy kérdésben értenek a legtöbben egyet, hogy nem támogatják magyar többségű regionális szintű közigazgatási egység létrehozását. A román pártok állásfoglalásában, a területi autonómia elutasításában Koszovó függetlenné válása (2008) meghatározó (nagyreszt kimondatlan, rejtett dimenzióként) szempontként van jelen. Románia azon EU országok sajátos csoportjába tartozik, amely nem hajlandó elismerni Koszovó függetlenségét. (A Krím-félsziget sorsának alakulása 2014 tavaszán újabb félelmeket generál a román politikusok egy részében.)

A regionális reform kérdése körüli viták „kormánybuktató” szintre jutottak. A 2007 utáni időszakban a romániai magyarság legnagyobb politikai pártja az RMDSZ kormánypart – ellenzéki part „libikókára ült”, s a politikájának alakulásában a területi autonómia kérdésköre meghatározó pozíciót vívott ki magának. Az RMDSZ által leggyakrabban javasolt 16 régió mögött természetesen az a felismerés is meghúzódik, hogy minél kisebbek a régiók, annál inkább van esélye egy székelyföldi régióknak.

Románia esetében 2010 után a folyamatok az állam- és alkotmányreform keretében permanens vitafolyamattá váltak. A román pártok közötti viták lehetőséget teremtettek a magyarság legjelentősebb politikai pártjának, hogy időnként mintegy a mérleg nyelve jelenjen meg a parlamenti politika szintjén.

E rövid elemzés keretei között a közigazgatási térszervezési teleszkóp szempontjaiból érintjük a romániai decentralizáció, közigazgatási területi reform és a fejlesztési régiók kérdéskörét. Rendelkezésünkre áll ugyan mintegy három tucat felosztási javaslat (térkép), de nem kívánunk beszélni a „térkép-rajzoló versenybe”.

2. A közigazgatási térszervezési teleszkópról

A közigazgatási földrajzon belül kidolgozott közigazgatási térszervezési teleszkóp (Hajdú Zoltán 2001, 2011) abból a szempontból érdemel figyelmet, hogy a „közigazgatás hierarchikus tagozódásnak rendjéből kiindulva” fogalmazza meg azt az alaptételt, hogy minden közigazgatásnak minimálisan szüksége van egy valamilyen jellegű, tartalmú alapszintre, valamint egy központi szintre. A két szint

megléte mintegy kényszerítő jellegű, a köztük lévő szint, avagy szintek, szükségessége kérdőjeles jellegű (1. ábra).

A közigazgatási alapszint jellege (elaprózott, közepes nagyságú, integrált jellegű) erőteljesen hat a következő szintre, illetve azon keresztül a következő szintekre. Így többféle jellegű közigazgatási térszervezési teleszkópok, teleszkóp típusok alakultak ki a világban, de Európában is. Ha egy csaknem teljes körű statisztikai áttekintés alapján (Statoids) vizsgáljuk meg az országok közigazgatási területi tagozódásának, illetve azok hierarchiájának a kérdését, akkor egyértelművé válik a sokszínűség, a sokérdekűség, és a sokféle szempont potenciális megjelenésének kérdése.

A közigazgatási térszervezési teleszkóp különböző szintjein egyformán megjelenik a funkcionalitás és a homogenitás kérdése. Az egyes szinteken belül, azok különböző „elemi egységei között” is vizsgálatóak ezek a szempontok. Ha kiegészülnek a fejlettségi kérdésekkel (országos átlaghoz, főváros nélküli országos átlaghoz, városi átlaghoz stb. viszonyítva a területi fejlettséget, akkor sok tekintetben az egyes szinteken belül is mozaikos elrendeződést kapunk.

Minden ország egyedi földrajzi adottságokkal (természeti, gazdasági, politikai, infrastrukturális, településhálózati stb.) rendelkezik, még akkor is, ha hasonló nagyságú a területük, és a népességszámuk). Az egyes országok történeti fejlődése, s benne a közigazgatás szerepe úgyszintén sajátosnak és egyedinek minősíthető.

