

Dr. Szilágyi Ferenc

Az új román területi közigazgatás lehetséges elvi alapjai

1. Regionalizáció és regionalizmus

Az elmúlt évtizedek reformjai Európában nem annyira politikai, mint integrációs, gazdasági és nem utolsósorban társadalmi kényszer eredményei. Ily módon jellegüket a regionalizáció és a regionalizmus folyamatai határozták meg. A két fogalom egymással ellentétes, de mindkettő kialakíthatja az ország új közigazgatási felosztását. A regionalizáció az új téregységeknek a felülről történő kijelölését jelenti, amelyet a kormány, az államhatalom végez el és „erőszakol” rá a társadalomra. Ez regionális intézményrendszer kialakítását, illetve kompetenciáknak ahhoz történő hozzárendelését igényli. Ezzel szemben a regionalizmus egyfajta alulról történő építkezést jelent, és már önmagában is feltételezi egy adott régióknak valamilyen szintű önrendelkezését vagy annak igényét.¹ Társadalmi kezdeményezésre, a helyi identitástudat kihangsúlyozásával és messzemenő figyelembevételével alakít ki új közigazgatási felosztást. A két folyamat abban is különbözik egymástól, hogy a regionalizmus valódi, funkcionális régiót hoz létre, ahol a közigazgatási kerettől függetlenül társadalmi-gazdasági erővonalak működnek és tartják egyben a területet. Ezzel szemben a regionalizáció „csak” közigazgatási, és nem feltétlenül funkcionális régiót határoz meg.²

A regionalizmus sajátossága még továbbá, hogy az általa meghatározott egységek határai elasztikusak, hiszen a régióképző tényezők önmagukban is folyamatosan változnak, illetve ezek erőterei nem fedik pontosan egy-

1 Lásd Ghinea, Anca – Moraru, Adrian: *Considerente privind procesul de descentralizare în România. Reforma administrativ-teritorială*. Institutul pentru Politici Publice, București, é.n. http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/02/Considerente_asupra_procesului_de_descentralizare.pdf

2 Süli-Zakar István: A régió: földrajzi integráció. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület-és településfejlesztés alapjai*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003.

mást. A régióképző erőterek közül a földrajzit (tájfelépítés, vízhalózat, nagytájtagolódás), a gazdaságit (térhasznosítás) és a társadalmi kell megemlíteni, mindegyik számos összetevővel bír.³ A merev határok ellenben a közigazgatási régiók fő sajátosságai.⁴

Bár a regionalizmus mint reformalkító tényező az EU-ban sokfelé jelen van/volt az elmúlt évtizedekben, Kelet-Közép-Európában ennek napjainkig nem volt jelentős szerepe a közigazgatás formálásában. Kisebb léptékben azonban jelenleg is történnek lakossági kezdeményezésre közigazgatási változások a Kárpát-medencében. Elég csak arra gondolni, hogy a romániai Nemzeti Fejlesztési Terv elfogadását követően⁵ megnyílt a lehetőség az önkormányzatok alulról történő átalakítására. Ennek eredményeként bizonyos jól megszabott törvényi keretek között, parlamenti jóváhagyásra, de alapvetően helyi kezdeményezésre és helyi népszavazással megerősítve számos új község alakult Romániában az elmúlt évtizedben, illetve a városi és municípiumi státus elérése is lehetővé vált a törvény kritériumrendszere és nem (kizárólag) politikai döntés eredményeként. Magyarországon ezen túlmenően már középszintű változások is történhettek alulról induló kezdeményezéssel. Négy alkalommal megyehatár-módosítás is történt,⁶ közülük a legszámottevőbb nyolc Veszprém megyei község Győr-Moson-Sopron megyéhez való csatolása volt. Ez az átcsatolás tette lehetővé a Pannonhalmi kistérség 2004-es megalakulását.⁷

Ezek a folyamatok önmagukban is felvetik a kérdést, hogy lehet-e a regionalizmusnak határt szabni, lehet-e ennek igazi alternatívája, illetve érdemes-e határt szabni a regionalizmus közigazgatás módosító szerepének.

3 Süli-Zakar István – Csüllög Gábor: A regionalizmus történelmi előzményei Magyarországon. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület- és településfejlesztés alapjai*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2003.

4 Süli-Zakar: i. m.

5 Lege nr. 351 din 6 iulie 2001.

6 a) 2002. október 20. napjától: Bakonygyirót, Bakonyszentlászló, Fenyőfő, Románd, Sikátor, Veszprémvarsány községeket Veszprém megyéből Győr-Moson-Sopron megyéhez csatolták (47/2001. (VI. 18.) OGY hat.); b) 1999. június 30. napjától: Tiszaug községet Jász-Nagykun-Szolnok megyéből Bács-Kiskun megyéhez csatolták (51/1999. (VI. 3.) OGY hat.); c) Bakonypéterd és Lázi községeket Veszprém megyéből Győr-Moson-Sopron megyéhez csatolták (50/1999. (VI. 3.) OGY hat.); d) Szárliget községet Fejér megyéből Komárom-Esztergom megyéhez csatolták (87/1998. (XII. 26.) OGY hat.) <http://www.epitesijog.hu/content/view/49/57/>

7 <http://www.nydreio.hu/cgi-bin/kisterseg/index.cgi?kistersegID=11>

Ha helyi kezdeményezés alapján új községek, megyehatár-módosítások történnek, miért ne lehetne a reformot alapvetően a regionalizmusra építeni szemben az eddigi regionalizációs folyamatokkal?

Miért kellene bármilyen új területi konfigurációt „ráerőszakolni” a társadalomra, amennyiben annak megvannak a saját elképzelései a jövőbeli közigazgatási felosztásról?

Ha a múltban a közigazgatási reformok rendszerint felülről irányítottak voltak, és a regionalizmusnak legfeljebb korrekciós szerep jutott, a jövőben a regionalizmusé lehet a főszerep ebben a folyamatban is. A regionalizálásnak ily módon csak a végrehajtó szerep jutna, amely a köztudatban létező szimbolikus-informális regionalizálást (vagyis a regionalizmust) normatív-formális regionalizálás szintjére emelné.⁸

A regionalizmus nem elhanyagolható jelentőségét jól mutatja az a tény is, hogy bár a múltban bármilyen extrém közigazgatási reformot vezettek is be, évtizedeken keresztül fenntartani csak azokat lehetett, amelyek összhangban voltak a társadalmi-területi identitástudattal.⁹

A regionalizmus és a területi identitástudat szoros, kölcsönös kapcsolatban állnak egymással. Az identitás fogalma a Magyar Értelmező Szótár¹⁰ szerint *azonosságot, azonosulást* jelent. Területi értelemben vett identitástudat a lakosságnak egy földrajzi tájjal, területegységgel, vonzásközponttal való azonosulását, ahhoz való kötődését jelenti. Ilyen értelemben ez a táj és az ember szimbiózisának az eredménye.

A közigazgatás és az identitás fogalmai is kapcsolódnak egymáshoz. Ez a kapcsolat kétirányú: egy hosszan fennálló közigazgatási rend is kialakíthat területi identitástudatot, majd egy ilyen markáns identitástudat tehetetlenségi erőként viselkedve megakadályozhatja új radikális reformok bevezetését. Erre a jelenségre jó példa a Kárpát-medence, ahol a 13. század elejére kialakul egy közigazgatási rend, amely páratlan módon (a törökök által megszállatlanul hagyott területen) legalább hatszáz éven keresztül *folymatosan* fennáll (egyres elemei 800 évnél is hosszabb ideig), egészen az 1876-os közigazgatási reformig.¹¹ A 13. századra kikristályosodó vármegyerendszer

8 Benedek József: Tér és regionalizálás. In Süli-Zakar István (szerk.): *A terület és településfejlesztés alapjai*. Dialóg-Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2003.

