

DOI: 10.18427/iri-2016-0019

Járási / kistérségi önkormányzatok Európában

Monostori Ádám
MTA KRTK RKI NYUTO
amonostori@rkk.hu

Bevezetés

Az önkormányzati fejlesztés- és hitelpolitika témában elmélyedve Vigvári András a helyi beruházások finanszírozásának hatékonyabbá tétele érdekében megfogalmazott javaslatai közül kettő különösképp felkeltette az érdeklődésemet (Vigvári, 2011). Az egyik az ideiglenesen kivethető fejlesztési adó, a másik pedig a megyei önkormányzatok adókivetési jogának biztosítása volt. Ez mellett pedig az önkormányzati feladatok 2012-től történő gyökeres megváltozása indította el bennem azt a gondolatot, hogy vajon szakmai alapokon lehetséges-e az önkormányzati rendszert a járási/kistérségi szintre is kiterjeszteni Magyarországon? Ugyanis számos feladat, fejlesztés indokolhatja az ebben a dimenzióban való elmélkedést is.

Jelen tanulmány nem ad választ a fenti feltételezésre, viszont egy európai kitekintést nyújt a különböző önkormányzati rendszerekről. Meghatározom, hogy jelen összehasonlításban mit tekintek járási önkormányzatnak, majd azt, hogy ez alapján mely országokban beszélhetünk olyan önkormányzati egységekről, melyek megfelelnek a felállított járási/kistérségi kritériumoknak. Végül röviden bemutatom Portugália, Dánia, Litvánia és Szerbia önkormányzati rendszereit. Azért ezeket, mert ezek azok az országok, ahol léteznek a magyar – és így valamelyest a szlovák - járási szinthez leginkább idomuló önkormányzati egységek.

A dolgozat a magyar járási szinttel hasonlítja össze a különböző országokat. Magyarországon 50 ezer, Szlovákiában pedig 70 ezer fő a közigazgatási járások átlagnépessége. Ez azért eltér, de mégsem akkora mértékben, hogy a magyar járásokra tett megállapítások némi pontosítással, fenntartással ne lennének alkalmazhatóak Szlovákia esetén is.

Területi önkormányzás Európa országaiban

Az Európai Unióban nem képezi a közös jog tárgyát a területi közigazgatás és annak szintjei. Minden tagállam saját belátása szerint alakítja ki területi beosztását és intézményrendszerét. Uniós szintű kötelező erejű rendelkezések és elvárások nincsenek (Szabó, 2011). Ezért az önkormányzati és közigazgatási rendszerek meglehetősen változatosak Európában.

Valamennyi államról elmondható, hogy működik legalább egy közigazgatási szint a központi- és a települési igazgatás között. Ez alól csak az egészen kis területű országok kivételek. A közbeiktatott szint pedig függ az államberendezkedéstől (föderális vagy centralizált) és a történelmi hagyományoktól is. Így beszélhetünk tartományi, regionális, provinciális, megyei és járási dimenziókról is (Agg, 2001).

Európában a történelmi hagyományoknak nagyobb jelentősége van, mint a közigazgatási racionalitásnak. Eppen a magyar és az angol megyerendszernek vannak közel ezer éves hagyományai, de a francia régiók is visszavezethetők a

hagyományos tartományokra. Ausztriában és részben Németországban is egyértelműen fontosak a tartományok történelmi alapjai. *„Az utóbbi esetben a tartományi határokat a közigazgatás racionalitás is átszabta, hiszen a német államocskák széttöredezett határai nem voltak illeszthetők a modern közigazgatáshoz.”* (Agg, 2001:245) Az újabb keletű (pl. Románia) és a legújabban létrejött (pl. Szlovákia, Horvátország) országok közigazgatási határainak meghúzásakor pedig sokszor a nemzetállam érdekei élveznek prioritást az igazgatási racionalitással szemben.

Számos országot találunk Európában, melynek kétszintű önkormányzati rendszere van. Ebben az esetben a helyi vagy alapszintet a települések vagy település együttesek önkormányzatai adják, területi dimenzióban pedig csak egy önkormányzati szint működik. Ilyen Magyarország is, ahol a megye ugyan meglehetősen szerény hatáskörökkel rendelkezik, mégis önálló önkormányzati szintnek számít (Szente, 2001). A regionalizált és föderális államoknál pedig több esetben megfigyelhető, hogy két területi önkormányzati szint is működik.

