

*„Az államot közel kell hozni az állampolgárokhoz,
a közigazgatásnak «emberarcúvá» kell válnia.”
(Magyary Zoltán)*

A területi közigazgatás reformját elősegítő tanácsadás a modern kori járások központjainak és lehatárolásának tárgyában

ÖSSZEFOGLALÓ TANULMÁNY

Szerkesztette:
Csite András, Oláh Miklós és Szalkai Gábor

Budapest
2011. szeptember 8.



„A használható tudásért”
HÉTFA Elemző Központ
H-1051 Budapest Október 6. utca 19. IV/2
E-mail: info@hetfa.hu
Tel.: +36-30/730-6668
Fax.: +36-1 /700-2257
www.hetfa.hu

Tartalomjegyzék

I. A feladat.....	4
II. A projekt céljai.....	5
III. A projekt feladatterve	6
IV. Főbb kutatási eredményeink	9
1. Történeti elemzés.....	9
2. Európai összehasonlító vizsgálatunk eredményei	10
3. A területi közigazgatás 1989 utáni magyarországi átalakításának tapasztalatai	13
3.1. Dokumentumelemzés.....	13
3.2. Kormány- és köztisztviselői véleményvizsgálat.....	16
4. A társadalmi térhasználaton alapuló járáslehatárolás koncepciója.....	17
4.1. Az alsó középszintű igazgatási terek lehatárolásának szempontjai	17
4.2. A járások lehetséges funkciói.....	24
4.3. A területi közigazgatás újjászervezésének jegyzői és kormánytisztviselői fogadtatása.....	30
4.4. Az államigazgatási járások kialakításának hatása a társadalmi térszerkezet meglévő elemeire, funkcióira.....	32
5. A járások területi lehatárolása	33
5.1. A központok kijelölése	33
5.2. A vonzáskörzetek kijelölése.....	38
5.3. A járások elméleti területi lehatárolásának jellemzői.....	40
5.4. A járások területi lehatárolásának továbbgondolása.....	45
V. További javaslatok a járások kialakításának folyamatához	48
Szerzőink	50

Táblázatok:

[1. táblázat: A járásnak megfeleltethető területi szintek funkciói Európa országában]	12
[2. táblázat: Az adott időszakban utazást egyáltalán nem vállaló polgárok összehasonlító adatai, %]	20
[3. táblázat: Hány km-t lenne hajlandó utazni a járásközpontba? - 2011-es HÉTFA lakossági véleményvizsgálat eredményei]	22
[4. táblázat: Különböző hosszúságú utazások előfordulási gyakorisága, % - 2011-es HÉTFA lakossági véleményvizsgálat eredményei]	23
[5. táblázat: Igazgatási terek népességének aránya a székhelytől, központtól mért távolság szerint, %]	23
[6. táblázat: Az önkormányzati járások feladat- és hatáskörei – 1. járásmodell]	25
[7. táblázat: Az államigazgatási járások feladat- és hatáskörei – 2. járásmodell]	26
[8. táblázat: Az államigazgatási járások feladat- és hatáskörei – 3. járásmodell]	27
[9. táblázat: Az államigazgatási járások feladat- és hatáskörei – 4. járásmodell]	27
[10. táblázat: Az egyes járásmodellek megvalósítása esetén a területi lehatárolásnak mely szempontokra kell tekintettel lennie?]	28
[11. táblázat: „Megítélése szerint miként viszonyulnak a járások kialakításának gondolatához az Ön szakmai környezetébe tartozó köztisztviselők és kormánytisztviselők?”]	31
[12. táblázat: A kormány- és köztisztviselői vizsgálat keretében javasolt járásszámok]	31
[12. táblázat: Nem napi szükségletet kielégítő kereskedelmi egységek típusai]	37
[13. táblázat: Magyarország tervezett járásainak főbb adatai]	40
[15. táblázat: Az egyes járásmodellekhez illeszkedő területi lehatárolások]	44

Térképek:

[1. térkép: Egyes államigazgatási körzetek illetékességi területeinek eltérése 2010-ben]	15
[2. térkép: Magyarország települései a domináns ingázási céltelepülések megyei hovatartozása alapján, 2001]	39
[3. térkép: Magyarország járásai 20 km-es ingázási távolság esetében]	41
[4. térkép: Magyarország járásai 25 km-es ingázási távolság esetében]	41
[5. térkép: Magyarország járásai 30 km-es ingázási távolság esetében]	42
[6. térkép: Magyarország járásai 40 km-es ingázási távolság esetében]	42
[7. térkép: Magyarország okmányirodai körzetei és központjaik vonzáskörzete]	43
[8. térkép: Magyarország munkaügyi körzetei és központjaik vonzáskörzete]	43
[9. térkép: Magyarország földhivatali körzetei és központjaik vonzáskörzete]	44
[10. térkép: Magyarország járásai – 104 járásos lehatárolás]	45
[11. térkép: Magyarország járásai – 160 járásos lehatárolás]	46
[12. térkép: Magyarország járásai – 221 járásos lehatárolás]	46
[13. térkép: Magyarország járásai – 342 járásos lehatárolás]	47

Ábrák:

[1. ábra: Fontos intézmények, kórházak, bevásároló központok lakóhelytől számított távolsága- 2011-es HÉTFA lakossági véleményvizsgálat eredményei]	21
---	----

I. A feladat

Munkatársaink 2010 őszén ismerkedtek meg a Magyar Köztársaság Kormányának közigazgatás reformjára irányuló azon terveivel, melyek később a **Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Programban** kaptak végső formát¹. Az előzetes elképzelések szellemével és elveivel egyetértve a **Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium** vezetőinek felkérésére **szakmai ajánlatot készítettünk** az alsó középszintű államigazgatás területi reformjára vonatkozólag. Mint az elmúlt két évtized önkormányzati és közigazgatási középszint tárgyában folytatott viták és a többnyire meddő reformkísérletek figyelemmel kísérei **azonosulni tudtunk azzal a céllal, mely szerint hatékony, eredményes, ügyfélbarát (csökkentett idő- és költség ráfordításokkal járó), nemzeti hagyományok szerinti, szakszerű, kényelmesen igénybe vehető, és az esélyegyenlőség szempontjaira is tekintettel levő alsó középszintű igazgatási terekre van szükség Magyarországon**. Tapasztalatainkon és szakmai felkészültségünkön túl a reform szakmai megalapozásában történő részvételre sarkallt bennünket az a körülmény is, hogy **rendelkeztünk azzal a koncepcióval**, mely alapján megvalósítható a Megrendelő (Nemzeti Közigazgatási Intézet) által megfogalmazott feladat: adjunk javaslatot társadalmi **identitás alapú, időtálló alsó középszintű közigazgatási, közszolgáltatási feladatok ellátására is alkalmas társadalmi terek** központjaira és a hozzájuk tartozó területre vonatkozóan – nem sértve a megyehatárokat.

Előzetes ajánlatunk elfogadását követően **2011. március 8-án** a vállalt feladatok megvalósítása céljából **szerződést kötöttünk a Nemzeti Közigazgatási Intézettel**. A szerződés értelmében **öt kutatási modulban** vizsgáltuk és összegeztük a modern kori eljárások kialakításával kapcsolatos munka

- **helyzetelemző, problémafeltáró,**
- **koncepciókészítési,**
- **empirikus véleményvizsgálati,**
- **a eljárások központjának és területének** kialakításával kapcsolatos eredményeit, melyet a jelen
- **összefoglaló tanulmányba** foglaltuk.

A kutatási zárótanulmányt a projekt során készült tanulmányokból és elemzésekből Csité András, Oláh Miklós és Szalkai Gábor készítette el. Az összefoglaló tanulmány egyes fejezeteiben külön jelezzük, hogy a közölt megállapítások mely tanulmányból származnak. A projektben részt vett szakértők listáját a tanulmány utolsó fejezetében (*Szerzőink*) közöljük.

¹ Lásd: <http://www.kormany.hu/download/8/d0/40000/Magyar%20K%C3%B6zigazgat%C3%A1s-fejleszt%C3%A9si%20Program.pdf>

II. A projekt céljai

A projekt átfogó célja az volt, hogy a modern kori járások területi lehatárolásához megalapozott szakmai javaslatokat tegyen. A Kormány célja olyan modern kori járások kialakítása, melyek hozzájárulnak a mai közigazgatásnál alacsonyabb társadalmi költséggel működő rendszer létrejöttéhez. Értelmezésünk szerint a modern kori járások kialakítása a közigazgatás átfogó, a közjót szolgáló átalakításának egyik eleme. A Kormány által megfogalmazottak szerint a modern kori járások az államigazgatás legalsóbb területi szintjét jelentő egységek, melyek az államigazgatási tevékenységek, szolgáltatások döntő többségét minden magyarországi állampolgár számára elérhető közelségben és magas minőségben biztosítják. A mainál alacsonyabb társadalmi költséggel működő államigazgatás kialakítása álláspontunk szerint azt jelenti, hogy az átalakítás eredményeként az államműködés közvetlen költségei, a lakosság adminisztratív költségei és a rossz államműködésből eredő veszteségek (rossz vagy hiányzó szabályozásból eredő költségek) együttese csökken. A mainál hatékonyabban és az állampolgárok számára olcsóbban működő, a mainál jobb minőségű szabályozást nyújtó államigazgatás rendszerében a modern kori járás jelenti az egyik „front office” elemet. Mivel az állampolgár „személyesen itt találkozik az állammal”, a járások működése az államműködés egészének lakossági megítélésére is hat.

Vizsgálatunk konkrét célja az volt, hogy javaslatokat tegyen a mainál alacsonyabb társadalmi költségekkel járó államműködéshez a polgárok térhasználati szokásaihoz és területi identitásához illeszkedő modern kori járások lehetséges, funkcióktól függő lehatárolásaira. Mivel minden magyarországi településre csak irreálisan magas társadalmi költséggel telepíthető az államigazgatási ügyek teljes körű intézését lehetővé tevő hivatal, ezért hierarchikus, egyes (járasközpont) településekre központosított ügyintézési területi rendszert célszerű kialakítani. Ez az államműködés közjót szolgáló átalakításában értelmezésünk szerint nem jelentheti azt, hogy egyes településeken megszűnik az államigazgatási ügyintézés lehetősége, csak annyit, hogy a települési államigazgatási „pontok” az előfordulás gyakorisága és az ügyintézéshez szükséges szakértelem alapján meghatározott ügyek helyi intézésére teremtenek lehetőséget. A valós térhasználat fókuszba helyezése azt jelenti, hogy olyan, az államműködés legalsóbb szintjét jelentő területi egységek létrehozására van szükség, melyek a ritkábban előforduló, magasabb szakértelmet igénylő államigazgatási ügyek (járási kormányablaknál történő) személyes intézésre azokon a településeken biztosítanak lehetőséget, ahol az állampolgárok jelentős része él, illetve amelyeket más célból (pl. munkahely, bevásárlás, baráti-rokoni kapcsolatok ápolása) is felkeresnek. A valós térhasználat alapján kialakított modern kori járások feladata az, hogy azokon a mai központoktól távoli, periférikus elhelyezkedésű településeken és településcsoportokban is biztosítsák az államigazgatás hozzáférhetőségét, ahol ma csak kevés ügy intézésére van lehetőség, s ahol a hatósági ügyintézés minősége alacsony. A modern kori járások fenti szempontokra tekintettel levő meghatározása révén feltételezéseink szerint

- javul az államműködés méretgazdaságossága;
- csökken az állampolgárok által az államigazgatási ügyek intézésére (beleértve a tájékozódásra) fordított idő és a kapcsolódó utazási költség;
- csökken a jelenlegi központoktól távolabb élő polgárok esélyegyenlőség terén tapasztalható hátránya;

- azzal, hogy a mainál **elérhetőbbé válik az államigazgatás**, csökken az elintézetlen ügyek aránya, javul a szabályozás minősége, erősödik az állam közjót szolgáló jelenléte;
- nő az **állampolgárok állam irányában megnyilvánuló bizalma**.

III. A projekt feladatterve

A projekt kutatási programját öt modul köré szerveztük.

1. modul

A vállalt feladat megvalósítása érdekében **helyzetelemzést és problématerképet készítettünk**. Ennek keretében áttekintettük

- a **járás intézményének magyarországi történetét** a kezdetektől 1983-ig annak érdekében, hogy felvázoljuk, a hazai közigazgatás történetileg változó rendszerében a járások – koronként – milyen szerepet játszottak, s melyek azok a **történeti hagyományok**, melyekhez a modern kori járások kialakítása során kapcsolódni érdemes;
- melyek a jellemzői a modern kori járás intézményéhez hasonló, **LAU 1 („helyi közigazgatási egység”) területi szintű közigazgatási egységeknek a mai Európa országaiiban**, s az elmúlt időszakban megvalósult területi közigazgatási átalakítások során miként változott meg a LAU 1 szintű egységek funkciója, mérete és illeszkedése a közigazgatás egészének rendszeréhez;
- a mai Magyarország területi és helyi közigazgatásának erősségeit és gyengeségeit, valamint felvázoltuk, hogy **1989-et követően a közigazgatás rendszerének problémáira** milyen megoldási javaslatok fogalmazódtak meg, és milyen **átalakítási kísérletek** valósultak meg.

2. modul

Megvizsgáltuk, hogy **milyen elméleti és módszertani alapjai, előzményei vannak** a nemzetközi és a hazai szakirodalomban **az identitás-alapú alsó középszintű társadalmi terek** igazgatási célú kialakításának. A megbízói igények és elvárások (minél erősebb társadalmi támogatottságú, társadalom földrajzilag, szociológiailag is stabil alsó középszintű terekre tegyünk javaslatot) szerint **megvizsgáltuk, hogy milyen tényezők alakítják a helyi társadalmak területi identitását, mely terek bírnak, bírhatnak a mai (és a jövőbeli) Magyarországon identitáshordozó képességgel**, és azt is, hogy ezen vizsgálódások eredményeit milyen mértékben és **milyen módszerek alkalmazásával lehet a járások potenciális központjainak és a hozzájuk tartozó tereknek a lehatárolásakor elkészíteni**.

Koncepciónk összeállításánál a következő szempontokat vettük figyelembe:

- A járások területi lehatárolása vegye figyelembe a meglévő hagyományokat, a térhasználati szokásokat és ehhez kapcsolódóan a területi identitás adottságait (**identitás**).
- A járási kormányablakok telepítése tegye lehetővé, hogy a polgárok a hivatali ügyintézés lehetőségéhez gyorsan és egyszerűen, megközelítőleg azonos eséllyel hozzáférjenek (**megközelíthetőség**).

- Olyan területi léptékű alsószintű igazgatási egységek jöjjenek létre a település és a megye szintje között, ahol a telepített feladatok méretgazdaságos elvégzésére van lehetőség (**méretgazdaságosság**).
- A járások kialakítása vegye figyelembe az országon belüli településszerkezeti különbségeket, az egyes nagytérségek sajátosságait (**településszerkezet**).
- A járásrendszer bevezetése ne állítson akadályt a településverseny elé, biztosítsa a térszervező funkciókat betöltő települések fejlődését, és lehetőség szerint járuljon hozzá az ország leszakadó térségeinek felzárkóztatásához (**településverseny**).
- Az átalakítást a létező lehetőségek közül a legalacsonyabb költségű kiválasztásával valósítsa meg (**költségtakarékosság**).

Munkánk során a **társadalmi identitás alapú alsó középszintű igazgatási egységek kialakításának koncepcióját készítettük el**, e mellett azonban nem feledkeztünk meg arról, hogy az igazgatási terek lehatárolásának egyéb szempontjai is vannak. Az általunk ajánlott koncepcióban **az identitás alapú megközelítés mellett figyelembe vettük a társadalmi terek vertikális és horizontális tagolódásának törvényszerűségeit**, megfelelő súllyal szerepeltettük a **kialakult térkapcsolatokat, közlekedési viszonyokat, a településszerkezet tárgyi és szociális infrastrukturális adottságait**, a dokumentálható **szociokulturális és igazgatási hagyományokat, a megközelíthetőséget**, vagy éppen a telepítendő **államigazgatási infrastruktúra feladat- és hatáskörökhöz rendelt méretgazdaságossági szempontjait**. Az alsó középszintű (járási) igazgatási terek lehatárolásával kapcsolatos munkák során tehát figyelembe vettünk és alkalmaztunk is minden lehetséges, hasonló feladat teljesítése esetén korábban is alkalmazott szempontot és módszert, ezeket azonban a korábbi kísérletekhez képest újnak mondható, identitás-alapú koncepció köré szerveztük.

Bár ez nem képezte a megbízás tárgyát, a koncepcióban vázolt javaslat által valamilyen módon **érintett társadalmi terek jövőbeli lehetséges feladatairól is szoltunk**.

Mivel a feladatterv készítésekor, a szerződés aláírásának időpontjában, valamint a vonatkozó munkafázis **készítésekor nem rendelkezünk részletes információkkal a leendő járások pontos feladat-, és hatásköri jegyzékével, kapacitásukkal, és a kialakításukra fordítható források nagyságával kapcsolatban**, ezért a központok meghatározásához és a kapcsolódó terek lehatárolásához használt modellezés során több változat elkészítését tartottuk szükségesnek. Az egyes opciók kialakítása során a koncepció lényegét jelentő **központ választási szempontok** (minél **strukturáltabb és nagyobb vonzerővel rendelkező** központok legyenek) mellett figyelemmel voltunk a potenciális központok **meglévő igazgatási infrastruktúrájának, igazgatási hagyományainak** meglétére is.

A koncepció elkészítéséhez felhasználtuk a korábban hasonló célból folytatott munkák publikált eredményeit, a téma jeles hazai szakértőitől koncepciónkot további aktuális szempontokkal kiegészítendő háttér tanulmányokat kértünk és kaptunk, számos szakértővel, szakpolitikussal és gyakorlati szakemberrel interjú² készítettünk.

² Balás Endre jegyző, Csatári Bálint, Fábíán Zsolt, Gyenesei István, Hegedűs József, Kákai László, Kiss Pál c. főjegyző, Lamperth Mónika, Pálné Kovács Ilona, Szaló Péter, Szegvári Péter, Virágh Rudolf, Zongor Gábor, ill. a Zala Megyei Kormányhivatalban Rigó Csaba [kormány megbízott], Rummy Krisztina [igazgató] és Stifner Rózsa [főigazgató] (Az interjúkat 2011. március 30. és május 31. között Balás Gábor, Csíte András és Oláh Miklós készítette.)

3. modul

Mivel szakmai megítélésünk szerint a hazai igazgatási terek közjó irányába ható átalakítása nem nélkülözheti a közvetlenül érintettek, vagyis egyrészt az állampolgárok, másrészt a feladatellátással megbízott státuszcsoporthoz tartozó tagjainak szempontjait, véleményét, állásfoglalásait, a projekt keretében véleményvizsgálatokat készítettünk. Ennek során a vidéken élő³ **polgárok reprezentatív mintáját jellemző területhasználati szokásaikról, a területi közigazgatás átalakításában leginkább érintett szervezetek vezetőit pedig a járások kialakításával kapcsolatos elvárásaikról és javaslataikról** kérdeztük meg. A lakossági vizsgálatban 1000 fő vett részt, akiket telefonon keresztül kérdeztünk. A fővárosi és megyei kormányhivatalok vezetői, ill. a jegyzők körében végrehajtott, online véleményvizsgálatunk a **kormányhivatali vezetők 43 százaléka, míg a jegyzők 13 százaléka adott részletes választ kérdéseinkre.**

4. modul

A járások területi lehatárolásához kapcsolódó szakmai javaslataink készítésekor nagyfokú tudományos szabadságot élveztünk. A feladat végrehajtásának kereteit a következő tényezők képezték:

- a járásoknak a jelenlegi megyei beosztáshoz kell illeszkedniük
- vizsgálatunknak csak a vidéki Magyarországra kell kiterjednie, Budapest nem szerepelt elemzésünkben
- olyan előkészítő anyag elkészítését várta a megbízó, amelynek alapján döntési lehetősége nyílik teljesen különböző elemszámú beosztások közül annak függvényében választani, hogy a járási szinthez milyen funkció hozzárendelése mellett dönt.

Ennek alapján **dinamikus modellek készítése mellett döntöttünk**, hiszen csak ezzel a módszerrel volt megoldható annak a bizonytalansági faktornak a kiküszöbölése, hogy a tervezés folyamán bármikor szükség lehet a célértékek módosítására. A feladatot két alapvető részre bontottuk,

- a központok kijelölése, majd a
- központhoz tartozó körzetek kijelölése

alapján jutottunk el a kidolgozott modellekhez.

Munkánk során figyelembe vettük a Bibó-féle alapelveket, és ezeket a feladatnak megfelelő súlyozással építettük be rendszerünkbe. Így központi jelentőségűnek tartottuk a Bibó által is legfontosabbnak aposztrofált **optimális megközelíthetőség elvét**, szemben az egységek arányosságának elvével.

A járásközpontok kiválasztása és a területlehatárolási munkák során **figyelmet fordítottunk a projekt alapkoncepciójának ajánlásaira, az identitás alapú megközelítés, vagyis a polgárok valós térhasználati szokásainak figyelembe vételére.** Törekedtünk arra, hogy olyan modelleket alkossunk, amelyek alkalmasak arra, hogy a különböző számú járások esetén a lehetőségek szerint **minél nagyobb legyen azok aránya, akik eleve a megfelelő gravitációs potenciállal rendelkező járás központok lakói, és minél kisebb legyen azok száma és aránya, akik a központoktól távoli településeken élnek**, vagyis járás központba jutásuk úthossza és ideje meghaladja az ott élők kialakult térhasználati szokásait.

³ A nem Budapesten és nem a megyei jogú városokban élő felnőtt korú népesség.