9 Regionális identitás – lásd Illés Iván: *Közép és Délkelet Európa az ezredfordulón*. Dialóg-Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2002.

10 Magyar Értelmező Kéziszótár, Akadémiai Kiadó, Budapest 2004

11 Kristó Gyula: *A vármegyék kialakulása Magyarországon*. Magvető könyvkiadó, Budapest, 1988.; Vofkori László: *Erdély közigazgatási és etnikai földrajza*. Balaton Akadémia, Vörösberény, 1996.; Hajdú Zoltán: *Magyarország közigazgatási földrajza*.

azonban egészen Szent Istvánig visszavezethető, így a magyar megyerendszer a legrégebbi a világon, jó néhány évtizeddel túlszárnyalva az angliait.¹²

Hatszáz év folyamatos fennállás, vagyis kb. 20 emberöltő szinte beleégette a területi tudatot az itt élő lakosságba, mégpedig olyan mélyen, hogy a későbbiekben is csak azok a reformkísérletek bizonyultak életképesnek, amelyek tekintettel voltak erre az identitásra. A radikális reformok sorra buktak meg, kezdve a II. József és Bach korszakbeli neoabszolutista reformmal, bezárólag a kommunizmus éveiben a tartományi rendszerrel való kísérletezésig.¹³ Egyik ilyen reformkísérlet sem állt fenn öt-nyolc évnél hosszabb ideig, jó példa erre a tartományokkal való kísérletezgetés, ahol az első változat kevesebb mint két évig (1950–1952), a második és harmadik négy-négy (1952–1956, illetve 1956–1960), míg az utolsó nyolc évig állt fenn (1960–1968), de ennek a nyolc évnek egy része is már a megyerendszer újbóli bevezetésének az előkészítésével telt. Akkor is sikertelenek voltak ezek a reformkísérletek, ha részleteikben vagy egészükben (pl. gazdasági, közlekedési stb. szempontból) elfogadható és megmagyarázható elemekből álltak, amelyeket később (mondjuk az 1876-os sikeres reform idején) más körülmények között újra elővettek, és gond nélkül bevezettek (pl. Szilágy vagy Szolnok-Doboka vármegyék felállítása, melyeket már a neoabszolutista reformok is megpróbáltak).

Mindezek a tények igazolják, hogy akár regionalizációra, akár pedig regionalizmusra alapozunk egy reformot, az a rendszer sikerül jól, amellyel a lakosság azonosulni tud, illetve nem élhet túl egyetlen közigazgatási reform sem, amely a közakarattal szembe megy, amelyet a lakosság elutasít.

A két korai próbálkozástól eltekintve (II. József, Bach-féle felosztások) rendszeres reformokról csak 1876 óta érdemes beszélni a Kárpát-medencében. Ez alatt az idő alatt viszont csak Erdélyben hat átfogó változás és kilenc kisebb módosítás történt. Ezek között volt néhány sikeres is, amelyek évtizedeken keresztül jól működtek. Ilyen volt a 49 éven keresztül fennálló magyar vármegyerendszer, melyet a román közigazgatás szinte módosítás nélkül vett át 1920-ban és 1925-ig fenntartott, majd az azt követő román vármegyerendszer 1925 és 1940, illetve 1945 és 1950 között szintén stabilnak tekinthető. Ez alapvetően nem írta át a korábbi téregységek rendszerét, bár a magyar kisebbséget kétségtelenül hátrányosan kezelte számos részletében. A sikeres reformokhoz sorolható továbbá az 1968-as megyésítés is,

Dialóg–Campus kiadó, Budapest–Pécs, 2005.; Szilágyi Ferenc: *A Partium közigazgatási földrajza*. Kossuth kiadó, Debrecen, 2007. /*Studia Geographica* 17./

12 Süli-Zakar: i. m.

13 Szilágyi: i. m.

mely bevezetése óta napjainkig 42 éve töretlenül fennáll, és a magyar vármegyrendszer után 1876 óta a legstabilabb területi konfiguráció.

2. A jelenlegi megyerendszer

A mindenki által jól ismert jelenlegi 42 megyés felosztás sikere abban rejlett, hogy a tartományi időszak tanulságainak a levonása után „szerethető” egységekre osztották fel az országot. Az új megyék beleillettek a legmarkánsabban fennálló identitástudatok rendszerébe. Ha csak Erdélyt nézzük, Bihar, Arad, Hunyad, Kovászna szinte tökéletesen felelnek meg a 100 évvel ezelőtti önmaguknak, de Szilágy, Szatmár, Kolozs, Szeben, Temes, Krassó-Szörény, Fehér, Beszterce-Naszód, Maros magterületei is egyben maradtak. Hargita esetében Csík és Udvarhely összevonása is még az elfogadható szinten belül történt, a helyi identitástudat sérülése akkor következett volna be, ha például kettévágják őket. Kicsit rázósabb Máramaros esete, mely nem tekinthető a saját történelmi utódának, hiszen a központja kívül került a történelmi területen, de itt is elfogadható kompromisszum született azáltal, hogy a történelmi rész identitását hangsúlyozzák, ugyanakkor az idecsatolt részeket is kielégítették azáltal, hogy Nagybánya vált megyeszékhellyé. Ennek ellenére Szebennel, Kolozssal, Temessel együtt talán a leginstabilabb egységet hozták ezáltal létre.

A megszüntetett egységek sem okoztak igazán nagy instabilitást, ennek pedig több oka van. Rendszerint kisterületű, markáns városi központokat nélkülöző provinciális megyék szűntek meg (Kis- és Nagy-Küküllő, Szolnok-Doboka (Szamos), Udvarhely, Torda, Szörény, Fogaras). Ezekben a népesség száma amúgy is alacsony volt, a fiatal népesség jelentős hányada távolabbi nagyvárosok (Brassó, Kolozsvár, Temesvár, Marosvásárhely, Nagyszeben, Nagybánya, Hunyad megyei iparvidékek) irányában kezdtek migrálni, ezáltal regionális kötődésük megszűnt, a helyi identitástudatot ápoló idősebb lakosság pedig a társadalom peremére szorult. Főleg a Küküllők esetében ezt még tetézte a fő identitáshordozó népességnek, a szászoknak a meginduló kitelepülése is. Ezáltal pont az a népesség távozott, amely igényelhetne volna a régi téregység visszaállítását, vagy legalábbis tiltakozhatott volna az új felosztás ellen. (Hogy voltak ilyenek, azt tudjuk Kovászna és Szilágy¹⁴ példájából, mely megyéket az eredeti 1967-es terv alapján nem kívánták felállítani, majd helyi pártszervezetek nyomására ezek mégis megszülettek).

14 Lásd Vofkori: i. m.

A jelenlegi megyerendszer képes a feladata ellátására, bár természetesen tökéletesíteni ezt is lehetne. Számos korábbi megyeszékhely joggal pályázhatna újra erre a pozícióra (Máramarossziget, Dés, Torda, Medgyes, Székelyudvarhely, Lugos, hogy csak az erdélyieket említsem, és van jó néhány megyében „billegő” terület (Bányaság, Szörénység, Mócvidék, Udvarhely, Küküllő-vidék, Fogaras vidéke, Bodzaforduló vidéke stb.), amelyek akár önálló megyévé válhatnak, vagy legalábbis vonzáskörzeti alapon más megyékhez kívánkoznak.

