

## ***A romániai közigazgatási és oktatási rendszer<sup>1</sup>***

Az Iskolák Veszélyben program keretében született eredmények értelmezéséhez – elsősorban a magyarországi olvasóknak – szükséges valamennyire megismernie Románia közigazgatási szerkezetét, illetve az oktatási intézmények jogi helyzetét, mert lényegesen eltér a magyarországi rendszertől.

### **A közigazgatási szerkezet**

Romániában a településeknek három+egy típusa van: vannak községek (románul comuna), városok, municípiumok (ezek bizonyos értelemben a megyei jogú városok megfelelői), illetve a főváros, Bukarest, amely egyfelől szintén municípiumnak számít, de speciális jellemzői is vannak. Ezek a magyarországi köznyelvben is ismert fogalmak azonban egészen mást jelentenek, mint Magyarországon.

Egy **község** Romániában jellemzően nem egy, hanem több **településből** (faluból) áll, a 'tipikus' lélekszám 3-6000 fő községenként. Az ország különböző régióiban a településszerkezet függvényében jellemzően más-más számú – akár 8-10 – falu alkot egy községet. A községet alkotó falvak közül a központi települést (ahol a községi tanács ülészik) községközpontnak nevezik. A községközpont jellemzően, de nem minden esetben a legnépesebb a községet alkotó falvak közül. Noha szervezésükkor nem ez volt a fő alapelv, azért az etnikailag vegyesen lakott területeken több helyütt érzékelhető, hogy a községek határait egykor aszerint húzták meg, hogy etnikailag vegyesen lakott községeket alakítsanak ki. (Például a meglehetősen népes Tordaszentlászló község 8 faluból áll – ezek közül 5 román, 3 magyar; Várfalva esetén 3 magyar 2 román és 1 vegyes falu alkot egy községet, stb.)

Részben emiatt vált az elmúlt évtizedben gyakorivá, hogy a különböző – nem feltétlenül etnikai – okból nagyon természetellenesen 'összekapcsolt' községek (helyi népszavazás, majd parlamenti jóváhagyás után) szétváltak, s így kisebb, kevesebb településből álló községek alakultak ki. Például így vált szét a magyar Avasújváros és a román Ráksa, a román többségű Szakállasfalva öttagú községből így önállósult a magyar Koltó és Koltókatalin, a magyar-cigány Ürmösből így vált ki a román-cigány Ágostonfalva stb.

A **városok** (románul oraş) mérete nagyjából hasonló a magyarországi városokéhoz, tehát Magyarországhoz hasonlóan Romániában is, akár 2-3000 fős településeket várossá nyilvánítanak (például Tusnádfürdő város 1700 fős), de jellemzőnek a 10 000 fős, vagy azt meghaladó lakosságszám tekinthető. A városok, mint közigazgatási egységek további jellemzője, hogy a városokhoz a lakosságszám növelése érdekében közigazgatásilag hozzácsatolták a környező, sok esetben nem is közeli falvakat, településeket. Például közigazgatási értelemben a Bihar megyei Élesd része a jelentős magyar lakossággal rendelkező Feketeerdő, noha az (közúton) mintegy 19 kilométerre fekszik Élesdtől. Ezen, a városokhoz hozzácsatolt – nem ritka, hogy akár 8-10, de néhány esetben akár 20 (!) – települések miatt egyáltalán nem mindegy, hogy az adott városról, mint közigazgatási egységről, vagy mint tényleges településről beszélünk.

A hozzácsatolt települések rendszere a városok esetében is lehetővé teszi az etnikai arányok kis mértékű változtatását, például az – egykor – enyhe magyar többségű Tasnád kisvárosból 6 környező román többségű falu hozzácsatolásával lett román többségű

---

<sup>1</sup> A szöveg a BGA ZRT – Nemzetpolitikai Kutatóintézet megbízására készült.

közigazgatási egység, stb. (Persze a hozzácsatolt települések esetén is lehetséges az önállósodás: a román többségű Kürtös városból így vált le például a magyar Kisiratos község.)

A **municípiumok**, a magyarországi megyei jogú városokhoz hasonlóan alapvetően nagyobb városokat jelentenek. Nincs pontos szabály, hogy mely városok válhatnak municípiumokká, de akár 20 000 lakos alatti városokat is már azzá nyilváníthatnak, így ez a települési rang folyamatosan értékelődik le. Például ma már municipium Hargita megyei Maroshévíz városka is, amelynek a lakosság száma 13 000 fő a hozzácsatolt falvakkal együtt, s mintegy 9 000 fő nélkülük.