Főként az angol, walesi és a skót önkormányzati rendszerre jellemző, hogy az alapszintű önkormányzatok, a körzetek eleve területi alapon szerveződnek. Angliában ezek alatt több mint 8 000 kisközségi tanács működik, melyek azonban a csekély hatáskörük miatt nem tekinthetők önkormányzatnak. Nyugat-Európában egyébként több országban lezajlott az az önkormányzati integrációs folyamat az 1960-70-es években, mely hatására az önkormányzati alapszint gyakorlatilag kistérségi területi alapra helyeződött. Így több államban a területi önkormányzatok hiányát az integrált alapszint működése indokolja (Szente, 2001).

A járási szint meghatározása

A járási szint meghatározása nem egyszerű, ugyanis ha a régió tágabb fogalmából indulunk ki, miszerint már nem lokális, de az állami szintnél alacsonyabb terület egység, akkor ide tartoznak a járások és a tartományok is. Viszont ha figyelembe vesszük azt a megközelítést, miszerint a régiót nem lehet közvetlenül megélni, szimbolikus jellege van és az intézményi szférán keresztül jut el az egyénhez, akkor a járást már nem sorolhatjuk a régió kategóriájába, hiszen a járás inkább egy olyan kistérség, ahol a lakosság mindennapi szükségleteit kielégíti, létrejönnek benne a gazdasági, piaci-kereskedelmi, infrastrukturális, közszolgáltatói, közigazgatási és társadalmi kapcsolatok. Ezt megerősíti az Európai Unió NUTS-rendszere is, mely regionális szintnek a NUTS 3-as szintet és az a feletti szinteket tekinti. A NUTS 3 pedig egy minimum 150 ezer lakosú területet jelent. Lokális szintként jelöli meg a LAU1 (kistérség/járási) és LAU2 (település) szintet. A fentiek alapján Szabó Pál 25 ezer és 150 ezer fő közé tette azt az átlagos népességméretet, mely a járási szint esetében alkalmazandó (Szabó, 2011).

A járási, körzeti dimenzió csak néhány ország esetében fordul elő, ott is főként államigazgatási területi egységként, mint például Szlovákiában. Szente Zoltán szerint: *„Az önkormányzati járás hiányának oka minden bizonnyal az, hogy az ilyen körzet túl közel lenne a települési szinthez, sőt azokban a főleg nyugat-európai államokban, ahol korábban nagymértékű község- illetve önkormányzati összevonások voltak, a járási (kistérségi, körzeti) önkormányzat jóformán – egyes helyeken, mint pl. Angliában ténylegesen is – egybeesik az integrált helyi önkormányzati szinttel. Azokban az országokban pedig, amelyekben az alapszint megmaradt a települések szintjén, a körzeti feladatok ésszerűbben és*

rugalmasabban láthatók el alkalomszerűen létrehozott, célra rendelt önkormányzati társulásokkal, szövetségekkel, mint önálló területi önkormányzatokkal.” (Szente, 2001:95) Véleményem szerint az integrált helyi önkormányzati szintet nyugodtan tekinthetjük járási önkormányzatnak, még ha az a rendszer alapszintjét is jelenti.

Szabó Pál 2011-ben az európai járási szintekről egy nagyon hasznos körképet állított össze. A járás fogalmát úgy határozza meg, hogy az:

- a települési szint feletti első területi-közigazgatási szint (államigazgatási és/vagy önkormányzati)
- közigazgatásilag már nem lokális (felette van a települési önkormányzatnak)
- átlagos népessége nem éri el a 150 ezer főt.

Ez alapján a járások két típusát különíti el, az államigazgatási járást és az önkormányzati járást. A továbbiakban én csak az önkormányzati járásokkal foglalkozom.

Mivel jelenleg azt vizsgálom, hogy Európában hol találhatóak olyan önkormányzati szintek, amelyek közel azonos méretűek, mint Magyarország járásai, ezért Szabó második kitételétől eltekintek, miszerint van alatta települési önkormányzati szint. Találunk több országot, ahol a földrajzi értelemben vett települések egy halmaza alkot egy önkormányzatot, alattuk pedig az egyes települések nem rendelkeznek önálló önkormányzattal. Tehát akár egy magyarországi járás méretű területi egység képezheti az ország önkormányzati rendszerének alapszintjét. Igaz, politikai okokból Magyarországon nem tartom lehetségesnek az önkormányzatok olyan formában történő integrálását, hogy a járási önkormányzat létrejöttével a településeket megfosztják az önkormányzás jogától, ettől függetlenül érdemes megvizsgálni azokat az országokat is, ahol a járási méretű önkormányzatok alatt nincs további önkormányzati szint. Így felvázolható, hogy járási dimenziókban az egyes országok önkormányzatai milyen feladatokat látnak el. Az már egy későbbi lépés, hogy Magyarországra vonatkoztatva ezek közül mely feladatokat érdemes települési és melyet járási szinten ellátni.

