



kistérségek – nagy remények?

A TÁRSADALMI ÖNÉPÍTÉS
MEGÚJULÓ FORMÁIRÓL

KISTÉRSÉGEK – NAGY REMÉNYEK?

A TÁRSADALMI ÖNÉPÍTÉS MEGÚJULÓ FORMÁIRÓL

Szerkesztette CSEKE PÉTER



KOMP-PRESS KIADÓ

Kolozsvár, 2009

Megjelent a Nemzeti Kulturális Alap



valamint a Román Kulturális Alap támogatásával

Cartea a apărut cu sprijinul Administrației Fondului Cultural Național

Borítóterv és tipográfia: Könczey Elemér

Komp-Press Kiadó

Kolozsvár, E. Grigorescu u. 52

Telefon és faxszám: 00-40-264-375035

Postacím: 400304 Cluj, C.P. 273, Románia

www.korunk.org

Számítógépes tördelés: Balázs Júlia

Készült a csíkszeredai Alutus Nyomdában

Felelős vezető: Hajdú Áron

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
Kistérségek - nagy remények? / coord.: Cseke Péter. -

Cluj-Napoca: Komp-Press, 2009

Bibliogr.

Index

ISBN 978-973-1960-08-1

I. Cseke, Péter (coord.)

332.1(498)+(439)

© Cseke Péter, 2009

© Szerzők, 2009

TARTALOM

| | |
|--|---|
| Letisztult kistérség-diskurzus érdekében (Cseke Péter) | 7 |
|--|---|

I. A TÁRSADALMI ÖNÉPÍTÉS RÉGI ÉS ÚJ FORMÁI

| | |
|---|----|
| BODÓ BARNA | |
| Útban hazafelé | 11 |
| SOMAI JÓZSEF | |
| A szociális szövetkezetek európai és erdélyi előzményei | 19 |
| JENEI GYÖRGY | |
| Fordulat az Európai Unió közpolitikájában | 29 |

II. A VIDÉKFEJLESZTÉS ÚJ SZEMLÉLETE

| | |
|--|-----|
| KOLUMBÁN GÁBOR | |
| A vidék esélyei a világválság korában | 41 |
| HORVÁTH ANNA – CSEKE PÉTER TAMÁS | |
| Kistérségek kellene a nagy átalakulásokhoz | 51 |
| CSÁKI ROZÁLIA – PAKOT MÓNICA | |
| Európai programok – vidéki közösségek | 57 |
| MÁR ISTVÁN | |
| A vidéki térségek értékőrző szerepe | 67 |
| BODÓ BARNA | |
| Falugondnoki szolgálat Erdélyben | 77 |
| BODÓ MÁRTA | |
| Szociális és lelki gondozás | 91 |
| CSÁKI ROZÁLIA | |
| Önfenntartó unitárius-vidéki közösségekért | 97 |
| HORVÁTH ALPÁR | |
| Falusi turizmus – Vidékfejlesztés | 105 |

III. MŰHELYEK

| | |
|---|-----|
| BIRÓ A. ZOLTÁN | |
| Vidékfejlesztés: kényszer vagy esély? | 119 |
| FLÓRA GÁBOR – SZÉKEDI LEVENTE | |
| Közösségépítés és vállalkozói kultúra a Partiumban | 127 |
| SOMAI JÓZSEF | |
| A tudományos munka prioritása egy szakmai egyesület működésében | 137 |

IV. ESETTANULMÁNYOK

FARKASNÉ IMREH MÁRIA

Hazajöttök Kalotaszentkirályra? 155

RODICS GERGELY

Településképz-fejlesztés a Pogány-havas Kistérségben 173

MADARAS SZILÁRD

A Gyergyó Kistérség munkaerő-foglalkoztatási helyzete 179

KEREKES KINGA

Kistérségi társulás a Mezőségen 193

GAGYI JÓZSEF

Nyáráدمenti identitáskonstrukciók 207

PÉTER ÁRPÁD

Székelykeresztúr és „bolygófalucskái” műholdfelvételtől 223

LOKODI IMRE

Amikor a pap leszáll a szószékről 231

WILHELM SÁNDOR

Érmelléki gondok 241

VÉRTES ÁRPÁD – CSEKE PÉTER

Értékőrző kistérség felívelő fejlődési pályán 253

V. A SZÖVETKEZÉS MEGÚJULÓ FORMÁJA

JENEI GYÖRGY

Kistérségek és közpolitika az Európai Unióban 265

SOMAI JÓZSEF

Az erdélyi magyar szolidaritás és szövetkezés paradoxonjai 281

BODÓ BARNA

Kistérségek a politika és közigazgatás szorításában 293

BODÓ BARNÁ

ÚTBAN HAZAFELÉ

Bevallom: már a címmel gondban vagyok. Mert amikor azt írom, hogy *útban hazafelé*, akkor arra gondolok: a közösségi dolgaink intézésében mindenható állam szintjéről elmozdulóban vannak a dolgok, s egyre inkább közös(ségi) élményünk lesz, hogy alacsonyabb szinten jobban intézhetőek a dolgok. Közös gondjainkat hazavisszük, a nagypolitika szintjéről beemeljük az „emberi léptékű” feladatmegoldások szintjére. Számomra a kistérség kérdése a demokrácia kérdése. Gondban pedig azért vagyok, mert a kistérségekkel kapcsolatos megannyi más (kutatási) terület művelőjének/képviselőjének jelenthet egészen mást – és hitem szerint neki is, nekem is igaza(m) lehet.

Ma már kistérségi szinten is fontosak és vizsgálat tárgyát képezik gazdasági, kulturális, néprajzi, társadalomföldrajzi, etnikai jelenségek, az ezek területi dimenzióinak körülhatárolására, leírására való törekvés nem most született meg. Örök kérdés: egy határ miért éppen ott van, ahol kialakult? Ezért tartom roppant fontosnak és utalok, ahányszor csak alkalmam adódik, a mások (pl. Pierre Bourdieu) által is idézett jeles francia történész, Paul Bois alapigazságként értelmezhető megállapítására: „A régiót nem a tér teszi, hanem az idő, a történelem.” A különböző kritériumok alapján szerveződő térségi formációk határainak, jellegadó sajátosságainak feltárása ma már a regionális tudományok megannyi ágának képezik tárgyát. Bár tapasztaljuk, hogy a térségek kialakulásának jellegzetességei még igen sok titkot tartogatnak számunkra, azt ki lehet jelenteni: kialakult egy olyan régiószemlélet, amely a közbeszéd és a publicisztika leegyszerűsített térfogalmi helyett igyekszik a térbeli szerkezetek közt történeti, gazdasági, kulturális és közigazgatási tipológiai sajátosságok szerint rendet és rangsort kialakítani. A térelméleti vizsgálatok interdiszciplináris megközelítést igényelnek, figyelembe kell venni gazdasági és urbanizációs folyamatokat, tekintetbe kell venni a közigazgatási tradíciók nyomán kialakult hagyományos térbeosztást és olykor egymásnak ellentmondó politikai – nemzetépítő, etnikai határok átrajzolását célzó – és nem igazgatástudományi indokoltságú döntéseket. A területi szerkezetekkel kapcsolatos döntések története megmutatja azokat a kulturális, infrastrukturális, termelési, etni-

kai indokokat, amelyek folyamatosan alakítják, átírják egy-egy ország, régió belső térszerkezetét.

De visszatérnék ahhoz a bizonyos regionalitáshoz kapcsolódó demokráciához. Ebben a kontextusban az öngazgatás szintjeiről beszélünk, arról, hogy az emberek mikor és miként vonhatók be hatékonyabban közösségi ügyeik intézésébe.

Közös élményünk e feszültségekkel teli, halmazottan kihívásos világban a tehetetlenség. Talán nem fölösleges néhány gondot felidézni, mivel divergens folyamatok feszítésében kell megoldást keresni és találni.

Vegyük az oktatást. Miközben a felsőoktatás eltömegesedésével szinte mindenki egyetemet végezhet, aki akar, nem csökken, sőt növekedőben azok száma, akik kimaradnak az iskolából, akik lemorzsolódnak – és ekként szélre sodródnak. Szubjektív beszámolók helyett lássunk adatokat. Romániában a lemorzsolódásról készített statisztikák – és itt Molnár János és Erdei Itala 2007-es közös kutatására utalok (*Romániai magyar kistérségi iskolahálózatok. Működés és jövőkép*) – azt mutatják, létezik lemorzsolódás, és minél magasabb szintű iskoláról van szó, annál nagyobb. Iskolatípusokként 1–10 százalék közötti értékről van szó, s aligha tévedünk, hogy vannak térségek, ahol a gyermekeknek akár egyötöde nem járja ki a kötelező szintű iskolát. És ez a kép alighanem függ a települési környezettől – falun, „világvégén” a helyzet percentekkel rosszabb lehet, mint (nagy)városi környezetben.

De ennél sokkal szomorúbb az a kép, amelyet nemzetközi összehasonlításban mutat oktatásunk. Egy 2006-os PISA-felmérés az alábbi helyzetet mutatja. A PISA (Programme for International Student Assessment) a fejlett országok gazdasági szervezetének (OECD) megbízásából készülő felméréssorozat, nem a lexikális tartalmakat kéri számon, hanem azt, hogy a diákok miként alkalmazzák a tanultakat. Ezen keresztül az adott ország oktatási rendszeréről, illetve annak minőségéről is világos képet lehet kapni. A grafikonból kiderül, hogy Magyarországon a diákoknak legalább egyötöde olvasni ugyan tud, de szöveget érteni képtelen. Romániában nem kizárt, hogy a tizenöt évesek fele funkcionális analfabéta, vagy jó úton halad afelé.

Merre is haladunk? Miért e trend? Milyen tényezők és körülmények vezetnek ilyen – mondjuk ki – tragikus helyzethez? De ha folyamatra gondolunk, akkor a baj még nagyobb, mert a trend negatív.

Kérdések halmaza.

Vegyük a szociális ellátás kérdését?

Nézzük meg, hogyan állunk a közszolgáltatások terén?

A végekre gondolok. Arra, hogy a centrum–periféria törésvonal utóbbi oldalán, ahol minden területen a hiány dominál, ott ki az, akit megszólíthatunk, akihez fordulhatunk, akinek nem mindegy, mi történik...

Védőnő, posta, iskola, gyógyszertár, út, villany, víz, tömegközlekedés, állatorvosi ügyelet hiánya, rossz közbiztonság. Mindez együtt. Mire gondolhat az, aki valahol a végeken éli életét, és globális korunkra jellemző módon hozzáméri magát a világhoz? Mi lesz számára a kulcsszó: *helybéli hanyagság* vagy az *országos rendezetlenség*? *Lokális megoldatlanságra* fog gondolni, avagy a struktúrák rendezetlenségéből fakadó, az átmenet strukturális feszültségeivel együtt járó *országos zavarra*?

Kérdem – minden bizonnyal nem egyedül –: honnan tudhatják az emberek, hol akadozik a gépezet? Honnan tudnák az emberek, hogy a ritkán járó busz, a megszűnő óvoda és/vagy iskola, a hiányzó közösségi hely, a távoli lelkész, a tönkrement kereskedő, a nem kapható gyógyszer milyen politikai-társadalmi folyamatok eredménye?

Tudhatná-e társunk a helyi helyzetértelmezésben, hol az a bizonyos kulcs, amellyel a közösségi gondok bilincse kinyitható volna?

Vegyük észre, globalizálódó világunk lokalizálódik. Minél szélesebb a kontextus, minél több és erősebb közvetlen hatásnak vagyunk kitéve, annál inkább szükség van arra a közmondásos józan észre. Annál inkább teret kell kapnia a helyi jobbító szándéknak. A közigazgatásban ezt úgy mondjuk, hogy minél több területen mutatkoznak funkcionális gondok, minél nagyobbak a lokális különbségek, annál közelebb kell vinni magát az igazgatási rendszert az illető közösséghez. Fel kell kínálni, lehetővé kell tenni a bekapcsolódást, a helyi érdekek értékelt szolgálatát.

Volt erre példa már két évtizede is, amikor a „világvégi” gondok az utasításos politika jegyében és nem ebben a kontextusban kerültek terítékre. Hadd utaljak Kemény Bertalanra, sokunk Berci bácsijára, aki a magyarországi falugondnoki szolgálat megalapítójaként és mentoraként képviselt ügyet és szellemiséget. Az immár néhai Berci bácsi a kommunizmus – ma már tudjuk: végnapjainak – kicsiny települések ellen indított gyilkos rohamát volt képes áthangolni. Kialakította a falugondnoki rendszert – megoldást kínált arra a gondra, amelynek „kezelésére” pártkorifeusok felszámolást írtak elő. Berci bácsi mondása örök figyelmeztetés számomra, s nem

csupán akkor, amikor elzárt(nak gondolt) világok helyzetéről elmélkedünk. Ő írta le egyik tanulmányában – a címét engedtessek meg nem idéznem, miként szállóigék esetében sem a forrás az érdekes –, hogy a kicsiny pár száz lelkes településeken a legfontosabb kérdés a vidék *népességmegtartó képessége*. Majd azzal folytatta, hogy fordíthatunk is a birtokviszonyon, s a *képességmegtartó népességet* tekintjük alapvető fontosságúnak.