Az egyes országok közigazgatási területbeosztását és a térszervezési teleszkópjának alakulását jelentős részben a favorizált állam- és társadalom idea, valamint az állam legalapvetőbb belső alkotmányos tagozódása (föderalizált, unitárius, regionalizált) határozza meg. A több vagy soknemzetiségű államok esetében a nemzetiségi kérdés minden esetben lényegi eleme a területi kérdéskörnek.

3. A romániai térszervezési „térképrajzoló verseny” néhány elméleti összefüggése

Románia természeti földrajzi szempontból az erősen tagolt országok csoportjában tartozik. Az ország középső területein húzódó Kárpátok két hatalmas egységre (Kárpát-koszorún belüli, Kárpátokon kívüli) tagolja az országot. Ezt az alap-meghatározottságot a racionalitás jegyében megszülető közigazgatási területi tagolás esetében sem lehet figyelmen kívül hagyni. (Van olyan területi felosztási javaslat, mely Hargita megyét a „Kárpátokon kívüli központhoz, illetve közigazgatási és fejlesztési régióhoz kívánja csatolni. Ez a terv egyetlen célt szolgál csak, a Székelyföld területi egységének felszabdalását, más „elvi alapja”, illetve értelme nincs.)

A természeti földrajzi nagytájak viszonylagos egyértelműséggel alakultak ki a két nagy természeti földrajzi régióban. A lehatárolásuk (mint minden más ország esetében mindenkor hordozott bizonytalanságokat). Ugyanez elmondható a mezo- és mikrotájak többségéről is, bár ezek esetében a földrajzi homogenitás inkább megjelenik (Hajdu-Moharos József etc. 1993). Erdély esetében külön kérdéskör, hogy a magyar és a román térszemlélet és természeti tájfelosztás sem egyezik. Mindkét közösségnek önálló térszemlélete, területi tudata, identitása, nevezéstana stb. van.

A természeti földrajzi területi struktúrában a kistájak szintjén még jelentős homogenitás „felfelé haladva a tájhierarchiában” természetes módon csökken, a nagytájak szintjén már csak korlátozottan jelennek meg az integráló sajátosságok.

A természeti földrajzi egységek figyelembe vétele megkerülhetetlen, de feltehetően nem Románia az az ország, melynek közigazgatási területi beosztása döntően a természeti tájakra (tájközigazgatás) épülhetne fel. (2. ábra). Ennek ellenére, különösen a közlekedési, társadalom-földrajzi távolság szempontjából is lényegi térelemet jelentő természeti földrajzi adottságok erőteljesen figyelembe veendőek.

A közigazgatás (állami, önkormányzati) és a közigazgatási területbeosztás (3. ábra) nem csak a politikai berendezkedés egyik legalapvetőbb területi struktúráját képezi, hanem e mellett, illetve ezen túl közszolgáltatási, közellátási stb. vonatkozásai is vannak. Az állami és önkormányzati közigazgatás közötti funkcionális munkamegosztás Romániában mindig államigazgatási dominanciával volt jellemezhető. A megyei szinten létrehozott prefektusi intézmény az állam meghosszabbított karjaként működik, a törvényességi felügyelet szerves része ugyan a prefektus tevékenységének, de korántsem szorítkozik csak arra.

A rendszerváltás (1989. december) után elindult a romániai közigazgatás „európaizációja”, átvették az Európai Önkormányzati Charta legfontosabb szemléleti elemeit (igaz, többségüket sajátosan építették be az 1992-es önkormányzati törvénybe). Az EU csatlakozás előtt ismét felvetődött a közigazgatás átfogó átalakításának a kérdésköre, de nem került sor alapvető reformra. Csak a minimális elvárások (fejlesztési régiók kialakítása) teljesítésére vállalkozott a román politikai elit.