Összegezve tehát jelenleg azokat területegységeket tekintem járásnak, melyek:

- önkormányzati jogokkal rendelkeznek
- átlagnépességük 25 ezer és 150 ezer fő közé esik

Járási szintű önkormányzatok Európában

Szabó Pál tanulmánya alapján és a saját járási önkormányzatfogalmat használva csoportosítottam Európa 29 országát az szerint, hogy van-e az országban járási önkormányzat vagy nincs. (1. táblázat) A kis területű államok (pl. Luxemburg, Ciprus), Nagy-Britannia országai és néhány kelet- és délkelet-európai ország kimaradt az elemzésből.

Az én önkormányzati járásfelfogásom szerint a vizsgált 29 országból 12-ben működik járási méretű önkormányzati szint, Írországtól Macedóniáig bezárólag. Tehát mégsem mennek ritkaszámba a járási önkormányzatok Európában. Ezekben az országokban található olyan önkormányzati szint, melynek átlagnépessége 25 ezer és 150 ezer fő között van, függetlenül attól, hogy az LAU 1 vagy LAU 2 besorolásban található.

Ha jobban megvizsgáljuk a többi országot, akkor találunk további ötöt, amely majdnem belefér a járás kategóriájába. Belgiumban, Lettországon átlagosan 20 ezer, Finnországban pedig 15 ezer fő alkot egy lokális szintű önkormányzatot, ráadásul mind hármójukra igaz, hogy NUTS 3-as szinten nincsenek felettük megyei/regionális önkormányzatok. Ezért amolyan „kisjárásnak” nevezhetjük ezeket az egységeket, ha tágítunk a járásbesoroláson.

Ha a felső határ környékét nézzük, akkor hasonló helyzetben vannak Németország NUTS 3-as szintű önkormányzatai, az ún. „Kreis”-ok. Ezek átlagnépessége 190 ezer fő, melyeket némi jóindulattal „nagyjárásoknak”, vagy „kismegyéknek” lehetne nevezni. Bár akkor már megkérdőjeleződik Horvátország 215 ezer fős értéke is. A két ország NUTS 3-as önkormányzatai jóval meghaladják a járások felső határaként szabott 150 ezer fős értéket, és a tényleges járási maximumot jelentő 130 ezer főt (Írország), viszont jelentősen elmaradnak az Európában alkalmazott legtöbb NUTS 3 szintű önkormányzat értékétől. Ugyanis ha Norvégiától és Svájctól eltekintünk, akkor a következő legkisebb átlagnépességgel rendelkező NUTS 3-as önkormányzatok Svédországban találhatóak (435 ezer fő). Norvégia és Svájc NUTS 3-as önkormányzatai nem nevezhetőek „nagyjárásnak”, mivel a norvég megyék átlagosan hatalmas területet ölelnek fel, Svájcban pedig speciális kantoni rendszer működik.

1. táblázat. Az európai országok önkormányzatainak átlagnépessége a NUTS 3, LAU 1 és LAU 2 szinteken

Ország	NUTS 3	LAU 1	LAU 2	Járási önkormányzat
Magyarország (2015)*	490 000	50 000	3 000	nincs
Szlovákia*	675 000	70 000-	2 000	nincs
Írország	-	130 000	-	van
Lengyelország	-	110 000	15 000	van
Dánia	-	55 000	-	van
Litvánia	-	55 000	-	van
Szerbia**	-	50 000		van
Hollandia	-	-	40 000	van
Portugália	-	35 000	2 500	van
Görögország**	870 000	35 000		van
Montenegró	-	30 000	-	van
Svédország	435 000	-	30 000	van
Bulgária	-	25 000	-	van
Macedónia	-	25 000	-	van
Belgium	-	-	20 000	nincs (kisjárás van)
Lettország**	-	20 000		nincs (kisjárás van)
Finnország	-	-	15 000	nincs (kisjárás van)
Norvégia	250 000	-	11 000	nincs
Szlovénia	-	-	10 000	nincs
Románia	510 000	-	8 000	nincs
Horvátország	215 000	-	8 000	nincs (nagyjárás van)
Olaszország	500 000	-	7 000	nincs
Németország	190 000	-	6 500	nincs (nagyjárás van)
Észtország	-	-	6 000	nincs
Spanyolország	765 000	-	5 500	nincs
Ausztria	-	-	3 500	nincs
Svájc	300 000	-	2 800	nincs
Franciaország	640 000	-	1 800	nincs
Csehország	750 000	-	1 500	nincs

* A LAU 1 nem önkormányzati szint

**Regionális és lokális szint van megjelölve

Saját szerkesztés Szabó (2011) és a KSH adatai alapján

Megállapítható, hogy ahol nincs járási önkormányzati szint, ott többségében az alapszint felett találunk megyei/regionális önkormányzatokat is. Ez alól kivételt képeznek a tág járásértelmezésben „kisjárással” rendelkező országok, a föderális

berendezkedésű Ausztria, valamint két kisebb kiterjedésű ország, Szlovénia és Észtország.