3. A regionalizálás és a román állam történelmi kialakulásának konfliktusa¹⁵

Kelet-Közép-Európa európai integrációs folyamata megkövetelte az Európai Unió által alkalmazott egységes közigazgatási szinteknek az átvételét, kijelölését és alkalmazását Románia területén is. A napjainkban, illetőleg a közelmúltban lezajlott regionalizációs folyamatok némileg ellentétben voltak azokkal az irányelvekkel, amelyeket kimondva vagy kimondatlanul a román politika, a román állam létezése óta mindvégig alkalmazott. A jelenleg érvényben lévő román alkotmány is így kezdődik:

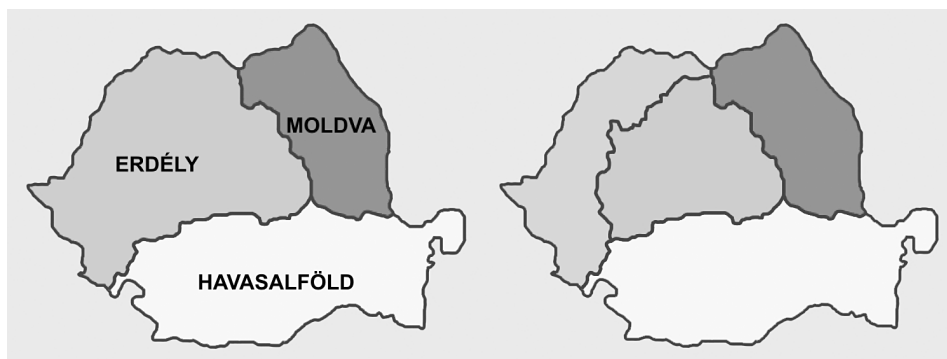
„(1) *România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.*”, vagyis *Románia nemzetállam, szuverén és független, egységes és oszthatatlan.*

A folyamatok hátterének a megismeréséhez legalább dióhéjban szükséges a román állam kialakulásának a körülményeit ismerni. A román állam kialakulásának pillanatától kezdve a belpolitika elsőszámú célkitűzése a korábban különálló részek integrálása, a korábbi határvonalak elmosása volt. Tehát a regionalizációval ellentétes folyamatok zajlottak le. Ez mint kihívás a romániai politika számára Erdély megszerzésével erősödött fel, itt már komoly akadályt jelentettek a nagyszámú (a román nyelvet sem igen ismerő) kisebbségek, valamint a tájképileg is jelentkező (a korábbi határokra rátevődő) hegygerincek. A felső vezetés eddig az időnként felmerülő föderalizációs és regionalizációs terveket makacsul elvetette. A 20. század végén a Nyugat felé nyitó Románia új kihívással találta magát szemben. Az európai uniós csatlakozással egy időben szükségessé vált az Európai Unió területi-hierarchikus rendszerének az átvétele és alkalmazása itt is. Ez a régiók kialakítását jelentette, ami ellentétes volt minden eddigi törekvéssel.

15 Lásd: Szilágyi Ferenc: Partium in the mirror of the newest regional conceptions. In Süli-Zakar István (szerk.): *Neighbours and partners: On the two sides of the border.* Kossuth Kiadó, Debrecen, 2008.

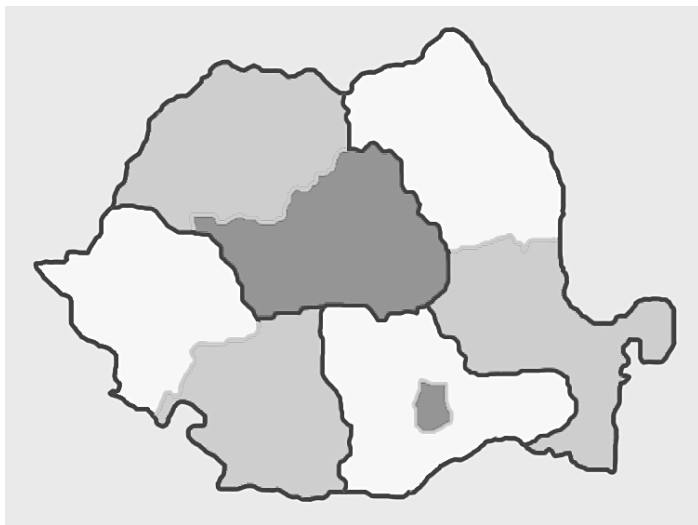
Felmerült a kérdés, hogy hogyan lehet ezt végrehajtani anélkül, hogy ellentmondásba kerülnének a korábbi, de a jelenleg is „hatályosnak” tűnő föderalizáció és regionalizáció iszonnal. A belső politika és a külső kényszer ellentétes irányban hatottak.

NUTS egyes szintet Romániában eredetileg nem jelöltek ki. Így a csatlakozás után a legnagyobb olyan uniós ország volt, amelyben nem létezett ilyen szint. A mellőzés oka az, hogy a legkézenfekvőbb kijelölés a hagyományos, történelmi felosztást követhette volna, és egy hármas (Havasalföld, Moldva és Erdély) vagy négyes (az előbbieket és a Partium-Bánság) felosztást eredményezne (1. ábra).



1. ábra. Lehetséges NUTS 1-es szintű egységek Romániában.
(Forrás: saját szerk.)

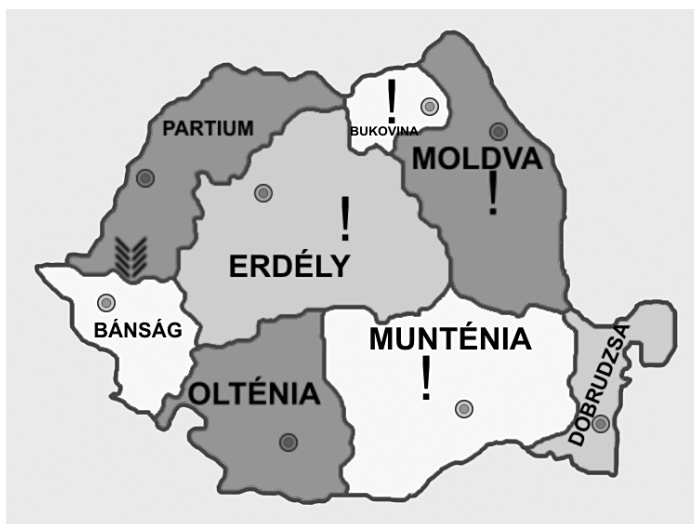
Ezek azok a variánsok, amelyeknek a kialakítását mindenképpen kerülendőnek tartották, még akkor is, ha ezek funkcionális régiókat eredményeznének. Ezeknek a régióknak önálló történelmük van, és magukban hordozzák a regionális öntudatot, és ez nemcsak Erdélyre igaz, hanem a teljesen román egységekre is. Ezt kerülendő, a történelmi tájegységek részleges összemosásával jöttek létre a NUTS 1-es egységek (2. ábra). Az „erdélyi” egységből kimaradt a Nyugati régió, mely Olténiával képez közös nagyrégiót, hasonlóan az Északkeleti és Délkeleti régiók összevonása is teljesen történelmietlen és semmitmondó. Mindazonáltal ezek a nagyrégiók mind a mai napig csak papíron létező, „virtuális” terület egységek, a működésképtelen NUTS 2-es építőelemek természetesen nem tudják tartalommal megöltetni ezt a keretet.



2. ábra. A jelenleg érvényben lévő NUTS 1-es és 2-es szintek.
(Forrás: saját szerk.)

A regionalizációs folyamat középpontjában kezdetektől a kettes szintű egységek kialakítása állt. Lényegében 1997-ben kezdődött meg az egységek kialakítása, majd 1998-ban lett elfogadva a máig is érvényben lévő „ideiglenes” változat. Hivatalosan a jelenlegi régiók rendszere nincs véglegesnek tekintve. Más államokhoz hasonlóan Romániában is a meglévő közigazgatási egységek egyszerű csoportosításával alakították ki a kettes szint egységeit. Több variánst is megvizsgáltak.