IV. Főbb kutatási eredményeink

1. Történeti elemzés⁴

A történeti feltáró munka során megállapítottuk, hogy noha a **kora újkori magyar vármegye** a Magyar Királyság rendi önkormányzati intézménye volt, működésére nem a központi hatalommal való szembenállás volt elsősorban jellemző, hanem a **központi rendeletek** (uralkodók, nagybírák, kormányiszervek parancsainak, utasításainak) **végrehajtása**, az adóztatási, militáris/katonai funkciók ellátása, a helyi épített (utak, hidak) és természeti környezet (vízrendészet), valamint a társadalom stabilizálása. Ennek a rendi (modern szóval: önkormányzati) intézménynek a **közigazgatási egysége volt a szolgabírói járás, az a legkisebb területi egység, melyen keresztül a mindenkori állam érdekeit eljuttathatta az egyes települések szintjére** (mezővárosok, falvak, puszták). Egyértelmű **kettősség jellemzi a szolgabíró és a szolgabírói járást** is: a **központi hatalom utasításainak a végrehajtója**, miképpen – döntően a 19. század első felének helyi politikai küzdelmeiben – a **helyi rendi érdekek összegyűjtője**, közvetítője is lehetett. Az állam részéről a járás volt a legalsó közigazgatási szint, ez alatt/mellett az önkormányzatiság szervezetei működtek. A történeti kutatások eredményei szerint **Magyarországon minden időben a megye volt az egyetlen, a község és az állam közé eső középhatóság, a járás mindvégig megmaradt a megye jogalanyisággal nem bíró hivatali területének.**

A **reformkortól kezdődően** egészen a legújabb időkig valamennyi közigazgatási rendezésnek az volt a **kiinduló alapkérdése**, hogy **az egyes igazgatási szintek mekkora autonómiát kapjanak**. Az önkormányzatiság és központi akarat képviselői arányának és tartalmának meghatározása körül zajlott a legtöbb vita, ami **korszakoktól függetlenül a nagyobb állami beavatkozás javára, egyben az önkormányzati önrendelkezés kárára dőlt el**. E tekintetben tehát meglehetősen hasonlóság mutatkozik a rendi világ, a dualista, s általában a polgári korszak, de a kommunista diktatúra időszaka között is.

Egy másik, korszakokon átívelő **régi tradíciója a magyar közigazgatásnak**, hogy a **városi jogú településeket, ezen belül pedig különösen a nagyvárosokat környezetükből kiragadva kezeli, ami rendi jellegű enklávékat eredményez**. Miként egykor a szabad királyi városok, úgy emelkednek ki környezetükből később a törvényhatósági jogú városok, majd 1950 után a megyei városok. Az 1848 előtti nagyobb, valódi önkormányzatisággal bíró mezővárosokra a főszolgabíró hatóköre legfeljebb formálisan terjedt ki, ami tovább élt a polgári korban is: a rendezett tanácsú városokra (1929 után megyei városokra) a járás fennhatósága nem terjedt ki, őket a megye közvetlenül felügyelte. Ugyanez a felosztás figyelhető meg 1950-t követően a járási jogú város kategóriájának bevezetésével. E **szegmentált gondolkodásmódot a 20. században egyaránt kárhoztatta a magyar közigazgatás tudomány két legnagyobbja, Magyary Zoltán és Bibó István is.**

⁴ A jelen fejezet megállapításainak forrása: Dominkovits Péter – Horváth Gergely Krisztián [2011]: A szolgabíráktól a járási hivatalokig – a járások története Magyarországon a 13. századtól 1983-ig. In: Csíste András – Oláh Miklós szerk.: „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 16-74.

A területiségről való gondolkodásban tetten érhető, radikális változtatásokat is túlélő fixációk mellett **a főszolgabíróhoz, majd a járáshoz telepített feladatok, ügyek nagymértékű állandósága mutatható ki.** A rendi és polgári hatásköröket összevetve folyamatos bővülést látunk, de szinte valamennyi korábbi feladatkör valamilyen formában később is megtalálható a főszolgabírák feladatai között. **A járási szinten összefutó rendkívül sokféle feladatkör összességében jól illeszkedett a társadalomtervezéssel operáló kommunista gazdaság- és közigazgatási politikába is.** A tanácsrendszerrel járási szinten is létrejövő tanácsok – lévén, hogy a gyakorlatban semmiféle önkormányzatiságot nem képviseltek – összességében egyáltalán nem veszélyeztették az államnak a korábbiakhoz képest is tovább erősödő centralizációs törekvéseit.

2. Európai összehasonlító vizsgálatunk eredményei⁵

A **járásnak** megfeleltethető területi szint (az EU területi beosztási rendszerét nézve a LAU 1 szint) tekintetében **kontinensünkön sokszínű** a kép. Az **átlagos lélekszám (és terület) alapján nagyon különböző átlagméretű** LAU 1 egységeket találunk országonként, a 20 ezer főstől a közel 200 ezer fősig. Funkcióit tekintve, **léteznek pusztán statisztikai adatgyűjtési célú, tervezési-fejlesztési célú, államigazgatási funkciójú, illetve választott önkormányzattal is rendelkező egységek.**

Azokban az országokban, **ahol** értelmezésünk szerint **nincs járási szint** (azaz nincs 25 és 150 ezer fős átlagméret közé eső és nem legalsó közigazgatási területi szint) **markáns regionális és települési vagy községi szint található:**

- ilyen a fragmentált önkormányzati rendszerrel bíró Románia, Horvátország és Olaszország;
- azok az országok, ahol a legalsó önkormányzati (községi) szint átlagméretben (kb. 20 ezer fő) közel áll az önkormányzattal rendelkező kisebb járásokhoz (Lettország, Belgium);
- azok az országok, ahol a legalsó önkormányzati (községi) szint átlagmérete „közepes méretű járásnak” feleltethető meg, mint pl. Macedónia, Montenegró, Bulgária, Szerbia, ill. Svédország, Hollandia, Görögország, Dánia, Írország, sőt ha részönkormányzat is létrehozható alatta, akkor már valamiféle önkormányzati járásról beszélhetünk (Litvánia). Ezen országok esetében vagy nincs LAU 1 szint megjelölve a NUTS-jegyzékben, vagy ha igen, akkor a községi szintet találjuk, kivéve Írországot.

Lengyelország és Portugália alkotják azon európai országok csoportját, ahol a járási szintű egységek **választott önkormányzattal** rendelkeznek, s ahol a járás **alatt még van helyi önkormányzati szint.** Az Egyesült Királyság is ide lenne sorolható, ám esete inkább átmenet, mivel a járási szint alatt lévő területi szint besorolása nehézkes, a közjogi berendezkedés szempontjából nem igazán tekinthető helyi önkormányzatnak.

⁵ A jelen fejezet megállapításainak forrása: Szabó Pál [2011]: Járások Európában – európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In: Csire András – Oláh Miklós szerk.: „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. HÉTFÁ Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 113-171.

Számos európai országban **a járásnak megfeleltethető területi szinten választott önkormányzattal nem rendelkező közigazgatási egységeket** találunk:

- Szlovéniában, Ukrajnában, Észtországban, Szlovákiában, Csehországban, ill. Svájcban, Ausztriában és Cipruson államigazgatási funkciókkal felruházott, közepes méretű járasok működnek;
- Franciaországban és Németországban csak 150 ezer főt meghaladó átlaglakosságú „nagyjárások” működnek; előbbinél csak államigazgatási funkciókkal vannak felruházva az egységek, utóbbinál önkormányzattal is bírnak;
- Norvégiában és Finnországban csak tervezési-fejlesztési célú egységek működnek a járás szintjén;
- Luxemburgban, Máltán és Liechtensteinben a járási méretű területi szinten csak statisztikai adatgyűjtési funkcióval rendelkező területi egységek vannak;
- Míg Spanyolországban régióként eltérő funkciójú járasokkal találkozunk.

[1. táblázat: A járásnak megfeleltethető területi szintek funkciói Európa országában]

Ország	Önkormányzati község	Önkormányzati járás	Államigazgatási járás	Fejlesztési célú járás	Statisztikai célú járás	Járás átlagos népesség-mérete kb. (fő)
Románia	(Comuna (2860))					(8 ezer)
Horvátország	(Općina, grad (556))					(8 ezer)
Lettország	Pašvaldības (119)					20 ezer
Macedónia	Opštini (84)					25 ezer
Montenegró	Opština (21)					30 ezer
Bulgária	Obstina (263)					30 ezer
Szerbia	Opština, gradovi (190)					50 ezer
Litvánia	Savivaldybės (60)					55 ezer
Lengyelország	(Gminy (2478))	Powiat (379)				100 ezer (15 ezer)
Szlovénia	(Občina (210))		Upravne enote (58)			35 ezer (10 ezer)
Ukrajna			Rajon (669)			70 ezer
Észtország			Maakond (15)			90 ezer
Szlovákia			Okres (79) Obvod (50)			70 ezer 110 ezer
Csehország			Okres (77) ORP (205)			135 ezer 50 ezer
Olaszország	(Comune (8101))					(7 ezer)
Belgium	Gemeenten/ Communes (589)					20 ezer
Svédország	Kommun (290)					30 ezer
Hollandia	Gemeente (443)					40 ezer
Görögország	Dimoi (325)					35 ezer
Dánia	Kommune (98)					55 ezer
Írország	County (34)					130 ezer
Egyesült Királyság	LECs, Districts (443)					140 ezer
Portugália		Concelhos (308)				35 ezer
Svájc			Bezirke/ District (166)			45 ezer
Ausztria			Politische Bezirke (99)			85 ezer
Ciprus			Eparchies (6)			135 ezer
Franciaország			(Arrondissement (342))			(190 ezer)
Németország			(Kreis (429))			(190 ezer)
Izland			Sýslumaður (26)		Landsvædi (8)	12 ezer (40 ezer)
Norvégia				Økonomisk region (89)		50 ezer
Finnország				Seutukunnat (70)		75 ezer
Liechtenstein					Landschaften (2)	16 ezer
Luxemburg					Canton (12)	40 ezer
Málta					Distretti (6)	70 ezer
Spanyolország					(Comarca)	

Európában a **járási mérettartományba eső szintek, azaz a 25 és 150 ezer fős átlagméret közé eső legalsó vagy nem legalsó közigazgatási szintek száma gyarapodott az elmúlt évtizedekben.** A területszervezési reformok kisebb része a **hivatali ügyintézés elérhetőbbé tételére irányult, míg nagyobb részük a közszolgáltatások költséghatékonyabb, nagyobb méreteken történő megszervezésére.** Az átalakítások nyomán **az alapszintű (LAU 2 szint) közigazgatási egységek számát számos helyen csökkentették,** aminek háttérében egyrészt a gazdasági hatékonyság állt: összehangolni és optimalizálni a szolgáltatások kapacitását és az ellátott népességet. Másrészt cél volt, hogy a társadalmi-gazdasági átalakulásból eredően **növekvő elvárásoknak megfelelni tudó rendszert alakítsanak ki, azaz magasabb színvonalú, hatékonyabb közigazgatás jöjjön létre.** Több ország esetében az is célja volt a területszervezési reformoknak, hogy a nagyobb méretűvé tett **önkormányzat megfelelővé váljon a hatalmi decentralizációra, azaz meglegyen a biztos háttér újabb átadott/átvállalt feladatok teljesítéséhez.** Ugyanakkor néhol **megfigyelhető a dekoncentráció, az államigazgatás** korábbinál **alacsonyabb területi, járási szinten történő kiépítése,** hogy a hivatali ügyintézés lehetősége mind fizikailag, mind pedig szellemileg közelebb kerüljön az állampolgárhoz. Lényeges kiemelni, hogy egyes országoknál e célok megvalósítása a teljes területi közigazgatási rendszer átalakításával járt együtt.

3. A területi közigazgatás 1989 utáni magyarországi átalakításának tapasztalatai

3.1. Dokumentumelemzés⁶

A rendszerváltoztatás meghatározó szereplői Magyarország 1989-1990-es átalakításában az **unitárius, centralizált állammodell**t követték. A magyar **közigazgatás rendszerében ennek folyamánként erős jogosítványokkal rendelkező központi és helyi (települési) szint, ill. rendkívül gyenge területi szint (megye) jött létre.** A szerkezet főbb elemeiben, az elemek kapcsolódásában és problémáival (alacsony hatékonyság és az együttműködés hiánya) egészen **napjainkig fennmaradt és működőképesnek bizonyult.** A **működőképesség helyi biztosításához** nagyban hozzájárult, hogy a **települési önkormányzatiság valós és – elsősorban a kisebb településeken – egyedüli helyi társadalomszervező erőnek** bizonyult.

A közigazgatás Alkotmányban nevesített kiemelt fontosságú szereplője, a **megyei önkormányzat (közgyűlés) kevés jogosítvánnyal** és közigazgatási eszközzel rendelkezik. A **megyei önkormányzatsnak ráadásul nem részei** a megye társadalmi-gazdasági életében meghatározó szerepű **nagyvárosok.** A **területi szolgáltatások állampolgári kontrollja így alig érvényesül,** hiszen egyrészt a szolgáltatásnak helyet adó település vezetését nem a szolgáltatásokat igénybe vevő térség polgárai választják, másrészt pedig a megyei jogú városokban élők nem vesznek részt a megyei önkormányzatok tagjainak kijelölésében.

A gyenge megyei önkormányzatok mellett **erős jogosítványokkal rendelkező, és az idők folyamán egyre erősödő, középszintű államigazgatás jött létre** (centrális alárendeltségű állami szervek területi dekoncentrált egysége – területi államigazgatási szerv). Az egyes ágazatok **területi lehatárolása egymáshoz azonban alig illeszkedik,** az illetékességi területek

⁶ A jelen fejezet megállapításainak forrása: Csité András – Kiss Gábor [2011]: A területi és helyi közigazgatás elmúlt húsz éve – reformkísérletek és szakértői elképzelések. In: Csité András – Oláh Miklós szerk.: „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közelről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. HÉTFÁ Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 75-112.

rendezetlenek, a szereplők közt **hatásköri átfedések** vannak. Ennek következtében a területi és helyi **közigazgatást fragmentált, összehangolatlan és egymással konkuráló tevékenység ellátás** jellemzi, aminek **alacsony hatékonyságú** működés a következménye.

Az 1990 utáni közigazgatási rendszer helyi működésében és működtetésében a **jegyzőknek** jutott az egyik kiemelt szerep, hisz nemcsak a **helyi önkormányzatok működésével kapcsolatos feladatok** végrehajtásában vesznek részt, hanem törvény vagy kormányrendelet által megállapított **országos államigazgatási feladat helyi irányításában és végrehajtásában, államigazgatási hatósági hatáskörök** gyakorlásában is. A települési jegyző így a mai magyarországi közigazgatásban elsőfokú általános hatáskörű államigazgatási szerv is.

A **jegyzői státuszt** azonban **kettősség** jellemzi: egyrészt a **képviselőtestület nevezi ki** (így anyagi és állományi függőségben van), másrészt **jogszabályi kötelezettségei az államigazgatási feladatok ellátásához, a polgármester és testületi döntések feletti törvényességi ellenőrzéséhez és az önkormányzati intézmények működésének szakmai ellenőrzéséhez kötik**. E kettős jellegből fakadóan számos településen a jegyző felmentésével végződő **konfliktus** jött létre a testület többsége és a jegyző között, aminek jelentőségét a jegyzői állásokban mutatkozó jelentős fluktuáció, a betöltetlen jegyzői állások magas száma mutatja. A polgármestereken és képviselőikön keresztül jelentkező **partikuláris – legtöbbször gazdasági – érdekek** számos esetben még a jegyzői munkában is **erősebbnek bizonyulnak a szakmaiság és törvényesség értékeinél**. A jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskörök egy része kimondottan olyan, amelyek esetében a szakmaiság és a törvényesség érvényesüléséhez indokolt lenne ezek dekoncentrált szervezetekhez történő áttelepítése.

Az önkormányzati és az állami feladatmegosztás ma nem megfelelően tisztázott, s 1990 után a **helyi önkormányzatok** (ill. a jegyzői államigazgatás) feladat- és **hatásköreinek folyamatos bővítése** volt megfigyelhető. A hatáskörök telepítése azonban nem differenciáltan, az önkormányzatok képességeinek megfelelően történt, és **nem társult a finanszírozás hasonló mértékű növekedésével**, ami forráshiányt, likviditáshiányt valamint nem megfelelő minőségű feladatellátást generált.

A nagyszámú, az idő előre haladtával növekvő jegyző által gyakorolt államigazgatási **feladat egy része nem oldható meg szakszerűen, gazdaságosan minden településen**, mert ritkán fordul elő, vagy mert speciális szakértelmet, illetve kiemelt technikai feltételeket igényel. Ez különösen **az aprófalvas térségekben** jelent problémát, ahol a **rendszerátváltoztatás óta folyamatosan küzdenek az államigazgatás és a közszolgáltatások megfelelő minőségű megszervezése érdekében**. A mai közszolgáltatási rendszer így esélyegyenlőségi problémákat vet fel, **igazságtalanságokat** hordoz, településenként, térségenként nagyon eltérő minőségű a szolgáltatás.

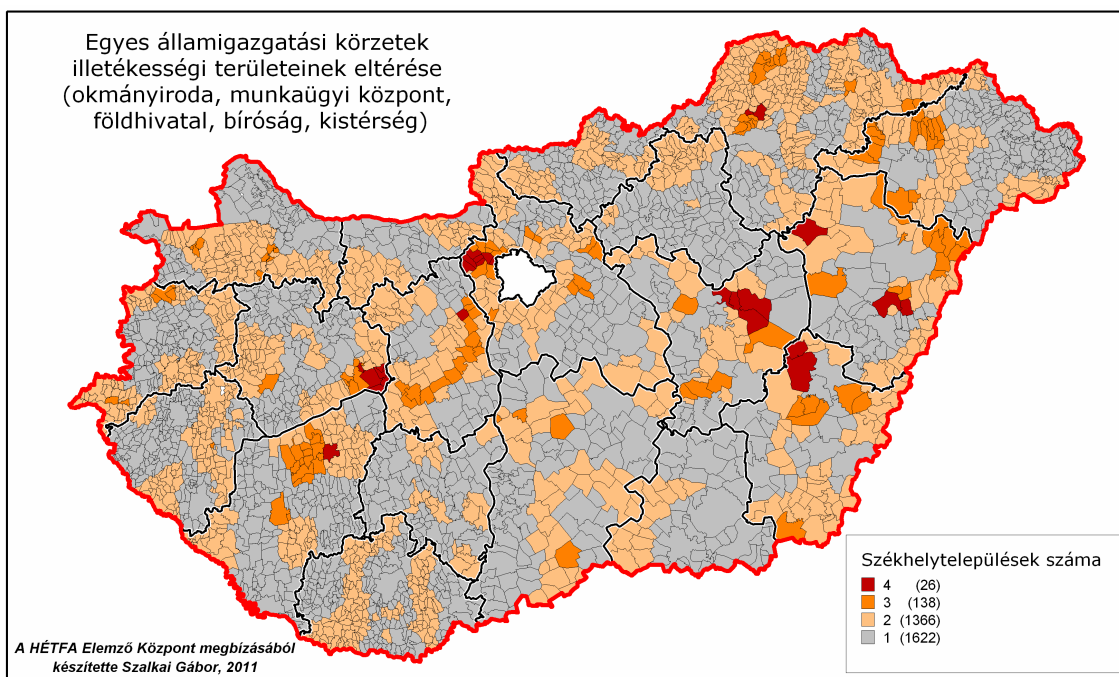
A közigazgatás fentiekben jelzett problémáinak megoldásában, a rendszer átalakításában az elmúlt két évtizedben **nem a hatékonysági, a társadalmi költségeket optimalizáló megfontolások játszották a főszerepet**, hanem a hiányzó jogalkotói felhatalmazás teremtette **kényszerek és pótmegoldások**. Megfelelő parlamenti konszenzus hiányában a **területi és helyi közigazgatás rendszerének és folyamatainak alakulását a közpénzügyi lehetőségek** (forrásellátottság és felhasználási szabályok), az **Európai Unió vélt vagy valós elvárásai** és az **érintett érdekcsoportok pillanatnyi erőviszonyai** befolyásolták. A két jelentősebb reformkísérlet (regionális önkormányzatiság és a kistérségi közigazgatás rendszereinek megteremtése) kidolgozóinak nem volt meg az átalakításhoz szükséges politikai

támogatottságuk, így – a fenti okok összessége miatt – **2010-re fragmentált struktúra** alakult ki a területi közigazgatásban.

Az **alsó középszintű igazgatásban egyszerre vannak jelen a különböző illetékességi területű (dekoncentrált szervek alá tartozó és a jegyzői) államigazgatási körzetek valamint a közszolgáltatások térségi szervezését megvalósító és területfejlesztési önkormányzati társulások.** Az államigazgatási feladatok alsó középszintű ellátására vonatkozó területi lehatárolás két típusa alakult ki: egyrészt a **különböző centrális irányítású szervek államigazgatási-feladatellátási körzetei**, amelyek területén a szervezet egységei vagy alkalmazottjai a dekoncentrált szerv szakmai alárendeltségében feladataikat ellátják. A **másik csoportot a jegyzői államigazgatási feladatok ellátására létrehozott körzetek és társulások** jelentik. A jegyzői feladatok ellátására az önkormányzati törvényből adódóan a települések hatósági igazgatási társulásokat és körjegyzőségeket hozhatnak létre, ebből adódóan ezek határai állandóan változhatnak. Bizonyos olyan jegyzői feladatokat illetően, amelyeket az egyes kisebb települési önkormányzatok önerőből nem képesek ellátni (pl. okmányiroda, gyámügy), jogszabályokban alakították ki körzeteket, ahol a körzetközpont település polgármesteri hivatalában látják el az adott feladatot. Az **igazgatási társulások kialakításával így az önkormányzatok az államigazgatási feladatokat ellátó, tőlük független feladat- és hatáskörhordozó jegyző hatáskör-hordozási lehetőségét, illetékességi területét is befolyásolják.**

2002 után átfogó kísérlet történt az eredetileg statisztikai adatgyűjtési célokat szolgáló kistérség intézményének általános alsó középszintű közigazgatási egységgé tételére, az államigazgatási körzetek és az önkormányzati társulások illetékességi területeinek kistérségi lehatároláshoz igazítására. Ez a **kísérlet azonban csak részlegesen bizonyult sikeresnek**, részben a parlamenten belüli konszenzus, még inkább az érdekelt önkormányzati és ágazati szereplők közti megegyezés hiánya miatt. Az egyes szakigazgatási szervek illetékességi területeinek inkonzisztenciáit jól illusztrálja a következő térkép.

[1. térkép: Egyes államigazgatási körzetek illetékességi területeinek eltérése 2010-ben]



Az elmúlt két évtizedben néhány olyan **körzetközponti település** is jelentős fejlődést mutatott fel, amelyek – megfelelő gazdasági potenciál hiányában – **versenyképességüket a közigazgatás és a közszolgáltatások magas minőségű térségi megszervezésére** (pl. okmányiroda) építették. E gyakran kisebb méretű települések – részben helyi erőforrásokból – olyan közigazgatási és más közszolgáltatást is fejlesztettek, ami méretgazdaságossági szempontból nem minden esetben volt indokolt.

3.2. Kormány- és köztisztviselői véleményvizsgálat⁷

A kormány- és köztisztviselő körében végrehajtott véleményvizsgálat eredményei szerint az elmúlt 21 év közigazgatását a **kormány- és köztisztviselők több mint háromötöde kedvezően ítéli meg**. A leginkább pozitív fejlemények között a **települések önállósodását, az önkormányzatiság létrejöttét és a decentralizációt** tartják számon. Szintén sokan fogalmazták meg, hogy az **ügyintézés színvonalában jelentős javulás** következett be, erősödött a hivatalok ügyfélközpontúsága, javult az elektronikus ügyintézés lehetősége.