Nem, nem játék ez a szavakkal. Mert ahol a helyi infrastruktúra földutat jelent, ahol szolgáltatásként a szomszéd kínálta tej áll rendelkezésre, ahol az orvos heti egyszer látott vendég, onnan bizony a fiatalság és az értelmiség elvándorol – perspektíva nélküli, pesszimista ez a falusi társadalom.

Múlik-e a helyi képességek megtartása a helyi népességen?

Ez a kistérségek lényegi kérdése.

A társadalomföldrajz megkülönbözteti az *országos, regionális, nagytér-ségi, kistérségi (város környéki), települési, lakókörzeti és háztartási szinteknek* a makro-, regionális-, mezo- és mikroszintek nagyságrend szerinti hierarchiáját. Amikor az egyes térségek jellegzetességeit vizsgáljuk, térértelmezésünk alapját történeti, gazdasági és közigazgatási fogalmak képezik, ezek alapján történik meg a vizsgált egység táji besorolása.

Létezik megannyi felosztás és kategória, a természetföldrajzi nagytájak, a történeti megyerendszer alapján rögzült történeti tájegységek, az ipari, mezőgazdasági termelési körzetek szerinti felosztás – ezek mind a folyamatos térszerkezeti átalakulások, a változások kiváltó tényezőinek a leírásában segítenek.

Szükséges és hasznos elméleti foglalatosságok ezek, egyre többen művelik a tudományoknak ezeket a területeit. Nem lehet oda nem figyelni arra, ha egy csodás népművészetet produkáló, virágzó kistérséget az elnéptelenedés veszélye fenyeget. Ha falvak teljes népessége – miként az Udvarhely melletti Atyha esete mutatta a diktatúra utolsó éveiben – útra kél, és új helyet keres magának, arra a tudománynak is oda kell figyelnie. Vagyis mindegyre előke-rül, újra meg újra szembe kell nézni a feltételek és adottságok kérdésével.

Ennek ellenére és újfent visszatérek az általam jelzett kérdéshez: hogy miként válaszolunk a környezeti kihívásokra, hogy a változó társadalmi kontextus miként strukturálja a helyi világokat – demokrácia kérdése.

Románia lakosságának háromnegyedét megszoktatta a sokat bírált és gondolatiságában máig nem meghaladott parancsuralmi rendszer, hogy nem kell, mi több, nem szabad személyes felelősséget vállalni. A parancso-

ló átvette a gondolkodás és érdekképviselő felelősségét is. Persze: elméletben. Gyakorlatban egyáltalán nem érdekelte sem az egyén, sem a közösség. S mivel a posztkommunista átmenet gondjai az intézmények működését illetően is megmutatkoznak, van üresjárat meg korrupció lépten-nyomon, keresni sem kell, minduntalan adódik az ok és mentség arra vonatkozóan, hogy *nem érdemes*.

A kistérségi keret abból a bizonyos mókuserékből való kitörést teszi lehetővé. Jelent, természetesen, új szabályozási keretet és gyakorlatot is, a vidék gondjaira való odafigyelést. De számomra a kistérség: a közösség vizsgálója. Próbája annak, hogy egy helyi csapat vállalni meri és képes vinni közösségének a gondjait.

Ha azt látjuk, viszonylag milyen kevés kistérség létezik Romániában, de Erdélyben is kevesebb a kelleténél, lehetetlen nem arra gondolni, hogy a kistérség mint demokrácia-iskola nem fontos a központ számára. Jogilag lehetővé teszi létrejöttüket – a települések szabad társulása formájában –, de semmit nem tesz a folyamat felerősödéséért, a gyakorlat általánossá tételéért. Ahol fontos a helyi cselekvési potenciál becsatornázása a közösségi megoldások keresésébe, ott rendszert alakítottak ki a kistérségi mozgalom elősegítése, a társulások létrejövetele és – figyelem! – az ország területét teljes egészében lefedő rendszer kialakulása érdekében. Romániában van olyan megye – Hargita, Kolozs, talán más is –, ahol megyei szintről ösztönözték a folyamatot, de ez még inkább aláhúzza a központ felelősségét és a helyi szintek lépésényszerét.

Természetesen a kistérség nem univerzális megoldás. Nem fog általa minden megoldódni. De két dimenzióban mindenképpen változás következik be: a viszonyulást illetően, valamint a létező eszköztár vonatkozásában. Mind többen fedezzük fel, hogy másokkal és másként is lehet. Ami ezután következik, az már igazgatási kérdés. Paktumok (felek, célok, kötelezettségek) – felek és partnerek.

Ha lehet, fordítsunk a szokásos gyakorlaton: *ne titkosítsanak semmit*. A lehető legtöbb ügyet és feladatot nyilvánosság előtt kell intézni, vagy azt utólag mindenki tudomására kell hozni. Hiszen közös ügyek közös végiggondolásáról van szó.

A kistérség az a szint, ahol minden közszereplő megőrizheti magánszereplő mivoltát. Ahol a *publikus* és a *magán* érintkezik.

BODÓ BARNA

FALUGONDNOKI SZOLGÁLAT
ERDÉLYBEN

AZ ÖTLETTŐL A KIVITELEZÉSIG

A falugondnoki hálózat ötlete a nyolcvanas évek elején fogalmazódott meg településfejlesztési szakemberek körében, akik nem akarták tétlenül nézni az aprófalvak elsorvadását. A hálózat ötlet- és rendszergazdája Kemény Bertalan volt. Magának a falugondnoki szolgálat létrehozásának a terve a kelencvenes évek elején fogant meg, megoldási kísérletként az elszigetelt, saját intézményrendszerrel nem rendelkező kistelepülések elnéptelenedésének megakadályozása, az ott élők életkörülményeinek javítása érdekében.

A szolgálat bevezetése sikeresnek bizonyult. A néhány Borsod-Abaúj-Zemplén megyei kistelepülésen az akkor Népjóléti Minisztérium támogatásával elindított kísérleti falugondnokság intézménye fokozatosan áterjedt más megyékre, behálózva az országot, megerősödött, és kialakultak saját intézményes keretei. Zala megyében – a minisztérium meghívására – 1994-ben jöttek létre az első szolgálatok. A program rendkívül eredményesnek bizonyult, a minisztérium a modellkísérleti szakasz lezárását követően is szakmai és pénzügyi támogató maradt – a szolgálatok 1998-tól normatív támogatást kapnak –, segítette a megyei és országos hálózat kiépítését, és egységbe szervezését.

A falugondnoki szolgálat céljai közé sorolható az állami intézmények hiányából fakadó településhátrányok csökkentése, az ott élők életfeltételeinek javítása, a közszolgáltatásokhoz való hozzájutás elősegítése, a szociális alapellátások kiépítésének elősegítése, a kedvező gazdasági folyamatok elindítása, a települési funkciók bővítése, a közösségfejlesztés, a helyi társadalom, a civil szféra erősítése, jobb életminőség elérése. Valamivel bővebben:

A kistelepülések társadalmi hanyatlásának megállítása, e folyamat visszafordítása, a települési hátrányok csökkentése, az elsorvadás fékezése.

Az életfeltételek javítása, a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés elősegítése.

A szociális alapellátások kiépítésének elősegítése, a települési funkciók bővítése.

Közösségfejlesztés, jobb életminőség elérése, a fiatalok vidéki kötődésének erősítése.

A falugondnoki szolgálat bevezethető olyan hatszáz fő alatti lélekszámú, vagy a kétezer főt meg nem haladó, külterületi lakott hellyel rendelkező településeken, ahol a külterületen élők száma legalább kétszáz fő, illetve egyenként ennél kisebb lélekszámmal rendelkező társult településeken, amennyiben a helyi önkormányzat indokoltnak és szükségesnek ítéli meg a szolgáltatás bevezetését, és erről, valamint az önerő meglétéről határozatot hoz (társulás esetén közös határozat). A falugondnok tevékenységében az eddigi tapasztalatok szerint a szociális alapellátási feladatok meghatározóak. A falugondnok feladatainak meghatározásában viszont nagyfokú rugalmasság tapasztalható, melynek hátterében az áll, hogy a szolgáltatást igénybe vevő település vagy település-szövetség közössége állapítja meg az általuk szükségesnek és elégségesnek értékelt szolgáltatások jellegét. E szolgáltatásokat két kategóriába lehetne sorolni: a szociális alapellátás körébe tartozó tevékenységeket, mint például az idősek étkeztetését, ételkihordást, kisgyermek (óvodások és alsó tagozatos tanulók) szállítását, betegek orvoshoz (szakorvoshoz), idősek napközi otthonba szállítását, házi gondozásban történő közreműködést, gyógyszerkiváltást stb., illetve egyéb – szolgáltatás jellegű – feladatokat. Példaként megemlíthető a tömegközlekedéshez való csatlakozás biztosítása, munkanélküliek szállítása (munkaügyi központba), információszolgáltatás munkaalkalmakról, kedvező vásárlási és egyéb közérdekű lehetőségekről, vásárolás („nagy bevásárlás”), helyi kereskedelmi ellátásba besegítés (szállítással, árubeszerzéssel), falusi turizmusba való bekapcsolódás, idegenforgalmi szervezés, vetőmag, táp stb. beszerzése, termeltetés, felvásárlás megszervezése, kulturális események szervezése (búcsú, bál, közösségi rendezvények). E feladatok közben a falugondnok rendszeresen nyújt személyes segítséget a rászorulóknak problémáik meghallgatásával és megbeszélésével, intézményes kapcsolatainak közvetítésével (családsegítés, mentálhigiénés gondozás).

A falugondnoki állás megpályázásának feltételei: a) minimum általános iskolai végzettség, b) B kategóriás jogosítvány. Az önkormányzat által nyilvánosan meghirdetett állásra az illető közösség falugyűlésen választja meg az általa legmegfelelőbbnek tartott jelöltet, és ugyanitt határozzák meg a közösség által igényelt szolgáltatások körét. Noha a falugondnok az önkormányzat alkalmazottja, önállóan szervezi meg feladatait. Rendszeres, havi, negyedévi vagy évi beszámolóval tartozik a település polgármesterének és a közösségnek.

A finanszírozás három forrásból történik. Az első a Szociális és Családügyi Minisztériumnál megpályázható egyszeri, nem visszatérítendő összeg a falugondnoki szolgálat elindításához szükséges eszközök (mikrobusz, mobiltelefon stb.) megvásárlására, illetve különböző programokra, a falugondnok továbbképzésére, információs hálózat bővítésére stb. Sikeres pályázat esetén a Minisztérium folyósítja a szükséges összeg 80 százalékát, míg a fennmaradó részt önerőből, vagyis önkormányzati vagy közösségi forrásokból kell biztosítani. Ugyancsak az önkormányzat kötelessége biztosítani a falugondnok részvételét a kétszer ötnapos bentlakásos alapozó képzésen, illetve továbbképzéseken, tapasztalatcseréken.

A FALUGONDNOKI SZOLGÁLAT ÉS ERDÉLY

Különböző szociális vonatkozású magyarországi tanácskozások alkalmával Erdélyből is többen megismerkedhettek a rendszer történetével és néhány fontos személlyel (Kemény Bertalannal, Szanyi Éva minisztériumi főosztályvezetővel), akik a működtetés során szereztek komoly tapasztalatot. Két komolyabb kísérlet is történt az erdélyi érdeklődés felkeltésére. a) 1999 nyarán Székelyszentistvánon (Hármasfalu, Maros megye) a Szent István ünnepi napok keretében szerveztek (Somai József javaslatára és részvételével) egy találkozót magyar Falugondnoki Szolgálat képviselői és a potenciálisan érdekelt erdélyi önkormányzatok képviselői között. Igazi párbeszéd akkor még nem indulhatott be. b) Ugyanazon év őszén az RMDSZ Ügyvezető Elnöksége keretében – nem folyamatosan – működő szociális (fő)osztály létrehozta a falugondnoki szolgálat erdélyi bevezetését vállaló munkacsoportot. Ez a csoport 1999. október 10-én tartotta első tanácskozását (résztt vettek: Kerekes Károly parlamenti képviselő, Boros János, az RMDSZ ÜE Önkormányzati Főosztályának főelőadója, Somai József, az RMKT alelnöke és a Szociális Főosztály előadói, Lukács Lóránd és Negele Enikő). A találkozó konkrét célja az akkor a képviselőház elé terjesztett szociális ellátásról szóló törvény tervezetéhez kapcsolódó módosító indítványok előkészítése oly módon, hogy a törvény lehetőséget nyisson a szolgálat magyarországi típusú finanszírozására. 1999. október 24–26. között a munkacsoport tagjai és két Maros megyei falu polgármestere magyarországi látogatás keretében ismerkedett a falugondnoki szolgálattal.¹ Az (akkori) azonnali feladatokat ekként határozták meg a látogatást összefoglaló jelen-

tésükben a résztvevők: beiktatni a szociális ellátás törvénytervezetébe a falugondnoki szolgálat működtetését biztosító módosításokat; megfelelő pályázati rendszer indítványozása a Munkaügyi és Társadalomvédelmi Minisztériumnak; a szociális földprogram adaptálási lehetőségeinek a vizsgálata; megfelelő pályázati lehetőségek felkutatása.