A történeti és közigazgatás-történeti folyamatok megértése, s azok tanulságainak az érvényesítése fontos eleme lehet a közigazgatási reformnak. Ebből a szempontból meghatározó jelentőségű kérdés, hogy a XX. század folyamán Románia lényegében kipróbált szinte minden lehetséges terület-felosztási struktúrát, a legstabilabbá az 1968-ban bevezetett megyerendszer vált.

Önmagában véve is tanulságos az, hogy az 1968-ban kialakított megyei beosztást szinte „szentként tisztelik”, arra akarják építeni az új reformot, nem vetődik fel széles körben a teljes közigazgatási-területi újrendezés igénye. Ennek oka feltehetően az, hogy nem akarják még inkább kinyitni a területi kérdéseket, nem akarják a meglévő, s minden szinten jelentkező politikai, területpolitikai konfliktusokat tovább élezni.

Ha elfogadjuk, hogy a megyerendszer „tökéletes”, akkor a kérdés úgy vetődik fel, hogy az „ideális megyékből” lehet-e ideális, mindenki számára elfogadható regionális (több megyét összefogó) területi struktúrát létrehozni.

Külön kérdés az, hogy a székelyek a Székelyföld területén nem csak az 1968-ban életre hívott román megyerendszerben, hanem az 1876-ban a liberális magyar politikai elit által felszámolt, feudális kiváltságokat hordozó, történeti székely székekben is gondolkodnak. (A feudális területi autonómiákat 1876-ban olvasztották be az egységes magyar megyerendszerbe.) A székely székekben való gondolkodás egyszerre történeti megalapozottságú, de a feudális jellegű kiváltságok hordozójaként, egyfajta történeti-területi nosztalgiaként is értelmezhető.

1993 óta az RMDSZ már két székelyföldi autonómia-tervezetet nyújtott be a román törvényhozásban, (melyek elutasításra kerültek) s 2013 tavaszán határozatot hozott arról, hogy (ismét) új törvényjavaslatot nyújt be. 2014 tavaszán az RMDSZ a kormánytöbbség tagjává vált ismét, így kormányerőként, de nem a kormány javaslatoként nyújthatja be új tervezetét.

A modern székelyföldi területi autonómiáról a román politikai elit többsége hallani sem kíván a közigazgatási reformfolyamatban. A székelység jelentős részének politikai törekvéseiben viszont a területi autonómia – a magyarországi politikai támogatások bázisán is – „evidensen járó” politikai célként fogalmazódik meg.

A magyar állampolgárság tömeges erdélyi és székelyföldi felvétele nem segíti elő a területi autonómia létrehozását, hiszen olyan román állampolgársággal rendelkező személyek, tömegek követelik a területi autonómia kialakítását, akik a román mellett, magyar állampolgársággal is rendelkeznek. A két külön (és nem közös állampolgárság) még a közös európai uniós polgárság intézményi bázisán sem teszi egyszerűbbé a kérdés kezelését. A román félelmek, s azok tömeges manipulálása azt mutatja, hogy az államalkotó többség nem kíván területi autonómiát biztosítani az „államalkotó kisebbség” számára.

A román oldalról jövő „reformtérképek” egyik közös eleme a székelyföldi egységes magyar területi többség megbontása, két, három régióba való beosztása, elkülönítése, felszabdalása. A magyar politikai elit ragaszkodik a három székelyföldi megye egyben-tartásához, legalább egy magyar többségű régió kialakításához.

A fejlesztési régiók kialakítási folyamata 1996-tól számítható, a PHARE projekt keretén belül indultak el a munkálatok, s ideiglenes jelleggel 1998-ban határozták meg a fejlesztési régiók első konfigurációját (Csutak István 2008). A lehatárolást akkor technikai és ideiglenes jellegűnek tekintették, hogy megteremtődjön az EU pénzek lehívásának minimális intézményi kerete (Ladó-Burista Réka, 2010). A nyolc fejlesztési régió sem a többség, sem pedig a magyar kisebbség számára nem jelentett ideális megoldást, illetve kereteket, de alapvetően megfelelt a többségi társadalom minimális érdekeinek.