Ami az időszakot jellemző **kedvezőtlen változásokat** illeti, válaszadóink szerint ezek a következők voltak:

- **Szervezeti instabilitás:** a regionális, megyei és kistérségi szervezetek létrejötte, gyakori átalakulása, szervezetek összevonása és szétválasztása.
- **Túlbürokratizáltság és jogszabályi instabilitás:** a közigazgatási eljárások túlszabályozottsága, gyenge minőségű és gyakran változó jogszabályok.
- **A feladatellátás alulfinanszírozottsága,** ami elsősorban a jegyzőkhöz telepített feladatok ellátására vonatkozik.
- **Szétaprózottság:** túl sok a települési önkormányzatok száma, az önkormányzatok közti együttműködés ösztönzőinek hiánya, gyengesége.
- **A köztisztviselői életpálya presztízsvesztése** a 2000-es években, a bérezés és a feladatvégzés közti összhang megbomlása.
- **A jegyzői státusz problémái:** a helyi parciális politikai érdekek és a jegyző által képviselt szakmaiság és elfogulatlanság konfliktusai.
- **„Túlpolitizáltság”:** a mindennapi közigazgatási feladatellátásban és a vezetők kiválasztásában is megjelenő pártpolitikai befolyásoltság.

⁷ A jelen fejezet megállapításainak forrása: Csizsák András – Pogonyi Csaba [2011]: A kormány- és köztisztviselői vizsgálat eredményei. In: Csizsák András – Oláh Miklós szerk.: „Stabilitás, szakmaiság, megbecsülés” A lakossági, valamint a kormány- és köztisztviselői véleményvizsgálat eredményei. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 59-116.

4. A társadalmi térhasználaton alapuló járáslehatárolás koncepciója

4.1. Az alsó középszintű igazgatási terek lehatárolásának szempontjai⁸

A hazai közigazgatás tudomány és a területi kutatások szakértői szerint a **magyarországi közigazgatás rendszerének hatékony működéséhez szükség van a település és a megye közti, alsó középszintre**. Az elmúlt húsz évben az alsó középszint kiépítésének **két-két hasonló logikájú megoldása merült fel az igazgatási és a közszolgáltatási oldalon**. Az igazgatási feladatoknál az államigazgatási adminisztratív körzetek modellje valamint az önkormányzatok önkéntes hatósági igazgatási társulásán alapuló modell, a közszolgáltatás-szervezési feladatoknál pedig egyrészt a társuláson alapuló modell, másrészt az ágazati törvények feladat meghatározásában a településméret szerinti feladat ellátási kötelezettség. Mindkét megközelítésben megtalálható egyrészt az illetékességi terület kormányzat általi meghatározásának modellje, másrészt pedig az önkéntes társulások résztvevői köre által meghatározott illetékességi rend.

Az 1990 utáni területi és helyi közigazgatási reformok és **reformkísérletek tapasztalatai** azt mutatják, hogy **alsó középszinten** (önkéntes, ill. többcélú önkormányzati társulások, kistérség, hatósági igazgatási társulások, dekoncentrált szervek illetékességi körzetei) **nagyon nehéz olyan területi keretet meghatározni, ami alkalmas lenne az államigazgatási, a közszolgáltatás-szervezési és a területfejlesztési funkciók együttes és kielégítő ellátására**. Ennek egyrészt az országon belüli **településszerkezeti különbségek** az okai, amiből az következik, hogy az az alsó középszintű területi egység, ami alkalmas lehet az aprófalvas térségek szervezésére és ellátására, már nem alkalmas keret sem az alföldi mezővárosias térségek szervezésére, sem a városhiányos, perifériális térségekre. Másrészt a **településszerkezetben jelen levő mozgások**, egyes települések, településközösségek városiasodási ambíciói és ezek politikai megjelenése, nagyban megnehezítik az állandó többfunkciós alsó középszintű terek kialakítását.

Álláspontunk szerint Magyarországon az elmúlt évtizedekben **nem teljes mértékben feleltethetők meg egymással az alapvető közfeladat ellátó (ezen belül az államigazgatási), és az identitáshordozásra alkalmas társadalmi terek**. Hangsúlyosan **vonatkozik ez** a szerves gazdasági és társadalmi tartalmakkal nem jellemezhető **területfejlesztési statisztika terekre** (NUTS 2), melyek szintjén jelentős forrás kihelyezési tevékenység történik, illetve **az alsó középszintre**, ahol **eltérő központokkal és területeken erősen fragmentált, az állampolgárok számára alig követhető állami és önkormányzati feladatellátás történik**.

Ennek okait annak tudjuk be, hogy **a történelmi folyamatok alakulása Magyarországon nem kedvezett a szerves fejlődésnek, a gazdasági és társadalmi intézmények korábbi generációk tapasztalataira épülő kialakulásának**. Értelemszerűen ez mondható el a politikai és az igazgatási terek, struktúrák és szervezetek alakulásának módjáról is. A tanácsrendszert követő 1990-es rendszerváltás sem váltotta be e tekintetben a hozzá fűzött reményeket. A szabad választások eredményeképpen felálló kormányok a vélt és/vagy valós globális, és

⁸ A jelen fejezet megállapításainak forrása Oláh Miklós – Csíste András [2011]: Koncepció és ajánlások az államigazgatási járások kialakításához. In: Oláh Miklós – Csíste András szerk.: Szempontok és javaslatok az alsó középszintű igazgatási terek identitás alapú kialakításához. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 9-29. ill. Oláh Miklós, Dombi Gábor és Retz Tamás [2011]: Lakossági térhasználati szokások és vélemények a járások bevezetéséről. In: Csíste András – Oláh Miklós szerk.: „Stabilitás, szakmaiság, megbecsülés” A lakossági, valamint a kormány- és köztisztviselői véleményvizsgálat eredményei. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 13-58.

európai trendeknek való túlzott megfelelés politikája mellett tipikus **önkorlátozó mechanizmusokat építettek be a szakpolitikákba, kétharmados törvényekhez kötve több szakpolitika megváltoztatásának lehetőségét, jelentős mértékben és időre korlátozva a mindenkori kormány, s ezzel Magyarország mozgásterét, nemzetközi versenyképességét.**

Az elmúlt 20 éves halogatás, illetve az ezzel párhuzamos „**lopakodó regionalizáció**” a területi középszinten a hagyományos, szerves struktúrák meggyengülését, részbeni kiüresítését és az újonnan, mesterségesen létrehozottak működésének alacsony hatásfokát, elégtelen feladatellátást, továbbá a problémák torlódását idézte elő. Az egymást követő kormányoknak úgy sikerült fokozatosan legyengíteni a megyei intézményeket és a területi önkormányzatiságban rejlő intellektuális aktivitást, kapacitásokat és lehetőségeket, hogy valójában képtelenek voltak helyettük alkalmasabbakat, vagy akár csak ugyanolyan alkalmasat teremteni az erre kiszemelt statisztikai fejlesztési régiók, illetve a kistérségek szintjén.

E folyamat eredményeképpen **összességében megnőtt a feladatellátás centralizáltsága, és eltűnőben vannak az identitáshordozásra alkalmas társadalmi terek és intézmények Magyarországon.** Ennek következtében **jelentős mértékben terhelhetetlenek az alsó és a középszintű önkormányzati keretek és intézmények Magyarországon.**

Meglátásunk szerint társadalmilag elfogadott, stabil igazgatási terek csak a valódi társadalmi szükségletek és viszonyulások figyelembe vételével hozhatók létre, **koncepciónk sarokköveinek egyike** (a szokásos igazgatásszervezési, méretgazdaságossági, stb. szempontok mellett) **ezért az emberek preferált térhasználati szokásainak megismerése és az igazgatási terek kialakítására tett javaslatok során történő felhasználása.** A társadalmi identitás jellemzőinek megismerése ugyanis nem önmagáért való hasznavehetetlen, mellékes, tehát felesleges dolog, olyan, amivel nem kell számolni. Egyik dimenziója, a térséghez kötődés, a területi identitás területlehatárolás során történő figyelembe vétele **meglátásunk szerint a létrehozott társadalmi terek fenntarthatóságának záloga.**

Szűcs Jenő nyomán⁹ bárminemű térséghez kötődést területi identitásként értelmezünk, melynek két változatát különböztetjük meg. Ezek egyike a konkrét helyismereten és személyesen megélt viszonyokon, vagyis a *megismerésen nyugvó szülőföldszeretet*, (a másik pedig a szimbólumok ismeretén és interiorizálásán nyugvó, alapvetően *emotív elemekre épülő hazaszeretet, vagy a nemzeti identitás*).

A területi identitást a társadalmi kötődés részének tekintjük, melynek kialakulásában és ápolásában - szocializációs mechanizmusokon keresztül érvényesülő – kognitív és emotív, illetve konatív (elégedettségi) elemek bonyolult szövete játszik szerepet. A térséghez kötődésben markáns szerep jut a rokonsági, szomszédsági, munkahelyi kapcsolatoknak, a tulajdonlás tényének és mértékének, a lakásminőségnek, egyéb egzisztenciális (megélhetési) szempontoknak, valamint a természeti és az épített környezet minőségének, karakterességének, számon tarthatóságának, az adott térkategória politikai-igazgatási stabilitásának, intézményi ellátottságának, és általában az időnek, a hagyományok meglétének, és a „gyökerek” hosszúságának. Attól függően, hogy ezek tényezők milyen területi metszetben hatnak, kötődik az egyén, és a helyi társadalom meghatározó része az őt fizikailag és kulturálisan körülvevő tér kisebb-nagyobb szeptéhez.

⁹ Nemzet és történelem Gondolat, Bp., 1974.

A területi identitás kialakulásában és karbantartásában a személyes és közösségi élmények mellett az adott teret szimbolizáló attribútumok ismertsége és elfogadottsága is szerepet játszik. A területi identitás térbeliségére a helyi társadalom szociológiai minősége is hatással van. Az átlagosnál képzetesebb, magasabb jövedelmű, rendszeres helyváltókat feltételező foglalkozású helyi társadalom nagyobb léptékű terek befogadására predesztinált, ez által nagyobb terekhez való kötődésének kialakulása valószínűsíthető. Az identitáshordozó terek helyi társadalmának térséghez kötődése egyfajta társadalmi tőke is egyben. A területi identitás a fenntartható térségfejlesztés egyik legfontosabb belső erőforrása. Előjelétől és intenzitásától függően katalizálhat előre mutató helyi gazdasági, társadalmi folyamatokat, illetve ilyenek gátjává is válhat.

A közösségek társadalmi térhez való viszonya, és az intraregionális kohézió minősége ad irányt és mértéket a társadalmi aktivitásnak. Erős kötődés esetén nagyobb mértékben, ráadásul jobb minőségben számíthatunk az identitással rendelkező közösségek aktivitására. **A mesterséges, az identitással nem számoló térszervezés olyan szereplőket kényszerít együttműködésre, akiknek nem áll érdekükben az adott térben, kijelölt partnerekkel történő együttműködés, tehát új konfliktusokat keletkeztet.**

Az alsó középszintű terekhez való társadalmi kötődés alapjai az ott élők helyismeretére alapozhatók. Ezek a Szűcs Jenő által is idézett szülőföldszeretet alapjai, vagyis **a személyes és a generációkról generációkra átörökített tapasztalatokra, élményekre, emlékekre épülő identitás.** Ez pedig sehogy máshogy nem szerezhető meg, mint a vonatkoztatott tér rendszeres és alapos ismerete, elsajátítása, vagyis használata, interiorizálása által. **Az identitás alapú alsó középszintű társadalmi terek centrumai tehát azok a központi települések, ahova az emberek önkéntesen és gyakran járnak** hétköznapi ügyeiket intézni, ahova munkába, iskolába, bevásárolni járnak, igénybe veszik a szolgáltatásokat, stb. Ezen **központokhoz akkora társadalmi terek tartoznak, amelyekről ez az önkéntes és gyakori térhasználat ténylegesen és gyakran kezdeményezésre kerül.** Az embereket ezekhez a terekhez kötik rokonsági és munkahelyi, iskolai és kortárs kapcsolataik, gyermek-, és felnőttkori élményeik.

Az identitás alapú alsó középszintű terek (a járások) területi lehatárolásakor tehát ismerni kell a településhálózat gravitációs potenciálja mellett a társadalom valóságos területhasználati szokásait, ezen belül is az igazgatási célú helyváltóztatási hajlandóságát. A rendelkezésre álló lakossági térhasználati szokásokkal foglalkozó kutatások eredményei szerint a népesség térséghez kötődésének mértéke fordítottan arányos a terület nagyságával.

Az alsó középszintű terekkel kapcsolatos társadalmi identitás eddig kevés vizsgálatnak volt tárgya. A **dokumentálatlanság** kettős okra vezethető vissza. E társadalmi tércategóriának intézményrendszeren és **társadalmi emlékezeten belüli viszonylagos stabilitást a járásrendszer adott.** A járások fennállásának időszakából autentikus területi identitás-vizsgálatokról nincs tudomásunk. A járások 1984-es megszüntetését felváltó városkörnyéki igazgatási rendszer is felbomlott 1990-ben, az ezt követő és máig tartó átmeneti korszak pedig nem kedvezett az alsó középszinten történő stabil, kiszámítható feladatellátásnak és intézményesülésnek. A NUTS 4 (LAU 1) szintű, kezdetben csupán területfejlesztési-statisztikai terek száma is gyakran változott (138-ról 175-re), és a feladat-, illetve hatáskörök vonatkozásában sem számolhatunk be stabilitásról. A szakirodalom áttanulmányozása révén azt is láthattuk, hogy mindeddig **megfelelő elméleti és módszertani háttér, illetve ezek rendelkezésre állását siettető politikai, tudományos megrendelés sem állt rendelkezésre e tércategória identitás alapú vizsgálatának elősegítéséhez.**

Az alsó középszintű társadalmi tereket megjelenítő **szimbólumok és tartós attribútumok híján azt kellett megvizsgálunk, hogy a lakóhelyből kiindulva jellemzően milyen területi tulajdonságokkal rendelkezik a helyi társadalom életvitele.** Melyek azok a terek, amelyeket bármely célból (munkába, iskolába járás, rokonlátogatás, térségi közszolgáltatások – egészségügy, gyámügy stb. igénybe vétele – nagybevásárlások, színház-, mozi látogatás stb. – nagy gyakorisággal, rendszeresen használnak az emberek?

A jelen projekt előtti időből rendelkezésre álló és a jelen vizsgálat **kutatási eredményei szerint** a magyar polgárok zöme helyben (a lakóhelye szerinti településen) él, csupán ritkán utazik, és akkor is csak kisebb távolságokat tesz meg.

[2. táblázat: Az adott időszakban utazást egyáltalán nem vállaló polgárok összehasonlító adatai, %]

Időszak, az elmúlt...	18-X évesek, 1997.XI. Veszprém megye ¹⁰	Időskorúak, 1999. IV. Veszprém megye ¹¹	2011-es HÉTFA véleményvizsgálat (nem nagyvárosi 18-x lakosság)
...5 évben	9,2	25,6	15,2
...1 évben	10,2	28,3	13,8
...1 hónapban	21,2	47,9	18,2
...1 héten	33,9	68,0	38,3
...1-2 napban	44,2	80,8	53,0

Okkal feltételezhető, hogy az emberek egyharmada csaknem kizárólagosan a lakóhelye szerinti településen éli az életét, és ez nem feltétlen jelent komfortos, minden korszerű tárgyi és szociális infrastruktúrával ellátott lakóhelyeket.

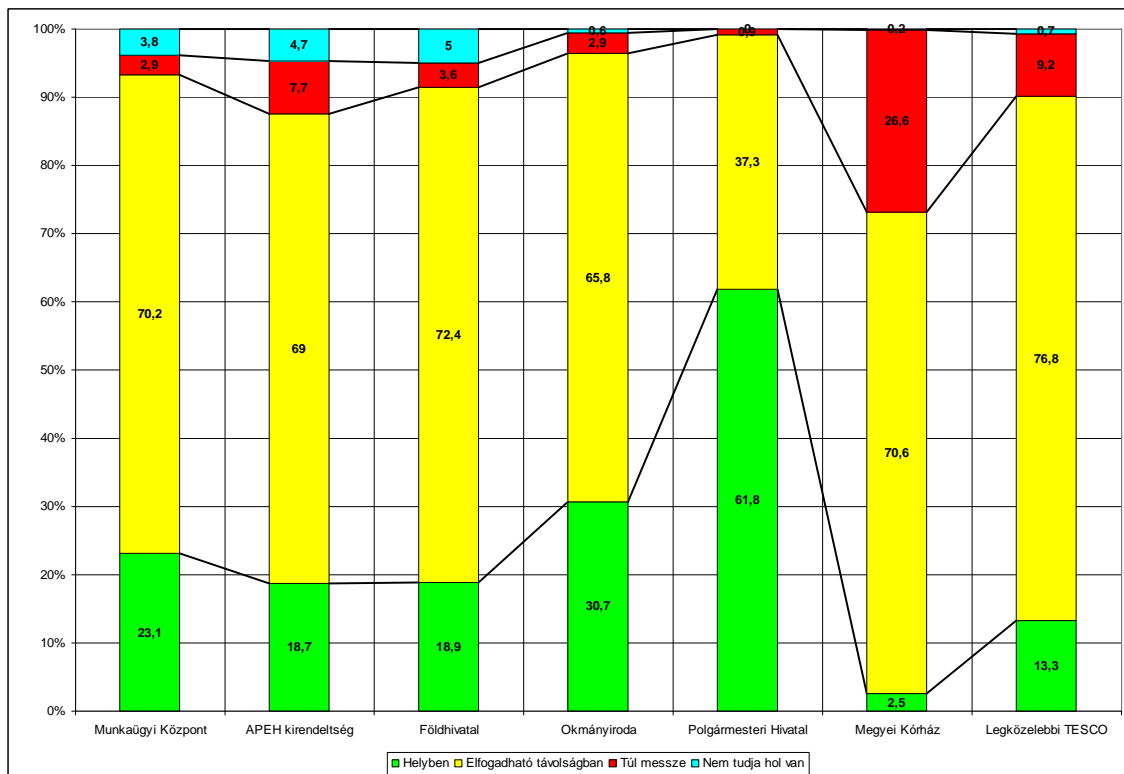
Az emberek többségének meglehetősen statikus életvitelére jellemző, hogy jelenlegi és belátható jövőbeli **elfoglaltságai**, feladatai az adatközlők közel **kétharmadát csupán egyetlen településhez kötik.** Az eredmények szerint a helyhez kötöttség a leginkább az alacsony képzettségű, időskorú lakosokat jellemzi leginkább. A vállalkozók, a tanulók és az értelmiségiek, diplomások csupán egyharmada korlátozza életét egyetlen településre. Megállapítható ugyanakkor, hogy a lakosság egyre több települést és nagyobb távolságokat illető térhasználatára részben kényszer jellemű.

Ami az alsó középszintű igazgatási terek használatát illeti 2011-es lakossági lekérdezésünk eredményei szerint **Magyarország vidéki felnőtt lakosságának** ügyintézési aktivitása inkább mérsékelt, **legmagasabb arányban** a nyilvánvalóan legszélesebb társadalmi bázist érintő **okmányirodai ügyintézés,** legkisebb arányban a földhivatalokban bonyolított, speciális, alapvetően ingatlanügyeletek intézési gyakorisága fejeződik ki.

¹⁰ Forrás: OLÁH MIKLÓS [1999]: Az időskorúak helyzete Veszprém megyében, Comitatus 1999. 9–10.

¹¹ Forrás: lásd előző lábjegyzet

[1. ábra: Fontos intézmények, kórházak, bevásároló központok lakóhelytől számított távolsága- 2011-es HÉTFA lakossági véleményvizsgálat eredményei]



A különböző közhivatalok, hivatalos ügyek intézésére hivatott intézmények, megyei kórházak, illetve lakótelepüléshez legközelebbi TESCO bevásároló központ **távolságát a döntő többség elviselhetőnek**, leküzdhető akadálnak tarja, bár jó néven venné, ha azok közelebb kerülnének lakóhelyéhez. **Kivételt képeznek ez alól a központoktól távol eső, zömmel kistelepüléseken élő időskorúak, akik számára jövedelmi helyzetüknél és egészségi állapotuknál fogva érzékelhető teher a szolgáltató központokba történő utazás.** A térségi feladatellátásra berendezkedő igazgatási infrastruktúrák közül eredményeink szerint **az okmányirodai hálózat megközelíthetőségével és szolgáltatásaival a legelégedettebbek** az emberek.