Az RMDSZ Ügyvezető Elnöksége időszakosan megjelenteti a főosztályok féléves tevékenységéről szóló beszámolóit. A Gazdasági és Szociális Főosztály a 2001. év I. félévére visszatekintve mindössze tíz sorban foglalkozik szociális kérdésekkel – a falugondnoki szolgálat azonban nem szerepel a tárgyalt kérdések között. Akkoriban a főosztálynak a falugondnoki látogatáson részt vett két munkatársa közül az egyik már nem dolgozott a főosztályon, aztán a másik is elkerült onnan – tehát a személyes motiváció is hiányzott a téma napirenden tartására.

Ennek ellenére az RMDSZ nem mondott le a kérdés általános képviseléről, a 2000-es Választási Program szociálpolitikai fejezetében a következő megfogalmazás szerepel: „Az RMDSZ szorgalmazza a szociális ellátás rendszerének reformját, és általa a falugondnoksági szolgálat bevezetését az elszigetelt, szociális intézményeket nélkülöző településeken.”² Az elvi alapállás ellenére 2002 áprilisáig konkrét lépésekről, illetve kezdeményezésről nincs tudomásunk.

Illetve: érdeklődés mégis mutatkozik. A temesvári Szórvány Alapítvány a szórványban élő kisközösségek halmozottan hátrányos helyzetével kapcsolatos kutatási programjai közé iktatta a szolgálat meghonosítását célzó vizsgálat elkészítését. Ugyanakkor Maros megyében egyházi indítványozásra és forrásokra építve 2002 tavaszán egy kis faluban elindult az első – minden bizonnyal kísérleti jellegű – falugondnoki szolgálat.

ETNIKAI ÉS SZOCIÁLIS ÉRDEKEK TALÁLKOZTATÁSA

Feltétlenül szólni kell egy ilyen általános keretet bemutató tanulmányban arról, hogy a falugondnoki szolgálat bevezetése az etnikai törésvonal mentén milyen dilemmákat gerjeszt, illetve jövőbeni alkalmazása során milyen etnikai vonatkozású kérdésekre kell valamilyen választ találni.

A falugondnoki szolgálat bevezetésével a kezdeményezők egyik célja „a helyi társadalom rehabilitációja” volt.³ Idézett tanulmányában Kemény Bertalan sem az autonómiára gondolt elsősorban – bár ennek szükségességé-

gét, illetve milyenségét alapvető kérdésnek tekinti –, hanem arra, hogy a kicsiny településeken az „idő szétmállasztja a települési erőket”, ami miatt minél kisebb egy település, annál kevésbé igazgatható valamilyen központból, mert nincs ki a valahol létező akaratot közvetítse és képviselje. A kis település mindenekelőtt szociális szempontból leszakad. Ha nem kap valamilyen támogatást, külső segítséget, megállíthatatlanul felszámolódik.

Ez a leszakadás etnikai dimenziót is hordoz. A szociális magára maradtottság, az intézmény nélküliség etnikai vonatkozásban azt jelenti, hogy mindenekelőtt az iskola – az anyanyelvű oktatás – kerül veszélybe, illetve szűnik meg. Egy etnikai kisebbségi közösség még inkább elszigetelődik, hiszen a szociális vonatkozások mellé sorolandó a nyelvi elszigetelődés is. Ezért válik különösen fontossá bármely kisebbségi – nem csupán a magyar, de német, ukrán, szerb, szlovák stb. – közösség számára a falugondnoki szolgálat, hiszen szolgáltatás jellegű tevékenysége által a kisebbségi közösségek etnikai elszigeteltsége csökken, illetve csökkenthető.

Ebben a vonatkozásban nem túlzás azt állítani, hogy az anyaország számára nem lehet mellékes, hány olyan falu, kisközösség él (ahogyan él) a határon túl, ahol semmilyen – tehát az anyanyelvi megmaradást szolgáló – intézmény nem létezik, ahol a helyi közösség etnikai szempontból is végveszélybe került. Ezért kap a falugondnoki szolgálat külön jelentőséget, hiszen lehetővé válik például a nem létező iskolabuszok helyettesítése, a rákapcsolódás más, közeli-távoli szomszédos etnikai közösségek kulturális életére.

Vagyis létezik egy szociális és egy etnikai érdek a falugondnoki rendszer bevezetésére. Az egyik általános, mindenkire kiterjedő, míg a másik sajátos, csak bizonyos egyének körét érinti.

A szociális ellátás egyik alapelve: általános, vagyis mindenkire kiterjesztendő, aki az illető település lakója. Nem lehet diszkriminálni sem etnikai, sem valamilyen más alapon: nem lehetnek egyesek kedvezményezettjei egy bizonyos szolgáltatásnak, miközben másokra ez egyazon településen nem terjed ki. Az etnikai elv viszont nem terjeszthető ki önkényesen, hiszen csak azokat érinti, akik vállalják a valahova tartozást.

A dilemma nem arra vonatkozik, hogy miként lehetne bárkit is egy-egy lakosságú településen kirekeszteni egy olyan rendszerből, amelynek etnikai szempontú hozadéka is van, hanem az, hogy miként kell bevezetni a rendszert, hogy az esetleges feszültségek, félreértések és félremagyarázá-

sok elkerülhetőek legyenek. Továbbá fontos kérdés az, hogy milyen támogatás várható el az anyaországtól. Elvárható-e mondjuk az anyaországi támogatás a falugondnoki rendszer elindításában – amire általában számítanak azok, akik a rendszer bevezetését elvi vagy gyakorlati vonalon támogatják – olyan településeken is, ahol a nemzettársak helyben is kisebbségben vannak, vagyis a rendszer bevezetésének elsősorban a helyi etnikai többség a kedvezményezettje számbeli arányából következően?

Nincs szándékunkban választ adni sem az általános kérdésre, sem azokra a sajátos esetekre vonatkozó speciális kérdésekre, amelyek az alaphelyzetből kikerülhetetlenül következnek. Célunk e dolgotban csak a jelzése annak, hogy a magyarországi alaphelyzeten túl olyan szempontokat is mérlegelni kell, amelyek a kisebbségi léthelyzet kiiktathatatlan velejárói. Annyi bizonyos: a kedvezménytörvény által megjelenített, a határon túli nemzetrészek iránti anyaországi felelősségvállalás nem maradhat meg csak kulturális dimenzióban. Szociális téren is mellé kell állni azoknak, akiket a leginkább fenyeget az asszimiláció, a kényszerű nyelváltás.

A SZOCIÁLIS ELLÁTÁS JOGI KERETE ROMÁNIÁBAN

A romániai szociális ellátási rendszert szabályozó jogi keret alapján három törvényt elemeztünk: első (és legfontosabb) a szociális ellátás országos rendszeréről szóló törvény,⁴ második a helyi közigazgatási törvény,⁵ harmadik a helyi közpénzügyi törvény.⁶

Több kérdésre szerettünk volna választ kapni: a) a *szociális ellátás törvénye* lehetővé teszi-e olyan szolgálat bevezetését, amely a szociálisan hátrányos helyzetben levő *közösségek* életfeltételeit kívánja javítani, szemben a sokkal elterjedtebb, egyéneket támogató szociális szolgálatoknál? b) Szolgálatot kizárólag a meglévő állami intézményi feltételek szolgáltatotta kereteken belül (jelen kormány esetében: Munkaügyi, Családügyi és Társadalmi Esélyegyenlőségi Minisztériumának⁷ hivatalai, közszolgálati intézmények, megyei vagy helyi önkormányzati intézmények) lehetne elképzelni, vagy lehetséges ennek a civil szféra általi működtetése? c) milyen pénzalapok állhatnak rendelkezésünkre egy ilyen szociális szolgálat bevezetéséhez a törvényi rendelkezéseknek megfelelően?

A szociális ellátás korábbi törvényének 2. cikkelye kimondta, hogy a szociális ellátás „mindazon intézmények és intézkedések összességét jelenti, amelyek révén az állam, a helyi közigazgatás szervei és a civil társadalom

olyan helyzetek ideiglenes vagy állandó hatását kívánja megelőzni, korlátozni vagy megszüntetni, amelyek egyes személyek társadalmi marginalizálódását vagy kizárását eredményezhetik”. Ez a tétel a 2006-os törvényben kicsiny, de lényeges változtatással van jelen: a személyek mellett a törvény szövege tételesen említi a *családot, csoportokat és közösségeket*.

A szociális ellátás feladatát az új jogszabály ekként határozza meg: olyan szociális szolgálat és szolgáltatás biztosítása, amely hozzájárul az egyéni és közösségi társadalmi szükségletek minél jobb kielégítéséhez, az életminőség javításához és a társadalmi kohézió növekedéséhez.⁸ Szolgáltatásként a törvény a rászoruló személyeknek és családoknak különböző juttatások biztosítását érti, a szociális szolgálat pedig az erre vonatkozó intézkedéseknek azt a komplex együttesét érti, amely személyek, családok, csoportok és közösségek esetében a szociális veszélyek elhárítását és életminőségük javítását célozza meg.⁹ Ez a kodifikáció általánosabb keretet határoz meg a szociális ellátás vonatkozásában, akár a két jogszabály közötti szemléleti különbségeként is értelmezhető.

A törvény megkülönbözteti a szociális alapellátást, illetve a specializált szociális szolgáltatásokat, amelyek célja bizonyos társadalmi veszélyek és/vagy hátrányok kivédése és felszámolása.¹⁰ A közösségi szolgáltatásokat a települési közösségek szintjén szervezik meg, hogy minél jobban figyelembe lehessen venni a helyi sajátosságokat és igényeket.¹¹ A törvény megkülönböztet közösségi, a polgár lakásán nyújtható és erre a célra létesített, állami vagy magánintézetekben biztosítandó szolgáltatásokat.¹² A szociális szolgáltatók részére kötelező az akkreditáció.¹³ Fontos továbbá a törvény azon előírása is, miszerint létrehozhatók integrált szociális szolgáltató rendszerek, amelyek egyazon keretben egészségügyi, oktatási, munkavállalással kapcsolatos vagy más ellátást biztosítanak.¹⁴ Külön cikkely utal a közösségfejlesztésre mint szociális folyamatra, és megnevezi a különböző civil szervezeti formákat, amelyek révén szociális ellátás biztosítható.¹⁵

A szociális ellátás megvalósításáért az állam viseli a felelősséget, amely átutalja feladatkörét és a szükséges pénzforrásokat a helyi közigazgatásnak, a decentralizált közszolgálati intézményeknek és a civil szervezeteknek.¹⁶ Fontos elvként fogalmazza meg a törvény azt is, hogy a szociális ellátásban, a szociális szolgáltatások megszervezésében és fejlesztésében érvényesül a közintézmények és a civil szervezetek közötti partnerségi kapcsolat.¹⁷ Ennek jelentősége óriási, hiszen általa a jogalkotó elismeri a társadalom önse-

gélyezési, önszervezési jogát, tetelesen azt, hogy bizonyos mértékű ellenőrzés mellett a civil társadalom szerveződéseinek, nem-kormányzati szervezeteknek is joguk van tevékenységet kifejteni e téren, amennyiben bizonyos kritériumoknak megfelelnek. A szociális ellátás törvényének értelmében a szakminisztérium dolgozza ki az országos stratégiát és felel ennek megvalósításáért.¹⁸ Az országos szociális ellátási terv keretében a Munkaügyi, Családügyi és Társadalmi Esélyegyenlőségi Minisztérium jogosult megállapítani a terület prioritásait, kezdeményezni a sajátos törvényeket e téren, illetve szorgalmazni alkalmazásukat, ez utóbbi esetben ismét a kormányzati szervezetekkel, a helyi és megyei tanácsokkal, illetve a civil társadalom képviselőivel való együttműködés alapján. A szolgáltatások bevezetésének és megszervezésének procedúráját ugyanezen törvény szabályozza, ennek megfelelően országosan a fontossági sorrendet a szakminisztérium állapítja meg, és ellenőrzi a terület intézményeinek működését.¹⁹ A szubsidiaritás elvének érvényesítése azt jelenti, hogy a helyi stratégiákat és prioritásokat a megyei és helyi tanácsok határozzák meg az illető közösség szükségleteinek függvényében, az országos stratégiának figyelembe vételével. Szintén a szakminisztérium hatáskörébe tartozik a szolgáltatások minőségi standardjainak a kidolgozása, a szociális ellátási szolgáltatásokat nyújtó intézmények tevékenységének ellenőrzése, az e téren dolgozó személyzet képzését, illetve továbbképzését célzó programok kidolgozása. Ugyanakkor még egy lényeges szempont: a minisztérium szervezi meg az akkreditációs folyamatot, dolgozza ki az akkreditációs metodológiát és az értékelési kritériumokat a szociális ellátással foglalkozó köz- és magánintézmények, illetve nem-kormányzati szervezetek számára. Szintén fontos elem, hogy a minisztérium irányítja, illetve ellenőrzi az egyesületek és alapítványok tevékenységét a szükséghelyzetben levő személyek szociális ellátási jogainak tiszteletben tartása érdekében.