Így aztán a municípiumokat is két fajta sorolják: vannak I. rangú és II. rangú municípiumok. Előbbiek a valódi nagyvárosok, jellemzően 100-150 000 főnél népesebbek, és kiváltságuk, hogy a körülöttük fekvő agglomerációs településekkel együtt speciális fejlesztési társulásokat hozhatnak létre (ezek az úgynevezett 'metropolisz övezetek').

A municípiumok esetén is vannak csatolt községek, így itt sem mindegy, hogy például Déva városáról beszélünk, vagy Déva municípiumról, amelyhez a városon kívül még öt falu is hozzátartozik, mintegy 5000 lakossal. (E falvak között van Hunyad megye legnagyobb magyar faluja, Csernakeresztúr), vagy Balázsfalva municípium esetén a lakosság mintegy 2/5-e a 8 közigazgatásilag ide csatolt falu lakója. (Ilyen Balázsfalvához csatolt falu a csaknem színmagyar Magyarpéterfalva, vagy a jelentős magyar lakossággal rendelkező Túr.)

**Bukaresttel** itt részletesen nem foglalkozunk, csupán megjegyezzük, hogy egyedülként a municípiumok közül Bukarestben vannak önállóan választott kerületi tanácsok is, tehát itt (Budapesthez hasonlóan) kétszintű önkormányzat működik.

## Közigazgatási szerkezet - iskolaszerkezet

Az iskolák, mint jogi egységek, mint tényleges oktatási egységek, és a közigazgatási egységek egymáshoz való viszonya szintén nagyon összetett. A legfontosabb keretszabályok a következők:

- Romániában alapvetően minden közigazgatási egységben (községben) van legalább egy önálló jogi státussal rendelkező (unitate cu personalitate juridică) 1-8 osztályos iskola<sup>2</sup>.
- Az adott közigazgatási egységben található iskola/iskolák fenntartója a helyi önkormányzat. (Ez alól kivétel néhány speciális iskola, amely megyei vagy állami fenntartású lehet – pl. hallássérültek iskolája, stb.) A jogi korlátok figyelembe vételével helyi tanácsok rendelkeznek arról, hogy a közigazgatási egységben hány önálló jogi státussal rendelkező iskola működjön, és hogy hány helyszínen folyjék tényleges oktatás. A gyakorlatban azonban az intézményrendszer jogi szerkezetének kialakításán túli dolgokban, így az osztályok meghirdetésében, tanárok felvétele ügyében ténylegesen a minisztériumi alárendeltségben működő megyei tanfelügyelőségeknek van döntő szava.
- A nagyobb településeken működő 'alapvetően' középfokú oktatási intézmények ma már elég sok esetben 'rendelkeznek' általános iskolai felső tagozatos, elemi tagozatos osztályokkal, sőt egyre többször óvodákkal is. Az elmúlt években vált az is jellemzővé, hogy a községi óvodák is elveszítik önálló jogi státuszukat, és a községi iskolák alá tagozódnak be.

<sup>2</sup> Elemzésünkben – igazodva az Iskolák Veszélyben programhoz – alapvetően az alapfokú oktatási intézmények helyzetével foglalkozunk, nem térünk ki se az óvodákra, se középfokú intézményekre.

- Egy oktatási intézmény egy közigazgatási egységen belül tevékenykedik, tehát például kihelyezett tagozatot csak az adott közigazgatási egység területén üzemeltethet.

Ezen négy általános szabályon túl azonban szinte minden másban igen nagy, szinte meglepő változatosságot és változékonyságot figyelhetünk meg, hála annak, hogy az elmúlt évtizedben az állandóan változó oktatási szabályozás miatt a legkülönbözőbb módokon vonták össze, vagy nem vonták össze az egyes közigazgatási egységek a területükön lévő iskolákat, oktatási intézményeket.

Például nagyon zavaró az adatok értelmezése szempontjából, hogy az adott közigazgatási egység egyetlen önálló jogi egységként működő iskolája nem feltétlenül a községközpont iskolája. Így a Temes-megyei Ótelek olyan önálló község, amely két faluból áll: a községközpontból, a magyarok lakta Ótelekből valamint a románok lakta Jánosföldre faluból. A település egyetlen iskolájának a neve azonban Jánosföldi Általános Iskola, és az intézmény tényleges központja is Jánosföldön található. Ehhez az iskolához tartozik az óteleki magyar tanítási nyelvű iskola, amely tagiskola, nem pedig önálló intézmény.