Az EU egységes statisztikai területi rendszere (NUTS) abszolút hierarchikus rendet teremtett (NUTS 1-5) eredeti formájában (4. ábra). A ma érvényes statisztikai rendszerben a „valódi területi szintek” (NUTS 1-3), és a helyi, lokális közigazgatási egységek LAU (1-2) nevezéktanilag elkülönülnek egymástól.

A mai NUTS beosztás alakításában (a területi szintek egységeinek meghatározott népességi határai között, NUTS 1: 3-7 millió fő, NUTS 2: 800 ezer – 3 millió fő, NUTS 3: 150 – 800 ezer fő) Románia szabadon járhat el, de természetesen csak a kialakított közigazgatási egységek „felfelé építése” bázisán.

A nagyjából 20 millió fős országban – ha mechanikusan a lélekszám-határokból indulunk ki, hogy a formális lehetőségekkel tisztában legyünk – a NUTS 2-es lélekszám-minimummal 25, a lélekszám maximummal mintegy 8 statisztikai régió formálható. Formailag így nagyjából „legitim” mind a jelenlegi 8 régióra való tagolás, mind pedig az RMDSZ 16 régiós javaslata. A lényeg nem a számokban, hanem a hordozott célokban van, így politikai szempontból nagyon nehéz a közelítés.

A NUTS rendszer egy statisztikai területi rendszer, melynek egyes szintjeit a különböző közösségi politikák fejlesztési keretegységként határozták meg. Így nem önmagában fontos a statisztikai rendszer, hanem tovagyűrűző hatásai következtében.

Ha csak a területi szinteket (NUTS 1-3) nézzük, akkor Románia esetében a 4 – 8 - 42 eloszlást kapjuk. Ha a Romániával nagyjából azonos lélekszámú uniós országokat nézzük (még az Unión belül is korlátozott minden ilyen jellegű összehasonlítás), akkor azt állapíthatjuk meg, hogy a NUTS 1 és a NUTS 2 régiók között van egyfajta „torlódás”, hiszen két NUTS 2-es régió képez egy-egy NUTS 1-es régiót. Ez még akkor is gond, ha tisztában vagyunk azzal, hogy a NUTS 1-es szint ténylegesen csak statisztikai jellegű, adatgyűjtési, feldolgozási és publikációs szint.

Románia nem alakított ki önálló LAU 1-es szintet, ezen a szinten is a 42 megye jelenik meg. A LAU-2-es szintet képező 3174 helyi-közigazgatási alapegység integrált jellegű, egy-egy községhez több település tartozik általában.

4. Összegzés (Az évtizedes vita megszüli a területi változatlanságot?)

A 2010 után újraindult romániai modernizációs reformfolyamatban egyszerre jelenik meg az állam, annak alkotmányos berendezkedése, az alkotmány, közigazgatás területi reformjának kérdésköre. A decentralizáció, a közigazgatási területi reform, a területfejlesztési intézményrendszer (a fejlesztési régiók) újragondolása a politikai elit (mind a többségi, mind pedig a kisebbségi) számára alapvető jelentőségű, hiszen minden érdeket tisztában van azzal, hogy potenciálisan új „játékszabályok kialakítása folyik”, ennek révén újraértékelődnek egy-egy csoport lehetőségei.