A törvény a finanszírozást illetően a verseny és a hatékonyság elveit tekintti alapvetőnek. Költségvetési alapokból biztosítják az országos és megyei szintű programok költségeit, természetesen a szakintézmények fenntartása mellett. Helyi szinten a törvény kísérleti programok támogatását teszi lehetővé. Illetve a megyei és helyi tanácsok költségvetéséből támogathatók helyi szintű szociális szolgálatok, akkor is, ha ezek civil szervezeti formában alakulnak meg.²⁰

A szakpolitika gyakorlati megvalósításáért a minisztériumnak alárendelt Szociális Felügyelőség felel, a szociális szolgáltatások vonatkozásában egy minisztériumi alárendeltségű országos ügynökség a politika megvalósításának letéteményese.

Területi szinten a megyei tanácsoknak közvetlenül alárendelt szociális igazgatóságokat hoznak létre, és a megyei közigazgatás általánosan felel a megye területén a szociálpolitika megvalósulásáért. Külön figyelmet érdemel, hogy a megyei önkormányzatok a megfelelő szociális ellátás érdekében saját közösségfejlesztési programot is bevezethetnek.²¹ A megyei tanácsok hatáskörébe tartozik a megyei szociális ellátási terv (a süszkshelyzetben levő személyek támogatására kifejlesztett helyi beavatkozási stratégiák) elfogadása, a társadalmi marginalizálódást és kirekesztést megelőző intézkedések kidolgozása, ugyanakkor értékelik a nem-kormányzati szervek által kifejlesztett és helyi közpénzekből finanszírozott programokat. A törvény számos olyan jogkört ruház a helyi (városi és községi) önkormányzatokra, amelyek alapján a szociális szolgálat jobban megfeleltethető a helyi igényeknek és elvárásoknak. A szubszidiaritás elvének jegyében a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik a helyi szociális ellátás helyzetének, gondjainak a felmérése és megoldása – a törvényes rendelkezéseknek megfelelően, az e célra kiutalt pénzalapok kezelése, a szociális ellátási rendszer megszervezése és működtetése, *a helyi igényeknek megfelelően*. A szolgáltatások létrehozatalát illetően a törvény megengedi a közintézmények és civil szervezetek közötti partnerséget.²² A törvény szabályozza a helyi hatóságok jogosítványait és felelősségét, miszerint felelnek a szociális alapellátások biztosításáért, ugyanakkor joguk van külön szolgálatok létrehozására és ezek működtetésére. A helyi önkormányzat más módon – pl. adatszolgáltatás révén – is felel a szociális politikáért, egyszersmind nemzetközi projekteket is indítványozhat és működtethet.

Szintén a szociális ellátás törvénye szabályozza a szolgálatot végző személyzet képzettségével és továbbképzésével kapcsolatos kérdéseket, ugyanis is a területen dolgozóknak megfelelő szakképzettséggel kell rendelkezniük.

A következő törvény, amelynek előírásai kihatnak a falugondnoki szolgálat bevezetésére, a *helyi közigazgatási törvény* (2001. évi 215-ös törvény). Ennek értelmében a helyi közigazgatás alapelvei közül kettő – a helyi autonómia és a közszolgálatok decentralizációjának elve – nem csupán kihat, de meghatározza azt, hogy lokálisan milyen szolgáltatások indíthatók be. A

helyi autonómiát a törvény a helyi közigazgatás azon jogaként értelmezi, hogy kezelje a helyi közösség gondjait, megoldásokat kezdeményezzen, és a helyi közösség érdekeit megfelelő módon képviselje, mindezt természetesen a létező törvények keretei között.²³ Ugyanakkor azt is előírja a törvény, hogy a helyhatóságok figyelembe veszik, kikérik a helyi közösség véleményét bizonyos kérdések (megoldásának) vonatkozásában, ami lehetővé teszi a korábbiaktól eltérő igények új rendszerű kezelését is.

A közigazgatási törvény biztosítja a helyi önkormányzatok számára azt a jogot, hogy együttműködjenek, társuljanak, egyezményeket kössenek, illetve közösen részt vegyenek, beleértve pénzalapok kiutalását is, egyes regionális fejlesztési programok kezdeményezésében és megvalósításában.²⁴ Továbbá e törvény szerint is a helyi önkormányzatoknak jogukban áll, törvényes keretek között, együttműködni vagy társulni külföldi jogi személyiségekkel, nem-kormányzati szervezetekkel és más társadalmi partnerekkel egyes helyi közérdekű tevékenységek, szolgáltatások vagy projektek megvalósítása érdekében.²⁵ A szociális segélyezési és ellátási intézkedések megvalósulásának ellenőrzése a polgármester feladata,²⁶ és ugyancsak az ő hatáskörébe tartozik a szociális ellátásra való jogosultság megállapítása, a törvényben előírt szolgáltatások nyújtásának engedélyezése, illetve ennek kifizetése.

A szociális ellátás törvénye szerint a szociális szolgáltatás megvalósításához elengedhetetlen pénzügyi alapok két forrásból, az állami és helyi költségvetésből származhatnak. Ugyanakkor felhasználhatók további, költségvetésen kívüli források, például adományok, szponzorálás vagy más hozzájárulás. A törvény lehetővé teszi, hogy az illető szociális szolgáltatást élvező személyek vagy esetenként az eltartásukra kötelezett személyek is havi jövedelmükből hozzájáruljanak a szolgálat költségeihez a kormányhatározat által jóváhagyott metodológiai normák szerint, de ez nem haladhatja meg az intézménytípusonként a munkaügyi miniszter által megállapított havi átlagköltséget.²⁷

Vizsgáljuk meg, a *helyi közpénzügyek törvénye* szerint, anyagi vonatkozásban milyen lehetőségek mutatkoznak a falugondnokság meghonosítására Romániában.²⁸ A 198/1998-as helyi közpénzügyi törvény 11. cikkelye kimondja, hogy a helyi költségvetésből finanszírozhatók szociális-kulturális tevékenységek, illetve más helyi érdekű, a közösség javát szolgáló tevékenységek. A 13. cikkely szerint a helyi és a megyei tanácsok esetenként

létrehoznak helyi érdekű közszolgáltatásokat: megfelelő szociális-gazdasági elemzések alapján természetes vagy jogi személyeket bíznak meg szerződéses alapon bizonyos feladatokkal. Miként a szociális ellátás törvénye, a közpénzügyi törvény is tartalmazza azt a lehetőséget, hogy a szolgáltatást igénybe vevő természetes és jogi személyek hozzájáruljanak az illető szolgáltatás költségeihez, és pedíg egy, a helyi tanács vagy megyei tanács által kivetett különleges illeték révén.²⁹

KÖVETKEZTETÉSEK

Három kérdésre kerestünk választ.

a) Jogilag lehetséges-e a falugondnokság létrehozatala Romániában, vagy pedig szükséges valamilyen jogszabály-módosítás a bevezethetősége érdekében? Erre a kérdésre a válasz egyértelműen pozitív, ugyanis a tevékenység bevezetése az érvényes román jogszabályok mind e törvények szelleme, mind pedig betűje szerint lehetséges, semmilyen gátló előírás nincs.

b) Van-e lehetőség a falugondnoki tevékenység közpénzekből történő finanszírozására? A válasz ebben az esetben is pozitív, bár itt már árnyalni kell. A mai pénzügyi rendszer ugyanis központi alapokból nem biztosít számára közvetlenül alapokat – csak egy kísérleti projekt erejéig. Tehát az anyagiak vonatkozásában a helyhatóságoké a feladat, hogy megtalálják a forrást, mert erre lehetőségük van. A finanszírozás sokféle rendszerben történhet, a helyi költségvetéstől kezdve a különböző partnerségekig, külföldi programokban való részvételig. Ezek a lehetőségek akkor aktiválhatók, ha megfelelő helyi döntések születnek ezekre vonatkozóan.

c) A szakmai háttérrel illetően megállapítható, hogy minden szociális tevékenység csak megfelelő képzettség birtokában végezhető. A szociális ellátás törvénytörvénye tartalmazza a „más oktatási formák” megfogalmazást, amelyet értelmezhetünk úgy is, hogy az külföldi (magyarországi) képzést jelent. Ebben az esetben viszont, mint bármilyen külföldön szerzett oklevél esetében, szükséges az akkreditáció, amelyet a törvény megfelelőképpen kodifikál.

Mindhárom kérdésre a válasz: van lehetőség, van megoldás.

Ezek szerint a falugondnoki szolgálat romániai rendszeresítéséhez a törvényes lehetőség létezik, a pénzalapok ugyanabból a három forrásból biztosíthatók, mint Magyarországon: minisztériumi forrásokból, a helyi önkor-

mányzatok költségvetéséből, valamint a szolgálat haszonélvezőinek személyes hozzájárulásából, a helyi tanács által megállapított speciális célokat szolgáló illeték révén. Azt viszont, hogy ezen forrásokból mennyi pénz különítendő el a falugondnoki szolgálat bevezetésére és működtetésére, átfogó megvalósíthatósági tanulmány mutathatja ki.

Mivel lehet, kezdeményezni kell.

JEGYZETEK

1. *Az RMDSZ ŰE Főosztályainak 1999/II. féléves tevékenységi beszámolója*. Kolozsvár, 1999. november 29.
2. RMDSZ: *Választási program 2000*. 19.
3. Kemény Bertalan: *A falugondnok. Gondolatok az aprófalvak üzemeltetéséről és társadalmuk rehabilitációjáról*. Kézirat. 5 old.
4. *Lege privind sistemul național de asistență socială*. Monitorul Oficial al României, anul XIII nr. 814, 18 dec. 2001. Ezt a törvényt a 2006/47-es hasonló nevű jogszabállyal helyettesítették.
5. *Legea administrației publice locale*. Monitorul Oficial al României, nr. 204, 23 aprilie 2001.
6. *Legea 189/1998 privind finanțele publice locale*.
7. A minisztérium neve többször megváltozott az utóbbi tíz évben, a dolgozatban a jelenlegi megnevezést, és nem a törvényben található használok.
8. *Legea 47/2006*, 2 cikkely, 2. bekezdés.
9. Uo. 5. cikkely, d) bekezdés.
10. Uo. 10. cikkely.
11. Uo. 11. cikkely.
12. Uo. 12. cikkely.
13. Uo. 13. cikkely, 2. bekezdés.
14. Uo. 16. cikkely.
15. Uo. 5. cikkely, l) és m) bekezdés.
16. Uo. 6. cikkely.
17. Uo. 4. cikkely, d) bekezdés.
18. Uo. 24. cikkely.
19. Uo. 24. cikkely.
20. Uo. 40. cikkely.
21. Uo. 32. cikkely, a), b), c) bekezdések.
22. Uo. 33. cikkely, b), c), d) bekezdés.
23. *Legea administrației publice locale*, nr. 215 din 23 apr. 2001, 2. és 3. cikkely.
24. Uo. 38. cikkely.
25. Uo. 38. cikkely.
26. Uo. 68. cikkely.
27. *Legea 47/2006*, 41. cikkely.
28. *Legea nr. 189 privind finanțele publice locale, adoptată la 14 oct. 1998*.
29. Uo. 44. és 45. cikkely.