Ha különbözőségeken túl általános trendeket keresünk, akkor megállapíthatjuk, az elmúlt évek jellemző folyamata az volt, hogy folyamatosan csökken az önálló jogi személyiségként működő iskolák száma. Például Máramaros megyében a 2009/10-es és a 2012/13-as tanév között egyenletes tempóban 208-ról 173-ra csökkent az önálló intézmények száma, miközben a tényleges oktatási helyszínek száma alig csökkent.

Az összevonások hatására egyre több település hoz létre igencsak összetett oktatási intézményeket. Például a Maros megyei Ákosfalva községben egyetlen oktatási intézmény működik: az Ákosfalvi Általános Iskola. A tényleges oktatási helyszínek száma azonban 17 (!), ebből 8 óvoda, 9 iskola.

Nagyobb méretű közigazgatási egységek esetén inkább még mindig az a jellemző, hogy az adott közigazgatási egységben több önálló jogi személyiségű iskola működik. Például a Kisbács községhez tartozó Méra falu magyar 1-8 osztályos iskolája önálló intézmény, amely függetlenül működik a Kisbácsi iskolától.

Mint az eddigiekből már kiderült, teljesen függetlenül attól, hogy az adott közigazgatási egységben egy vagy több önálló jogi egységként működő iskola van, mindegyik akár több telephellyel (oktatási hellyel) is rendelkezhet. Így például Tordaszentlászló községben három önálló jogi személyiségű iskola van: a Kisfenesi Általános Iskola, a Hezsdáti Általános iskola és a Borbély József Általános Iskola. Utóbbi központja Tordaszentlászlón működik, de hozzá tartozik afféle tagiskolaként (románul ezeket sokszor 'unității de învățământ fara personalitate juridică'-nak vagyis jogi személyiség nélküli oktatási egységnek nevezik) a Magyarfenesi és a Magyarlétai Elemi Iskola. Előfordul, hogy egy településen több tanintézmény van, de egyik sem önálló, mindegyik más-más iskola tagiskolájaként működik: a Hunyad-megyei Csernakeresztúron a magyar iskola a dévai Téglás Gábor Iskolacsoport tagiskolája, a román iskola pedig dévai Andrei Șaguna Általános Iskola tagiskolája. Ez ezért lehetséges, mert Csernakeresztúr közigazgatásilag Déva municípium hozzácsatolt települése.

Ez az igencsak összetett szerkezet nagyban megnehezíti az intézményi szintű statisztikák értelmezését. Például a dévai Téglás Gábor Iskolacsoport esetén a 2012/13-as tanévben ez előzetes igényfelmérés szerint 19 magyar gyermek felvételére számoltak. (Végül 22 diák iratkozott be.), viszont a 19 gyermek számára 1,5 osztály került meghirdetésre. Noha a diáklétszám nem indokolná, a második összevont osztály indítását, valójában arról van szó – ez azonban a statisztikákból nem kerül ki –, hogy dévai központi iskolában egy osztály indul, míg csernakeresztúri tagiskolában a harmadikosokkal összevont osztályba kerülnek a gyermekek.

A szintén említett Ákosfalva esetén azt látjuk, összesen 3,5 osztály került meghirdetésre 23 diák számára. A háttérben az van, hogy az Ákosfalvi Általános Iskola 9 elemi szintű oktatási helyszínt tart fent, az oktatás mindenütt összevont csoportokban történik. Így a 3,5 meghirdetett osztály valójában, az oktatási helyszínek felől tekintve egy egész osztályt (Ákosfalva), két fél osztályt (Harasztkerék és Székelyvaja), és 6 darab ¼ osztályt jelentett.

Amikor mi az Iskolák Veszélyben program keretében veszélyeztetett oktatási helyszínről beszélünk, akkor értelemszerűen nem a jogi intézményből, hanem a tényleges oktatási helyszínből indulunk ki. Jelen esetben például Csernakeresztúr veszélyeztetett oktatási helyszín, hiszen a településen működik román nyelvű oktatás, így csernakeresztúri oktatási helyszín feladása esetén feltételezhető lenne, hogy a diákok egy része helyben maradna, és tannyelvet váltana. Ezzel szemben Ákosfalva község községközponton kívüli 8 településének iskolái mi szempontunkból nem tekinthetők veszélyeztetettek, hiszen nem hogy helyben, de az egész község területén megszűnt már a román tannyelvű oktatás, így ha egy-egy kistelepülésen megszűnne az összevont magyar elemi, az feltehetően nem járna tannyelv-váltással.