Történelmi változat: Tény, hogy egy esetleges, történelmileg megalapozott NUTS 2-es rendszer távolról sem lett volna korszerű és minden igényt kielégítő, de ennek a kijelölése gyakorlatilag fel sem merült. A teljesség kedvéért ennek a hiányosságait is felvázolom. Előre bocsátható, hogy közülük szinte mindegyik napjainkban is funkcionálisnak tekinthető, és kis átalakítással akár „bevethetővé” válhatna. A legnagyobb problémát az aránytalanságuk jelentené, mivel a legnagyobb, az erdélyi, kilenc megyét, míg a legkisebb, a bukovinai, csak egy megyét foglalna magában (3. ábra). Az erdélyi, a munténiai és a moldvai túlságosan népes, a bukovinai ellenben túl kisméretű lenne. A partiumi régióhoz sorolt Arad megye térszerkezeti kapcsolatainak a megváltozása miatt már inkább a Bánsághoz kívánkozna.



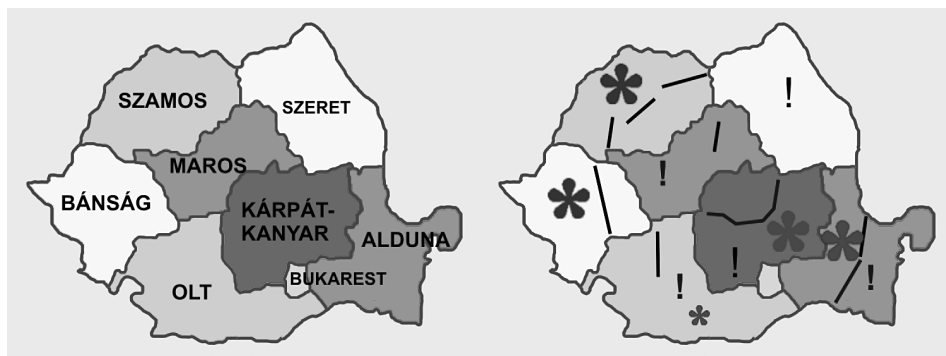
3. ábra. A történelmi jellegű régiók lehetséges egységei.
(Forrás: saját szerk.)

Útkeresés: Általában megállapítható, hogy végül a Romániában bevezetett NUTS 2-es egységek az Európai Unió által javasolt méret felső határánál lettek megállapítva, sőt közülük kettő (Északkelet, Dél) a mérete alapján egyes szintű besorolást is kaphatna. Igaz, hogy a régiók „ideiglenes” lehatárolása még a bizottság 2003-as méretbeli kritériumainak¹⁶ az érvénybe lépése előtt történt, de sem azok átalakítása, sem pedig a rendszer véglegesítése az Unió külön kérésére sem történt meg. Az egyes egységeket 4–7 megye csoportosításával hozták létre (a Bukarest-Ilfovi kivételével). A viszonylag nagy egységméret lehetővé tette a kettes szinten is az egyes történelmi régiók összemérését.

Alternatív változat: A politikai szempontok felmerülését jól szemlélteti az egyik első változat is, amely létrehozta volna a hétmegyés Kárpát-kanyar régiót, mely magában foglalta volna az erdélyi Brassó és Kovászna, a moldvai Vránca megyét, továbbá a havasalföldi Bodza, Prahova, Dimbovica és Argyas megyéket. A szomszédos megyék között emelkedik a Fogarasi-havasok, a Bucsecs, de az alacsonyabbnak számító Háromszéki-havasok magassága is meghaladja az 1700 m-t. Ennek a létrehozása egyér-

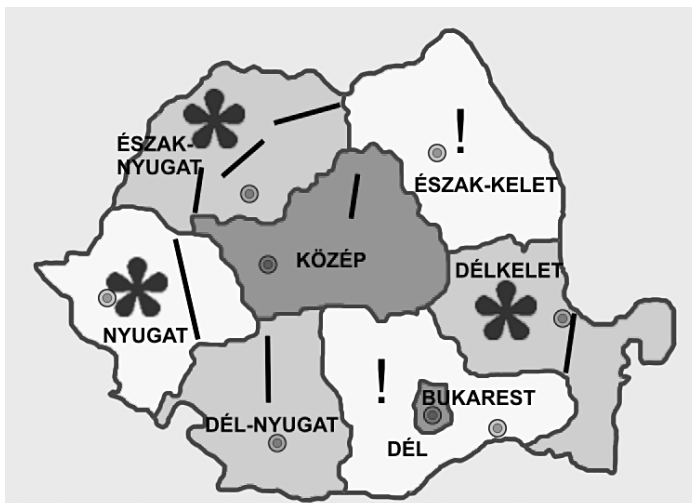
16 Csutak István: *Új? Régi? Jó? Új régiókat Romániának*. RMDSZ, 2007. http://rmdsz.ro/kiadvanyok/_fejlesztési_regiok.pdf

telműen a két székely többségű megye szétválasztását célozta meg. A nyolcból négy régióban markáns választóvonalak emelkedtek az egységen belül, ugyancsak négy egység több történelmi területre terjed ki. Összesen öt régióval méretbeli problémák is jelentkeztek: négy túl nagy, egy pedig (a Kovásznától és Brassótól megfosztott Központi) aránytalanul kicsi lett volna (4. ábra).



4. ábra. A NUTS 2-es egységek egyik első, nem-megvalósult változata és a felmerülő problémák (vonal - markáns választóvonal, ! - nem megfelelő kiterjedés, * - történelmietlenség). (Forrás: saját szerk.)

Bevezetett változat: Végül a Kárpát-kanyari egység kiiktatásával (illetőleg délre tolásával) egy sokkal életképesebb, de távolról sem tökéletes konfiguráció valósult meg (5. ábra). Továbbra is nyolcas felosztás maradt érvényben, a bukaresti kivételével égtájokról nevezték el őket. Két régió népessége meghaladja a hárommillió felső küszöbértéket (Északkelet 3 700 000; Dél 3 400 000), három történelmietlen (Északnyugat, Nyugat és Délkelet), ráadásul ugyanezeket markáns választóvonalak is tagolják. Érdekes, hogy ezek mindegyike etnikai kisebbségekkel is bír, míg a legrománabb egység, a Délnyugati akár az Olténia nevet is kaphatná, hiszen szinte tökéletesen megfelel a történelmi tájegységnek. Történelmi keretekbe beilleszthető még az Északkeleti, Déli és a Központi egység is, de ezek távolról sem töltik ki a történelmi egységet a maga teljességében.



5. ábra. A jelenleg érvényben lévő regionális rendszer és ennek problémás elemei. (Forrás: saját szerk.)

Az RMDSZ¹⁷ változata: A 2007-es Európai Unió választás kampányelemeként vetette fel az RMDSZ a régiók átalakításának a kérdését, ezzel mintegy alternatívát nyújtva a saját ellenzéke által hangoztatott székelyföldi autonómiatervre. Az általuk felvázolt terv szerint 15 régió jönne létre, átlagosan kettő-négy megye alkotna egy-egy egységet (6. ábra). Magát a tervezetet részletesen megvizsgálva a következő következtetések vonhatók le:

- pozitívumként említhető a régiók kisebb, tervezett „üzemmérete”, elvileg így koherensebb egységek alakíthatók ki, melyek jobban illeszkednek a történelmi régiókba is;

- a koncepció középpontjában a Székelyföldi régió áll, mely a székelyek által lakott három megyét foglalná magában, a többi régió kevésbé kidolgozott és átgondolt;

- az alkalmazott módszerek elvileg objektívek, de a statisztikai modellben alkalmazott „körülmeny” (földrajzi, történelmi, gazdasági, kulturális, történelmi vagy környezeti körülmények) pontszáma kifejezetten szubjektív pontozásból adódik. Ugyanakkor megkérdőjelezhető a statisztikai módszerek alkalmazásának helyessége ilyen lehatárolásoknál, mivel nem minden szomszédos megye vonható össze funkcionális régióvá, még ha statisztikailag ezt az eredményt kapjuk is;

¹⁷ Csutak: i. m.