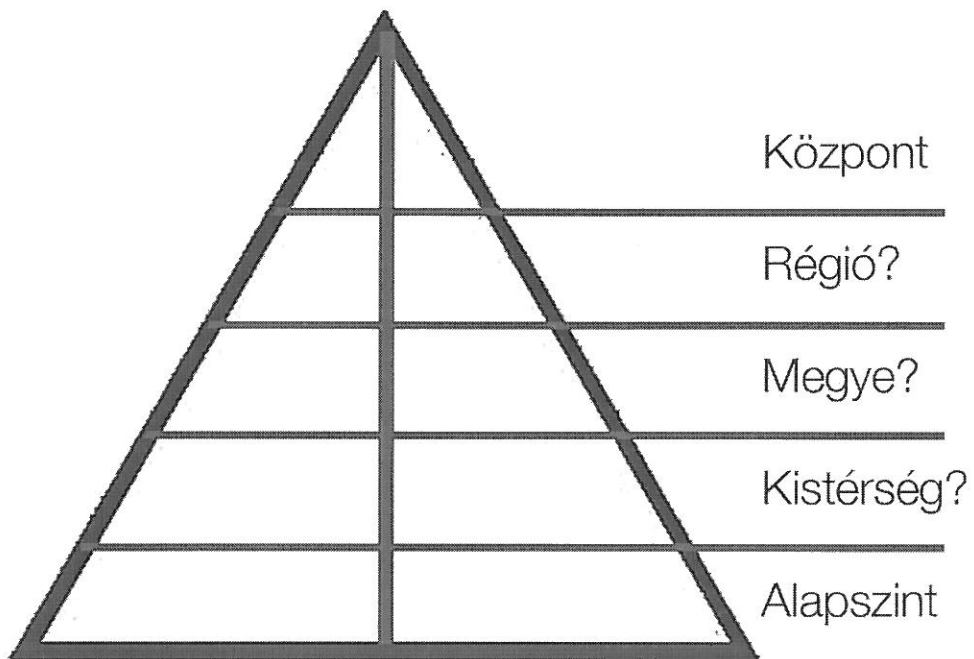
Az évtizedes reform-folyamatban, területi reformjavaslatok tömegének kidolgozása után, a területpolitikai „frontok” megmerevedtek. Az RMDSZ – ha meg akarja őrizni a magyar pártok versenyében a tömegtámogatását, akkor felszínen kell tartania a székely területi autonómia kérdését (s teszi ezt ellenzékben és kormányerőként egyaránt), a kisebb magyar pártok pedig szavazatnyereséget remélnek a radikálisabban megfogalmazott autonómia-tervekért.

Mind a román, mind pedig a romániai magyar politikai elit, politikai pártok megosztottak az állam, az alkotmány, a közigazgatás reformjának kérdéskörében. Elképzelhető egy olyan eredmény, hogy nem tudnak megállapodni a leglényegesebb kérdésekben, s a meglévő területi struktúra válik egyfajta „stabilitás-minimummá”, azaz, ha lesz közigazgatási regionalizálás, akkor a nyolc fejlesztési régió jelenlegi határait fogják felépíteni a közigazgatási régiókat.

A folyamat jogállami keretei maguk is bonyolult ellentmondásokat hordoznak, hiszen az Alkotmánybíróság egy-egy reformtörvény kapcsán megállapítja a részleges alkotmányellenességet, s a „játék kezdődhet újra”. Az Alkotmánybíróság 2013. novemberi határozata a kormányzat decentralizációs törvényének részleges alkotmányellenességéről fontos mérföldkőnek számít a folyamatok alkotmányos kereteinek értelmezése szempontjából.