## **Iskolaszervezet – tanítási nyelv**

A fent ismertetett rendszert tovább bonyolítja a tannyelvek kérdése.

Először is vannak magyar tannyelvű iskolák, vagyis olyan iskolák, amelyekben kizárólag magyar tanítású nyelvű osztályok vannak. Ilyen például az előbb említett tordaszentlászlói Borbély József Általános Iskola.

Másfelől vannak olyan iskolák, melyekben külön magyar és román tagozat (secție) működik. Például Marosvásárhelyen szinte az összes magyar elemi osztályt meghirdető iskola ebbe a csoportba tartozik – így a sajtóból jól ismert 2-es számú Általános Iskola is. Ez kéttagozatos működési rend azt jelenti, hogy az intézmény – papíron legalábbis – kétnyelvű, párhuzamosan működnek román és magyar osztályok, és a két szekció az iskola vezetésében is képviselve van: jellemzően román az igazgató, magyar az aligazgató. Ez azért lehetséges, mert nincs olyan előírás, miszerint a több nyelvi szekcióval működő iskola igazgatójának ismernie kellene az intézmény oktatási nyelveit. (Mivel a magyar kisdíákok jó része nem beszél románul, így ez azt eredményezi, hogy az igazgatók sokszor nem tudnak a saját diákjaikkal kommunikálni.) Ezen az iskolatípuson belül van rá példa, hogy a magyar tagozat önálló épületben működik, de ez nem törvényszerű. Az azonban jellemző, hogy a magyar tannyelvű osztályok ezekben a egyes intézményekben is valamennyire elkülönülnek a román osztályoktól – pl. más szinten, folyosószakaszon találhatóak.

Végül vannak olyan iskolák, amelyekben noha van(nak) magyar tannyelvű csoport(ok), ezek semmiféle, még formális önállósággal sem rendelkeznek. Például Resicabányán a Diaconovici-Tietz Líceumban a magyar elemi oktatás egyetlen összevont osztályban folyik, egy olyan iskolában, ahol egyébként több mint 700-an tanulnak román és német tagozatokon. Vagy a fentebb már említett óteleki 1-8 osztályos magyar iskola szintén úgy része a Jánosföldi Általános Iskolának, hogy nem alkot önálló tagozatot, noha más településen, önálló épületben működik. A oktatási törvény szerint a magyar oktatás még ezekben a 'harmadik típusú' az intézményekben is vezetőségi szinten képviselve kellene, hogy legyen, azonban ez a gyakorlatban nem minden esetben van így.

A 2011-es oktatási törvény azt is egyértelműen előírja, hogy amennyiben egy közigazgatási egységen belül több önálló jogi személyiséggel rendelkező iskolában is van magyar tannyelvű oktatás, akkor az adott közigazgatási egységben létre kell hozni legalább egy magyar tanítási nyelvű önálló intézményt. Ez a kedvező jogi szabályozás a gyakorlatban mégsem jelentett komoly előrelépést, nem jöttek nagy számban önálló magyar oktatási

intézmények létre. A román többségű, de összetett magyar oktatási intézményhálózattal rendelkező községek számára ugyanis adott volt a lehetőség a szétválasztás helyett egyetlen nagy vegyes intézmény létrehozására.

A kisvárosok esetén szintén a politikai akarattól függött az önálló magyar intézmény megalapítása. Ahol az erre vonatkozó szándék megvolt (pl. Kisjenő, Margitta, Nagyszalonta) ott megtörtént a törvény végrehajtása, ahol a politikai szándék hiányzott (pl. Dicsőszentmárton, Bánffyhunyard, Segesvár) ott sikerrel szabotálják az önálló jogi státusszal rendelkező magyar oktatási intézmény létrehozását.

Összességében tehát arra érdemes felhívni a magyarországi olvasó figyelmét, hogyha például arról írunk, hogy ez elmúlt évek törvénykezési változásai hatására Erdélyben felértékelődött iskolafenntartóként a helyi közigazgatási egységek szerepe, akkor Románia esetében jellemzően nem a Magyarországon 'természetes' egy település – egy közigazgatási egység – szerkezetben, hanem egy egészen összetett iskola/település viszonyrendszerben kell gondolkodnunk. A következőkben, amikor iskolákat említünk, akkor nem a tényleges jogi egységekre, hanem a valós oktatási intézményekre gondolunk, függetlenül azok jogi státuszától.