Magyarország 490 ezres átlagnépességű megyei önkormányzatai a NUTS 3-as, míg 3 ezres átlagnépességű települési önkormányzatai a LAU 2-es kategóriába tartoznak. A LAU 1-es szintet ugyan a kistérségek jelenítik meg, de lényegében az 50 ezres átlagnépességű járásokat is ide sorolhatjuk, melyek azonban nem rendelkeznek önkormányzati jogokkal. Az európai országok hasonló átlagértékeit ismerve, megtudhatjuk, hogy bizonyos szinten mely országokkal érdemes összevetni Magyarországot.

A magyarországi járások méretéhez hasonló önkormányzatokat találunk Dániában, Litvániában és Szerbiában. Az összehasonlítást mindenképpen érdemes kiterjeszteni Portugáliára is. Ugyanis lakosságában és területében is hasonló méretű ország, valamint járási és települési szinten is működnek önkormányzatok. Igaz, a 35 ezres átlagnépességű portugál járások azért már kisebbnek mondhatóak magyar társaikénál.

Portugália

Portugáliában a LAU 1-es szint 308 járásában (concelhos, ill. munícipios) és a LAU 2-es szint 4260 településén (freguesia) járási, illetve települési önkormányzatokat találunk. A járás élén a tanács áll (assembleia municipal), mely egyrészt a települési önkormányzatok vezetőiből, másrészt választott képviselőkből áll. Emellett található a végrehajtó tanács (camara municipal), amely tagjait választják, valamint szavazati joggal rendelkeznek a vezető tanácsban. A végrehajtó tanács feladata a különböző szolgáltatások szervezése és működtetése. A járás első embere a polgármester, aki egyben a végrehajtó tanács tagja, és a tanácsi választásokkal egy időben választják. Portugáliában a járási szint kompetenciája az egészségügy, a kultúra, a környezet, az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás, a közmunka és a várostervezés. Fontos, hogy általános vagy konkrét célokkal járási társulások is működnek (Szabó, 2011).

Dánia

Dániában 2007-ben egy nagyszabású közigazgatási reformot vittek végbe. Ennek eredményeként 98 helyi önkormányzat (község vagy kommuna) jött létre. Emellett csak a régiók jelennek meg önkormányzati szintként. A járási méretű, 55 ezres átlagnépességű kommunák komoly szerepet játszanak a közfeladatok ellátásában, a kifizetések alapján számított részesedésük 48%. *„A 2007-es közigazgatási reform után a kommunák feladatköre bővült, bizonyos feladatokat átvettek a megyéktől. Így a kommunák feladatai ma az alábbiak:*

- *szociális ellátás működtetése és finanszírozása*
- *gyermeknevelés biztosítása - általános iskolák működtetése*
- *felnőttképzés biztosítása - idősök gondozása - egészségügyi alapellátás biztosítása (orvosi rendelő, fogorvos és szociális pszichiátriai intézmények működtetése)*
- *bevándorlók nyelvoktatása - együttműködés az állami adóügyi központokkal*
- *katasztrófavédelem,*
- *elhárítás - környezet védelmének biztosítása és helyi tervezés*

- *helyi utak kezelése*
- *a régiók által létrehozott regionális közlekedési vállalatokban való részvétel (a vállalatvezetés kilenc tagja közül hetet a kommunák, kettőt pedig a régiók delegálnak)*
- *kulturális intézmények működtetése.” (Szabó, 2011:149)*

A kommunák bevételei két fő csoportra bonthatók, a normatív állami hozzájárulásokra és a kommunáknak átengedett, legfőképp jövedelem- és ingatlanadó bevételekre. Emellett megjelennek a kommunák tulajdonában álló vállalatok bevételei is.