BODÓ BARNA

KISTÉRSÉGEK
A POLITIKA ÉS KÖZIGAZGATÁS
SZORÍTÁSÁBAN

*A történelem mindennapi jelenléte talán
sehol a világon nem olyan evidens,
nem olyan megfogható realitás,
mint Közép-Európában.*

Czeslaw Milosz

Kivételesen boldogak lehetnek azok a – helyi – közösségek, amelyek sorába az idők során nem szült bele durva módon központi akarat. Ugyanis nincs olyan ország, ahol a nemzetállami építkezés során az állam ne kísérelte volna meg egyetlen társadalmi kultúra kiterjesztését az ország egész területére. Ez fokozottan érvényes Közép-Kelet-Európában, ahol az országhatárok etnikai szempontból többnyire vitathatóak, a nemzetek és az államok határa szinte soha nem esik egybe. Ezért van igaza a mottóként idézett Nobel-díjas lengyel költőnek, hiszen arra a kérdésre figyelünk oda, azt a helyzetet nem tudjuk felejtetni, illetve szem előtt tévesztetni, amely zavaró (elemeket tartalmaz), illetve nem felel meg a deklarált elveknek.

A történelem jelenvalósága a napi politikai döntésekben különösen érvényes Romániára, hiszen az ország olyan területek egyesítésével jött létre, amelyek történelmi-kulturális szempontból jelentős mértékben különböztek. Mivel a nemzetépítés folyamata elkerülhetetlenül a többségi kultúra tagjainak kedvez („Ha valamely modern társadalomnak a szó legteljesebb értelmében hivatalos nyelve van, amelyet az állam ír elő és támogat, s amely az állam és a gazdaság nyelve, akkor ez nyilvánvalóan óriási előnyt jelent mindazok számára, akiknek az adott nyelv és kultúra sajátjuk.”¹⁾), a nemzetépítő román elit a 20. század elején az ország lakosságának kb. 30 százalékát kitevő kisebbségekkel szemben ellenségesen lépett fel, s az elutasító magatartásnak a jelei mindmáig kimutathatók a központi román vezetés döntéseiben. A szakirodalom – lásd: Taylor idézett álláspontját – ezzel számol.

Az viszont román „sajátosság”, hogy az ország egyik nagyrégiója és annak elitje az országépítést illetően minden szempontból kiemelt szerepet kap, az eltérő hagyományokkal rendelkező erdélyi/bánsági román elit modernizációs szempontból külön értéket jelentő eltérő regionális hagyományait nem képviselheti, az országépítés az etnikai különbözőségek mellett a

nyugati országrész regionális hagyományaival szemben is elutasító. Ennek okán a helyi-regionális identitás nem etnikai elemei felerősödnek és áthatják a hátrányosan kezelt térségek helyi közösségeinek interetnikus kapcsolatait. A bánási „átlag” román bizalmatlansága a fővárosi elittel szemben alig különbözik az itt élő kisebbségétől, de azokénál erőteljesebb módon nyilvánul meg.

Romániai viszonylatban fontos kérdés: a regionalitás – értékeinek – elutasítása kiterjed-e a kistérségekre? A kistérségek hosszabb távon a területfejlesztés meghatározó tényezőivé vál(hat)nak, ugyanis létezik egy sor olyan területpolitikai cél és feladat, amelyek ezen a szinten tételeződnek és a megoldásokat is ezen a szinten kell keresni. Visszatérő kérdés, hogy a térségfejlesztési célok és a közigazgatás rendszere miként viszonyulnak egymáshoz, a mikrotérségek a feladatellátáshoz milyen intézményi struktúrára támaszkodhatnak. Ebben a dolgozatban az Európai Unió helyzet általános bemutatása után a romániai gyakorlatot elemzem.

KÖZIGAZGATÁS, EU-MODELLEK

Az EU-integráció fogalmának értelmezési dimenziói – a folyamatok tartalma, az integráció szervezeti formái és intézményei, az integráció politikája/szabályozása, előnyei és hátrányai, illetve az integrációérettség – közül ez esetben az első, a tartalmi vonatkozás a fontos. Kik az alanyai és a szereplői az integrációnak? Közkeletű értelmezésben az ország integrálódik, pedig ez nem így igaz. A folyamat többdimenziós, különböző szinteken zajlik, a globális szinttől le egészen a vállalatiig. Vagyis nemcsak az államok, azt is mondhatnók, nem főleg az államok, hanem társadalmi-gazdasági szereplők integrálódnak. Mindenféle szereplők együttműködnek, és ez a kooperáció nem laza, alakalomszerű, esetleges, hanem megtervezett, strukturált és komplex. Ha az integráció szervezeti alapformái – szabadkereskedelmi terület, vámunió, közös piac, egységes „belső” piac, gazdasági és monetáris unió, politikai unió – közül a számunkra relevánst keressük, akkor hajlunk arra, hogy a politikai unióról szóljunk, pedig elsődlegesen aligha erről, vagy csak erről kell beszélni.

Az EU közös keret. Mivel a szabad mozgás joga és lehetősége az EU-térségben új (nép)vándorlási hullámok elindítója lehet, alapvető érdek és cél, hogy az egyes országok helyi/regionális szinten olyan létkörülményeket biztosítsanak polgáraik számára, amelyek képesek a fejlett térségek szívó-

hatását semlegesíteni. A megfelelő létfeltételek vonatkoznak szociális, infrastrukturális, környezeti összetevőkre egyaránt. Csupa olyan tényező, amely elsősorban mikroszinten mutatkozik meg. A kommunista gyakorlat gazdasági potenciállal számolt, termelési kapacitásokkal, az életminőség kérdését jórészt csak a fizetés és a lakás függvényében tárgyalta. Környezetvédelemről alig esett szó, miként a város–falukülönbözőség sem válhatott társadalmi kérdéssé. A posztkommunista térségben az EU-integráció élesen veti fel a vidék helyzetének a dilemmáját, a tranzíció kemény kihívásai a vidékkel kapcsolatosan fogalmazódnak meg.

Nincs rá tér, és nem is tekintem feladatommak a vidékfejlesztés helyzetét és kényszereit vizsgálni, annyit kell kiemelni, hogy miközben az európai integráció különböző folyamatai a várost térségünkben strukturálisan alig változtatják meg, ezen a téren nincsenek teljesen új feladatok és új szereplők, azonközben a vidék szerkezeti átalakulás tárgya és alanya is egyben. Ez következik egyrészt a város–vidék közötti kapcsolatrendszer új, az uniós tagországok első körében kialakult helyzetre épülő értelmezéséből, másrészt abból a kényszerből fakad, melynek alapja a mezőgazdaságnak a jövőben tarthatatlan foglalkoztatottsági többlete az új tagországokban az erős magnak tekintett „tizenkettőhöz” képest.

Az integráció természetesen kiterjed a közigazgatásra is, annak ellenére, hogy a közigazgatás a tagországok belső ügye. Az EU-közigazgatás dekoncentrált, avagy decentralizált szervekkel nem rendelkezik, létezik viszont egy elképzelés: az Európai Közigazgatási Tér projektje. Ez egyfajta elvárás: lényege, hogy az egyes országok közigazgatásában alkalmazott megoldások és eljárások megfeleltethetőek legyenek egymásnak, hogy az alapértékeket illetően meglegyen a konszenzus. Ennek természetes háttere az európai gazdasági és szociális tér, és egyfajta konvergenciát tételez fel. Ma a közigazgatást illetően meglévő különbségek uniós szempontból elfogadhatóak, amennyiben nem veszélyeztetik a közigazgatás stabilitását. A projekt a nemzeti jogrendek átalakulását, illetve az intézményi struktúra távlati megváltoztatását feltételezi. Különben az elvek szintjén ma sincs vita, vagyis nincs olyan ország, amely tagadná a legfontosabb elveket: eredményesség, megbízhatóság, hatékonyság, kiszámíthatóság és stabilitás, professzionalizmus, demokratizmus és pártatlanság, szociális párbeszéd, átláthatóság. Ennek közös alapja a D. Osborne- és T. Gaebler-féle új közintézmény-menedzsment (New Public Management) szemléletmódja és

alapelvei (Osborne–Gaebler, 1994). A menedzseri szemlélet terjedése, illetve elfogadása megköveteli az állami szerep újragondolását; a váltás lényege: igazgatás helyett menedzsmentre van inkább szükség. A kérdés nyilvánvaló pragmatizmusán túl elvi jelentőségű dilemmát idéz: a közszeztort alkotó két fő tényező egymással szembeni viszonya az igazgatás szintjétől függően változik – alacsonyabb szinteken a közigazgatás helyét egyre inkább átveszi a közszolgálat (Peters, 1989), ugyanakkor politikai kultúra függvénye, hogy miként alakul egyes országokban a polgárok és a bürokratikus rendszer intézményei közötti kapcsolat. (Gulyás–Jenei, 2002) Ez az alapja annak, hogy bár az elvek szintjén alig, az értelmezéseket és gyakorlatot illetően az egyes tagországokban igenis vannak különbségek.

Az integrálódó országoknak el kell érniük az európai közigazgatási tér megbízhatóságának szintjét és meg kell haladniuk a közös alapelvek, eljárások és közigazgatás-szerkezeti megoldások elfogadható minimumát. Nem átvétellel, hanem igazodással, a szerep és a helyzet újraértelmezésével. Ennek jegyében van szükség Romániában és általában a posztkommunista térségben a sokat emlegetett, meghirdetett és alig látható eredményeket produkáló közigazgatási reformra. Igen izgalmas és ezért csábító feladat volna a közigazgatási reform háttérének a vizsgálata, hiszen a reform döcögős mivolta a felzárkózási kényszer és a (rég)i helyi elitek olyan harcára utal, amelyben az ellenérdekeltséget el lehet bújtatni az államérdek tetszetős szlogenjei mögé.

Bár az EU-s gyakorlat respektálja a tagállami megoldásokat a közigazgatást illetően, természetesen elébe kíván menni a várható/elvárt folyamatoknak és ekképpen irányelveket fogalmaz meg és ajánl az EU-s tagállamok illetékeseinek a figyelmébe. Két alapvető dokumentumra utalnék csupán, ezek a *Lipcsei Charta* és a *Területi kohézió zöld könyve*. A 2007-ben elfogadott *Lipcsei Charta* közös tagállami elveket és stratégiákat fogalmaz meg a városok fenntartható fejlődését illetően. A széles konzultáció alapján kidolgozott dokumentum olyan kihívásokra keresi a konszenzusos választ, mint az eltérő politikai hagyományok, illetve a sajátos, országonként változó gazdasági, szociális környezet. A Charta legfontosabb tételei: kiváló minőségű közterek létrehozása és fenntartása; az infrastrukturális hálózatok korszerűsítése; energiahatékonyság növelése; innováció és a képzés aktív támogatása; a környezetileg fenntartható, hatékony és megfizethető városi közlekedés támogatása különösen a hátrányos helyzetű városnegyedekben;

a fizikai környezet fejlesztésére irányuló stratégiák állandósítása; a helyi gazdaság és a helyi munkaerő-piaci politika erősítése; a gyermekek és fiatalok számára aktív oktatási és szakképzési politika.²

2008 októberében az Európai Bizottság elfogadta a területi kohézióról szóló zöld könyvet, amelynek súlypontját a város és a vidék kiegyensúlyozott fejlődésének kérdése és feltételei képezik, a különbözőségeket (távolságok, közigazgatási sajátosságok, területi/földrajzi jellegzetességek) és akadályozó tényezők, illetve a komplementaritás, az egymásmellettiesség szempontjainak figyelembe vételével. A területi kohézió fogalma túlmutat a gazdasági és társadalmi kohézió, azokat kiegészíti és megerősíti. A kohéziós politika célkitűzése a kiegyensúlyozottabb fejlődés elősegítése a meglévő különbségek csökkentésével, a területi egyenlőtlenségek kialakulásának megelőzésével és az egyes területekre is kiható ágazati politikák és a regionális politikák következetesebb összekapcsolásával.

KISTÉRSÉG – ITT ÉS MOST

A közigazgatás számára koncepcionális jellegű a méretek kérdése. Milyen „üzemméret” az optimális? Amikor egy szolgáltatást megtervezünk, mekkora helyi közösséggel számolunk? Egyértelmű, hogy jelentős különbségek adódnak az egyes szolgáltatási területek – oktatás, egészségügy, szociális ellátás, közművek – szerint. A helyzetet tovább bonyolítják a térségi hagyományok. Észak-Európa inkább összevonásokkal operál, itt több település számára közös szolgáltatási rendszereket építenek ki. Dél- és Közép-Európában jellemzőbb az *egy település–egy önkormányzat*-gyakorlat, amely bár kétségkívül igen demokratikus, de a közszolgálati feladatok ellátása terén funkciózavarokat okoz(hat). Természetesen a posztkommunista országokban is elkezdődött a differenciált hatáskör-telepítések folyamata, megannyi dilemmával és kompromisszummal.