1. ábra

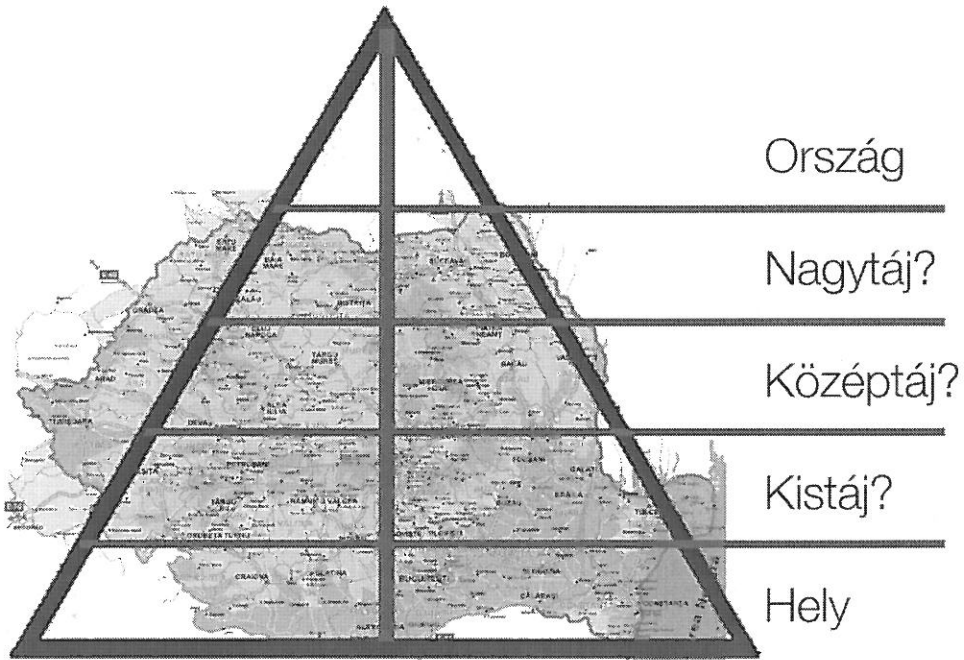
A közigazgatási térszervezési teleszkóp elméleti tagozódási kérdőjelei



Szerk.: Hajdú Zoltán

2. ábra

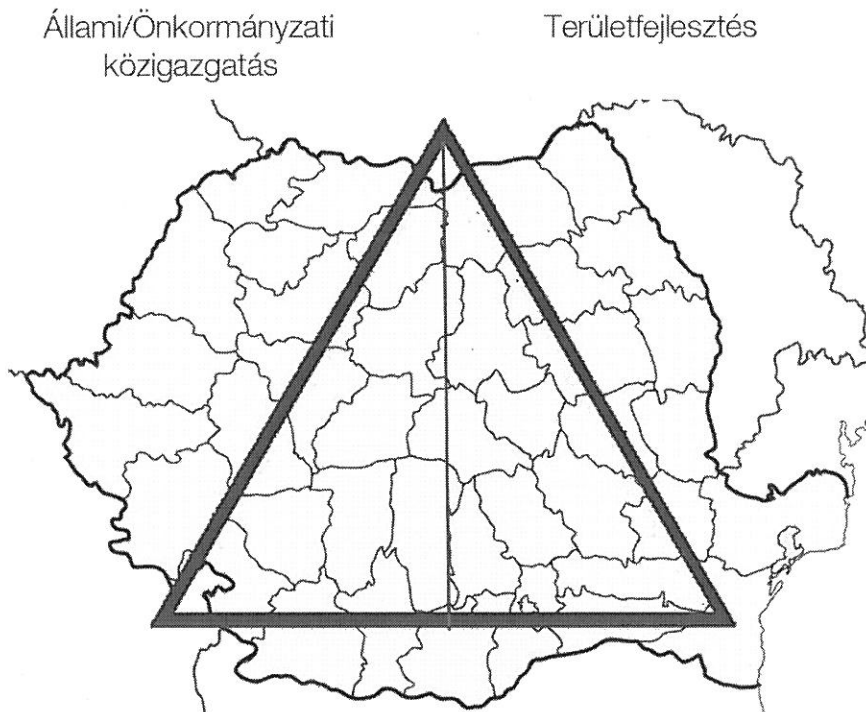
Románia természeti tájszerkezetének elvi sémája