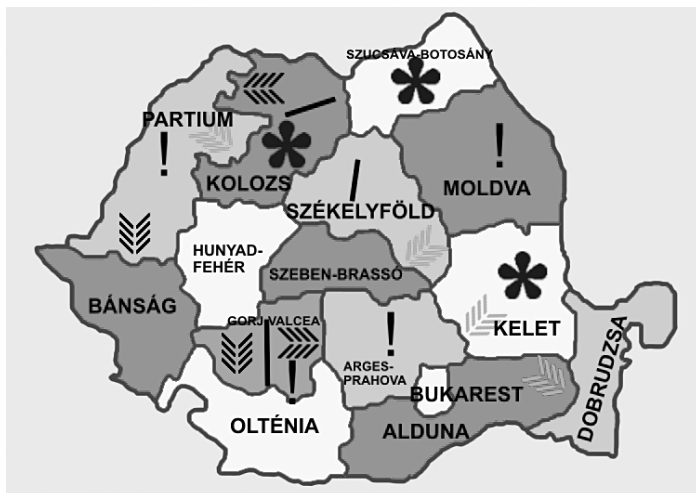
- az RMDSZ által felvázolt konfiguráció nem old meg minden korábbi problémát, továbbra is fennáll a történelmietlenség problémája a Kolozsvári és a Keleti régió esetében;

- aránytalanul nagyok a partiumi, moldvai és Argeş-Prahova egységek, illetőleg nagyon kicsi a Gorj-Válcea és a Hunyad-Fehér egység, miközben a tanulmány az újraosztás egyik okaként pont a jelenleg létező nagy aránybeli különbségeket említi (az Északkeleti régió mérete napjainkban szinte kétszeresen múlja felül a Nyugatit). Az újraosztás eredményeként a különbség tovább növekedne, a Gorj-Válcea-i régió 800 000 lakosával szemben a Moldvai régió 2 658 000 lakosa állna, tehát az eltérés háromszorosára emelkedne;

- markáns választóvonalak maradnak pl. a Gorj-Valcea-i, a Kolozsvári régióban;

- bizonyos megyék térszerkezeti kapcsolataik révén más irányban integrálódnak, és semmiképpen nem abba a régióba, amelybe őket besorolták (pl. Arad);

- a Gorj-Válcea-i régió létjogosultsága alapjaiban megkérdőjelezhető, esetében a problémák halmozottan jelentkeznek.

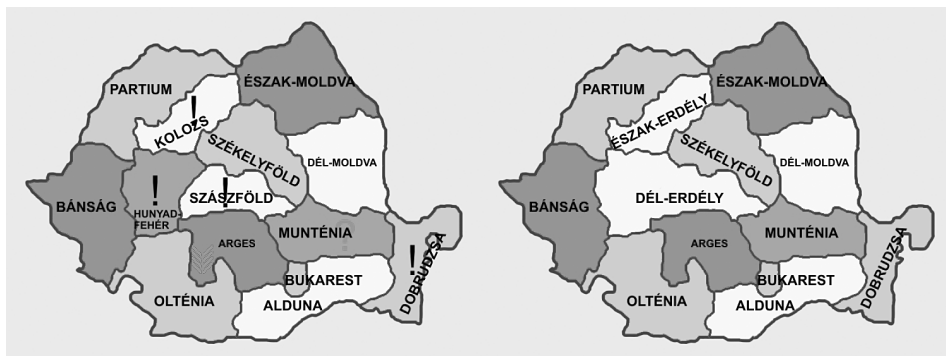


6. ábra. Az RMDSZ javaslataként 2007-ben megjelent változat és ennek a problematikája. (Forrás: saját szerk.)

Saját javaslat: Ha a régióalkotást megőrizzük a megyecsoportosítás szintjén, úgy a hibák teljesen nem küszöbölhetők ki, de kompromisszumok alkalmazásával az RMDSZ-es javaslatot véleményem szerint szalonképessé lehet tenni. Ennek alapvető követelménye, hogy a módosítások a többségi

lakosság számára is kedvezőek legyenek, ki kell dolgozni a koncepció Székelyföldön kívüli részét is.

A Partiumi régió magában foglalhatja Máramarost,¹⁸ de átadná a Bánági régióknak Aradot (7. ábra). A maradék Kolozs, továbbá Fehér-Hunyad és Brassó-Szeben változatlan formában maradhatnának azzal a megjegyzéssel, hogy ez viszonylag kis egységmértet feltételez az ország középső részén (a romániai négy kétmegyés régióból eszerint három itt egymás szomszédságában helyezkedik el). Ennek feloldására létrehozható a Hunyad-Fehér és a Brassó-Szeben összevonásával a Dél-Erdélyi régió is. A moldvai megyék átszervezésével két, történelmi és minden egyéb feltételnek megfelelő, nagyméretű egység jönne létre. Havasalföld területén lehetne egy, a megyehatárokhoz igazított Olténia, melyből Vâlcea megye, Arad esetéhez hasonló okokból, Argyashoz csatolódná. A tulajdonképpeni Munténia négy régióra bomlana: középen Bukarest, délen Alduna, északnyugaton Argyas, északkeleten pedig Kelet-Munténia jönne létre.



7. ábra. Az RMDSZ-es javaslat általam javított lehetséges változatai.
(Forrás: saját szerk.)

4. Teljes vertikumú közigazgatási átalakítás

Jelenleg nincs a régiókéhoz hasonló, a megyerendszert érintő társadalmi nyomásgyakorlásnak jele Romániában a közigazgatási reformot illetően. Ettől

18 Máramaros Kolozzsal bár közvetlenül határos, közöttük közvetlen közlekedési kapcsolat nincs, minden közúti és az egyetlen vasúti reláció (Nagybánya–Kolozsvar) Szilágy megyét érintve valósul meg. Beszterce-Naszód és Máramaros között a Radnai-havasok emelkedik, s ezen a határszakaszon is csak egyetlen közút és vasútvonal halad át.

függetlenül közismert, hogy a jelenlegi hatalom a teljes közigazgatási átalakítás gondolatával is kacérkodik, amelynek a részét képezi a régiók és a megyék átalakítása az egységmért csökkentésével, sőt talán a kistérségi szint is újra bevezetésre kerülhet. Kérdéses azonban, hogy a reform során mennyire veszik figyelembe a történelmi előzményeket, illetőleg a vonzáskörzetek, természet-földrajzi, gazdasági vagy éppen a közlekedési kapcsolatok milyen súllyal esnek majd latba a reform során. Szintén kulcskérdés, hogy míg napjainkban a közigazgatás fő alanyai a megyék, és a régiók csak egyszerű megyecsoportokként jelentek meg, addig a reform megpróbálja-e átértékelni az eddigi rendszert azáltal, hogy valós régiókat határoz meg, és a megyéket ezekhez igazítja.