A **gördülékeny, sikeres, lehetőség szerint gyors ügyintézés érdekében az emberek hajlandók valamilyen mértékű utazást vállalni.** Ehhez a kilátásba helyezett minőségi feltételeknek nyilvánvalóan maradéktalanul teljesülniük kell, ellenkező esetben akár a legkisebb lakóhely és ügyintézési helyszín közötti távolság is aránytalanul nagy lehet a szolgáltatásokat igénybe vevők értékeléseiben, aminek a közhangulatban is könnyen kifejeződő, kedvezőtlen hatásai lehetnek. Az utazási hajlandóság azonban erősen limitált távolságok megtételére vonatkozik. Eredményeink szerint **átlagosan 14 km-t hajlandók utazni az emberek annak érdekében, hogy jó minőségű ügyintézésben legyen részük, lehetőleg egy helyen.**

[3. táblázat: Hány km-t lenne hajlandó utazni a járásközpontba? - 2011-es HÉTFA lakossági véleményvizsgálat eredményei]

	Válaszadók aránya
5 km-t sem hajlandó utazni	9,5%
Max. 5 km-t hajlandó utazni	7,7%
Max. 10 km-t hajlandó utazni	16,7%
Max. 15 km-t hajlandó utazni	28,0%
Max. 20 km-t hajlandó utazni	26,7%
Max. 25 km-t hajlandó utazni	7,7%
Max. 30 km-t hajlandó utazni	3,2%
Akár 40 km-t is hajlandó utazni	0,5%
Összesen	100,0%

A hivatalos ügyek intézése érdekében mutatkozó **alacsony utazási hajlandóság** a kisebb lélekszámú **községekben élő, alacsony iskolai végzettségű, időskorú** lakosság egy részére, illetve a községekben élő fiatalabb korú, egyéb inaktívakra, alacsony iskolai végzettségű munkanélküliekre, **GYES/GYED** időszakot töltő személyekre érvényes leginkább. Ezek többek között azért is lényeges célcsoportok, mivel egyrészt az ország lakossága öregedő tendenciát mutat, és a gazdaságilag aktív fiatalabb populáció munkahelyek érdekében történő városokba költözésével a községek állandó lakosságának öregedése csak még fokozottabb demográfiai problémává válik. Ezzel párhuzamosan **az alacsony jövedelmű inaktívak számára a lakóhelytől távoli ügyintézés súlyos gondokat okozhat, de eredményeink szerint megjelenhet ez akár a lakóhelyhez közeli ügyintézési helyszínek elérése vonatkozásában is.** A körvonalazott **problémák lehetőség szerinti minimalizálása érdekében érdemes minél több állampolgár számára a lakóhelyen, a fennmaradók számára pedig a központokhoz minél közelebb biztosítani az ügyintézési, de legalább az ügyindítási lehetőségeket.** A meglévő igazgatási intézményrendszer kritikájaként fogalmazható meg az a kutatási tapasztalat, mely szerint a polgárok **egyötöde volt már olyan helyzetben, hogy valamely hivatalos ügyet azért nem tudtak (időben) elintézni, mert az aránytalanul nagy időráfordítással járt volna.** A jelen vizsgálatunk által dokumentált eredmény meglátásunk szerint olyan **alkotmányos jogokkal kapcsolatos aktuális problémákat vet fel, mint az államigazgatási ügyek intézésével kapcsolatos esélyegyenlőség kérdése.**

Az ügyintézési gyakoriságra és az ennek érdekében történő utazási hajlandóságra vonatkozó kutatási tematika mellett vizsgáltuk a lakosság aktuális térhasználati szokásait is. Eredményeink szerint a magyar népesség területi mobilitásáról általában hangoztatott megállapítások valóságok. **Az emberek általában keveset utaznak, és ha tehetik, kerülnek a gyakori, hosszabb utazásokat.** Ezen sommás jellemzés természetesen jelentős társadalmi tulajdonságonkénti eltéréseket takar. **A fiatal korcsoportokhoz tartozók (zömmel a tanulók), a vállalkozók, az értelmiségiek jelentős része jóval többet és gyakrabban utazik az átlagnál.** Számukra, akik többnyire potenciális járásszékhely lakói és nyilván az elektronikus igazgatás jelenlegi és jövőbeli alanyai is egyben, kevésbé lenne megterhelő jelentősebb ügyintézési célú út megtétele.

[4. táblázat: Különböző hosszúságú utazások előfordulási gyakorisága, % - 2011-es HÉTFA lakossági véleményvizsgálat eredményei]

„Gondolja végig, milyen gyakorisággal tesz meg különböző hosszúságú utazásokat? Tehát milyen gyakran utazik...”	5 km-nél kisebb távolságot	6-15 km	16-35 km	36-50 km	51-100 km	101-500 km	500 km-nél nagyobb távolságot
Naponta	23,5	12,3	6,3	5,3	2,6	0,1	0,3
Átlagosan hetente kétszer	13,2	10,9	6,9	3,7	1,0	0,5	0,0
Átlagosan hetente	17,6	23,7	20,6	12,4	4,3	1,8	0,9
Átlagosan havonta	8,6	13,3	21,2	28,5	24,8	10,4	1,5
Átlagosan félévente	1,2	2,5	4,8	7,9	15,5	14,4	3,4
Átlagosan évente	0,8	0,9	1,6	4,9	14,8	22,0	14,7
Átlagosan 5 évente	0,0	0,3	0,4	0,6	4,2	11,3	13,4
Átlagosan 10 évente	0,1	0,1	0,2	0,2	0,7	4,8	12,8
Eddig soha nem tette meg	1,2	1,2	1,5	1,7	1,8	4,7	12,0
Nem tudja	28,4	28,9	30,5	29,5	23,8	24,5	36,1
Nem válaszol	5,4	5,9	6,0	5,3	6,5	5,5	4,9

A felnőtt korú magyar társadalom megközelítőleg egyharmadáról, kétötödéről azonban mindez nem mondható el, a teljes lakosság egyötöde számára pedig szinte vállalhatatlan a 20 km-nél nagyobb távolságok viszonylag nagy gyakoriságú megtétele. Meglátásunk szerint ezekkel az egymást jelentős mértékben átfedő társadalmi státuszcsoportokkal, vagyis az időskorúakkal, az alacsony jövedelműekkel, az aktív korú munkanélküliekkel, a kistelepülésen élőkkel hosszú távon szükséges számolnia a politikának és a közigazgatásnak. **Javaslatunk szerint ez az a távolság (20 km), amelyet a területlehatárolás során a tervezett járások központjai és a tőlük legtávolabb eső települések besorolása alkalmával érdemes figyelembe venni.**

Amennyiben a járások központjainak és területeinek kialakításához ajánlásokat megfogalmazó munka során tekintettel akarunk lenni a lakosság tényleges területhasználati szokásaira és az erre épülő, a „szülőföldhöz” kapcsolódó területi identitás szempontjaira, akkor valószínűleg úgy járunk el helyesen, ha inkább a nagyobb számú, kisebb területű alsó középszintű társadalmi terek kialakításán gondolkodunk. Úgy gondoljuk, hogy e társadalmi terek központtól mért legnagyobb távolsága optimális esetben nem lehet nagyobb 10-15, de legfeljebb 20 km-nél.

[5. táblázat: Igazgatási terek népességének aránya a székhelytől, központtól mért távolság szerint, %]

	Népesség 0-10 km %	népesség 10-15 km %	népesség 15-20 km %	népesség 20-25 km %	népesség 25-30 km %	népesség 30 km felett %	népesség 20 km felett fő
KSH175 kistérség	70,31	11,88	8,88	4,78	2,89	1,27	897903
Okmányiroda	80,58	11,14	5,30	2,14	0,59	0,25	299820
Munkaügyi központ	68,83	11,97	11,29	5,08	1,91	0,92	795399
Földhivatal	62,79	11,20	10,79	6,71	5,11	3,40	1529749
Bíróság	60,54	10,93	11,13	6,71	5,76	4,93	1749600
Körjegyzőség	97,28	1,74	0,54	0,22	0,08	0,15	15877
1983-as járásközpont	62,50	10,43	9,70	6,89	5,79	4,69	1746472

Készítette: Szalkai Gábor

A járások területi lehatárolására irányuló koncepciónk nem jelenti a területhasználati és identitási szempontok abszolutizálását. Azt jelenti csupán, hogy a hagyományosan

figyelembe vett igazgatásszervezési és méretgazdaságossági szempontok¹² mellett erre a körülményre is figyelemmel kell lenni akkor, ha a *közjóra hivatkozva* hozunk létre igazgatási tereket.

4.2. A járások lehetséges funkciói¹³

A járások területlehatárolási munkáját a kialakítandó társadalmi terek feladat-, és hatásköreinek teljes körű ismeretében szükséges elvégezni. A kormány szándéka, hogy az alsó középszintű – és lehetőség szerint a települési (helyi) szintű – államigazgatásban is a jelen kor követelményeinek megfelelő átalakítást hajt végre. Hangsúlyozni kell, hogy a jelen projekt az államigazgatási feladatok- és hatáskörök újratelepítésének területi kereteire vonatkozott, az alap- és középfokú közszolgáltatásokra (közoktatás, egészségügy stb.) nem. A jelen projektnek nem képezte részét a járások lehetséges feladataira vonatkozó részletes javaslatok kidolgozása sem, ám területi lehatárolási javaslataink nem voltak elkészíthetők, ha nem tudjuk, milyen feladatok kerülnek át a megyei, ill. a települési szintről a járásához. Mivel a kormányzati előkészítő munka a projekt időszakában nem tartott ott, hogy rendelkezésünkre álljon a járások funkcióira vonatkozó részletes koncepció, ezért **a projekt keretében – a területi elemzés elvégzéséhez szükséges mértékben – foglalkoztunk a járások lehetséges funkcióival.** A vizsgálat során a járási feladatellátás két lehetséges típusát (a decentralizált és a dekoncentrált típus) és négy modelljét annak érdekében vázoltuk, hogy azokból elképzelhető és alkalmazható területképzési következtetéseket vonjunk le.

A decentralizált járás

A decentralizált modellben a járások önkormányzati feladatokat és átruházott hatáskörben államigazgatási hatósági ügyek intézését látnák el, amelyhez – az új alaptörvény alapján – kötelező önkormányzati társulások létesítését írta elő a törvény a járások területére kiterjedően az egyes térségi, városkörnyéki igazgatási feladatok tekintetében (a továbbiakban *1. járásmodell*).

A decentralizált önkormányzati típusú járási közigazgatási rendszer logikájához igazodva ebben az esetben a feladatátrendezés során szükséges az államigazgatási hatósági ügyek döntő többségének az egyesített polgármesteri hivatalokhoz és az ezeket vezető jegyzőkhöz telepítése, s ezekre a feladatokra a kötelező társulás előírása, mert a klasszikusan állami feladatoknak a jó része jelentős technikai hátteret, szakmai felkészültséget igényel. Figyelemmel az államrendszer reformjára és az önkormányzati kötelező feladatok meghatározására indokolt lehet az alábbi feladatok járási önkormányzati hivatalokban történő megszervezése:

- oktatással kapcsolatos feladatok,
- egészségügyi ellátással kapcsolatos feladatok,

¹² A méretgazdaságosság kérdését tanulmányozó elemzési eredményeink arra utalnak, hogy az első fokú hatósági igazgatásra alkalmas alsó középszintű területi egységek minimális méretét célszerű 5 és 20 ezer lakos között meghatározni. A kutatási eredmények szerint a legalább ekkora lakosságnagyságú járások az alapfokú közszolgáltatások (önkormányzati társulások révén történő) szervezésének megfelelő méretgazdaságosságú keretét is jelenthetik.

¹³ A jelen fejezet megállapításainak forrása Oláh Miklós – Csité András [2011]: Koncepció és ajánlások az államigazgatási járások kialakításához. In: Oláh Miklós – Csité András szerk.: Szempontok és javaslatok az alsó középszintű igazgatási terek identitás alapú kialakításához. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 9-29. A fejezet készítéséhez a következő tanulmányt használtuk fel: Szegvári Péter [2011]: Tanulmány az államigazgatási és az önkormányzati feladatellátás elmúlt húsz éves gyakorlatának értékeléséről. In: Oláh Miklós – Csité András szerk.: Szempontok és javaslatok az alsó középszintű igazgatási terek identitás alapú kialakításához. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 87-106.

- szociális ellátással kapcsolatos feladatok,
- tűzoltóságokkal kapcsolatos feladatok,
- közfoglalkoztatási feladatok.

Amennyiben a fentiekben felsorolt feladatok a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok körébe kerülnek, akkor ezeket önkormányzati típusú járási közigazgatási rendszerbe kell illeszteni. Ebben az esetben ezekre a feladatokra – figyelemmel a feladat és hatáskör-telepítés szempontjaira – indokolt az új alaptörvény alapján kötelező önkormányzati társulások alakítását előírni a járásokat lefedő területi egységekre.

Az előbbieken említett feladatok mellett az önkormányzati típusú járási közigazgatási rendszer bevezetése (akár önkéntes önkormányzati társulási jelleggel) indokolt lehet még azoknál a helyi közügyeknél, melyek kizárólag helyben oldhatóak meg, de térségi szintű megvalósítással gazdaságosabban és eredményesebben lehet biztosítani. Ide sorolhatóak például:

- településüzemeltetés (közvilágítás, köztemető, közutak, parkolás, közparkok fenntartása stb.),
- településrendezés (közterek-, parkok-, utak elnevezése - kialakítása, övezeti besorolások meghatározása stb.),
- településfejlesztés,
- helyi adó ügyek – helyi gazdaságszervezés,
- helyi szociális ügyek – közfoglalkoztatás,
- helyi sport és kulturális ügyek.

[6. táblázat: Az önkormányzati járások feladat- és hatáskörei – 1. járásmodell]

		Államigazgatási feladat és hatósági hatáskör	Alap- és középfokú közszolgáltatások biztosítása
Alsó középszint	Államigazgatási (dekoncentrált) szerv	A megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveinek járási szinten integrált hivatala, ill. ügyfélszolgálati pontja (járási kormányablak)	
	Önkormányzati (decentralizált) szerv	JÁRÁS 1. Kötelező önkormányzati társulás keretében működtetett egyesített járási önkormányzati hivatal (vagy járási körjegyzőség)	
Települési szint		Járási önkormányzati hivatal települési kirendeltsége (ügyindítási pont)	

A dekoncentrált járás

A dekoncentráció jegyében a járási hivatalok az államigazgatás szervezetrendszerében, a kormányhivatalok közigazgatási egységeiként (kirendeltségeiként) működhetnének, alapvetően az államigazgatási hatósági ügyek, a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete és az állami feladatok térségi ellátására szerveződnének. A jegyzők által gyakorolt államigazgatási hatáskörök előfordulása, az intézéséhez szükséges szakmai, személyi és infrastrukturális feltételek egymástól igen eltérőek. Az összes ügy kétharmada helyi adó, szociális és gyám, építéshatósági és okmányirodai ügy. A magyarországi kistelepülései szerkezetben nyilvánvaló, hogy a kevesebb lakosságú és teljesítő képességű települési önkormányzatok igazgatási kapacitása szerény. E problémát a hivatali kapacitás koncentrációját célzó igazgatótechnikai megoldásokkal, így a körjegyzőségekkel, egyes jegyzői államigazgatási feladatok körzeti

illetékességgel történő ellátásával stb. próbálta kezelni hatályos rendszerünk, alacsony hatékonysággal.

A dekoncentrált járási hivatali rendszer logikájához igazodva a feladat-átrendezés során szükséges az államigazgatási hatósági ügyek döntő többségének állami szervekhez (megyei kormányhivatalok, járási hivatalok) történő telepítése. A klasszikusan állami feladatoknak a jó része jelentős technikai háttérrel, szakmai felkészültséget igényel, melyet minden településen nem lehet biztosítani (pl. építéshatóság, gyámügy, okmányiroda), az állami szervek hatékonyabban tudják biztosítani ezek ellátását. Ezeket az igazgatási alapszolgáltatásokat is egységes módon, azonos színvonalon kell biztosítani, amely az önkormányzati autonómia keretei között nehezen megoldható.

Tekintettel arra, hogy ezek egy részét a kormányhivatalok kompetenciájában célszerű meghatározni, így a járási hivatalok a kormányhivatalok kirendeltségeiként vehetnének részt e feladatok ellátásában.

A jelenlegi kormányzati elképzelések ismeretében is **az valószínűsíthető, hogy a járások a megyei kormányhivatalok dekoncentrált területi egységeiként fognak létrejönni**, melyekhez **az önkormányzati keretekben szervezett közszolgáltatások közül legfeljebb néhány kerül majd át.** Az eddigiekben megismert kormányzati szándékok alapján a járásokhoz telepítendő államigazgatási feladat- és hatáskörök **3 feladatcsoportból** kerülhetnek ki:

- A megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveinek (pl. munkaügyi központ, földhivatal) kirendeltségeihez telepített feladatok.
- A körzetközponti jegyzőkhöz telepített, ill. igazgatási társulások keretében ellátott egyes államigazgatási feladatok (pl. okmányiroda, elsőfokú építésügyi hatóság, gyámhatóság).
- a fentiekén kívül a legtöbb, helyi tudást, ismeretet nem igénylő, ill. ritkábban előforduló jegyzőkhöz telepített önkormányzati hatáskör.

A fentiekre tekintettel a **járási államigazgatás 3 további modellben** jöhet létre. Ezek a következők:

2. járásmodell: a fentiekben jelzett 1. (önkormányzati) járásmodellel szemben a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveinek járási integrációja úgy is megvalósulhat, hogy a járások kialakítása **nem érinti az önkormányzatokhoz telepített feladat- és hatásköröket**, s ez esetben a járás **államigazgatási egységként jön létre;**

[7. táblázat: Az államigazgatási járások feladat- és hatáskörei – 2. járásmodell]

		Államigazgatási feladatok és hatósági hatáskör	Alap- és középfokú közszolgáltatások biztosítása
Alsó középszint	Államigazgatási (dekoncentrált) szerv	JÁRÁS 2. A megyei kormányhivatal járási kirendeltsége (szakigazgatási szervek járási szinten integrált ügyfélszolgálat)	
	Önkormányzati (decentralizált) szerv	Igazgatási társulások, körjegyzőségek	Kötelező vagy önkéntes térségi társulások
Települési szint		Jegyző (polgármesteri hivatal, körjegyzőség)	

3. járásmodell: az igazgatási társulások és a körzetközpont jegyzők által korábban ellátott körzeti államigazgatási feladat- és hatáskörökkel rendelkező járási hivatal,

melybe a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveinek területi kirendeltségeit is integrálják;

[8. táblázat: Az államigazgatási eljárások feladat- és hatáskörei – 3. eljárásmodell]

		Államigazgatási feladat és hatósági hatáskör	Alap- és középfokú közszolgáltatások biztosítása
Alsó középszint	Államigazgatási (dekoncentrált) szerv	<p>JÁRÁS 3.</p> <p>A megyei kormányhivatal járási kirendeltsége (szakigazgatási szervek járási szinten integrált hivatala)</p> <p>+</p> <p>Eddig körzetközponti jegyzők által, ill. igazgatási társulások keretében ellátott, egyes magasabb szakértelmet kívánó hatáskörök ellátása Pl. építésügy, gyámügy, okmányiroda</p>	
	Önkormányzati (decentralizált) szerv	NINCS	Kötelező vagy önkéntes térségi társulások
Települési szint		Polgármesteri hivatal, körjegyzőség	

4. eljárásmodell: az államigazgatási jellegű önkormányzati hatáskörök a járási hivatalokhoz kerülnek, melybe a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveinek területi kirendeltségeit is integrálják. A járási hivatalok a **gyakran előforduló ügyek helyi intézésére települési ügyfélszolgálati pontok létesítésével** biztosítanak lehetőséget.

[9. táblázat: Az államigazgatási eljárások feladat- és hatáskörei – 4. eljárásmodell]

		Államigazgatási feladat és hatósági hatáskör	Alap- és középfokú közszolgáltatások biztosítása
Alsó középszint	Államigazgatási (dekoncentrált) szerv	<p>JÁRÁS 4.</p> <p>A megyei kormányhivatal járási kirendeltsége (szakigazgatási szervek járási szinten integrált hivatala)</p> <p>+</p> <p>Eddig körzetközponti jegyzők által, ill. igazgatási társulások keretében ellátott feladat- és hatáskörök átkerülnek a járásokhoz Pl. építésügy, gyámügy, okmányiroda</p> <p>+</p> <p>Az önkormányzati hatáskörök közül az államigazgatási jellegűek</p>	
	Önkormányzati (decentralizált) szerv	NINCS	Kötelező vagy önkéntes térségi társulások
Települési szint		Járási hivatal települési ügyfélszolgálati pontja	Önkormányzati hivatal vagy önkormányzati körjegyzőség

A fentiekben vázolt négy eljárásmodellhez eltérő **járási szervezeti struktúra** illeszkedik:

1. (önkormányzati) eljárásmodell: a járási székhelytelepülés **polgármesteri hivatalának bázisán** egyesített járási önkormányzati hivatal alakul. A megyei kormányhivatal a járási önkormányzati hivaltól szervezetileg elkülönülő kormányablakot hoz létre a szakigazgatási szervek ügyfélszolgálatainak bázisán. A megyei kormányhivatal a szakigazgatási szervek kirendeltségeit lehetőség szerint egy szervezeti egységbe integrálja (járási kormányhivatal).

2. (államigazgatási) eljárásmodell: a megyei kormányhivatal járási kormányablakot hoz létre a **szakigazgatási szervek ügyfélszolgálatainak bázisán**. A megyei kormányhivatal a

szakigazgatási szervek kirendeltségeit lehetőség szerint egy szervezeti egységbe integrálja, ami járási kormányhivatalként működik.

3. (államigazgatási) járásmodell: új járási kormányhivatal felállítása szükséges, ami a körzetközponti jegyzők körzetközponti feladat- és hatásköreit ellátó szervezeti egységekből (okmányiroda, elsőfokú építésügyi hatóság és gyámhivatal) és a szakigazgatási szervek kirendeltségeiből jön létre. A járási kormányablakot ez esetben az okmányirodák bázisán célszerű kialakítani, amihez integrálni kell a kormányhivatal szakigazgatási szerveinek ügyfélszolgálatait. Azokon a településeken, ahol a szakigazgatási szerveknek nincs kirendeltségük, a járási kormányablakokban biztosítani kell az ez irányú ügyintézés lehetőségét. E modellben nem indokolt, hogy a járási hivatalok a járás nem központi településein ügyfélszolgálati pontokat létesítsenek.

4. (államigazgatási) járásmodell: új járási kormányhivatal felállítása szükséges, ami a polgármesteri hivatalok és körjegyzőség államigazgatási feladat- és hatásköreit ellátó szervezeti egységekből és a szakigazgatási szervek kirendeltségeiből jön létre. A polgármesteri hivatalok és a körjegyzőségek szervezete ez esetben kettéválik: az államigazgatási feladatokat intézők a járási hivatal egységeivé válnak, míg az önkormányzati igazgatást végzők az újonnan kialakítandó (települési vagy kötelező társulás formájában működtetett) önkormányzati hivataloké. A járási kormányablakot ez esetben is az okmányirodák bázisán (számuk esetleges növelése mellett) célszerű kialakítani, amihez integrálni kell a kormányhivatal szakigazgatási szerveinek ügyfélszolgálatait. Azokon a településeken, ahol a szakigazgatási szerveknek nincs kirendeltségük, a járási kormányablakokban biztosítani kell az ez irányú ügyintézés lehetőségét. A járási hivatalok a járás településein ez esetben **kirendeltségeket (ügyfélszolgálati pontokat) tartanak fenn**, ahol egyrészt ügyindításra lesz lehetőség, másrészt a gyakran előforduló, jól sztenderdizált ügyek intézésére.

A járásmodellek értékelése és a területi lehatárolás szempontjai

Az egyes járásmodellek kialakítása és működtetése eltérő társadalmi költséggel jár, s eltérő területi lehatárolást kíván.

[10. táblázat: Az egyes járásmodellek megvalósítása esetén a területi lehatárolásnak mely szempontokra kell tekintettel lennie?]