Illusztrációként álljon itt egyetlen példa. Romániában a közoktatás működtetője a helyhatóság. Az oktatási törvény viszont nem jogosítványt állapít meg a helyi hatalom intézményei – helyi tanács és polgármesteri hivatal – részére, hanem kötelezettséget: a feltételek biztosítását, hogy a fiatalok iskolába járhassanak. Ez aligha tekinthető helyhatóság-barát előírásnak, hiszen amennyiben az oktatásra szánt anyagi forrásokat a központi költségvetés tartalmazza – innen külön csatornán jut el a helyható-

ságokig –, akkor a feltételek megteremtéséért elsődlegesen az állam felelős, és nem az a helyhatóság, amely általában anyagi forrásainak jelentős részét a központi költségvetésből kapja. (Romániában minden befizetés – adók és illetékek – útja a főváros, s innen kerülnek vissza a törvény alapján járó összegek a helyhatóságokhoz.) Az oktatási rendszer a váltás óta is viszonylag jól működik, az egyik ok, amiért idézem, szemlélet: a hatalmi központ, ha feladatot/felelősséget helyez alacsonyabb szintre, a választott megoldásban akkor is kimutatható a korábbi gyakorlat – amikor minden döntés a központot illette meg – hatása. Másodsorban azért érdekes a közoktatás finanszírozásának a kérdése, mert klasszikusan olyan terület, amelynek esetében a fenntartás és ellenőrzés kérdése dilemmatikus. Hova kell helyezni az ellenőrzési jogosítványokat? – a többi posztkommunista országban is visszatérő kérdés ez. Dilemmákon innen és túl: általános elvárás minden országban a hatékonyabb közszolgálati rendszer – eredményes iskola – kialakítása.

Ebben a kontextusban merül fel a kistérség mint keret és lehetőség. Ugyanis a közszolgáltatások körének bővülése és a romló (illetve: nem javuló) gazdasági körülmények közepette egyre fontosabb a helyi kezdeményezőkézség, hangsúlyosabbá válik a gazdaságosság, a szakmai hatékonyság és a közpénzekkel való takarékos gazdálkodás követelménye. Ezért a helyi önkormányzatok optimalizálni igyekeznek az egyes közszolgáltatásokat, hiszen nemcsak a gazdaságban, de az oktatásban, egészségügyben is keresendők és kialakíthatók azok az „üzemméreték”, amelyek között megfelelő szakmai színvonalon a lehető legkisebb ráfordítással biztosítható minőségi ellátás.

Akár a skandináv államokra jellemző összevonás, akár a térségünkben egyre inkább jellemző *egy település–egy önkormányzat*-gyakorlatot vesszük figyelembe, a jelenlegi körülmények között elkerülhetetlenül kialakul valamilyen együttműködés a kisebb települések szintjén; a kérdés persze az, milyen ösztönzők hatására és milyen jogi környezetben indul el és alakul a folyamat. Ebben elsődlegesek a politikai tényezők: a demokrácia milyensége, illetve a térség/ország politikai hagyományai. Magyarországon és Romániában is vannak a kistérségi közigazgatásnak előzményei (a magyar *járás*, illetve az egykori moldvai *ocol* szó szerint járást jelent, a havasalföldi *plasa* funkciója ugyanaz, magyarra szintén járasként fordítható), illetve a közelmúlt kommunista hatalomgyakorlása is egy ideig éltette ezt a

formát *járás*, azaz – Romániában a szovjet minta szerinti – *rajon* alakjában. Ha eltekintünk a kommunista időszaktól, amikor helyben csak végrehajtásról lehetett szó, a járási hatáskör a nemesi vármegyék fennállása idején igazgatási és igazságszolgáltatási fórum jellegű volt. A járások határai – noha gyakran változhattak – olykor természeti, gazdasági-földrajzi táji határokat, máskor történeti, néprajzi csoportokat követtek. A román történelmi járás esetében közigazgatási jogosítványokról alig lehet beszélni, inkább képviseleti struktúra volt, a felsőbb – megyei – szintre delegálhatott két képviselőt. Vezetőjét pretornak nevezték, aki ellenőrzési és felügyeleti jogosítványokkal rendelkezett. Sem a magyar, sem a román közigazgatási rendszerben a járás nem rendelkezett közszolgálati feladatokkal – ami különben nem meglepő.

Ami a két országban alakuló demokrácia kérdését illeti, egyetlen vonatkozást érintek, ez pedig a központi és helyi hatalom viszonya. Fontos kérdés, ugyanis Romániában igazi, döntési jogosítványokkal rendelkező helyi hatalom 1990 előtt nem létezett. A decentralizáció nehézkes folyamata, a helyhatóságok jogosítványai, a helyhatósági szintre telepített közszolgálatok finanszírozásának a módozata, a központi kormányt képviselő prefektúra intézménye mind azt példázzák, hogy a központi hatalom a helyi hatalmat fenntartással kezeli. Magyarországon a helyi hatalom intézményei más történelmi előzményekre épülnek, a romániaiainál jóval erősebb az érdekérvényesítő erejük. Ez mutatkozik meg abban a különbségben, ahogyan a kistérségek kérdését kezelik a két országban: Magyarországon létezik kistérségi rendszer, Romániában esetleges, egyedi megoldásokra van példa. A romániai – főleg erdélyi – kistérségi társulások magyarázhatók a határmenti térségek határon átnyúló szomszédsági kapcsolataival, az eltérő – erdélyi – hagyományokkal, illetve a nemzetközi példák iránti fokozottabb érdeklődéssel.

Mivel napjainkban egyre több feladat hárul a helyi szintű közszolgálatokra, a kistérségek szerepe felértékelődik. A hatékonyság és a feladatok komplexitása megköveteli a társulást, a kérdés éppen az, milyen típusú és milyen körzetesítési elvek/szabályok szerint kerüljön sor a társulásokra. A megnövekedett feladatmennyiség megköveteli a jogkörök, a felelősség és a feladatok ellátását szolgáló források kérdéseinek a tisztázását. A hatékonyság differenciált – szakpolitikák szerinti – feladattelepítést feltételez, de azt is megköveteli, hogy a célközösséget lehatárolják, legyen világos, bizonyos

politikáknak létét és mibenlétét kiktől lehet elvárni, a minőségét kiktől kell számon kérni. Ez különösen fontos nagyvárosok vonzáskörzete esetében, hiszen az ilyen városok szolgáltatásai iránt jelentős az érdeklődés, de egyáltalán nem mindegy, hogy – mondjuk – Arad közoktatási hálózata „csak” a város kétszázézeres lakosságát, avagy a vonzáskörzet közel háromszázézeres lakosságát szolgálja ki.

Az EU számára a dilemma ismert, a megoldáskeresés nem mai keletű, ugyanakkor a kistérségi szint – a NUTS-rendszerben³ alulról a második szintnek felel meg – az EU-ban a kevésbé támogatottak körébe tartozik, illetve a vidékfejlesztési támogatásokat nem kötik kistérségi struktúrák léteéhez. Létezik idevágóan egy elvi jelentőségű dokumentum, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által elfogadott *Rurális Térségek Európai Chartája* (1996). A Charta szerint a „rurális térség” fogalma olyan tágabb értelemben vett belterületet vagy part menti vidéket jelöl, amely beleértve falvakat és kisebb városokat is, gazdaságilag és szociálisan egységes egészet alkot a környező rurális térséggel, és ahol összehasonlítva a városi térségekkel, és jóval alacsonyabb a lakosság, a gazdasági, szociális és kulturális struktúrák koncentrációja, illetve a terület nagyobb egységét mezőgazdasági, erdőgazdasági, természetvédelmi és kikapcsolódási célokra használják. A ruralitás vonzata a vidékfejlesztés, olyan kérdés, amely az elmúlt néhány évben szinte valamennyi európai ország gazdaságpolitikájában előtérbe került, de önálló ágazatként az Európai Unióban is új. A Páneurópai Vidékfejlesztési Konferencia 1996-es Cork-i Nyilatkozata, valamint az Európa Tanács által kezdeményezett 1996-es Charta, majd az EU Közös Agrárpolitikájának (KAP) reformjára vonatkozó tervezete a vidékfejlesztést a közös agrárpolitika egyik alappilléreinek tartja. A kistérségek jelentős része a fentebb vázolt kategóriába tartozik.

A kistérségi funkciók három fő csoportját az önkormányzati-közszolgáltatási, a területfejlesztési és az államigazgatási szerepkörök jelentik, miközben a feladatok három fő csoportját a gazdasági, az ökológiai és a szociális-kulturális területek képezik.

A kistérségekre EU-s kontextusban és az EU-s politikára jelentős hatást gyakoroló országokban kialakult rendszer szerint szükség van. Ugyanakkor az EU-s támogatáspolitikára nem rendel jelentős pénzeszközöket a kistérségi szinthez, mintegy feltételezve, hogy az egyes országok önérdékből kiemelten fogják kezelni a kistérségek kérdését.

A ROMÁN KÖZIGAZGATÁS ÉS A REGIONALIZMUS

A modern Románia megszületése politikai szempontból kétségtelen siker a jelentős területnövekedést elérő politikai elit számára, ugyanakkor nyomasztó kényszert is jelentett, hiszen Ó-Románia még nem teljesen letisztult közigazgatási rendszerébe kellett betagolni egy ettől jelentősen különböző, az akkori európai gyakorlathoz sokkal közelebb álló rendszert.⁴ Az egységes közigazgatás kialakítása ugyanakkor politikai eszközt is jelentett a bukaresti elit számára ahhoz, hogy a számára kényelmetlen vidéki – román és nem román – elitet politikailag ellehetetlenítse, a központi akarat érvényesülését biztosítsa. A főhatalomváltás Erdélyben a bukaresti vezetés szempontjából komoly dilemmát jelentett, ugyanis úgy szerették volna a helyi vezetés főváros-függését növelni, hogy egyben (köz)igazgatási reformnak legyen nevezhető az a folyamat, amelynek révén egy viszonylag jól kiépített közigazgatási rendszert az ó-romániai (strukturálatlan, alig kiépített helyi igazgatási rendszert jelentő) helyzethez közelítenek. Közigazgatási szempontból, vagyis a helyi érdekek és közösségi politikák megfogalmazásának és gyakorlatba ültetésének a lehetőségeit illetően Erdély a Romániához történt csatolás által veszített: gyengült a helyi hatalom súlya, érdekérvényesítő képessége. Ezt nemcsak a magyar közösség vezetői állították, de sok két világháború közötti erdélyi román politikus is. Az erdélyi román vezetők alapvetően az Osztrák–Magyar Monarchia közigazgatását tekintették mértékadónak, a régióban magyar helyett román dominancia megteremtésével.

Az Erdélyt Románia részévé tevő törvények sora azt mutatja, hogy a bukaresti kormányzat cselekvéskényszere, illetve a nemzetközi folyamatok nyújtotta keret értelmezése ellentmondásos helyzetet szült. Már 1918 decemberében kiadtak két rendelet-törvényt (a 3631-es rendelet Erdély Romániával történő egyesítését, a 3632-es Erdély [organizarea = közigazgatási] megszervezését rendelte el), az igazi egyesítési törvény mégis csak 1920. január 1-jén született meg, a közigazgatás kérdése pedig újabb öt évvel később, 1925-ben került napirendre. Bár Vasile Goldiș erdélyi román vezetőként elvárta volna, hogy az erdélyi románság önrendelkezést kapjon – „Románia teljes autonómiát ad nekünk [a régiónak] addig az ideig, amíg a Román Királyság régi területén a demokratikus átalakulás meg nem történik. Romániával közös lesz a hadügy, külügy és a pénzügy.”⁵ –, a folyamatok egészen mást hoztak.

1. sz. térkép



Forrás: Az Erdély-térképek Sebők László gyűjteményéből (*Transindex*) valók.

Mintegy másfél évig a korábbi magyar közigazgatás (törvények és igazgatási szervek) rendjén formálisan nem változtattak, de a korábbi magyar igazgatás személyi állományának lecserélése azonnal elkezdődött. 1920 áprilisa után, az Erdélyi Kormányzótanács (*Consiliu Dirigent*) megszüntetésével vezértitkárságokat, majd vezérigazgatóságokat hoztak létre, s a helyi igazgatási ügyeket ezekre a Bukarestből közvetlenül irányított szervekre bízta. Vagyis az átmeneti állapot a központi vezetésnek teljesen megfelelt, hiszen helyi választott szervek nélkül közvetlenül, nemzeti szempontjainak megfelelően irányíthatta a helyi folyamatokat. Világos terv nem létezett, csak erős szándék a román nemzeti (nem erdélyi) érdekek érvényesítésére, minek okán jogszabályok és rendelkezések garmadáját zúdították az itteni

közösségre, tökéletes zavart okozván a helyi ügyintézésben. A gyakorlatban ez ostromállapotra emlékeztető körülmények kialakulását jelentette, elbocsátásokkal, lakáslefoglalásokkal, rekvirálásokkal. Változást az 1923-as alkotmány hozhatott volna, amely szerint a közigazgatás alapja a megye és a község. Az alaptörvény mindössze öt sort szentel a helyi közigazgatásnak, a kérdés rendezését külön törvényre bízván, amelynek alapjaként a közigazgatási decentralizációt jelölték meg. Erre azonban a pártpolitikai harcok miatt nem került sor: a hatalomra jutott pártok saját érdekeiknek megfelelően mindegyre át- meg átszervezték a közigazgatást.