A régióknak nincsen egységes meghatározása. Süli Zakar István szerint¹⁹ az nem más, mint földrajzilag egymáshoz közelfekvő kis- és nagyvárosi vonzáskörzetek, településegységek, infrastrukturális hálózatok funkcionális összekapcsolódása, integrálódása, amelyeknek bázisát a társadalom és a gazdaság területi összefonódása, a helyi társadalmak történelmi előzményekre alapozott szoros együvé tartozása és az egymásra utaltság tudata sző át. Más kutatók szerint „a térség-vonzáskörzet kapcsolatrendszerrel azonos súlyú lehet a térség (gazdasági fejlettségi, társadalmi, szerkezeti) homogenitása, a viszonylagos egyveretűségre való törekvés”.²⁰ Ilyen értelemben a természeti választóvonalak is felértékelődnek. Mindemellett kérdéses, hogy az egységmért csökkentése valóban a lakosság igényére támaszkodik, vagy csak politikai eszköz a centralizáció növelése érdekében. Horváth Gyula találóan jegyzi meg, hogy „az erősen tagolt önkormányzati rendszer kedvez a centralizációnak”.²¹

2008-ban a román elnök megbízást adott egy új, többszintes közigazgatási rendszer kidolgozására. A bizottságot Bukarest volt prefektusa, Dr. Ion Jordan, a téma szakértője vezeti. A következő koncepciót dolgozták ki:

- A jelenlegi fejlesztési régiók helyét a történelmieknak kell átvenni (csak azok hordoznak valós identitást); a területi aránytalanságok másodrendűek.
- Meg kell tartani a jelenlegi megyefelosztás jól működő egységeit.
- Ahol szükséges, a régi megyerendszer egységei is visszaállíthatók.
- Új városok szükségesek.
- Nem változna meg a községrendszer, sem a municípiumok köre, de újra kialakulnának az 1990-ben megszüntetett szuburbán jellegű községek.

19 Süli-Zakar: i. m.

20 Agg Zoltán – Nemes Nagy József: A politika térségi és helyi szintjei. In Bernek Ágnes (szerk.): *A globális világ politikai földrajza*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002.

21 Horváth Gyula: *Európai regionális politika*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2003.

Eszerint nyolc történeti-földrajzi régió jönne létre (8. ábra): Erdély, Körösvidék-Máramaros, Bánság, Olténia, Munténia, Dobrudzsa, Moldva és Bukovina. Az általam felvázolt „történelmi” jellegű NUTS2-es variánstól ez csak egy ponton, Hunyadnak a Bánsági régióhoz való csatolásával tér el. Ennek a felosztásnak a bevezetése politikai értelemben forradalminak tekinthető, de előrelátható módon a Székelyföldi régió tervét nem fogadták el. Csak három új megyét javasoltak Erdélyben: Küküllő megye (Medgyes székhellyel), továbbá Krassó-Szörény kettévágásával Krassó (sz.: Resicabánya) és Szörény (sz.: Karánsebes). A Partium területe érintetlen maradna a javaslat szerint. Hargitát Csíkra keresztelnék át. Az új megyék miatt több másíknak is változik a kiterjedése: Csík, Maros, Fehér, Szeben és Temes az erdélyi és bánsági megyék közül. A Kárpáton túl, radikálisabb módon, még további hat új megye jönne létre, 14 módosulna, egy megszűnne, és kettőnek megváltozna a neve, továbbá módosulna a Bukarest körüli egység. Azt lehet mondani, hogy a terv a jelenlegi és a két világháború közötti felosztást kombinálná.

Románia területét tehát nyolc régió, 48 megye (szemben a jelenlegi 41-gyel), 369 város (jelenleg 320), ebből 103 municípium, továbbá 2994 község (112-szuburbán jellegű) és 14 996 település alkotná.



8. ábra. Románia közigazgatási reformjának terve 2008. (Forrás: România Liberă)

2010-ben más lehetséges javaslatok is napvilágra kerültek. Mindenképpen biztató, hogy az államhatalom napirenden tartja a régió-átszervezés kérdését, és hogy azt történelmi-földrajzi tájegységek szerint kívánja megszervezni. A legutolsó kiszivárgott területi koncepcióban (mely az elnöki hivatal által megbízott szakértői csoporttól származik) az országot hét NUTS 1-es (a jelenlegi négygel szemben) és 14-15 NUTS 2-es szintre osztanák föl. A NUTS 1-es szintek megfelelnek az ország nagy tájegységeinek: Partium-Bánság, Erdély, Olténia-Észak-Munténia, Dél-Munténia, Dobruzsza és Alduna, Moldva, akárcsak a NUTS 2-es egységek, melyek a jelenleginél sokkal jobban értelmezhető régiókat jelentenek: Máramaros-Szatmár, Körösvidék (Bihar-Szilágy), Bánság, Észak-Erdély, Dél-Erdély, Kelet-Erdély (más változatban ez külön Székelyföldre és Brassóra bomlik), Olténia, Észak-Munténia, Dél-Munténia, Bukarest, Alduna, Dobruzsza, Nyugat-Moldva, Kelet-Moldva. A megyéket a jól meghatározható régiókhöz igazítanák, és egyfajta kismegyerendszerré alakítanák át. Ezáltal néhány régen létező megye újjáalakulhatna (Szamos, Torda, Udvarhely, Zaránd, Torontál, Krassó, Szörény, Küküllő, Fogaras, Udvarhely, Csík, Romanişi, Muscel, Râmnicu Sărat, Tecuci stb.), de néhány precedens nélküli egység is szerepel a tervben, pl.: Szalonta, Nagybánya, Lugos, Gyergyó, Duna-delta stb.

Magyar szemmel tekintve néhány pozitív és negatív következmény emelhető ki.

Pozitívumok:

- Nem jönnének létre történelmileg hibrid régiók – lehetőség lenne az identitás konzerválására és megerősítésére, Észak- és Dél-Erdély, a Partium vagy a Bánság a magyar lakosság számára nagyon jól értelmezhetőek.

- Az egységméret csökkentése sokfelé megfelel az erős helyi magyar közösségek igényeinek. A sok kisebb egység előnye a valóságos elemi egységekhez való közelség, a belső homogenitás.²²

- A kettes variánsban önálló Székelyföldi régió is meg van határozva, melynek székhelye Marosvásárhely. Ez a változat a kicsi, de nagyon népes Brassó megyét (Bukaresthez hasonlóan) önálló NUTS 2-es egységnek hagyná.

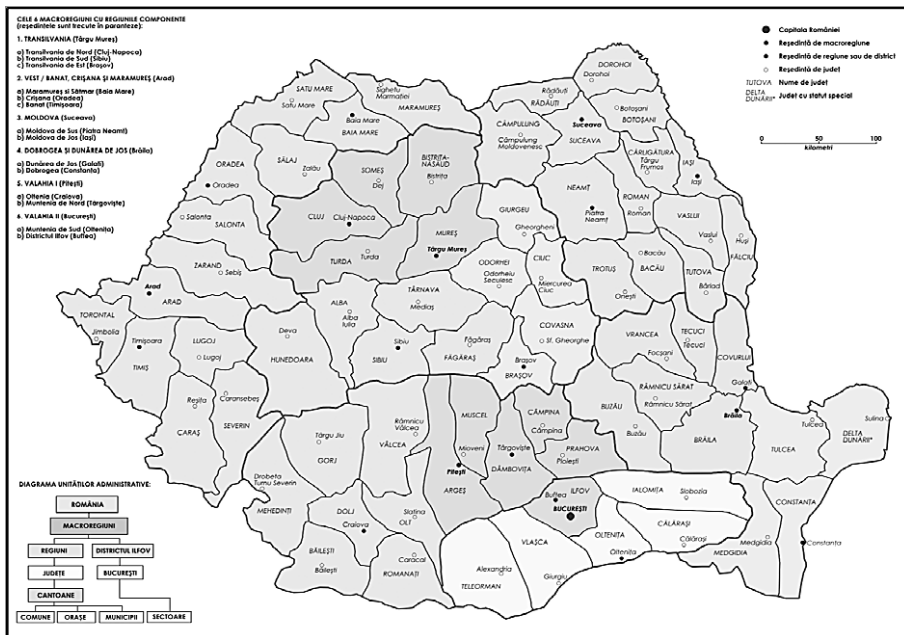
- A székelyföldi kismegyerendszer jelentős részben megfelel a korábbi székeknek, gyakorlatilag a területet Maros-, Udvarhely-, Gyergyó-, Csík- és Háromszékre osztanák.