	1. önkormányzati járásmodell	2. államigazgatási járásmodell	3. államigazgatási járásmodell	4. államigazgatási járásmodell
Területi identitás megléte, kialakíthatósága	Hangsúlyos		Részben hangsúlyos	Hangsúlyos
Központ megközelíthetősége	Hangsúlyos	Részben hangsúlyos	Részben hangsúlyos	Hangsúlyos
Közfeladatok ellátásának méretgazdaságossága	Hangsúlyos		Hangsúlyos	Hangsúlyos
Településszerkezeti adottságok	Hangsúlyos			Hangsúlyos
Hatás a településversenyre	Hangsúlyos		Hangsúlyos	Hangsúlyos
Átalakítás költségei		Hangsúlyos	Hangsúlyos	

1. (önkormányzati) és a 4. (államigazgatási) járásmodellek megvalósítása jelentősen átrendezi a közfeladatok ellátásának szervezeti és térbeli struktúráját, alsó közép szinten jelentős

feladatkoncentrációt hajt végre, ezért különösen indokolt, hogy olyan kisebb területi egységek jöjjenek létre, amik egyrészt biztosítják a feladatellátás méretgazdaságosságát, másrészt kialakításuk tekintettel van a településszerkezeti adottságokra, központjuk könnyen és olcsón megközelíthető. E két modell **esetleges bevezetése jelentős átalakítási, átszervezési költségekkel jár, viszont nagyszámú (350-400), ám kisléptékű igazgatási tér kialakítására teremtenek lehetőséget, melyek területi identitáshordozásra alkalmasak, figyelembe veszik az esetleges hagyományokat, és tekintettel vannak a környék polgárainak jellemző területhasználatára.** E két modell valamelyikének megvalósítása lehetőséget teremt egyes városhiányos térségekben olyan új járásközpontok kialakítására, melyek tervezett fejlesztő munka eredményeképpen már középtávon alkalmassá tehetők térségi funkciók ellátására. Olyan halmozottan hátrányos térségekre gondolunk itt, ahol a helyi gazdasági és **társadalmi revitalizáció** nehezen képzelhető el az állam intézményesített helyi jelenléte nélkül.

2. *(államigazgatási) járásmodell* megvalósítása esetén az átalakítás költségtakarékosságának biztosítása érdekében olyan területi lehatárolás látszik célszerűnek, ami a **munkaügyi központok vagy a földhivatalok kirendeltségeinek bázisán** alakítja ki a járási kormányablakokat, s az egyes településeket megközelíthetőségük szempontjából rendeli hozzá az egyes járásközpontokhoz. Az így létrejövő mintegy 100-150 járás **nem tekinthető területi identitás hordozására alkalmas térnek.**

3. *(államigazgatási) járásmodell* megvalósítása esetén költségtakarékossági megfontolásokból olyan területi lehatárolás tűnik célszerűnek, ami az **okmányirodák bázisán** (működésük tapasztalatainak méretgazdaságossági felülvizsgálatát követően) alakítja ki a járási hivatalokat és kormányablakokat. A járási székhelytelepülések kijelölésekor tekintettel kell lenni arra a szempontokra is, hogy az okmányirodák, építésügyi hatóságok és gyámhivatalok koncentrációja milyen káros hatásokkal lehet a ma központ települések versenyképességére és fejlődési potenciáljára. Ez a lehatárolás az egyes településeket szintén megközelíthetőségük alapján rendeli hozzá az egyes járásközpontokhoz. Az így létrejövő mintegy **230-270 járás már területi identitás hordozására is alkalmas lehet.**

A 3. és különösen az 1. és 4. modell megvalósítása esetén a kialakítandó járasok területét nem a területileg mobilabb társadalmi rétegek helyváltoztatási szokásaihoz szükséges telepíteni, hanem azon társadalmi státuszcsoporthoz szemponthoz, akik a legkritikábban vállalnak utazásokat és azokat is közvetlen környezetükben teszik. Az alacsonyabb társadalmi státuszcsoporthoz tartozó, kisebb jövedelmű polgárok térhasználati szokásai markánsan elütnek az átlagtól, különösen pedig a gazdasági, politikai-igazgatási és a kulturális elitcsoporthoz térhasználatától. A történelmi járasok – a közvélekedéssel ellentétben – a szolgabíró által egy nap alatt bejárható hatalmi-uralmi terek voltak. **A 21. századi járasoknak olyanoknak kellene lenniük, amelyeket a polgárok zöme egyébként is gyakran használ, és jól ismer, jól érzi magát benne. Eddig mintha az elit térhasználati szokásaihoz idomultak volna a középszint terei, most az egyszerű, hétköznapi emberek alsó középszintű társadalmi tereit hozhatnánk létre.**

Ha az a célunk, hogy a járasok a polgárok valós térhasználati szokásain alapuló, ahhoz igazodó, komfortos, identitás alapú társadalmi terek, akkor alkalmas és vitathatatlan vonzerővel rendelkező, mintegy 250-400 járásközpont kijelölése a dolgunk, melyekhez olyan tereket társítatunk, amelyek figyelembe veszik az esetleges hagyományokat, és tekintettel vannak a környék polgárainak jellemző területhasználatára.

Amennyiben olyan alsó középszintű igazgatási tereket (járásokat) akar a jogalkotó kialakítani, amelyek illeszkednek a polgárok mindennapi térhasználati szokásaihoz, s ezzel lehetővé válik, hogy e terek területi léptéke megfeleljen az ismert, megtapasztalt, társadalmi kapcsolatokkal sűrűn átszőtt „szülőföld” típusú tereknek, akkor a járások központjainak legfeljebb 15 (esetleg 20) kilométeres távolságra kell lenniük a legtávolabb eső járási településtől.

Az egyes funkciócsoportokhoz tartozó járásmodellek közül a 2. megvalósulása esetén a „szülőföldnél” nagyobb területi egységek jönnének létre, míg a 3. és különösen az 1. és 4. modell megvalósulása esetén lenne biztosított, hogy a járások az ott élő polgárok döntő többsége számára ismert, a mindennapok során belakott, azonosulásra alkalmas terek legyenek.

4.3. A területi közigazgatás újjászervezésének jegyzői és kormánytisztviselői fogadtatása¹⁴

A járási államigazgatás kialakítását a közigazgatási elit körében leginkább a kormányhivatali vezetők, közülük is a törzshivatalok vezetői támogatják. Nyilván ez nem független attól, hogy a jelenlegi tudásunk szerint a járások a megyei kormányhivatalok alárendeltségében, annak alsó középszintű dekoncentrált szervezeteiként fognak működni, vagyis **a kormányhivatalok törzshivatalának koordinációs funkciói vélhetően bővíteni fognak.** E funkcióbővülést – eredményeink szerint – a kormányhivatalok vezetői elfogadják és támogatják. **A szakigazgatási szervek vezetői körében nem ennyire egyértelmű a járások kialakításának támogatottsága,** amit részben az is indokol, hogy a 2010–2011-es kormányhivatali integráció tapasztalatai ennek a válaszadói körnek egy részében ellentmondásosnak tűnnek.

Felmérési eredményeink szerint a **jegyzői kar** többsége (40 %) **kiváráó álláspontot foglal el** az államigazgatási járások és a **járási kormányablakok kialakításával kapcsolatban,** mivel úgy véli, hogy a döntés előkészítés jelenlegi szakaszában nem világos, hogy a jegyzői államigazgatási feladatok, az elsőfokú hatósági jogkörök közül melyek kerülnek majd át a járásokhoz. A járások kialakításával a felmérés időpontjában a válaszadó **jegyzők csupán 34 %-a** értett egyet. **Különösen magas a községi jegyzők és a körjegyzők körében azok aránya (25 %), akik a járási államigazgatás kialakítását – a ma rendelkezésre álló információk alapján – ellenzik.** A városi jegyzők azért, mert a járási kormányablakok kialakítását feleslegesnek tartják, hisz az okmányirodák révén hasonló funkciójú szervezetek már működnek az országban. A **községi jegyzők és a körjegyzők az elérhetőség romlása és az ügyfélközpontúság csorbulása** miatti félelmükben ellenzik a járási szintű feladatellátást és a kormányablakok kialakítását.

A válaszadók szakmai környezetében dolgozó tisztviselők jelentős része is kiváráó álláspontot foglal el a járások kialakításával kapcsolatban. A **válaszadók alig 30 százaléka számolt arról be, hogy a járások kialakításának gondolatát a környezetükben dolgozók támogatják.** Az így válaszolók aránya csak a kormányhivatali vezetők körében magas, a községi jegyzők és a körjegyzők csupán 6-7 százaléka nyilatkozott úgy, hogy szakmai környezetete támogatja az elképzelést. E két válaszadói csoport közel fele mondta azt, hogy **a járások kialakításának gondolatához a szakmai környezetében dolgozók – részben egzisztenciális megfontolások miatt – ellenzően állnak hozzá.**

¹⁴ A jelen fejezet megállapításainak forrása: Csité András – Pogonyi Csaba [2011]: A kormány- és köztisztviselői vizsgálat eredményei. In: Csité András – Oláh Miklós szerk.: „Stabilitás, szakmaiság, megbecsülés” A lakossági, valamint a kormány- és köztisztviselői véleményvizsgálat eredményei. HÉTFÁ Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 59-116.

[11. táblázat: „Megítélése szerint miként viszonyulnak a járások kialakításának gondolatához az Ön szakmai környezetébe tartozó köztisztviselők és kormánytisztviselők?”]

	Munkahely				Összesen
	Kormány-hivatal	Város PMH	Község PMH	Körjegyzőség	
Egyértelműleg támogatólag	13%	2%	2%	1%	7%
Inkább támogatólag	37%	19%	4%	6%	22%
Inkább ellenzően	5%	16%	31%	20%	15%
Egyértelműen ellenzően	2%	10%	19%	27%	11%
Kiváráó jelleggel	35%	49%	40%	44%	39%
Nem tudja	8%	4%	4%	2%	6%
Összesen	100%	100%	100%	100%	100%

A járási államigazgatási feladat- és hatásköröket a válaszadók nagy többsége (60 %-a) a **megyei kormányhivatal alárendeltségében működő járási hivatalhoz** telepítené. A válaszadók legnagyobb része a **járási hivatalokhoz** – az önkormányzati és államigazgatási feladatok újraszabályozását követően – a jegyzői államigazgatás feladat- és hatásköreiből a **speciális szakértelmet igénylőket telepítené át**. Négy olyan ügycsoportot találtunk, melyek járásokhoz történő áttelepítésében lényegében a jegyzői kar nagy része egyetért: **szabálysértés, építésügy, gyámügy és birtokvédelem**.

A területi közigazgatási elit járásrendszerrel kapcsolatos preferenciáit az érintett válaszadó pozíciója erősen befolyásolja: a **nagyvárosokban dolgozó**, a megyei és megyei jogú városok igazgatásában vezető szerepet betöltők inkább a „régí” **járások** számára hasonló járásszámot javasolnak, a **kistérségek működtetésében érintett városok és a kistérség rendszert elfogadó községek jegyzői a kistérségi modell** mellett érvelnek, míg a „régí” járások és a kistérségek működtetésében kisebb szereppel bíró, ám **okmányirodájuk révén körzetközponti szerepet kapó városok jegyzői az okmányirodai körzetek modelljéhez** hasonló járásszám mellett érveltek.

[12. táblázat: A kormány- és köztisztviselői vizsgálat keretében javasolt járásszámok]

	A javasolt járásszám	
	átlaga	mediánja
Város jegyzője (nem kistérségi székhely és nincs okmányiroda)	158	150
Fővárosi/Megyei Kormányhivatal törzshivatalának vezetője	164	150
Megyei jogú város jegyzője	164	138
Szakigazgatási szerv vezetője	168	150
Községi jegyző	181	175
Körjegyző	186	175
Város jegyzője (kistérség székhelytelepülése)	190	175
Nagyközség jegyzője	198	175
Város jegyzője (nem kistérségi székhely, de okmányiroda van)	231	225

4.4. Az államigazgatási eljárások kialakításának hatása a társadalmi térszerkezet meglévő elemeire, funkcióira¹⁵

Az identitás alapú tereket előnyben részesítő területpolitika átrendezi az alsó és a középszintű társadalmi terek feladat- és hatásköreit. **Álláspontunk szerint a területfejlesztési-statisztikai régiókra és kistérségekre delegált korábbi feladatelosztás esetenként indokolatlanul távolított el feladatokat a közvetlenül választott vezetéssel, vagyis erős legitimációval rendelkező településektől és a megyéktől, és helyezte át azokat gazdasági és társadalmi szervesültség, politikai legitimáció, társadalmi nyilvánosság híján levő, identitáshiányos területi szintekre.** Ezek meghatározóan térségfejlesztési, illetve közszolgáltatás-szervezési feladatok voltak.

Régió

A hagyományosan megyei léptékben működő intézmények regionalizálásának visszabontását követően meglátásunk szerint helyes ugyanezt tenni a **területfejlesztés** terén is, mégpedig úgy, hogy a feladat a **megyei önkormányzatokhoz kerüljön**. Magyarország uniós kötelezettségeinek figyelembe vételével a szükséges időszakra működtethetők a regionális területfejlesztési tanácsok, meggondolandó viszont az, hogy a **tervezési és monitoring tevékenység felügyelete, illetve a területfejlesztéssel és a területrendezéssel kapcsolatos feladatok menedzsmentje** (legalább részben) **mielőbb kerüljön át a megyékhez**. A korábbi évek forráskihelyezési gyakorlatának elemzése által ugyanis arra a következtetésre juthatunk, hogy a potenciális pályázók kezelő szervezetektől való távolsága fordítottan arányos a pályázati aktivitással és az eredményességgel. Ez a tapasztalat a vállalkozók, önkormányzatok, intézmények, civil szervezetek szintjén esélyegyenlőségi kérdéseket is felvet, vagyis okkal feltételezhető, hogy a megyei szintű fejlesztési menedzsment társadalmi költségei összességében alacsonyabbak a régiósnál.

Megye

A mai önkormányzati rendszer sajátossága a területi (megyei) önkormányzat erőtlensége és eszköztelensége. Az állami feladatok újragondolásának eredményként egyértelművé vált, hogy a megyei feladatokat is át kell strukturálni. Az ésszerű munkamegosztás érdekében (nagy számú, alacsony lakosságszámú települési önkormányzattal rendelkező rendszerben) ez az alábbi – koncepciónkhoz illeszkedő – megoldásokkal képzelhető el:

- *Területfejlesztési típusú területi önkormányzati megye:* Ebben a rendszerben megerősítik a megyei önkormányzatok szerepét, melynek során a **jelenlegi intézményfenntartó feladatai helyett átfogó területfejlesztési feladatot** kapnak. A területi önkormányzati közszolgáltatásokat az eltérő funkciójú városok és nagyvárosok rendszere (később helyenként esetleg a járás) biztosítja. Ez a változat a megyei önkormányzat hatáskörébe utalja a jelenleg regionális területfejlesztés szervezését (így különösen a közúti-, gazdasági- és egyéb infrastrukturális fejlesztését), a határ menti (ETE) együttműködések szervezését, az épített környezet védelmét (esetleg bizonyos környezetvédelmi-igazgatási, műemlékvédelmi feladatokat), a megyék részt vállalnának a kisebbségekkel

¹⁵ A jelen fejezet megállapításainak forrása Oláh Miklós – Csité András [2011]: Koncepció és ajánlások az államigazgatási eljárások kialakításához. In: Oláh Miklós – Csité András szerk.: Szempontok és javaslatok az alsó középszintű igazgatási terek identitás alapú kialakításához. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 9-29. A fejezet készítéséhez a következő tanulmányt használtuk fel: Szegvári Péter [2011]: Tanulmány az államigazgatási és az önkormányzati feladatellátás elmúlt húsz éves gyakorlatának értékeléséről. In: Oláh Miklós – Csité András szerk.: Szempontok és javaslatok az alsó középszintű igazgatási terek identitás alapú kialakításához. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat. pp. 87-106.

kapcsolatos, a természetvédelmi és a hulladékgazdálkodási feladatokból, továbbá szerveznék a megye sporttal, közművelődési módszertani munkával kapcsolatos feladatait, diákolimpiai és szövetségi versenyrendszert működtetnének.

- **Megerősített megyei önkormányzat:** Ebben a rendszerben a megyei **önkormányzatok intézményfenntartó feladataik mellett láthatnak el átfogó területfejlesztési feladatokat.** Ebben a rendszerben az állami és az önkormányzati intézményfenntartói feladatok körében kapnának kötelező önkormányzati feladatokat, míg a korábbi regionális területfejlesztési funkciók egy részét átvennék. Eszerint a megyei önkormányzat feladata lenne a jelenlegi megyei könyvtárak, múzeumok, levéltárak működtetése, továbbá a megyei területfejlesztés szervezése.

A fentiekkel összhangban javasolható, hogy a jövőbeni közigazgatási struktúrában kiemelt szerepet kapjanak azok a nagyvárosok, amelyek egyben megyeszékhelyként is szolgálnak, célszerű ezeket járási központként is működtetni.

Kistérség

Amennyiben a jogalkotó az államrendszer újjászervezése során nem a decentralizált, hanem a dekoncentrált megoldást választja, s a járások államigazgatási egységek lesznek, a mai **kistérségek álláspontunk szerint az államigazgatási feladatok ellátásának súlyától megszabaduló önkormányzatok önkéntes** – gazdaságfejlesztési és közszolgáltatás-szervezési – **társulásokkal** kitölthető terei lehetnek. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján feladatuk lehet a térségi fejlesztési tervegyeztetés vagy a közmunkák szervezése is. Amennyiben a saját teherviselő képességet meghaladó feladatellátás terén az önkormányzatok akaratának vagy képességének hiányában nem jönnek létre ezek a társadalmilag fontosnak tekinthető önkéntes együttműködések, a szubszidiaritás elve szerint a feladat kötelező társulások modellben történő ellátásának keretei a járások lehetnek.

5. A járások területi lehatárolása¹⁶

A projekt koncepciókészítési szakaszában kidolgozott, négy járásmodelleknek megfeleltethető területi lehatárolások kidolgozása során először az egyes település járásközpont-potenciálját vizsgáltuk meg, majd az egyes településeket ezt követően rendeltük hozzá a járások lehetséges központjaihoz. A következő oldalakon a központok kiválasztása és a járások területi lehatárolása során alkalmazott módszertant mutatjuk be.

5.1. A központok kijelölése

A lehetséges járásközpontok kiválasztásához több statisztikai mutató felhasználásával **egyedi**, a feladathoz szabott **központpotenciál mutatót hoztunk létre**. Olyan attribútumok kiválasztására törekedtünk, amelyek különböző szempontokból ragadják meg a települések fontosságát, azonban egyöntetűen utalnak arra, hogy egy település mennyire rendelkezik központpotenciálokkal, ugyanakkor azt is érzékeltetni képesek, ha a reálfolyamatok eddig nem vettek tudomást meglévő igények kielégíthetlenségéről.

A komplex mutató négy alapvető témakört ölelt fel, így

¹⁶ A jelen fejezet megállapításainak forrása Szalkai Gábor – Jakobi Ákos [2011]: A járáskialakítás térségi megalapozása: módszertan. HÉTFA Elemző Központ: Budapest, Kézirat.

- a települések népessége
- a településekhez rendelhető ingázási volumen
- a meglévő közfunkciók száma
- és a kereskedelmi egységekkel való ellátottság

képezték fő csoportjainkat.

Népességszám

A települések népességszáma képezte a legalapvetőbb változónkat, hiszen egyértelmű, hogy **mind méretgazdaságossági, mind a már kiépített infrastruktúra szempontjából ezen települések központtá tétele kell, hogy elsődleges célja legyen a koncepciónak.** A már létező műszaki és humán infrastruktúrára való alapozás, a helyben ellátható nagy lélekszámú népesség egyértelműen e központok elsődleges bevonását kívánja meg. A népességszám alkalmazása olyan szempontból is előnyös volt, hogy aktuális, 2010-es adatokra tudtuk építeni a modellt.

Ingázás

Ugyanez sajnos nem mondható el a következő figyelembe vett jelenségről, az ingázásról. A hazai statisztikai rendszer az ingázás teljes körű felmérését a népszámlálások alkalmával teszi lehetővé, ekkor van lehetőség az ingázás főbb adatainak települési szintű meghatározására. A népszámlálás során felmért adatokon kívül megfelelő részletettségű további adat ebben a témában nem áll rendelkezésre. Jelen módszertan ezért a legutóbbi, **2001-es népszámlálás adatain** kellett alapuljon, aminek értelemszerű következménye, hogy az **ingázási adatokból levont következtetések a mai, 2011-es ingázási viszonyoktól minden bizonnyal eltérnek.** Az eltelt 10 év változásai az ingázás települések közötti mértékében, illetve arányszámaiban is módosulásokat kellett, hogy okozzanak. Mivel azonban az ingázás területi struktúrájának lényeges átrendeződése csak hosszabb időtávon feltételezhető, ezért a 2001-es népszámlálás adatait alapvetően alkalmasnak tekintettük mind a központok kijelölésére, majd a munka későbbi fázisában a vonzáskörzet-vizsgálatok tesztelésére is.

Az ingázási adatokat több eltérő módszer alapján vizsgáltuk, végül kettő modellre szűkítettük a számukat, s ezek közül választottuk ki a számunkra megfelelőbb megoldást.

Járásközpont-potenciál meghatározás az ingázási folyamatokban érintettek (eljárók és bejárók) összesített létszáma alapján

Ez az eljárás abból az elképzelésből indul ki, hogy **az ingázásban résztvevők számának abszolút nagysága alkalmas a tényleges áramlási központok jellemzésére.** Habár relatív értelemben egyes, akár kisebb méretű települések is a szűkebb környezetük számára ingázási célpontokként jelentkezhetnek (relatív ingázási központ), nagyobb területi léptékben vizsgálva egyre meghatározóbbá válik a településméret szerepe, s következésképpen az abszolút vonzóerő nagysága is (abszolút ingázási központ). A modell az elingázó és beingázó lakosság szám összesített értéke alapján válogatja ki azokat a településeket, amelyek leginkább érzékenyek a potenciális járásközponti funkció elnyerésére. A módszer szerint ugyanis az utazási szükséglet minimalizálása érdekében célszerű azokat a településeket központokként értelmezni, amelyek nagy mennyiségű ingázói létszámmal jellemezhetők. Az eljárás a munkahelyi típusú (dolgozói) ingázás adatait használja.

Ingázók száma = Más településről jár be dolgozni + Helyben lakó foglalkoztatott, más településen dolgozik (eljáró)

Az eljárás egyaránt tartalmazza az ingázási egyenleg negatív (kibocsátási) és pozitív (befogadási) oldalát az összesített mutatóban, miközben nem ad információt a kibocsátási és befogadói oldal egymáshoz viszonyított arányáról. Ennek következtében javasolt központként nem csak azok a települések értelmezhetők, ahova összességében sok ember jár dolgozni, de alkalmanként olyan települések is, ahonnan abszolút létszámát tekintve igen sokan járnak el más településre munkavállalási céllal.