Szerk. Hajdú Zoltán

3. ábra

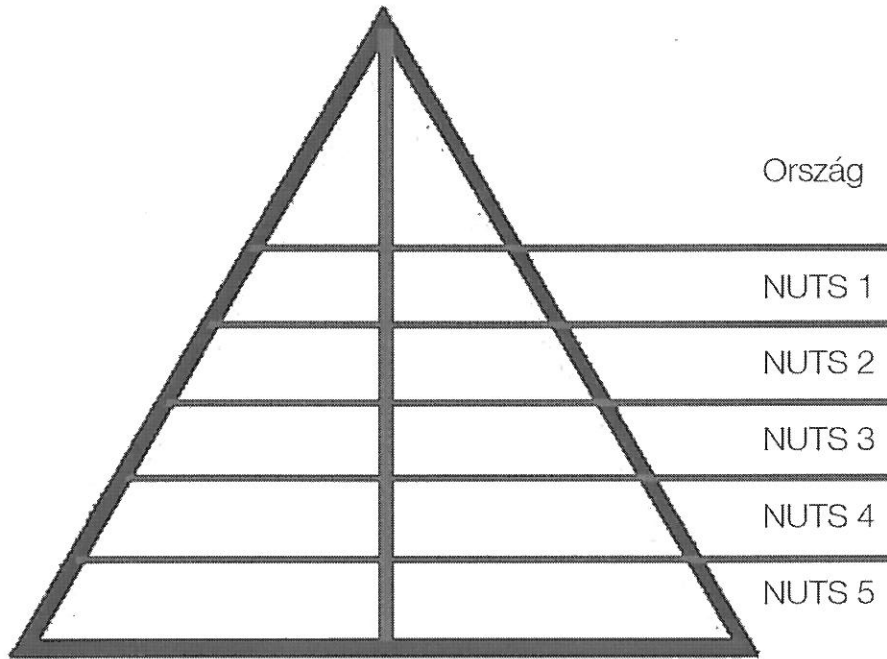
A közigazgatás (állami, önkormányzati) és a területfejlesztés potenciális kapcsolatrendszer



Szerk.: Hajdú Zoltán

4. ábra

A statisztikai területi hierarchia (NUTS) eredeti tagolódása



Szerk.: Hajdú Zoltán

Irodalom

Administrative Division of Countries („Statoids”) <http://www.statoids.com/> letöltés: 2014. március 20.

Cauwenberghe, Jean-Claude Van 2007: Tanulmány az Európa Tanács tagállamaiban végbemenő regionalizáció aktuális helyzetéről, valamint a regionális önkormányzatok fejlesztésének kilátásairól. Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusa, Régiók Kamarája. Az Intézményi Bizottság jelentése.

Csák László 2013: Régióátszervezés. (Területi reform – versenyképes Románia). <http://welemeney.transindex.ro/?cikk>

Csutak István 2008: Javaslat a romániai fejlesztési régiók új lehatárolására. – Pro Minoritate, 2. 13

Hajdó Csaba 2003: A román regionális politika reformja: lehetőségek és kihívások. (Reflexió Horváth Réka és Veres Emőd tanulmányára.) – Nemzetpolitikai Szemle, No. 1. (27.)

Hajdu-Moharos József–Sasi Attila–Erős László 1993: Románia tájféldrajzi beosztása. Vörösberény, Balaton Akadémia Könyvek, No. 5.

Hajdú Zoltán 2001: Magyarország közigazgatási földrajza. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Hajdú Zoltán 2011: A közigazgatási térszervezési teleszkópról - Comitatus, 21. évf. 201. sz. (különszám) pp. 62-65.

Hargita Megye Tanácsa: Javaslatcsomag a régióátszervezési és területi-közigazgatási reformmal kapcsolatban. Munkaanyag. Vererzió 1. Csíkszereda. <http://elemzo.hargitamegye.ro>

Horváth Réka – Veress Emőd 2003: Regionális politika és területfejlesztés Romániában. – Magyar Kisebbség, No. 1. (27.)

Ladó-Burista Réka 2010: Románia küszöbön álló regionális átszervezése. – Délkelet-Európa – South-East Europe, International Relations Quarterly, Vol. 1, No. 1. Spring.

Szabó Tamás 2014: Regionalizáció Romániában: elképzelések, tervezetek, kilátások. – <http://www.mensura.ro/iras/regionalizacio>

Szilágyi Ferenc 2008: Az új román területi közigazgatás lehetséges elvi alapjai. www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/