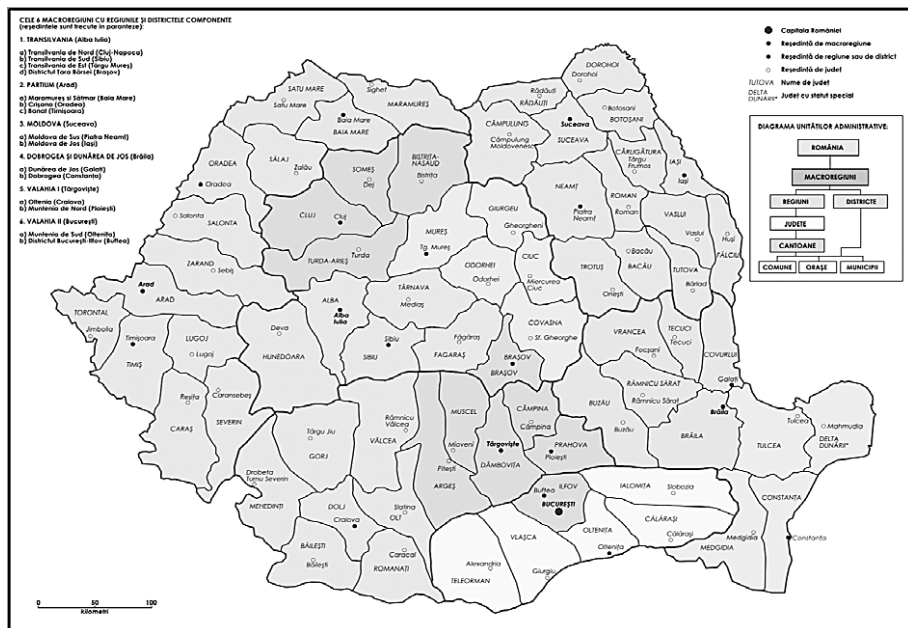
- Szilágy nyugat felé való tolásával a magyarság aránya megemelkedne.

²² Agg-Nemes Nagy: i. m.

Negatívumok:

- A Partium területét NUTS 2-es szintre úgy tagolják, hogy a magyar lakosságot szinte fele-fele arányban megosztják Körös vidék és Máramaros között. Az itteni magyarságnak Bihar, Szatmár és Szilágy közös régióba való kerülése lenne kívánatos.
- A kismegyés rendszer a szórványokban nem kedvező. A kisarányú, de még számottevő létszámú magyar közösségek (temesi, aradi, kolozsi, dél-bihari, máramarosi magyarság) kettőbe-háromba vágásával maradék erejét is elveszitheti.
- Az egyes variánsban a Székelyföldet szándékosan kettévágják, Marost az Észak-erdélyi, a többi megyét Brassóval kiegészítve a Kelet-erdélyi régióba sorolva. A nagy létszámú brassói románság így gyakorlatilag kiengylenlitené a Kelet-erdélyi régió magyar népességét.





9. ábra. A román közigazgatási reform két lehetséges variánsa.

(Forrás: Wikipédia)

5. Különleges jogállású területek

A jövőbeni közigazgatásról nem lehet anélkül beszélni, hogy a különleges jogállású területek kérdését nem érintenénk. Közismert a mindenkori román államhatalom különböző autonómiaformákkal szembeni ellenszenvé. Számos kijelentés hangzott már el ezzel kapcsolatban, említették már, hogy az autonómia nem EU konform, csak néhány távoli és jelentéktelen észak-európai országban létezik, de mindenképpen Romániától távol, hogy Európának ebben a részében ennek nincsenek hagyományai, de legtöbbször egyszerűen azzal intézik el a kérdést, hogy országunkban az autonómia beleül-közik az alaptörvény 1. paragrafusának 1. pontjába. 2004-ben a Székely Nemzeti Tanács által beadott, a Székelyföld autonómiájára vonatkozó törvénytervezetre érkező véleményezés is a számos formai kifogás mellett első-sorban az alkotmányellenességre hivatkozik, hiszen *Románia egységes és oszthatatlan nemzetállam*, az autonómia pedig a hatalom megosztását jelentené.

Szükségesnek érzem ezeknek a „városi legendáknak” a megcáfolását. Az, hogy az EU nem támogatja kifejezetten az autonómiákat, az nem jelen-

ti azt, hogy tiltaná őket. Az Európai Unió minden vezető államában működik területi-regionális autonómia, és a legtöbb tagállamban kifejezetten etnikai jelleggel. Németországban és Ausztriában természetesen nem találunk etnikai alapú autonóm területeket, hiszen őshonos kisebbségeik szinte elhanyagolható létszámúak, de mivel ezek az államok amúgy is föderatív berendezkedésűek, területi-regionális autonómiák összességéből állnak. Regionális-etnikai színezetű autonómia működik a sokat emlegetett Olaszországban (melynek öt autonóm területéből három kifejezetten kisebbségi jellegű – Aosta-völgy, Dél-Tirol és Venezia-Giulia), vagy a másik gyakran emlegetett modellben, Belgiumban. További autonómiákat Finnországban, Dániában, Nagy-Britanniában, Franciaországban (! – Korzika), Spanyolországban, Portugáliában is találunk, de idesorolhatjuk még bizonyos tekintetben Ciprust és korlátozott mértékben Svédországot is. Az Unió közvetlen szomszédságában, de még a „fejlett Nyugaton” a norvég és a svájci példa is helytálló. Az sem igaz, hogy Románia közvetlen szomszédságából hiányoznának a pozitív példák, hiszen a minket övező öt államból háromban működik regionális-etnikai alapú területi önrendelkezés (Szerbia, Ukrajna, Moldovai Köztársaság), így például a vajdasági románok ennek közvetlen haszonélvezői. Ami az alkotmányellenesség „vadját” illeti, legkönnyebben sok román nemzetiségű választott hazájának, Olaszországnak a példájával lehet megcáfolni, hiszen az olasz alaptörvény 5. pontja így hangzik: „La Repubblica, una e indivisibile”, ugyanakkor ott a működő autonómiák nem ütköznek ebbe a cikkelybe.

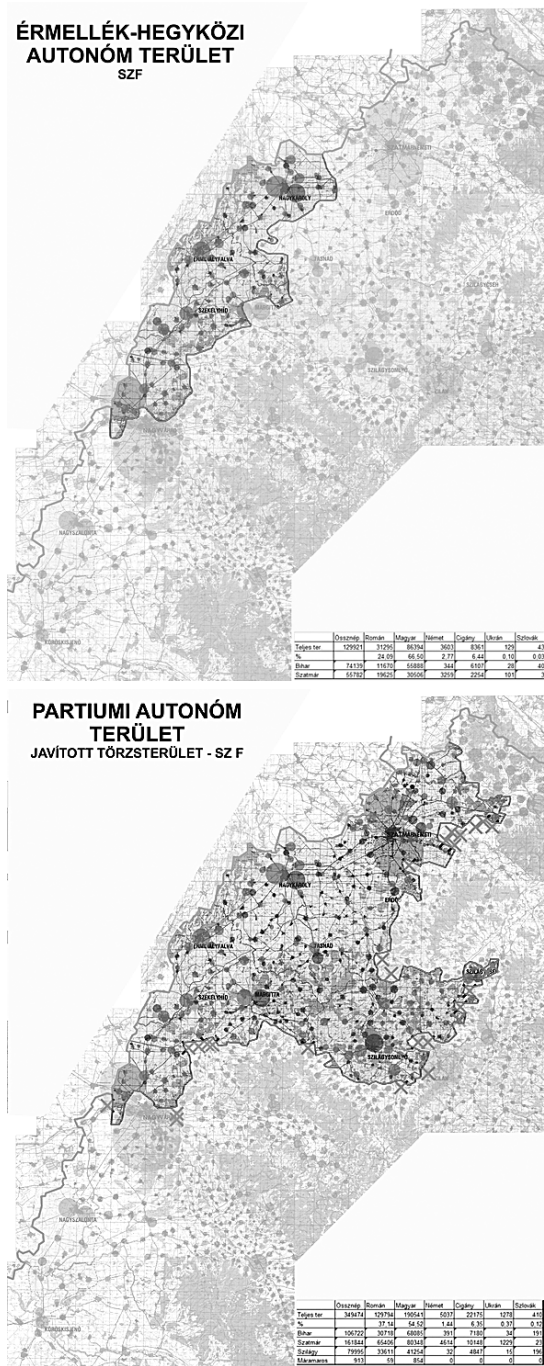
Partium, a területi autonómia lehetséges újabb színtere