Járásközpont-potenciál meghatározás a relatív ingázási egyenleg alapján

Az abszolút ingázási adatokkal dolgozó modellekkel ellentétben a **relatív modellek** képesek településnagyságtól függetlenül is kimutatni a lokális ingázási központokat. A központi funkciójú települések meghatározásakor ilyen esetekben az ingázási egyenleget az összes dolgozó és tanuló ingázó százalékában fejezhetjük ki, majd kiválaszthatjuk azokat az egységeket, amelyekben az ingázási egyenleg dominánsan pozitív. Más szóval **ingázási központok azok a települések, ahol a beáramló népesség aránya jelentős mértékben meghaladja a kiáramló népesség arányát** az ingázási egyenlegen belül. A módszer alapján számított eredmények -100 és 100 között szóródnak, a teljes mértékben elingázó népesség és a teljes mértékben odaingázó népesség elvi lehetőségei között.

*Relatív ingázási egyenleg = $\frac{[\text{Más településről jár be dolgozni, tanulni} - \text{Lakó (éjszakai) népesség, más településen dolgozik, tanul (eljáró)}]}{[\text{Más településről jár be dolgozni, tanulni} + \text{Lakó (éjszakai) népesség, más településen dolgozik, tanul (eljáró)}]} * 100$*

A módszer objektív abból a szempontból, hogy nem köti abszolút határértékhez a domináns ingázási központok kijelölését, ugyanakkor részben szubjektív is, mivel a relatív ingázási egyenlegben megadott százalékos érték küszöbértékként való alkalmazása csak szakértői meghatározáson alapulhat. Másként fogalmazva a relatív ingázási egyenleg alapján meghatározott értékeknél nehéz meghúzni azt a határvonalat, amely fölött egy település jellemzően központi szerepkörrel rendelkezhet. A modellben felvetett 50% feletti relatív ingázási egyenleg tartalmában olyan településekre utal, amelyekben 3-szor több az odaingázó mint az elingázó. (Egyéb példák: 33,3%-os relatív ingázási egyenleg esetében 2-szer több az odaingázó mint az elingázó; -33,3%-os relatív ingázási egyenleg esetében 2-szer több az elingázó mint az odaingázó.)

A két modell közül végül – a fent leírt tulajdonságok alapján – az első mellett döntöttünk.

Ennek alapvető oka az volt, hogy elkerülhető volt a második modellnél szükséges szubjektív szakértői küszöbérték meghatározása, ugyanakkor az első modell segítségével nem csak az ingázási központok ragadhatók meg, mint lehetséges járásközpontok, hanem olyan települések is, amelyeknél az elingázók nagy száma szükségessé teszi a helyben való ellátást.

A meglévő közfunkciók száma

A feladat elvégzéséhez a különböző közigazgatási szervek dekoncentrált egységeinek települési szintű azonosítására, valamint a településeknek ezen központokhoz történt besorolásának megállapítására volt szükség. Az adatbázis összeállítása során a közigazgatási szervek hivatalos internetes forrásait illetve az érvényben lévő jogszabályokat használtuk fel. Egyes források hibásan szerepelnek az állami honlapokon is, amelyeket azonban a munka során korrigáltunk. A meglévő funkciók számbavétele szintén alapvető fontosságú a központok kijelölésekor, hiszen minél nagyobb mértékben célszerű a már meglévő infrastruktúrára alapozni.

Összességében **17 különböző hivatali struktúrát vizsgáltunk** meg, és ezek településenkénti számösszegét tekintettük a végső közigazgatási mutatónak. A vizsgált szervek a következők voltak:

- önálló jegyzőségi központok
- körjegyzőségi központok
- ÁFSZ Munkaügyi Központok
- Földhivatalok
- NAV kirendeltségek
- OEP kirendeltségek
- Országos Nyugdíj-biztosítási Főigazgatóság kirendeltségei
- Állami Népegészség-ügyi és Tisztiorvosi Szolgálat kirendeltségei
- Magyar Államkincstár kirendeltségei
- Elsőfokú építésügyi hatósági hatáskört gyakorló építésügyi körzetközponti települések
- Elsőfokú építésügyi hatósági hatáskört gyakorló települések
- Rendőrkapitányság
- Hivatásos Önkormányzati Tűzoltóság
- Bíróságok
- Ügyészségek
- Gyámhivatalok
- Okmányirodák

Kereskedelmi egységekkel való ellátottság

Utolsó központképző mutatónk, illetve mutatócsoportunk a különböző **kereskedelmi létesítményekkel való ellátottság** volt. A KSH T-STAR adatbázisában összességében 34 olyan mutatót azonosítottunk, amelyek alkalmasnak mutatkoztak a kereskedelmi kapacitások jellemzésére. A modellbe azonban végül csak a nem napi szükségletet kielégítő kereskedelmi egységek számából képzett, aggregált mutatók vettük fel, mivel úgy értékeltük, hogy ezen speciálisabb egységek tükrözik vissza jobban a településhálózat hierarchiáját. Komplex mutatónkba a következő üzlettípusok települési számösszegei kerültek be:

[13. táblázat: Nem napi szükségletet kielégítő kereskedelmi egységek típusai]

Kód	Megnevezés
TAAF079	Állatgyógyászati termékek üzletének száma 2008 [db]
TAAF087	Bútor-, háztartási-cikk- és világítástechnikai szaküzletek száma 2008 [db]
TAAF091	Egyéb iparcikk-szaküzletek száma 2008 [db]
TAAF088	Elektromos háztartási készülékek szaküzleteinek száma 2008 [db]
TAAF089	Festékek, vasárúk, barkács- és építési anyagok szaküzleteinek száma 2008 [db]
TAAF072	Gépjárműalkatrész-szaküzletek száma 2008 [db]
TAAF071	Gépjármű-szaküzletek száma 2008 [db]
TAAF070	Használcikk-szaküzletek száma 2008 [db]
TAAF099	Kölcsönzőhelyek száma összesen 2008 [db]
TAAF073	Motorkerékpár- és alkatrészszaküzletek száma 2008 [db]
TAAF092	Nagykereskedelmi raktárak száma összesen 2008 [db]

Adatforrás: KSH (T-STAR, 2008)

A mutatókészítés során abból a feltételezésből indultunk ki, hogy a központi szerepkörnek bíró települések általában jelentősebb mértékű kereskedelmi kapacitási öszvolumennel rendelkeznek, mint a környezetük. A módszer a települések kereskedelmi kapacitásának számításakor a nem mindennapi gyakoriságú, inkább alkalmi térhasználat közelítése érdekében csak a nem napi szükségletet kielégítő kereskedelmi egységek összesített számát alkalmazza. **A nem napi szükségletet kielégítő kereskedelmi egységek szűkített csoportjának meghatározása** szakértői megközelítésen alapul, ezért csak részben tekinthető objektívnek. A mutatók kapcsán azt is meg kell említeni, hogy azok csak a kereskedelmi egységek számáról adnak információt, ellenben azok méretéről, forgalmáról nem, következésképpen a valóságos kereskedelmi kapacitás az eredményektől részben eltérő lehet.

A központok meghatározása

A számos mutatóból aggregált négy alapmutató előállítását után első lépésként valamennyi mutatót standardizáltuk. Ezt követően **a standardizált mutatók összege alapján a településeket országosan sorba rendeztük, és a sorrend megyei metszeteiként kaptuk meg a megyei központsorrendek komplex mutatóit.** A megfelelő fedettség érdekében minden megyében (ahol volt ennyi), az első 90 települést választottuk ki lehetséges központként, ezen potenciális székhelyek térbeli elhelyezkedését megvizsgálva azonban kiderült, hogy vannak olyan központhiányos térségek az országban, amelyek még az első 90 központtal sem fedhetők le. Így összesen **négy kiegészítő központ beszurása vált szükségessé**, amelyek közül Galgamácsa kivételével a másik három (Rakaca, Tiszabecs, Vámosmikola) határmenti térségben helyezkedik el.

A járásközpontok meghatározásának folyamatát ezt követően tettük dinamikussá, **Visual Basic programnyelvben fejlesztettünk ki számos alkalmazást, amely a területi adatokkal való modellezést végezte.** A központok meghatározásakor **négy scenáriót állítottunk fel**, amelyek elérhetőségi adatok bevonását tették szükségessé. Az egyéb vizsgálatokkal való összevetettség érdekében távolság **(km)** alapú mátrix használata mellett döntöttünk, rendelkezésünkre állnak azonban ugyanezek az adatok **idő (perc)** alapon is. Az állami kezelésben lévő utak gráfján futtatott elérhetőségi mátrixot **megyei mátrixokká bontottuk, és ezek segítségével végeztük el négy járásváltozatra (20, 25, 30, 40 km) a központok kijelölését.** A jelzett kilométer értékek arra utalnak, hogy az adott modellekben mekkora az a maximális távolság, amelyet a járásközpont és a legtávolabbi település között „engedélyezünk”.

A központszámító modul megyénként futott le az előkészített, rendezett adattáblákon, és a standardizált komplex alapján vonta be a településeket a számításba. A modul első változatában akkor fejezte be a központok meghatározását, amikor annyi központot választott ki, amelyek adott km-es vonzaskörzete a megye minden településének elérését lehetővé tette. Ez a módszer egyértelműen az **általunk felállított fontossági sorrendet tekinti meghatározónak**, vagyis a standardizált komplexek számításakor bevont jelenségek erőssége alapján végzi el a járásközpontok kijelölését. Ilyen módon a megadott elérhetőségi határértékeket viszont jóval „felüllojítjuk”, hiszen a központ-vonzaskörzet tesztelés csak a hierarchiának megfelelően, felülről-lefelé történt meg. Ez viszont azzal jár, hogy az adott modellben sokkal több központunk lesz, mint amennyire valójában ahhoz szükségünk van, hogy a modell paraméterezésében megadott távolsági korlátnak megfeleljünk.

E probléma kiküszöbölésére **újabb modullal bővítettük a programot**, amely már **oda-vissza elvégzi a központok és vonzaskörzetük tesztelését**. E módszer egyértelműen **elérhetőség optimalizált változatnak tekinthető**, azaz az első körben kiválasztott központok közül – hierarchikus helyzettől függetlenül – csak azokat hagyja bent a modellben, amelyek feltétlenül szükségesek ahhoz, hogy a futtatás során megadott távolsági paraméterezést teljesíthessük. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy amennyiben a közúthálózati helyzet szempontjából egy kisebb, funkciószegényebb település előnyösebb helyzetben van, mint egy nagyobb, a modell a nagyobb települést ejti ki a további számításokból.

Ez természetesen szélsőséges esetekhez vezethet, így **a számítások során hibrid modellt alkalmaztunk, amely mindkét tényezőt együttesen figyelembe veszi**. A két tényező súlyának megállapítása már részben politikai feladat, **tudományos szempontból a népességszámmal súlyozott távolság minimalizálására törekvő modellt tartjuk optimálisnak**.

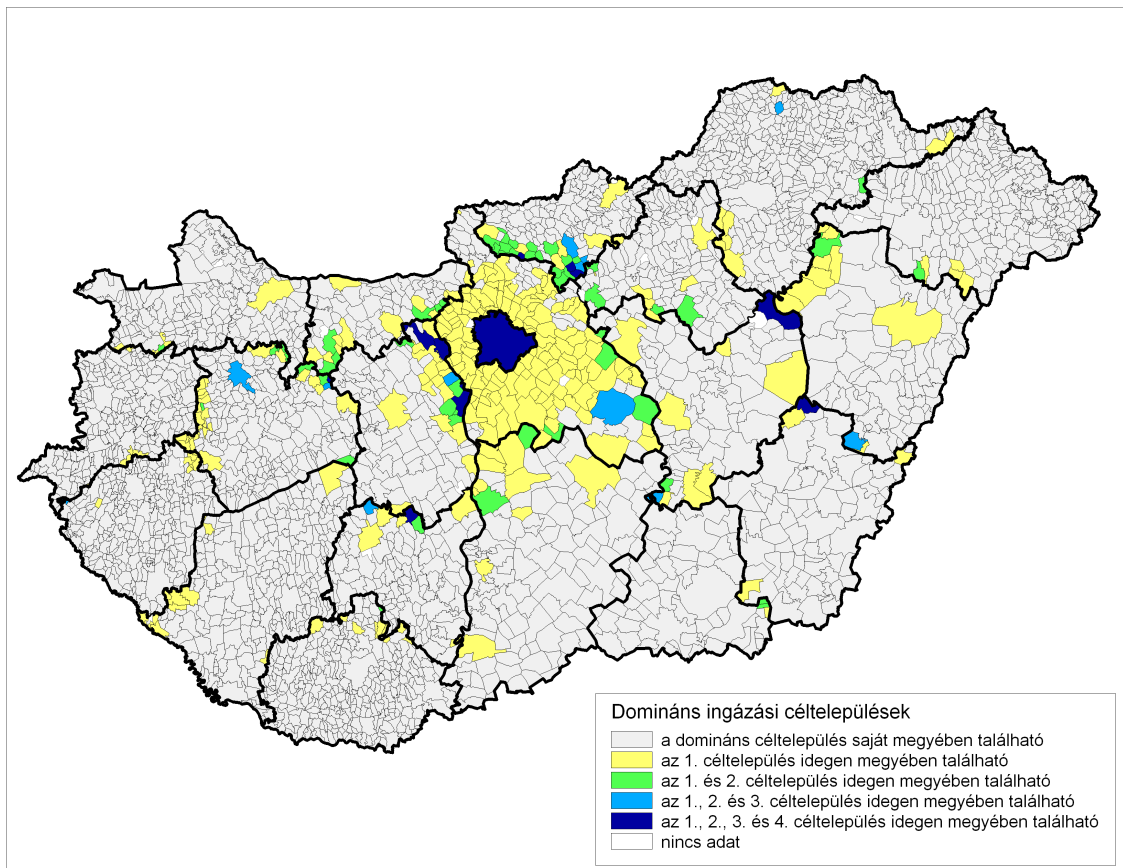
5.2. A vonzaskörzetek kijelölése

A járásközpontok kijelölését követően végeztük el a hozzájuk tartozó körzetek meghatározását. A körzetek kijelölése **három lépésben** történt, amelyek közül kettőt szintén programok segítségével automatizáltunk, míg a harmadik lépés manuális átvizsgálást igényel. Első lépésben a modellben maradt **központokhoz elérhetőségi alapon rendeljük hozzá a településeket**, vagyis **minden település ahhoz a központhoz kerül, amelytől mért távolsága a legkisebb**.

Ezt követően egy következő modul felülvizsgálja ezt az elsődleges beosztást, és az elérhetőségi alapokon nyugvó körzetbeosztást az **indokolt esetekben a munkavállalási célú ingázási adatokkal korrigálja**. A 2001-es népszámlálásból származó adatok jelentik az egyetlen olyan térkapcsolati mutatót, amelyet fel tudtunk használni a modell pontosítására. Ebben az esetben csak az elingázók, mégpedig a megyén belülről ingázók adatait vettük figyelembe.

Az ingázási adatok elemzése ugyanis egyértelművé tette, hogy Magyarországon számos olyan település van, amelyek elsődleges ingázási célpontjai nem a saját megyéjükben, hanem valamely másik megyében találhatóak.

[2. térkép: Magyarország települései a domináns ingázási céltelepülések megyei hovatartozása alapján, 2001]



Ezen települések lakosságának egy része a megyehatárhoz közeli fekvés miatt ingázik másik megyébe, másik része pedig a jelentősebb központok (főváros, nagyvárosok) irányába utazik. Ezen megyehatárt átlépő mozgásokat kihagytuk a modellből, azt vizsgáltuk, hányadik ingázási célpont fekszik a kiinduló településsel azonos megyében. Amennyiben az első négy célpont valamelyike saját megyében feküdt, akkor az első ilyen célt használtuk fel az elérhetőségi adatok tesztelésére. Azon települések esetében, amelyeknél az első négy település mindegyike idegen megyébe esett, illetve azoknál a településeknél, ahonnan nem volt 2001-ben egyetlen munkavállalási célú elingázó sem (mind a hat ilyen település a történelmi Abaúj-Torna vármegye területére esett), az elérhetőségi körzeteket fogadtuk el.

Végül **manuális átvizsgálás** zárta a modellek tesztelését, amely elsősorban azokra a településekre irányult, amelyeket a modell nem tudott egyértelműen beosztani egyik központhoz sem. E manuális átvizsgálás a tanulmányban ismertetett beosztások esetében nem történt meg teljes mélységében, mivel a vizsgálatok befejezésekor még nem született meg a politikai döntés, hogy mely járásmodell felülvizsgálatát érdemes nagy részletességgel elvégezni. Ennek megfelelően a közölt térbeosztások csak tájékoztató jellegűnek tekintendők.

5.3. A járások elméleti területi lehatárolásának jellemzői

A négy (20, 25, 30 és 40 kilométeres maximális járásközpont és település) elméleti járastervezet áttekintő adatait az alábbi táblázat és a következő oldalakon közölt térképek tartalmazzák.

[14. táblázat: Magyarország tervezett járásainak főbb adatai]

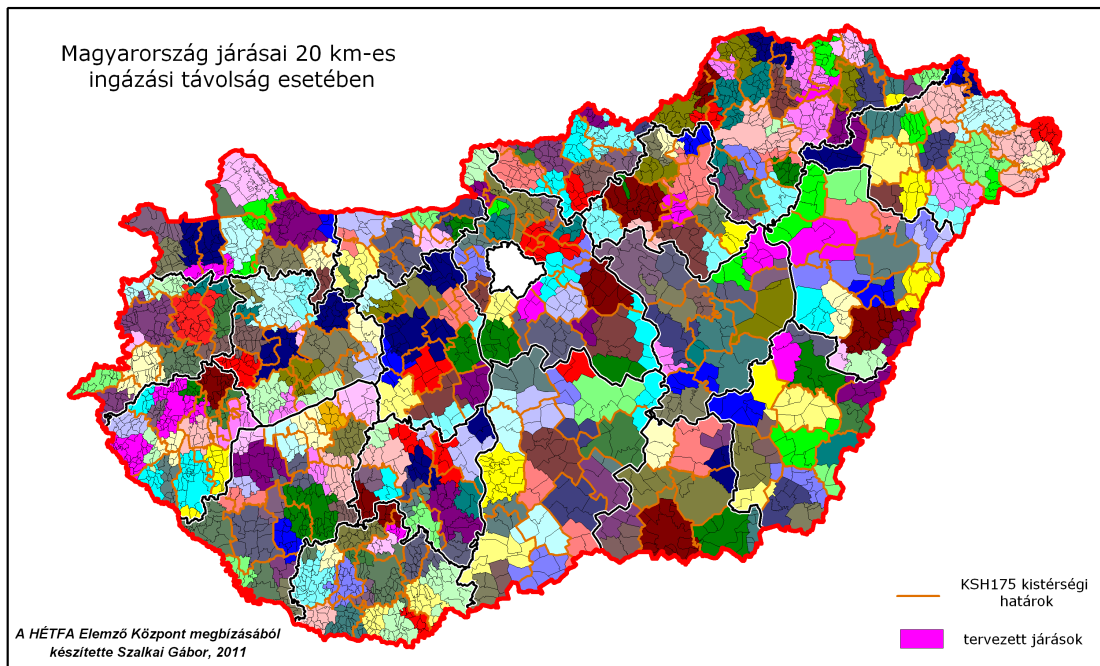
	Km	Járásközpont népessége [fő]	Járási népessége [fő]	Települések száma [db]	Távolság [km]	Elérhetőség [perc]
Átlag	20	14 174	25 519	10	9	10
	25	18 593	36 861	14	11	12
	30	22 955	51 514	20	13	15
	40	32 015	78 988	30	17	18
Minimum	20	Somogyapáti	Somogyapáti	Gyomaendrőd	Gyomaendrőd	Gyomaendrőd
		528	1 230	1	0	0
	25	Rakaca	Belezná	Gyula	Gyula	Gyula
		743	1 776	1	0	0
	30	Rakaca	Bogács	Tótkomlós	Bélapátfalva	Bélapátfalva
		743	4 496	3	6	7
	40	Pétevársára	Cigánd	Mezőtúr	Mezőtúr	Mezőtúr
		2 507	9 630	2	8	10
Maximum	20	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg	Sárbogárd	Pécs
		207 270	240 162	41	14	17
	25	Debrecen	Miskolc	Zalaegerszeg	Békéscsaba	Székesfehérvár
		207 270	282 467	60	17	21
	30	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg	Gyula	Pécs
		207 270	289 756	79	19	23
	40	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg	Debrecen	Debrecen
		207 270	337 604	100	25	29

Az adatokból látható, hogy a **jársók mérete** az egyes verziókban **jelentősen eltér egymástól, számuk 105, 161, 225 és 325** a megengedett ingázási távolságtól függően (3-6. térképek). A modell szerint létrejárnának egészen kisméretű, 1000-2000 fő körüli népességű járások is, olyan községi jogállású településközpontokkal, amelyek a körjegyzőségi székhelyen kívül más központi szerepet nem játszottak. A mezővárosias Alföldön több modellben is egy településes, városi járások keletkeznek, míg a legnagyobb járás három esetben is a debreceni lenne¹⁷.

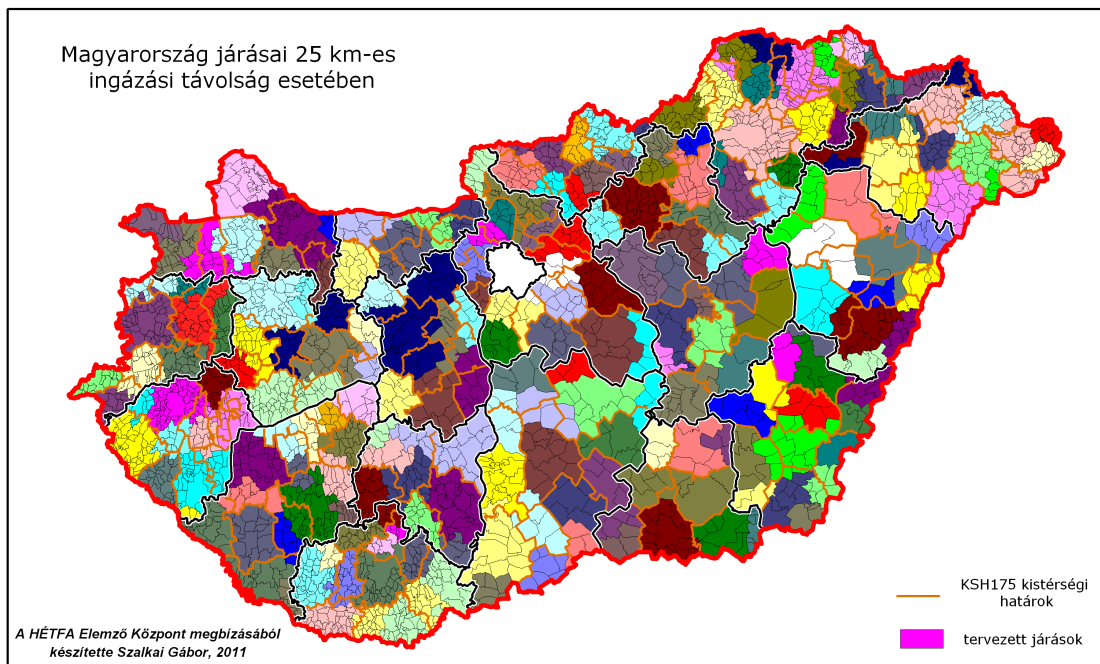
Vizsgálatunkban elkészítettük a földhivatali, munkaügyi és okmányirodai körzetek jelenlegi, és a központok megközelíthetősége alapján módosított körzetbeosztását is (7-9. térképek). Ezen esetekben a jelenlegi központokat tekintettük jövőbeni járásközpontnak, csak a vonzáskörzetek felülvizsgálatára került sor.