2. sz. térkép

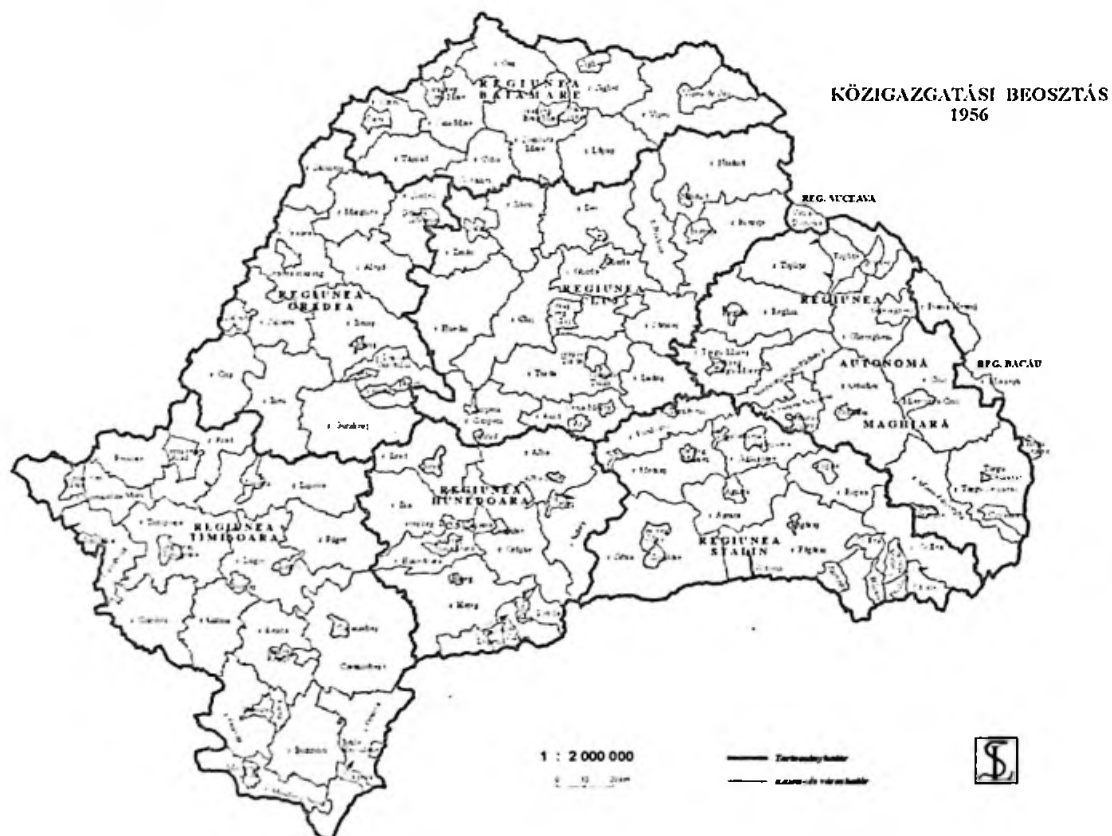


A közigazgatást egységesen rendező törvény 1923 júniusában jelent meg, amely állampolgársághoz kötötte a közhivatalnoki állást, és végrehajtási utasítása előírta, hogy a román nyelv ismerete kötelező. Ennek alapján bocsájtottak el állásukból nagyszámú kisebbségi tisztviselőt. A következő közigazgatási törvény immár a szövegében és nem a végrehajtási rendelkezésekben

zések szintjén követelte meg az államnyelv ismeretét. Az 1925 júniusában kiadott közigazgatási törvény megvallott célja Románia közigazgatási egyesítése volt, miszerint a helyi közigazgatás szintjei a megyék, járások (*plasa*), az urbánus és rurális községek. 1925 októberében jelent meg a *Hivatalos Közlönyben* (Monitorul Oficial) a megyék területi beosztását tartalmazó rendelet.

Ez megváltoztatott hagyományos megyeneveket (pl. Alsó-Fehér helyett Fehér), és több megye esetében a régi helyett új székhelyet jelölt ki (Nagyenyed helyett Gyulafehérvár, Dicsőszentmárton helyett Balázsfalva), ugyanakkor szinte minden megye határain változtatott (így az akkor magyar többségű Brassó vármegye újabb területekkel román többségűvé vált, ugyanez történt a Maros-Torda megyével is). Az Erdély-térképek a megye-beosztás 1910-es, 1930-as és 1956-os helyzetét mutatják be.

3. sz. térkép



Az 1929-es törvény hatályon kívül helyezte az 1925-öst, ez már valóban tartalmazott a közigazgatás decentralizációjára utaló rendelkezéseket, de a helyi szervek önállósága igen korlátozott volt, mivel a kormány rendeleti úton egyszerűen feloszlathatta a választott testületet, és időközi bizottságokat nevezett ki a helyi ügyek vitelére. Pár év alatt már „az időszaki bizottság lett a rendszer és a választott tanács a kivétel.” (Lásd: Nagy, 1944: 180.)

A következő, 1936-os törvény sem hozott lényegi változást a helyi választott testületek vonatkozásában, bár az mindenképpen pozitív változás volt, hogy bizonyos egyesületek vezetőiként nők is beválaszthatók lettek a tanácsokba.

A további közigazgatási törvények az 1938-as a megyék helyett tíz tartományt (*ținut*) hoztak létre, az 1950-es törvény a tartományok számát 28-ra növelve gyakorlatilag minden határt átrajzolt. Az 1952-es, majd 1956-os törvények csökkentik a tartományok számát, és a határok is változtak. Az 1966-os törvény visszaállította a megyerendszert, és lényegében ma is a közel fél évszázada kialakított közigazgatási határok vannak érvényben.

Az 1925-ös közigazgatási törvény végrehajtásával kapcsolatos a 3924-es királyi rendelet, ennek értelmében 45 megyében összesen 963 település nevét változtatták meg. Miközben a Munténiához tartozó Buzău megyében egy név változott, vagy Olténiához tartozó Gorj megyében szintén egy, addig egyes erdélyi és bánági megyék számai: Arad – 40, Bihar – 36, Brassó – 2, Fehér – 2, Hunyad – 17, Kolozs – 81. Ezek többnyire a magyar helynevek helyettesítései, a települések nevéből az etnikai összetételre utaló szó eltávolításai, illetve román személyiségekről történő névadások.

Ami a regionalizmust illeti, az itt bemutatott folyamat a lényegét jeleníti meg: Romániának vannak kisebb és nagyobb történelmi régiói – az alábbi, Wikipédiáról származó térkép jelzi, hogy máig számolnak ezek létével –, ugyanakkor a politikában, a közigazgatásban ezek létét nem hagyják érvényesülni. Pontosabban: napjainkig megfigyelhető az egységes Románia eszméjének a regionalitással szembeni ellentételezése.

4. sz. térkép



A térkép által megjelenített – közelről sem egyenlő területű – történelmi nagyrégiók mellett léteztek történelmi kistrégiók, ezeket a „țara” vagyis „föld” románul elő- (magyarul utó-) névvel illették, ilyenek az Avas, Barcaság, Fogarasföld, Karánsebes vidéke, a Mócvidék. Csak ismételni lehet: Romániában 1920–1995 között nincs demokrácia, minden alárendelődik a központi politikai akaratnak. A világháborúk közötti folyamat jellegét illetően érdemes idézni Constantin Iordachi elemzését, aki azt vizsgálta meg, hogy egy korszakkal korábban, 1877–1913 között miként járt el a bukaresti hatalom Dobruzsza teljes (gazdasági-etnikai) bekebelezése során (Iordachi, 2002). A szocialista iparosítás is az etnikai beolvasztás – tételesen: a régiók teljes, etnikai-kulturális-gazdasági átrajzolása – szolgálatában állt, ennek legkiválóbb eszköze a zárt városok rendszere.⁶

A helyi gazdasági-politikai elit leginkább a Bánságban mutatta ki elégedetlenségét a bukaresti integrációs politika kapcsán, a kommunista retorzió minden eszközét be kellett vetni elhallgattatásukra.

A regionalitás romániai megjelenése az európai integrációs folyamat, pontosabban a szándék megfogalmazásához kapcsolható. Bár Bukarest 1993-ban még ellenezte és megfenyegette a Kárpátok Eurorégióba belépni szándékozó Szatmár és Máramaros megyék vezetőit, egy évvel később Uniós támogatással elindul az ország fejlesztési-statisztikai régióinak kialakítását megalapozó Zöld Könyv programja. A külföldi, dán szakemberek irányításával elkészült munka általános keretet dolgoz ki a regionalizáció számára – és ez a lényeg. Regionalizációt tervezett az akkori vezetés, és mindmáig hiányzik a központi akarat a regionalizmus, a helyi értékekre és hagyományokra építő regionális struktúrák kialakítását illetően. A jelenlegi statisztikai-fejlesztési régiók szomszédos megyék sokszor igen szerencsétlenül összekapcsolt együttese.⁷

A romániai regionális politika 4 szakasza különböztethető meg, éspedig: elutasítás (1990–1995 között), kifelé elfogadás–befelé elutasítás (1996–1998 között), elfogadás központi ellenőrzéssel (1998–2006) és közpolitikai elfogadás (2006). 1998-ban jelenik meg a statisztikai régiókat létrehozó törvény, illetve a 2006. évi 51-es törvény alapján hozhatók létre azok a településközi társulások, amelyek közpolitikai-közszolgálati feladatokat vállalhatnak. A folyamat általános jellemzője az EU-s igazodási kényszer, ez nem csupán azt jelenti, hogy általában figyelembe veszik az EU-s trendeket, hanem főleg azt, hogy a regionális struktúrák pénzszivattyúkként forrásokat jelentsenek a hazai fejlesztési elképzelések számára.

KISTÉRSÉGI POLITIKA ÉS DILEMMÁK ROMÁNIÁBAN

A romániai közigazgatási és regionalizmus-történeti összegzés nem tér ki a kistérségekre: ez a regionális politika központi irányító szervei számára ugyanis nem létezik. Hivatalos fejlesztési dokumentumokban ez a szint nem szerepel, bizonyos megyék esetében létezik kistérségi program (Harghita, Maros, Bihar, Kovászna, részben Kolozs, Temes), de ezek kizárólag erdélyi megyék, ahol a kistérségek iránti érdeklődésnek megvan a történelmi, illetve szomszédosági kapcsolatokban gyökerező háttere.⁸ A román helyhatósági törvény megengedi a helyhatóságok közötti együttműködés különfé-

le formáinak a kialakítását, el egészen a feladat-centrikus társulásig (2001/215 sz. tv. 11–12. cikkely). Társulás létrehozható egyesületi alapon is, ennek jogi háttérét az egyesületi törvény (2000/26 sz. tv.) biztosítja. Mindkettő lehetővé teszi közös projektek futtatását. A román fejlesztési politikának térségi vonatkozását a hátrányos helyzetű térségek kiemelt kezelése, a vonatkozó programok jelentették – ameddig ezek jog szerint léteztek.

A kistérségi érdekartikuláció és -érvényesítés vonatkozásában akár pozitív hatású lehetne a törvényes keret hiánya, hiszen a megengedő jogi helyzet lehetővé teszi a külföldi gyakorlat meghonosítását. Viszont a kistérségi fejlesztések előfeltételeznek néhány olyan politikai lépést, mint a kistérségek egységes, rendszerjellegű lehatárolása – erre viszont központi szándék nem mutatkozik. És aligha alakul ki a közeljövőben, ugyanis a folyamat irányt váltott 2005–2006 körül, amikor új közszolgáltatási koncepciót fogalmaztak meg, és ezt a 2006/51-es törvény jogi formába öntötte. Ez a nagyvárosok érdekartikulációjaként is felfogható, hiszen a nagyvárosi agglomerációkra mind nagyobb szociális nyomás nehezedett, minek okán a feladatokkal járó felelősség és anyagi terhek vállalásába bevonták a vonzáskörzetek településeit. Az új fogalom – közösségközi társulás – nevében mindenképpen új, lényegét illetően a kérdések sorakoznak. Azt már most látni, hogy aligha hozzák el a vidékfejlesztés primátusát. S mivel a román gyakorlatnak megfelelően létrejött egy országos szerv is – Közhasznu Községi Szolgáltatások Országos Hatósága – maradunk a kérdéssel: vajon miért és kiért volt erre szükség?