Litvánia

Litvánia 10 megyéből és több mint 20 ezer településből áll. Ennek ellenére a legkisebb adminisztrációs szint a Seniunija vagy kerület, amelyet a helyi önkormányzatok alakítanak ki. Helyi önkormányzatból 60 darab, átlagos népességszámuk 55 ezer fő és járási méreteket öltenek. Más önkormányzati szint nincs az országban. Az önkormányzatokat irányító tanács tagjait négy évre választják. Ez a testület fogadja el a költségvetést, kinevezi a végrehajtási feladatokért felelős jegyzőt és létrehozhatja az alacsonyabb szintű közigazgatási egységeket. A polgármestert a tanács saját tagjai közül választja. A litván önkormányzatok fő kompetenciái közé tartozik az óvodai, alap- és középfokú oktatás, az egészségügyi alapellátás, a kultúra, sport és idegenforgalom szervezése, a környezetvédelem, munkaerő-piaci intézkedések, a közszolgáltatások szervezése, a települési ingatlankezelés és a területi tervezés (Szabó, 2011).

Szerbia

Szerbia jelenlegi önkormányzati és közigazgatási egységeit 2007-es területi törvénye nevezi meg. Az általam közölt adatok Koszovó nélkül szerepelnek. A legnagyobb terület egység Vajdaság autonóm tartomány. Önkormányzati jogokkal pedig Belgrád és 145 alsóbb területi szint rendelkezik, melyek 122 községre és 23 városra oszlanak (Szabó, 2011). Szerbiában több mint 4700 települést tartanak számon, amelyek azonban nem rendelkeznek önkormányzati jogokkal (Nagy et al., 2009).

Szerbiában tulajdonképpen nem jött létre önkormányzati középszint. Az önkormányzati rendszer erősen centralizált, mivel fiskális decentralizáció csak korlátozott mértékben valósul meg. Probléma továbbá, hogy a központi hatalomnak korlátlan lehetősége van a községek felosztására. Üdvöztető tény azonban, hogy Szerbia 2007-ben ratifikálta a Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját (Pálné Kovács & Grünhut, 2010).

Az önkormányzati jogokat kapott 146 terület egység, a községek és városok átlagnépessége 50 ezer fő körül van, tehát az megegyezik a magyar járásokéval. A szerbiai önkormányzatok közigazgatási funkciót is ellátnak, ami mellett feladatuk a turizmus, a tömegközlekedés szervezése, a várostervezés, iskolai létesítmények fenntartása, szociális ellátás, valamint a víz- és villamosenergia-ellátás biztosítása.

Összegzés

Az európai kitekintés számomra igazolta, hogy igenis van létjogosultsága járási szintű önkormányzatban gondolkodni. Szigorúan véve a járáskategóriát is közel a vizsgált országok felében volt járási önkormányzat, míg a tág értelmezésben már több mint a felében. A magyarországgal hasonló méretű európai járásokban pedig több esetben megjelentek azok a feladatok, amelyeket a települési önkormányzatoktól az Mötv. elvett és megyei/járási szintű dekoncentrált szervezetekhez juttatott. Tehát van példa rá, hogy a magyarországi járással megegyező méretű önkormányzatok látnak el közoktatási, egészségügyi, területi tervezési, intézményfenntartói stb. feladatokat. Ezért érdemes a kutatást tovább folytatni abba az irányba, hogy ezek az önkormányzatok alaposabb áttekintésben részesüljenek feladat-ellátási, finanszírozási és fejlesztési szempontok szerint. A külföldi példák alapos tanulmányozását követően pedig vizsgálható, hogy azok közül alkalmazható-e valamely, és ha igen, akkor melyik a magyar gyakorlatban.

Irodalomjegyzék

- Agg Z. (2001). Hány régiója van Magyarországnak? In Beszteri Béle (szerk.), *Regionalitás – lokalitás a 21. században: tanulmánykötet az azonos című tudományos konferencia anyagai alapján* (pp. 245-255). Komáromi Napok, 2001. április 27. Komárom: MTA VEAB.
- Nagy I., Miletic, R., & Todorovic, M. (2009). Szerbia regionális fejlődésének alapvető jellemzői. *Tér és Társadalom*, (3), 173-198.
- Pálné Kovács I., & Grünhut Z. (2010). A kormányzati rendszerek sajátosságai. In Horváth Gyula, & Hajdú Zoltán (szerk.), *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országokban*. Pécs: MTA RKK.
- Szabó P. (2011). Járások Európában – európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In Csizsák András, & Oláh Miklós (szerk.), *Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása*. Budapest: HÉTFA Elemző Központ.
- Szente Z. (2001). A középszintű közigazgatási hatáskörök telepítésének elvei és gyakorlata Európában. In Szigeti Ernő (szerk.), *Régió, közigazgatás, önkormányzat*. Budapest: Magyar Közigazgatási Intézet.
- Vigvári A. (2011). *Önkormányzati pénzügyek: Hazai kihívások és nemzetközi példák*. Budapest: Állami Számvevőszék Kutató Intézete.