¹⁷ Itt is fel kell hívni a figyelmet, hogy számos esetben jönnek létre olyan járások, amelyeket a térképen „nem alkotnak összefüggő foltot”. Több esetben ezek részletes felülvizsgálata után sem látjuk indokoltnak az **exklávékat** más járáshoz sorolni, hiszen a térképen ábrázolt külterületi határok sem a valós közlekedési kapcsolatokat, sem a belterületek elhelyezkedését nem veszik figyelembe.

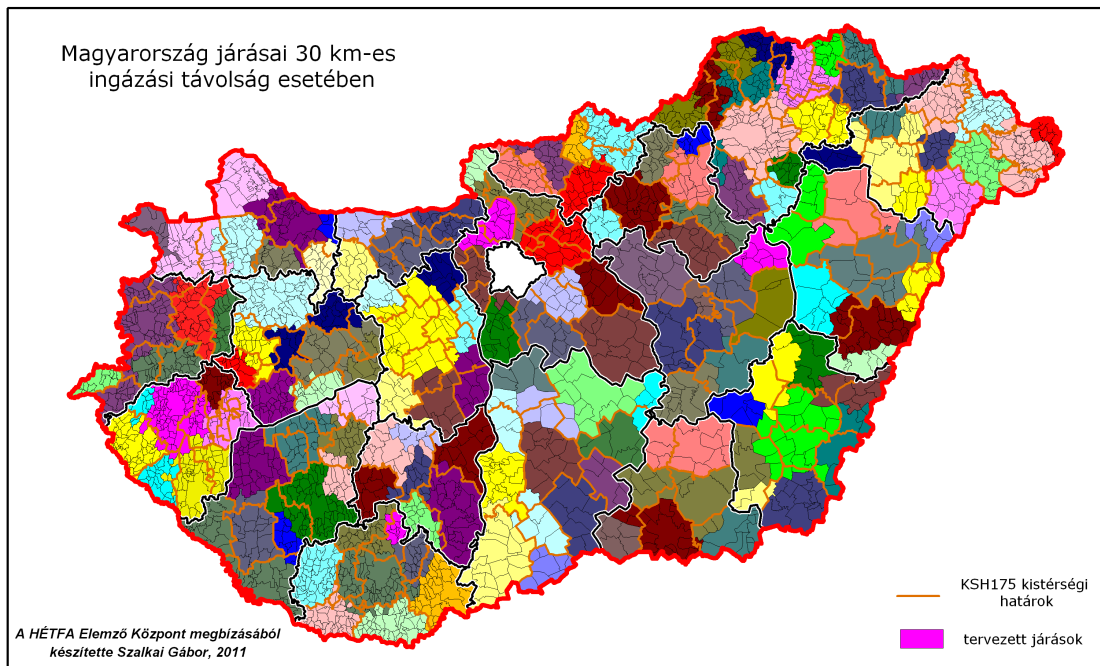
[3. térkép: Magyarország járásai 20 km-es ingázási távolság esetében]



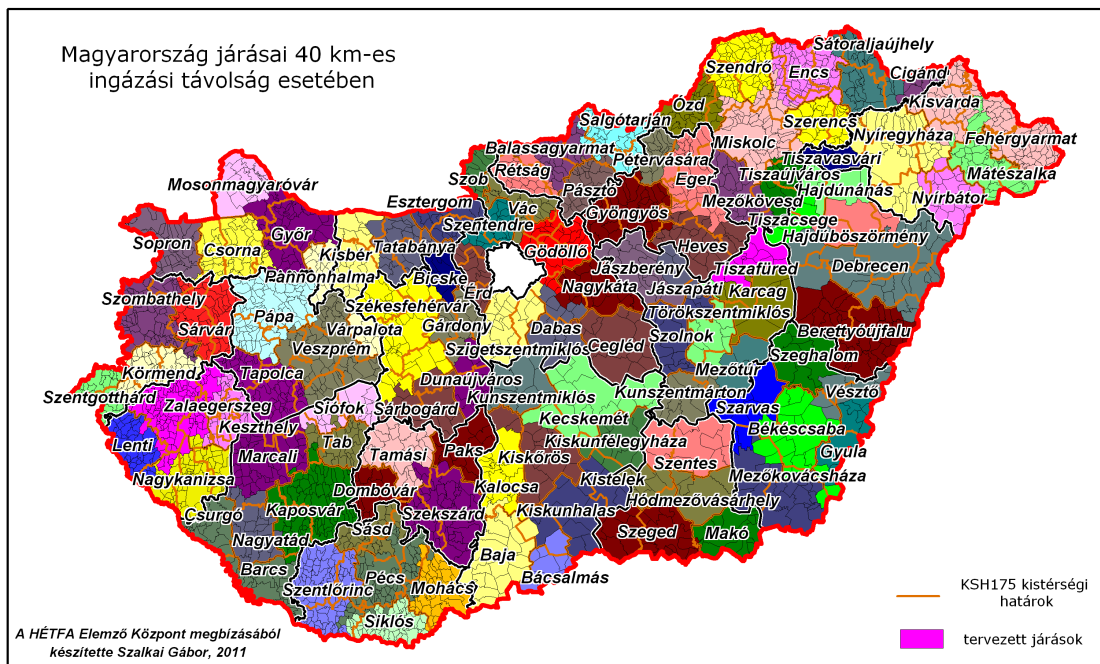
[4. térkép: Magyarország járásai 25 km-es ingázási távolság esetében]



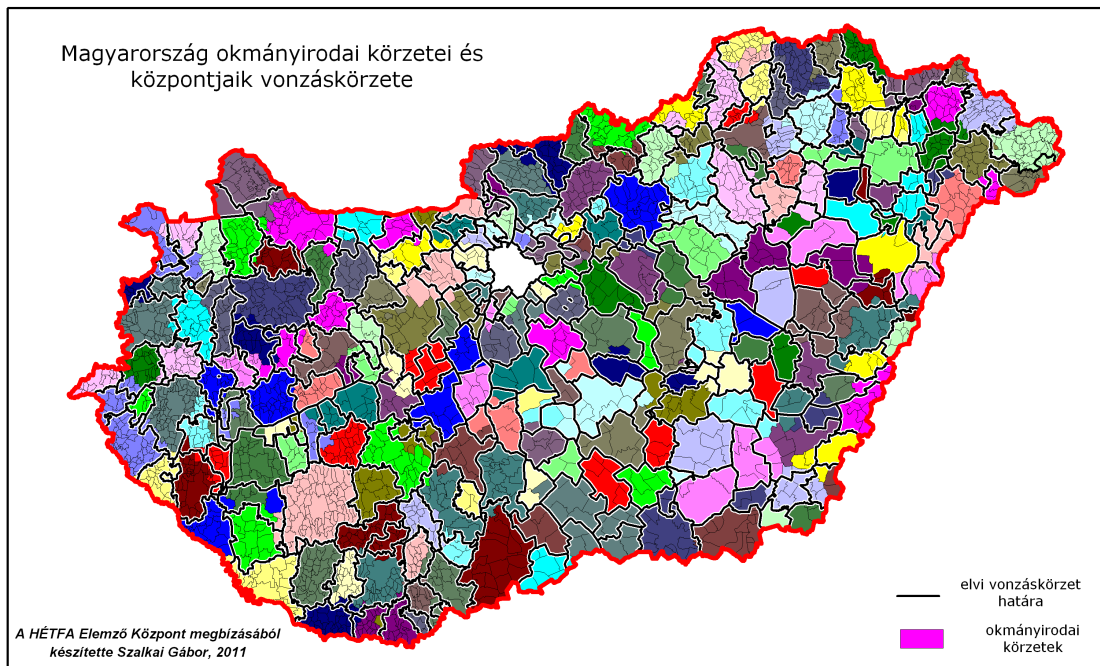
[5. térkép: Magyarország járásai 30 km-es ingázási távolság esetében]



[6. térkép: Magyarország járásai 40 km-es ingázási távolság esetében]



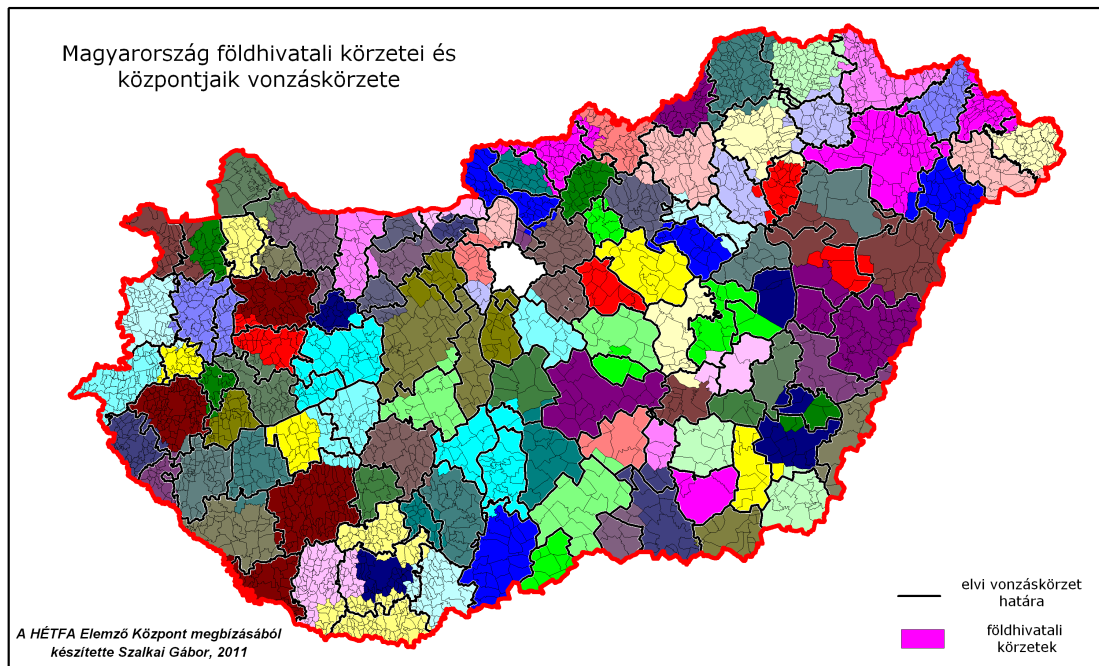
[7. térkép: Magyarország okmányirodai körzetei és központjaik vonzáskörzete]



[8. térkép: Magyarország munkaügyi körzetei és központjaik vonzáskörzete]



[9. térkép: Magyarország földhivatali körzetei és központjaik vonzáskörzete]



A területi vizsgálatok során kidolgozott egyes járáslehatárolások területük méretüktől, lakosságszámuktól és a kiépült igazgatási kapacitások nagyságától függően eltérő járásmodellnek feleltethetők meg. Az 1. és 4. modellhez, mely a jegyzői államigazgatás döntő részét a járásokhoz csoportosítaná át, leginkább a 20 km-es maximális távolságú járások illeszkednének, hisz ez esetben jönnének létre olyan kis átlagméretű igazgatási egységek, amik mind a polgárok, mind az igazgatásban dolgozók számára áttekinthetőek, jól bejárhatóak és megfelelő üzemméretűek lennének. A 3. járásmodellhez, mely a jegyzői államigazgatás feladat- és hatásköreiből a speciális szaktudást igénylőket csoportosítaná át a járásokhoz, leginkább a 25 km-es maximális távolságú ill. az okmányirodák bázisán létrejövő járások illeszkednének leginkább. Abban az esetben, ha a jogalkotó a jegyzői államigazgatásból nem kíván feladatokat a járásokhoz telepíteni, s azok csak a kormányhivatalok alá tartozó szakigazgatási szervek dekoncentrált egységeiként jönnek létre, mind a 40, mind a 30 km-es maximális távolságú járások, mind pedig a földhivatali és a munkaügyi körzetek is megfelelő területi keretet jelenthetnek.

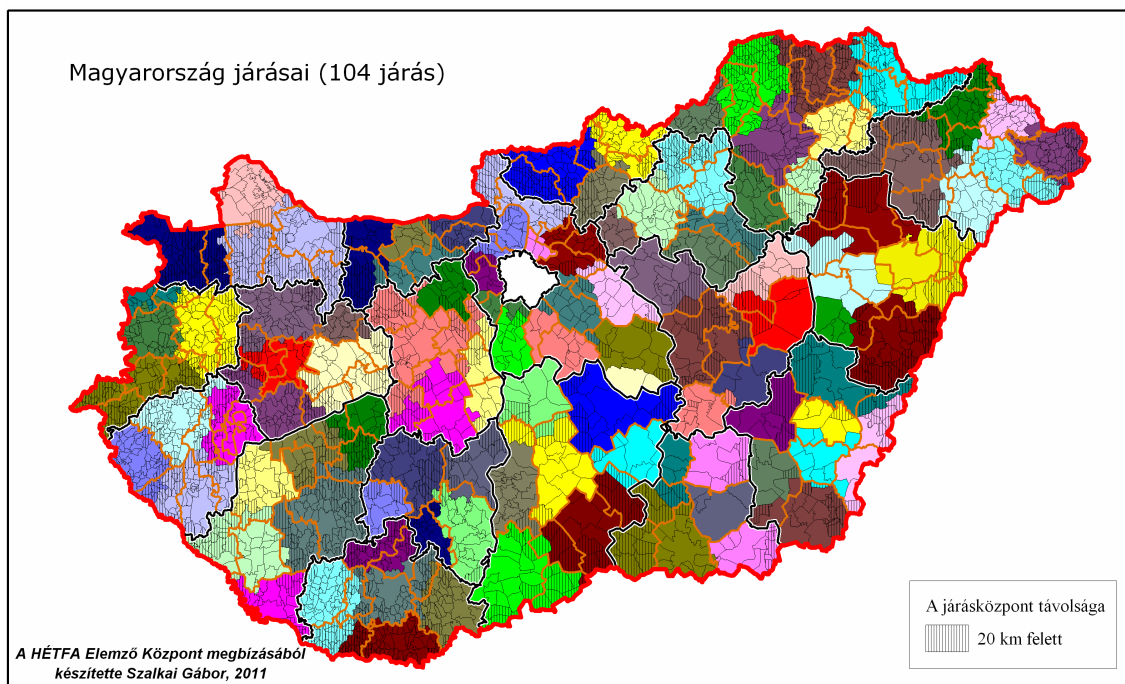
[15. táblázat: Az egyes járásmodellekhez illeszkedő területi lehatárolások]

	1. önkormányzati járásmodell	2. államigazgatási járásmodell	3. államigazgatási járásmodell	4. államigazgatási járásmodell
A feladatok eredményes és hatékony elvégzését lehetővé tevő „optimális” járásszám	350-400	100-150	230-270	350-400
Melyik, a területi elemzés során kidolgozott járáslehatárolás feleltethető meg a modellnek?	20 km-es max. távolságú járások	40 és 30 km-es max. távolságú járások, ill. földhivatali és munkaügyi körzetek	25 km-es max. távolságú járások, ill. okmányirodai körzetek	20 km-es max. távolságú járások
Területi identitáshordozásra alkalmas-e?	IGEN	NEM	RÉSZBEN	IGEN

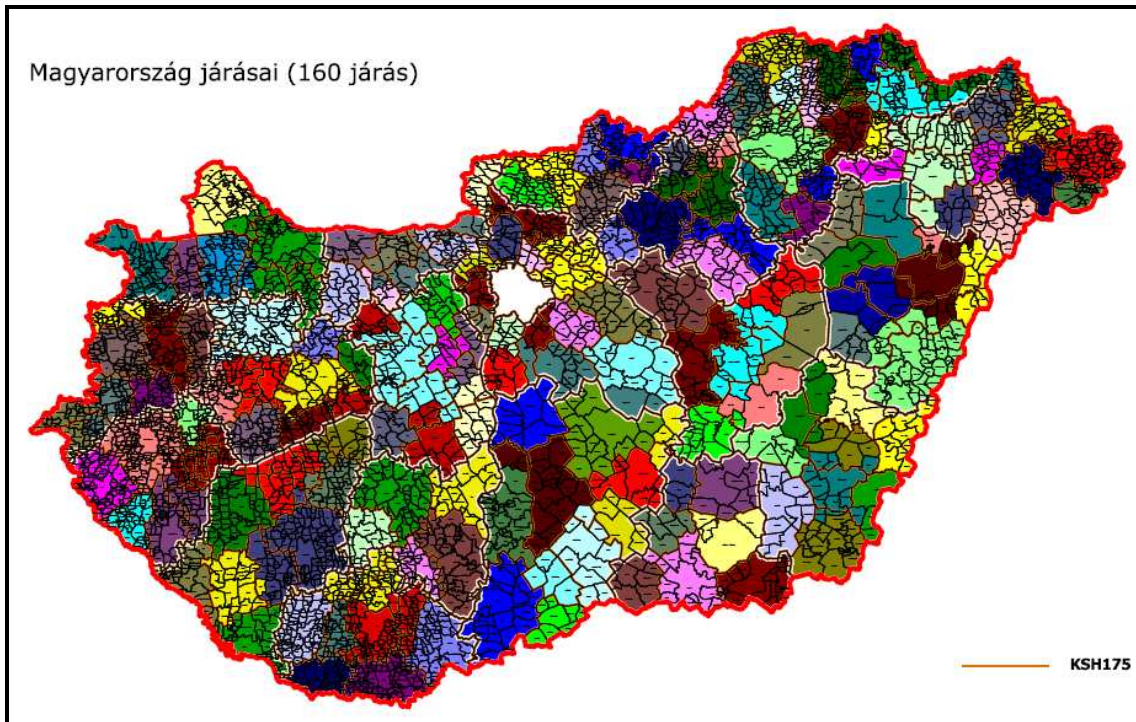
5.4. A járások területi lehatárolásának továbbgondolása

A járásrendszer kialakításának előkészületei során Megbízó – a fentiekben kidolgozott modellek ismeretében – pontosította elvárásait, s négy területi lehatárolási megoldás részletes kidolgozásával bízta meg szakértőinket: a 221-es és a 160-as járásszámokat alapul véve „felfelé” a városi bíróságok feladat ellátási körzeteihez (104), „lefelé” pedig a városhálózathoz és az okmányirodák hálózatához illeszkedő (maximálisan 20 km-es járásközpont-elérhetőséget biztosító) 342 államigazgatási elérési ponthoz igazodó, hierarchikus rendszert alkottunk.

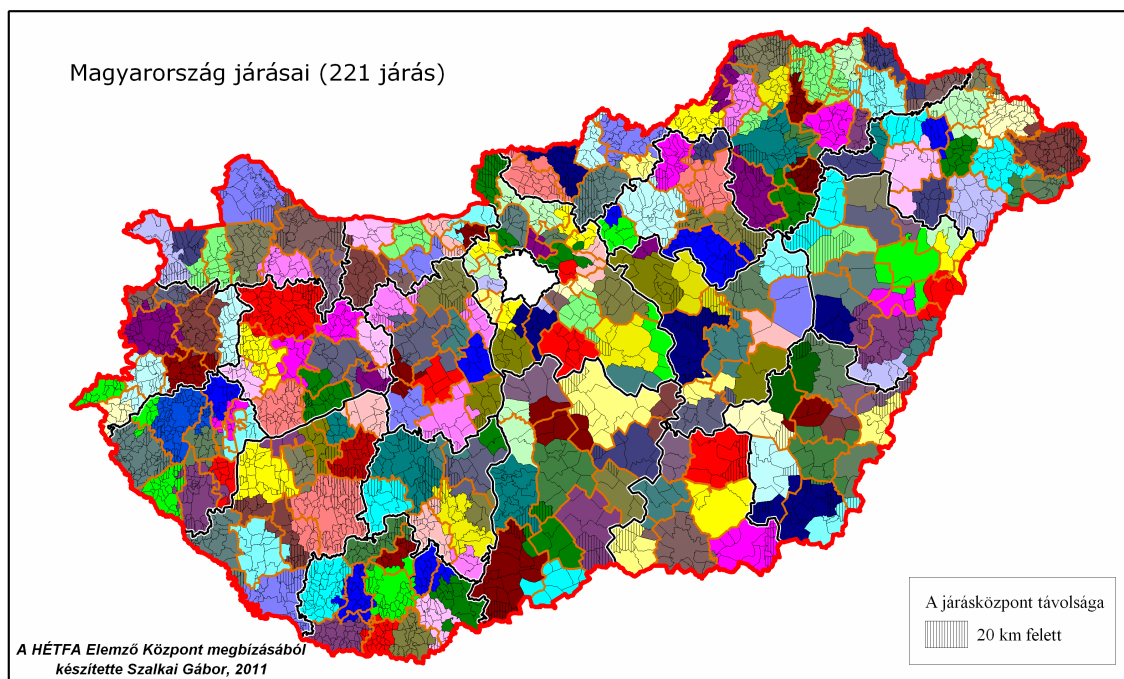
[10. térkép: Magyarország járásai – 104 járásos lehatárolás]



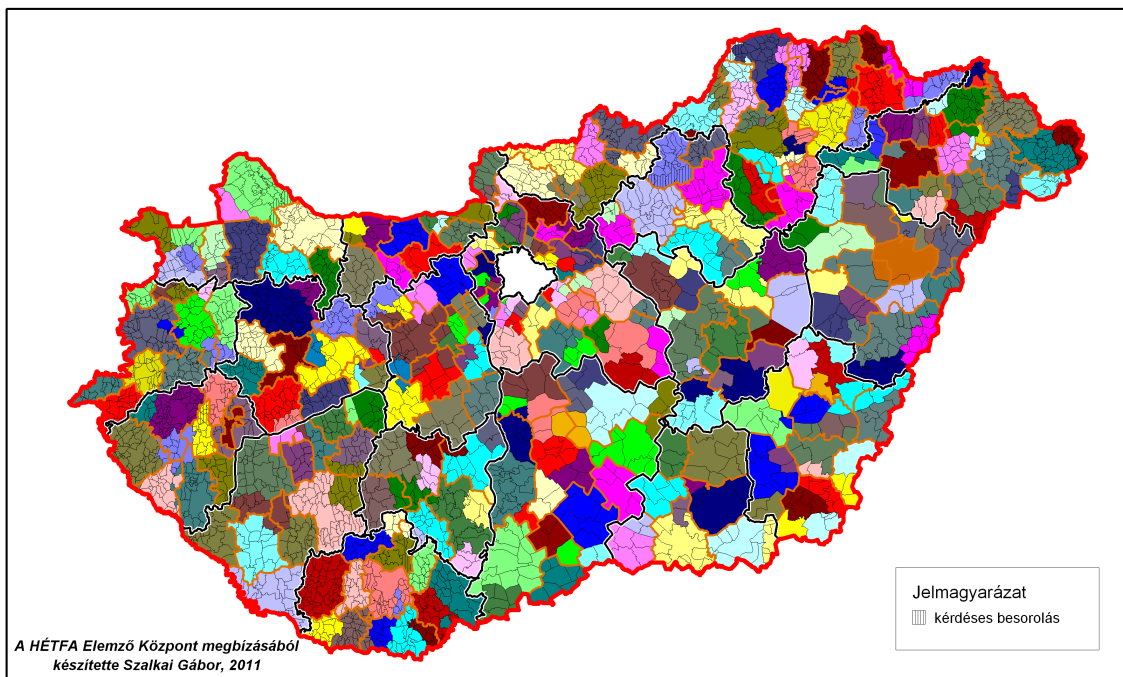
[11. térkép: Magyarország járásai - 160 járásos lehatárolás]



[12. térkép: Magyarország járásai - 221 járásos lehatárolás]



[13. térkép: Magyarország járásai – 342 járásos lehatárolás]



A következőkben bemutatjuk a Megbízó által kidolgoztatott 4 járáslehatárolás erősségeit és gyengeségeit.