A kistérségekkel kapcsolatos magyarországi szakmai-politikai diskurzusnak Romániában nyoma sincs. Csak utalnék azokra a fő kérdésekre, amelyek a magyar gyakorlattal kapcsolatosan megfogalmazódnak. Az első kérdés csoport arra vonatkozik, hogy milyen feladatok és felelősségek mentén kellene a kistérségi rendszert felépíteni. Mivel a kistérségek léte nem cél, hanem eszköz, ilyenként állítható a közigazgatás, a közszolgáltatás, a területfejlesztés, illetve a közösségépítés céljainak szolgálatába. Az egyes területek csak részben vagy egyáltalán nem fedik egymást. Hasonlóképpen megválaszolendő kérdés, kik a kistérségi politika főszereplői: az önkormányzatok, a civilek, szakintézmények, esetleg gazdasági szereplők. Bármelyik ezek közül előléphet első számú szereplővé. A kistérségi keretben keresett megoldás jellege szerint a létrehozott struktúrát befolyásoló tényezők a szervezetrendszer, a feladatrendszer, a pénzügyi feltételek, illetve a minőségi feltételek. Megannyi kérdés, amelyekre elméleti és gyakorlati szempontból is

szükséges a válasz. A többcélú kistérségi társulások szerepvállalásának középpontjában a közellátások biztosításának tervezése, illetve közös szervezése állhat, a meglévő intézményi struktúra felhasználásával, esetleges átalakításával. Amiben – úgy tűnik – megvan az egyetértés a kistérségek vonatkozásában, a továbbfejlesztés szükségessége. Ennek érdekében szükségesnek látszik fenntartani a társulások megalakulását „ösztönző” egyszeri, elsősorban fejlesztési támogatás fenntartását; megfontolást igényel, hogy a már megalakult – a kistérség egészét le nem fedő – társulások további támogatásban részesüljenek a homogén szerkezet kialakítása érdekében; továbbá a helyi adók struktúráját át kell tekinteni; vizsgálandó az államháztartás egész területén a díj jellegű bevételek valós költség-alapúvá tétele, az ebből eredő esetleges feszültségeket a szociális támogatási rendszerben szükséges kezelni. A többcélú kistérségi társulások meghatározó eleme a közös térségi gondolkodás. Fontos annak felmérése, hogy milyen adottságokkal rendelkezik a kistérség, milyen a közszolgáltatások helyzete, infrastruktúrája, milyen folyamatok határozzák meg az ellátások feltételeit.

Románia és Magyarország vonatkozásában tehát két teljesen különböző folyamatról beszélhetünk, annak ellenére, hogy a magyar gyakorlat hatása Erdélyben megmutatkozik, olykor folyamatot strukturál.

Végül rátérek a kistérségi politika Erdélyben kialakult gyakorlatának rövid bemutatására. Hargita megyében a Megyei Tanács határozatával létrehozta a kistérségi körzeteket, és a kistérségi társulások megalakításában is aktív szerepet vállalt. Ugyanakkor forrást különített el kistérségi feladatok és célok megvalósítására, amelyek pályázati úton érhetőek el.

A táblázat alapján megállapítható két olyan sajátosság, amely további kérdéseket gerjeszt. Az első a megyei tanács jelenléte valamennyi szerveződéskben. Ez dilemmatikus, hiszen a szintek keveredése gátolja a felelőségek pontos kijelölését, továbbá a pályáztatást illetően is gondot okoz, hiszen a forrást odaítélő megyei tanács magának is ad, amikor ad. A második észrevétel a lehatárolás jellegére vonatkozik: mennyire lehet és kell megállni a megyehatárnál? A kistérségi módszertan szerint a kistérségi határoknak illeszkedniük kell(ene) más létező közigazgatási határokhoz – úgy tűnik, elméleti kérdésekre a megyei tanács illetékeseinek a figyelme nem terjedt ki. Éppen ez jelenti a folyamat „szépséghibáját”, hogy a kistérségek létrehozását nem előzte meg sem megyei, sem helyi szintű stratégia vagy koncepció

| Kistérségi társulások | Résztevő települések | Alapítás éve |
|---|---|--------------|
| Alcsiki Kistérségi Társulás | Hargita Megyei Tanács, Csíkszereda municípium, Csíkszentkirály, Csíkszentsimon, Csíkszentlélek, Csíkszentimre, Csíkszentgyörgy, Csíkszentmárton, Csikkozmas, Kászonújfalva, Tusnád, Tusnádfürdő | 2000 |
| Buccsin-Délhegy-Libán Kistérségi Társulás | Hargita Megyei Tanács, Gyergyóújfalva, Gyergyócsomafalva és Gyergyóalfalva | 2000 |
| Csomád-Bálványos Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Kovászna Megye Tanácsa, Tusnádfürdő, Bálványos-Tonja, Tusnád község, Csikkozmas | 2000? |
| Eszak-kelet-Hargita Kistérségi Társulás | Hargita Megyei Tanács, Szárhegy, Ditró, Remete és Tölgyes községek, illetve 25 magánszemély szövetségéket. | 1999 |
| Felcsiki Kistérségi Társulás | Hargita Megyei Tanács, Csíkszentdomokos, Csikkarcfalva, Csíkdánfalva és Madéfalva illetve a szövetségekkel újonnan alakult Csíkszenttamás, Csiknadaras, Csikrákos és Csíkcsó | 2000 |
| Felső-homoródnemti Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Szentegyháza, Lövete, Kápolnásfalva | 1999 |
| Hegyalja Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Székelyudvarhely, Zetelaka, Varság, Oroszhegy, Farkaslaka, Fenyéd | 1999 |
| Kászon Kistérségi Társulás | Kászonok települései | 1999 |
| Kelemen Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Maroshévíz, Bélbor, Galócás és Salamás | 1998 |
| Nagy-Homoród Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Homoród-szentmárton, Kaca község - Brassó megye | 2000 |
| Székelykeresztúr Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Éted, Szentabrahám, Újszékely, Siménfalva, Kányád, Székelyderzs, Románandrásfalva, Székely-keresztúr | 1999 |
| Pogányhavas Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Csíkszépvíz, Csíkszenttrihály, Gyimes-felsőlok, Gyimesközéplak, Gyimesbükk, Pálfalva | 1999 |
| Regiovest Szent László Kistérség | Hargita Megye Tanácsa, Bögöz, Felsőboldogfalva, Derzs, Kányád | 2000 |
| Rika Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Homoródmás, Oklánd, Vargyas, Alsórákos, Zombor, Homoródjánosfalva | 1999 |
| Sóvidék Kistérségi Társulás | Hargita Megye Tanácsa, Parajd, Korond, Szováta | 1999 |

kidolgozása. Két gyakorlati jellegű érv jelentett ösztönző erőt. Kezdetben szárnyra kelt az a hír, hogy a romániai SAPARD-program kistérségek létrehozására és fejlesztési programok végrehajtására összpontosít, úgyhogy az egész országban kistérségeket kell létrehozni. Ez később nem bizonyult igaznak. A másik érv (ma ez a domináns): közösen, több helyhatóság összefogásával nagyobb eséllyel lehet komolyabb fejlesztési támogatásokra pályázni, különösen a fejlesztési régió által meghirdetettekre.

Az intézményes keret kiépítését Hargita Megye Tanácsa a következő intézkedésekkel támogatta: kistérségek működésének biztosítása (a jogi keretek megteremtésével); kistérségi menedzserek kiválasztása, alkalmazása, képzése; minimális működési feltételek biztosítása. Ezek a feltételek ele-

gendőnek bizonyultak a tevékenységek elkezdéséhez. A további munka már a kistérségek által elvégzendő felmérésekből, helyzetértékelésekből adódik: 1) kistérségi helyzetfeltárás; 2) helyi prioritások felállítása (a községek vezetőivel való egyeztetések alapján); 3) programok kidolgozása; 4) megyei és regionális partnerségi kapcsolatok kialakítása; 5) kistérségi marketing kidolgozása. A szükséges szakmai tudás elsajátításához a következő elemek járultak hozzá: képzések szervezése (oktatási programok, kiadványok); információs hálózat létrehozása, kiterjesztése és szakosítása; szaktanácsadás megszervezése; kistérségi fejlesztések megyei és regionális szinten történő követésének a megszervezése.

Maros megyében „vegyes” rendszert alakítottak ki, léteznek kistérségi társulások és településközi közszolgálati társulások is. Utóbbira példa az „Aqua Invest Maros” több mint negyven település részvételével, illetve az „Ecolect” Társulás, a megye valamennyi (102) településének a belépésével. Kistérségi társulások a Nyáradmente, illetve a Kisküküllő–Balavásár–Szováta. A megyei tanács holnapján szereplő 36 társulás közül hét „klasszikus” kistérségi – a megjegyzés arra vonatkozik, hogy van olyan településközi társulás, amely korábbi kistérségi társulás területén jött létre. A kép alapján az a következtetés fogalmazható meg, hogy a megye vezetése nem kívánt a folyamatokba közvetlenül beavatkozni, a politikai napirendeknek megfelelően hagyta, hogy alakuljon egyik avagy másik rendszer. Ez a felemás helyzet aligha nevezhető követendőnek, a településközi társulások minden bizonnyal annyira lekötik a helyhatóságok energiáját, hogy a kistérségi mozgalom teljesen civillé válik. Ennek is lehetnek viszont előnyei.


Végül pedig Kolozs megye idevágó gyakorlatát érdemes idézni. Kolozs megyében két kistérségi társulás létezik – mindkettő civil kezdeményezésre jött létre. Amikor a településközi társulásokat törvényi keret segítette, a Kolozs Megyei Tanács határozatot fogadott el, amelynek értelmében megtörtént a kívánatosnak tekintett kistérségi lehatárolás, hogy a létrehozandó társulások ezek figyelembevételével jöjjenek létre. A gyakorlat ezt az elképzelést némileg felülírta.

Összegzésként annyi fogalmazható meg, hogy bár a kistérségi társulások jogi szabályozásának romániai hiánya teljes szabadságot nyújt a helyi elképzelések megvalósításához, ez nem elegendő feltétel a kistérségi szerveződések kialakulásához, annak a folyamatnak a beindításához, amelynek eredményeképpen a helyi érdekek és lehetőségek jobban megmutatkozhat-

nának és érvényre juthatnának. A létező kistérségi társulások – számuk ötvenre tehető – jobbára civil kezdeményezésként indultak be, ami szinte azonos a forrásszegénységgel. Nincs általános rendszer, nincs olyan forrás, ahonnan speciális támogatások megpályázhatók volnának. Nagy a méretszóródás (húsz és száz lakos közöttiek a társulások), tisztázatlanok a helyhatóságokkal való kapcsolatok – még akkor is, ha erre vonatkozóan megyei tanácsi határozat létezik. Végül, de nem utolsó sorban, a kistérségek kutatása is jóformán várat magára, a témával foglalkozó kutatások száma igen alacsony – kettő-háromról sikerült információt szerezni.

IRODALOM

- Ágh Attila–Németh (szerk.): *Kistérségek Kézikönyve*. Szakértői módszertan és Dokumentumtár. Magyar Közigazgatási Intézet, Bp., 2004.
- Baranyi Béla: *A határmentiség dimenziói*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2004.
- Bárdi Nándor: *Az erdélyi kérdés, mint közigazgatási probléma*. Magyar Kisebbség, 1998. 1.
- Bodó Barna (szerk.): *Európai Unió és regionális politika*. Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2008.
- Iordachi, Constantin: *Citizenship, Nation and State-Building: The Integration of Northern Dobrogea into Romania, 1878–1913*. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2002.
- Gulyás Gyula–Jenei György: *Összehasonlító közpolitika*. Aula, Bp., 2002.
- Nagy Lajos: *A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Nagy-Romániában*. Minerva, Kolozsvár, 1944.
- Osborne, D. – Gaebler, T.: *Új utak a közigazgatásban*. Kossuth, Bp., 1994.
- Peters, B. Guy: *The Politics of Bureaucracy*. Longman, New York and London, 1989.



A kistérség az a szint, ahol „minden közszereplő megőrizheti magánszereplő mivoltát”. Ahol a köz- és magánszféra érintkezik. A többszerzős tanulmánykötet az európai, a magyarországi és a romániai/erdélyi folyamatokat próbálja párhuzamba állítani, a kistérség-diskurzus funkcióját tisztázni. Annál is inkább szükség mutatkozik erre, mivel az egyes közéleti szereplők más-más feladat- és jogosítványsort „látnak bele” a kistérségi rendszerbe. A kiadvány elsősorban az erdélyi kezdeményezéseket veszi számba, miközben azt is tudatosítja, hogy az Európai Unió messzemenően figyelembe veszi a kistérségek szerepét.

Cseke Péter

ISBN 978-973-1960-08-1



9 789731 960081

ÁRA: 13,42 LEJ