Kevésbé köztudott, hogy a Székelyföld mellett a Partiumban is mozgalom indult a területi autonómia elérésére. A partiumi magyarság lélekszámában ugyan elmarad a 600 000 fő fölötti székelységtől, de 400 000 fős lélekszámával a romániai magyarság második legerősebb csoportját alkotja. Bár a történelmi régió belül kisebbségben él, az össznépeség mintegy 25%-át alkotva, közösségünk településföldrajzi jellemzői egy szűkebb területen még mindig magukban hordozzák a területi autonómia lehetőségét. Ami a nyelvhasználati jogokat illeti, a jövőben ilyen téren is előrelépést várunk. A partiumi megyék (Bihar, Máramaros, Szatmár és Szilágy) önkormányzatainak kb. kétharmadában a magyar lakosság számottevő (5–10% fölötti arány) kisebbséget vagy éppen helyi többséget alkot, ily módon nem csak az érintett önkormányzatokban, de véleményem szerint regionális szintű teljes és kötelező kétnyelvűség illeti meg. Ilyen téren Brüsszelt, az

Európai Unió székhelyét tekintjük etalonnak, ahol a 6%-ot kitevő flamand lakosság anyanyelve a franciával teljesen egyenértékű. Amennyiben az EU fővárosában a 6%-ot kitevő őshonos kisebbséget megilletik ilyen nyelvi jogok, akkor az diszkriminatív, hogy szintén az Unión belül egy 25%-ot kitevő másik őshonos kisebbségtől megtagadják ugyanezt. Az ország jövőbeli regionális átalakításakor tehát egyik fontos kitűzendő célunk a Partiumi régió létrehozása (mely érdekünk közös az itt élő román lakossággal), és annak eleve kétnyelvű kulturális-közigazgatási egységként történő felállítása.

A partiumi magyarság magterülete Nagyvárad és Nagykároly között az érmelléki-hegyközi részeken húzódik. Ezen a területen a magyar anyanyelvűek aránya általában 60–70% fölötti, de számos önkormányzatban a 90%-ot is meghaladja. Ezt a magterületet széles vegyes övezet veszi körül a Halmi–Erdőd–Tasnád–Margitta vonalig, melyen belül a két fő nemzetiség teljes keveredése figyelhető meg, helyenként román, máshol pedig magyar túlsúllyal. Ezen az övezeten túl még jó néhány magyar nyelvsziget (Szilágyság, Nagyszalonta, Sebes- és Fekete-Körös völgyi magyar nyelvszigetek) és szórványövezet (Nagybánya környéke, máramarosi, láposvidéki, dél-bihari szórvány stb.) található. A lehetséges autonóm terület kijelölésekor két, szinte azonos értékű szempontrendszer kerül konfliktusba. Az autonómiatörekvés céljainak a megvalósításakor előnyt jelentene, ha a terület határait úgy jelölénk ki, hogy a magyar lakosság jelentős túlsúlyban legyen, ehhez kifejezetten a magterület körbehatárolása lenne kívánatos. Különböző területi koncepciók alapján 75 000–135 000 fő összlakosság és 66–75% közötti magyar arány érhető el. Ez azt is jelenti, hogy a partiumi magyarságnak mindössze 15–20%-a részesülne a területi autonómia áldásaiban. Ez lehetne egyféle Érmelléki autonómia – kistérségi, esetleg megyei szinten.

A másik elv: a terület oly módon történő lehatárolása, hogy lehetőleg minél több magyar kerüljön az autonóm területre. A magyarság településföldrajzi jellemzői miatt ez azt jelenti, hogy minél nagyobb területet, és minél több magyart kanyarítunk le, annál alacsonyabb lenne a magyar lakosság aránya. Ilyen módon 300 000–500 000 lakosságú területegységek határolhatók le, amelyen belül a magyarok aránya 51–61% között mozogna. Ez már nem érmelléki, hanem partiumi autonómia lenne, amelyben mondjuk a nagyobb változattal számolva, az 51%-ot kitevő magyarság 41%-ot kitevő románsággal élne együtt. Ahhoz, hogy működőképes konfigurációkat alkossunk, meg kell találnunk az egyensúlyt a két szempontrendszer között (10. ábra).



10. ábra. Az érmelléki és partiumi autonómia lehetséges kiterjedése. (Forrás: saját szerk.)

6. Következtetések

Számos tekintélyes, a közigazgatási reformmal foglalkozó szakember²³ javaslata, hogy minél több működőképesnek tűnő területi variánst kell kidolgozni, amelyek közül a mindenki számára legalkalmasabbnak tűnő változatot kell végül bevezetni. Én személy szerint ezzel azért nem értek egyet, mert az ilyen rajzolgatások eredményei, melyek kisszámú kutató munkájából asztal mellett születnek, nem nyújtanak garanciát arra, hogy az új felosztás jobb lesz a jelenleg is létező és kielégítően működő megyerendszerénél. „A határhúzó, a körzetekre osztás, de a területileg osztott hierarchizált intézményrendszer sem hoz létre önmagában régiót. A három folyamat, amely együttesen azt létrehozhatja: a (etno)regionalizmus, a regionalizálódás és a regionalizáció. Az első az identitást, a második a társadalmi-gazdasági (reál)szervezettséget, a harmadik pedig a közigazgatási keretet adja hozzá.”²⁴

A kutatóknak feltétlenül megfelelő alázattal kell közelíteni a kérdéshez, és szemünk előtt kell lebegnie a legutolsó, 1997-ben bevezetett regionalizálás kudarca, mely halva született régiókat eredményezett, amellyel szembe lehet állítani például a Székelyföldet, amely hivatalosan nem elismert módon, de világos határok között a valóságban létező és működő régió. Nincs más dolgunk, mint a valós régiókat hivatalosítani, és ahol ilyenek nincsenek, hasonló léptékű területegységeket kialakítani, azok működését elősegíteni (pl. Partium, Királyföld, Bukovina, Dobruzsza stb.). A centralizált államok felülről irányított reformjai nem vezetnek valós decentralizációhoz, legfeljebb dekoncentrációig jutnak el.²⁵

A regionalizálás és regionalizmus folyamatának ötvözésként javaslom a *területi identitáskutatás* támogatását, mely komplex szociológiai munkaként mérné fel a lakosság által támogatott, az emberek fejében élő vagy kívánatos kistérségek, megyék és régiók rendszerét. Minden felelősen gondolkodó romániai állampolgár tudja, hogy számára mi az ideális községközpont, kisvárosi vonzásközpont, mi lenne az ideális megye és régióközpont. Ezeket a különböző szintű identitásokat feltérképezve alkothatunk regionalizációval, *regionalista* szempontokat maximálisan figyelembe vevő közigazgatási rendszert.

23 Lásd Anca Ghinea, Adrian Moraru.

24 Agg-Nemes Nagy: i. m.

25 Ua.