104-es lehatárolás:

- Erősségek:
 - a kiépítés és működtetés közöltségei a legalacsonyabbak
 - az állam számára a legalacsonyabb közvetlen költségű megoldás az üzemeltetés tekintetében a polgárok el tudják fogadni (a lakossági lekérdezés)
- Gyengeségek:
 - a polgárokra és vállalkozásokra terheli az államigazgatás igénybevételének költségeit (ez ma becsléseink szerint 15 milliárd Ft / év, ami jelentősen nőne)
 - önmagában alig alkalmas jegyzői államigazgatási feladatok átvételére
 - a városhiányos és/vagy periferikus térségek problémáit felerősíti
 - erősen korlátozza a városversenyt, komoly ellenállást válthat ki a központi funkciókat elvesztő 50-70 kisvárosban
 - a megerősödő megyék valós ellensúlyát képezhetik

160-as lehatárolás:

- Erősségek:
 - meglévő igazgatási kapacitásokra építhető – a Magyar Program „azonnal” megvalósítható
 - kistérségi székhelytelepülések közigazgatási elitjei elfogadják
 - a községi jegyzők a legkisebb „rosszként” tekintenek erre a megoldásra

- a jegyzői államigazgatási hatáskörök speciális szakértelmet igénylő részének átvételére korlátozottan alkalmas
- Gyengeségek:
 - elég távol van a polgároktól, de a lakossági utazási költségek nem változnának
 - nem kezeli kellően a városhiányos és/vagy periferikus térségek problémáit
 - idővel jelentkezni fognak az új járásalakítási helyi törekvések (kistérségi tapasztalatok ezt mutatták)

221-es lehatárolás:

- Erősségek:
 - a jegyzői államigazgatási feladatok jelentős részének átvételére alkalmas
 - az okmányirodák révén meglévő igazgatási kapacitásokra telepíthető
 - valós térhasználathoz közelítő terek – csökkennek a lakosság utazási terhei
 - 50 településnek ad esélyt a központtá válásra (helyi támogatottsága magas)
- Gyengeségek:
 - az okmányirodák kormányablakká fejlesztése és a hivatalok kiépítése egyszeri beruházást igényel a járasok egy részében (60 helyen)

342-es lehatárolás:

- Erősségek:
 - valós térhasználatnak megfelel, „megélt” terek
 - a jegyzői államigazgatási feladatok jelentős részének átvételére alkalmas
 - könnyen elérhető, ezért „olcsó” a polgároknak és a vállalkozásoknak
 - 100-200 településnek ad esélyt a központtá válásra (helyi támogatottsága magas) és polgárosít a perifériákon
 - alapfokú közszolgáltatások szervezésére is alkalmas keret lehet
- Gyengeségek:
 - „back office” kapacitások (szakigazgatási szervek) a járásközpontok nagyobb részében (közel 200) nincsenek jelen, kiépítésük komoly forrásmennyiséget igényel.

V. További javaslatok a járasok kialakításának folyamatához

Az alábbi fejezetben azokat a javaslatokat foglaljuk össze, amelyek a projekt fő tevékenységéhez (területi lehatárolási javaslatok készítése) csak részben illeszkedtek, ám feltáró, információgyűjtő munkánk során felmerültek, s segíthetik a járásrendszer kialakítását.

1. A járásrendszer kialakításában – az átalakítás társadalmi költségeinek csökkentése és a hosszabb távú stabilitás biztosítása érdekében – szükségesnek tartjuk annak **lehetővé tételét, hogy a települések és településcsoportok döntő befolyással legyenek arra, mely járáshoz kívánnak tartozni.**

2. Szükségesnek tartjuk a megkezdett és folyamatban levő közép-, és alsó középszintű államigazgatási reform következtében hangsúlyosabbá váló megyei és járási feladatellátás **társadalmi kontrolljának megerősítését**, ami a megerősített feladat- és hatáskörű megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok társulásainak, illetve érdekvédelmi szerveinek aktivitása révén valósulhat meg.

3. A járások rendszerbe állítását követően meglátásunk szerint már **előre deklaráltan biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a településszerkezetben bekövetkező változásokhoz, egyes települések városiasodásához kapcsolódóan a rendszer lehetőséget biztosítson új járások későbbi kialakítására**. Ezzel biztosítható, hogy az alsó középszintű államigazgatási egység ne váljon a településversenyt irracionális mértékben fékező, a városiasodásnak és a központi szerepkör természetes kialakulása ellen ható intézményes akadállyá. **Városhiányos térségekben indokolt lehet új járási székhelyek kialakítása**, amelyek bizonyos időtáv alatt alkalmassá tehetők járási hivatalok és kormányablakok telepítésére.

4. A modern kori járások kialakítását a sikeres európai területi közigazgatási reformok tapasztalatai is támogathatják. Az európai **területi közigazgatási átalakítások** lényeges eleme volt a **társadalom megfelelő tájékoztatása** az okokról, a célokról, az előnyökről, valamint a folyamatos kommunikáció lehetőségének biztosítása, mivel ennek hiányában a kezdeményezés és megvalósítás társadalmi támogatottsága gyenge lehet. Az európai példák arra is rávilágítanak, hogy a területi közigazgatási átalakítások esetében fontos, hogy **minél kisebb veszteség érje a már meglévő közigazgatási tudást és kapacitást**, s az érintettek, a közigazgatásban dolgozók az átalakítások támogatójává váljanak.

5. A járásrendszerre való áttérés társadalmi költségeinek csökkentése érdekében szükségesnek tartjuk, hogy **a polgármesteri hivatalokban, körjegyzőségekben dolgozó köztisztviselők által felhalmozott tudás és tapasztalat beépüljön a járások működésébe**. A járások kialakítása során különös hangsúlyt kell helyezni a **szakember-állomány megőrzésére és a humánkapacitások fejlesztésére annak érdekében**, hogy a járási tisztviselői kar szakmai felkészültsége minden polgár számára biztosítsa a szakszerű ügyintézés lehetőségét.

6. A járási államigazgatás kialakításakor **olyan ügyintézési lehetőségeket** kell biztosítani, amelyek – a lakossági véleményvizsgálatok eredményei szerint – **biztosítják az egy helyen történő ügyintézés**t, az ügyintézési folyamatok átláthatóságát, valamint nem rontják a hivatalok elérhetőségét¹⁸. A járási államigazgatás kialakításakor tehát

- biztosítani kell az **egy helyen történő ügyintézés** lehetőségét;
- lehetővé kell tenni, hogy az **ügyintézők ügyfélbarát módon, hozzáértő segítséget legyenek képesek nyújtani** az állampolgároknak;
- a **nyitvatartási időt** úgy kell kialakítani, hogy az **illeszkedjen a polgárok munkaidejéhez**, a lehetőségek szerint legyen biztosított a munkaidő lejárt utáni ügyintézés lehetősége;
- meg kell őrizni, és a lehetőségek szerint **javítani kell a járási hivatalok és ügyintézési pontok elérhetőségét**, megközelíthetőségét;

¹⁸ A közigazgatási intézmények működésével kapcsolatos lakossági elégedettségvizsgálat (Gallup 2009) szerint a válaszadók a vizsgált szempontok közül leginkább a hivatalok megközelíthetőségével voltak elégedettek.

- **egyszerűsíteni kell a nyomtatványokat**, biztosítani kell az államigazgatási folyamatok jobb átláthatóságát;
- biztosítani kell a **kormányablakok** horizontális átjárhatóságát, vagyis **lakóhelytől független igénybe vehetőségét**.

7. Javasoljuk, hogy a területi közigazgatás **újjászervezésének folyamata** a járások területének lehatárolásáról történő döntés, ill. a feladat-, és hatáskörök véglegesítését követően egy-egy tipikus aprófalvas és alföldi járásban **kísérleti jelleggel kerüljön tesztelésre**.

Szerzőink

A modern kori járások központjainak és területének kialakítása során munkánkban szerzőként az alábbi szakértők vettek részt:

Agg Zoltán PhD (1957): közgazdász, társadalomkutató. Pro Comitatu díjas (2005). 1986 óta publikál (Állam és Igazgatás, Pénzügyi Szemle, Magyar Közigazgatás, Figyelő). 1996 óta megbízott előadó az ELTE-n (közigazgatási, önkormányzati ismeretek). 2006-ban közigazgatási témában védi meg doktori disszertációját (PhD - társadalomföldrajz). 1991-2007 között a Veszprém Megyei Önkormányzat kutatásokkal, továbbképzéssel foglalkozó Közigazgatási és Informatikai Szolgáltató Irodájának vezetője, 2007-től a Pannon Egyetem társadalomtudományi tanszékének oktatója. 1991 óta a Comitatus Önkormányzati szemle c. szakmai-tudományos folyóirat felelős kiadója és szerkesztője, ahol több mint száz cikket és tanulmányt publikál. Főbb művei: Közigazgatási ismeretek geográfusoknak (1998), Politikai földrajz és megyerendszer (2005).

Balás Gábor (1975): Közgazdász. A HÉTFA Elemző Központ ügyvezetője, előtte a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Elemző, Értékelő, Módszertani Főosztályát vezette. Rendszeresen oktat a Corvinus Egyetem Széchenyi István Szakkollégiumában. Az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Program kidolgozásának irányítója. Főbb elemzési területei a közpolitikai eszközök, különös tekintettel a fejlesztési források felhasználásának eredményessége, az államműködés hatékonysága, az állami szabályozás hatása a vállalkozások együttműködésére, az önkormányzati működés mechanizmusai és az elmaradott vidékek fejlesztési lehetőségei.

Balás Endre (1978): Jogász. Tanulmányait a Rendőrtiszti Főiskolán és a Szegedi Tudományegyetem jogi karán végezte. 1997 óta a közigazgatásban, 2004 óta az önkormányzati igazgatásban dolgozik. Jelenleg a jánosházi Polgármesteri Hivatal jegyzője. Szakterületei: önkormányzati igazgatás, közigazgatási jog, alkotmányjog, közpolitikák. Számos szakcikk szerzője.

Borbás Gabriella (1979): Közgazdász. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elnöki kabinetjét vezette, korábban a Nemzeti Fejlesztési Hivatal koordinációért felelős főosztályán dolgozott osztályvezetőként. Ezekben az években elsősorban a fejlesztéspolitikai intézményrendszer kialakításával, működtetésével foglalkozott, 2008-ban munkájáért miniszteri kitüntetést kapott. Emellett oktatott a Corvinus Egyetemen, valamint tanulmányával díjat nyert a Magyar Közigazgatási Kar által szervezett „Közigazgatás Korszerűsítése” versenyen. 2010 óta a HÉTFA Elemző Központ vezető elemzője.

Csité András PhD (1969): Közgazdász-szociológus. A HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központ igazgatója. 1994-2004 között az MTA Politikai Tudományok Intézetében dolgozott tudományos munkatársként. 1997-ben kiemelkedő kutatói munkáért Akadémiai Ifjúsági Díjban részesült, 2000-ben a Magyar Szociológiai Társaság Erdei Ferenc Emlékéremmel tüntette ki. 1998-2001 között az MTA Bolyai János kutatási ösztöndíjasa. 1999-2004 között a Széchenyi István Szakkollégium igazgatója volt. A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Tanácsa Stratégiai

Munkabizottságának tagja, az Új Széchenyi Terv Vállalkozásfejlesztési Programjának egyik kidolgozója. Több mint nyolcvan hazai és külföldi tudományos szakcikk szerzője, társszerzője.

Dombi Gábor (1969): szociológus. A Balatoni Integrációs Közhasznú Non-profit Kft munkatársa. Tagja az MTA VEAB Szociológiai Munkabizottságának, és az MRTT Közép-dunántúli Tagozatának. 2002-től részt vett a Dunántúlon és a Balaton térségében végzett számos demográfiai, gazdasági, illetve non-profit szektor jelenségeit feltáró kutatásban. 2003-2006 között kutatóként részt vett a nemzetközi EU LIFE Environment Balaton Projektben, 2010-2011 között a Magyarország - Horvátország IPA Határ menti Együttműködési Programban. A Pannon Egyetem Társadalomtudományok és Nemzetközi Tanulmányok Intézetének megbízott egyetemi oktatója. Speciális területek: többváltozós matematikai-statisztikai elemzések, szociológia módszertan, politikai elemzések.

Dominkovits Péter PhD (1962): Történész, levéltáros. A Győr-Moson-Sopron Megyei Levéltár Soproni Levéltárának főlevéltárosa. 1985-ben végzett a szombathelyi Berzsényi Dániel Tanárképző főiskola történelem-könyvtár szakán, 1990-ben levéltáros diplomát szerzett az ELTE-n. A Soproni Szemle, a Győri Tanulmányok, a Levéltári Szemle és az URBS Magyar Várostörténeti Évkönyv szerkesztője. Az ELTE Gazdaság- és Társadalomtörténeti Doktori Iskolájában 2009-ben védte „Szombathely privilegizált mezőváros gazdasága, társadalma a 17. században (1605/1606 - 1685)” c. disszertációját. Kutatási területe a Nyugat-Dunántúl 16-18. századi nemesi társadalmának története és a mezővárosi társadalmak története.

Horváth Gergely Krisztián PhD (1974): Szociológus. 1998-ban végzett az ELTE-n. 1998 őszétől az ELTE Szociológia Doktori Iskolájában folytatta tanulmányait. Disszertációját A paraszti piacosság keretei Moson vármegyében a 19. század első felében címmel 2004-ben védte meg. 2000-ben elindította a Korall Társadalomtörténeti Folyóiratot, amelynek 2008-ig főszerkesztője is volt. 2001-től az ELTE Társadalomtudományi Karán oktat 18–20. századi magyar társadalomtörténetet. Szakterülete a rendi-polgári átalakulás kérdései és a vidéki társadalom változásának hosszú távú trendjei.

Jakobi Ákos PhD (1975): Terület- és településfejlesztő szakképesítésű geográfus, geoinformatikus. 2007-ben védte meg doktori disszertációját „Hagyományos és új területi különbségek az információs társadalomban” címmel. 1999-től az ELTE oktatója, jelenleg a Regionális Tudományi Tanszék adjunktusa. 2009-ben a Magyar Regionális Tudományi Társaság Kiváló Ifjú Regionalista díjjal tüntette ki. Főbb szakterületei a társadalom és a gazdaság területi egyenlőtlenségeinek módszertani vizsgálata, a térinformatika társadalomkutatási alkalmazásai, az információs társadalom területi sajátosságainak kutatása.

Kiss Gábor (1986): Közgazdász. 2010 januárja óta a HÉTFA Elemző Központ munkatársa, egyebek mellett részt vett a Gazdasági és Szociális Tanácsnak készült, a fejlesztéspolitika múltját tárgyaló tanulmányok elkészítésében. A Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Karának Nemzetközi Tanulmányok Szakán végzett, az Európa tanulmányok főszerkesztője. Szakdolgozatában az IMF kormányzati struktúráját vizsgálta.

Nemes Nagy József (1948): Az MTA doktora, az ELTE TTK tanszékvezető egyetemi tanára. 2005-2009 között tudományos dékánhelyettes. Pro Régió díjas. Kutatásai elsődlegesen a regionális gazdasági fejlődés elméleti és empirikus vizsgálatához, a regionális politika, a területfejlesztés folyamatainak elemzéséhez, valamint a területi elemzések kvantitatív módszertanának témaköréhez kapcsolódnak. Számos hazai és nemzetközi kutatási és oktatási program résztvevője, sok nagy sikerű szakmai publikáció, tankönyv szerzője. Egyebek mellett a Regionális Tudományi Tanulmányok c. tanszéki periodika szerkesztője, szerkesztőségi tagja „Romanian Review of Regional Science”, a Tér és Társadalom c. folyóiratoknak, alapítója és szerkesztőségi tagja a Comitatus Önkormányzati Szemlének. A kolozsvári Babes-Bolyai Egyetem Honoris Causa Professzora. Iskolateremtő egyéniség. Tanítványai a tudományos élet és a közigazgatás számtalan pontján töltenek be felelősségteljes beosztásokat.

Oláh Miklós (1958): Szociológus. A Balatoni Integrációs és Fejlesztési Ügynökség kutatásvezetője. Pro Comitatu díjas (1998). A Comitatus Önkormányzati Szemle alapítója, rovatszerkesztője. Szakterületei: társadalmi nyilvánosság, helyi társadalom, helyi hatalom, terület-, és településfejlesztés, tervezés, szakmai monitoring, igazgatásszociológia, területi identitás, civil társadalom, politikai földrajz, választói magatartás, közvélemény- és piackutatás. Több mint húsz tanulmánykötet szerkesztője, mintegy száz tudományos szakírás szerzője, társszerzője.

Pogonyi Csaba (1989): Közgazdaságtan hallgató. A HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központ munkatársa. Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Alkalmazott Közgazdaságtan szakának harmadéves hallgatója. 2009 óta a Rajk László Szakkollégium tagja. Erasmus félévét a bambergi Otto-Friedrich egyetemen töltötte 2010-ben. A 2011-es Közép-Európai Konferencia „Effects of Socialism” szekciójának főszervezője.

Retz Tamás (1976): geográfus, Európa szakértő. A Balatoni Integrációs Közhasznú Non-profit Kft munkatársa. 2000-ben a Pécsi Tudományegyetem Természettudományi Karán, 2006-ban a Miskolci Egyetem Gazdaságtudományi Karán szerzett diplomát. 2001-től vesz részt a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet térségében végzett demográfiai, idegenforgalmi, gazdasági, kutatásokban. A területi elemzések tárgykörén belül regionális forráshelyezéssel, vendégforgalommal foglalkozik, ezen túlmenően számos egyéb, politikai, kulturális, gazdasági tárgyú kutatás társszerzője. 2003-2006 között kutatóként részt vett a nemzetközi EU LIFE Environment Balaton Projektben, 2010-2011 között a Magyarország - Horvátország IPA Határ menti Együttműködési Programban. Speciális területek: idegenforgalmi vizsgálatok, területi elemzések, térinformatika.

Szabó Pál PhD (1971): Geográfus. Diplomaszerezés óta az Eötvös Loránd Tudományegyetem Regionális Földrajzi, majd Regionális Tudományi tanszékének kutató-oktatója, jelenleg egyetemi adjunktus. Fő oktatási és kutatási területe Európa regionális kérdései (regionális társadalom- és gazdaságföldrajza, területi beosztásai, területi egyenlőtlenségei, regionális politikája), valamint regionális tudományi szakkérdések. 2009-től MTA Bolyai-ösztöndíjas. Több mint 40 hazai és külföldi tanulmány, konferenciacikk, könyvfejezet szerzője-társszerzője, 2 egyetemi tankönyv alkotószereplője.

Szalkai Gábor PhD (1976): Geográfus. Az ELTE TTK Regionális Tudományi Tanszékének adjunktusa. Fő kutatási területe a közlekedés és a társadalmi-gazdasági folyamatok kapcsolata, elérhetőségi és forgalmi vizsgálatok végzése. E területeken számos, a térségek lehatárolásával foglalkozó tanulmány kidolgozója, részben a VÁTI (többek között az Országos Településhálózat Fejlesztési Koncepció megalapozása), részben az MTA RKK megbízása alapján. A közúti forgalom folyamatait vizsgáló doktori értekezését 2008-ban védte meg.

Szegvári Péter (1954): Jogász, Budapest Főpolgármesterének Főtanácsadója. Az ELTE címzetes egyetemi docense. Közigazgatási jogot oktat és regionális politikai kurzusokat vezet a Corvinus Egyetemen, a Zsigmond Király Főiskolán és a Századvég Politikai Iskolán. 1989-1992 között Budapest főjegyzője. Számos magyar és angol nyelvű publikációja van a helyi önkormányzatok, a regionális politika, a területfejlesztés és a közigazgatási reform témakörében, rendszeres előadója e témákban a hazai és nemzetközi konferenciáknak. 2005 óta a Kanada - Ukrajna Regionális Fejlesztési és Kormányzási szakmai program nemzetközi szakértőjeként tevékenykedik. Az Európai Unió Régiók Bizottsága többször is szakértőként alkalmazta a COR álláspontjának előkészítéséhez az „EU-Ukrajna Kapcsolatok” és a „Keleti Partnerség Programja” témakörökben. A magyar Közigazgatási kamara alapító tagja és a Megyei Jogú Városok Szövetsége, valamint a Települési Önkormányzatok Szövetsége állandó szakértője.