



A modern kori államigazgatási járások terület- lehatárolásának elméleti és módszertani kérdései

Csite András – Oláh Miklós – Szalkai Gábor

„Megújuló területi közigazgatás és a statisztika” konferencia
Szentendre, 2012. május 16.

HÉTFA Kutatóintézet és Elemző Központ

A használható tudásért

1051 Budapest Október 6. utca 19.

www.hetfa.hu

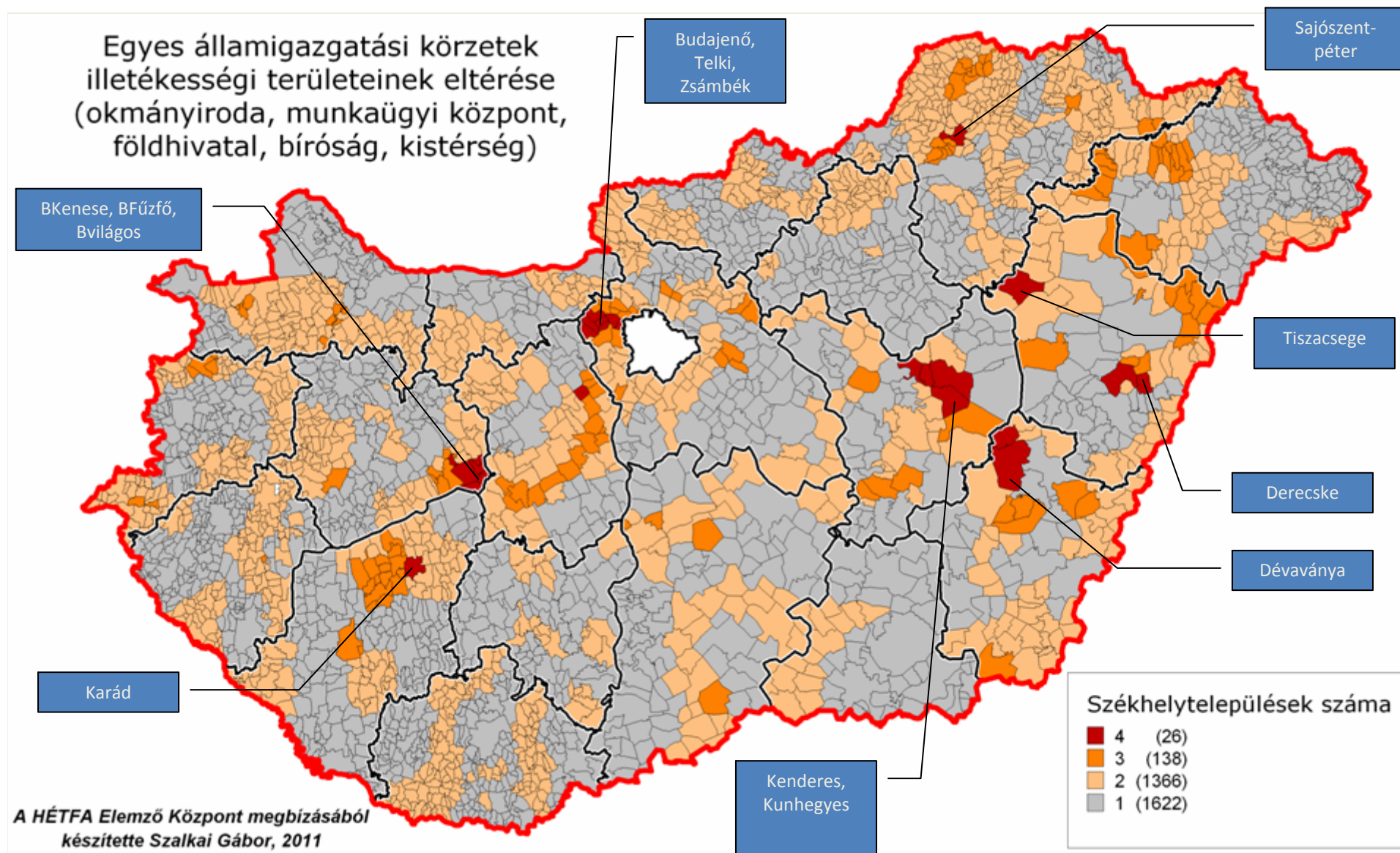
- **A projekt feladata:** Magyarország államigazgatásának újjászervezése részeként **hány államigazgatási eljárás** jöjjön létre 2013. január elsejétől? –a közpolitikai döntés szakmai megalapozása, javaslatok kidolgozása
- **A vizsgálat ideje:** 2011. március – szeptember
- **Megbízó:** Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium
(Szerződés a Nemzeti Közigazgatási Intézettel)
- **Eredményeink:** www.hetfa.hu/terhasznalatvizsgalat -
utánkövethetőség és verifikálhatóság
- **Prezentáció szerkezete:**
 - A kutatás bemutatása
 - A eljárásjavaslatok kialakításának módszertana

- **Fő cél:** a **Magyary** programban foglalt államigazgatási **járáskonceptióhoz** (megyei kormányhivatalba integrált **szakigazgatási szervek kirendeltségeinek és az okmányirodáknak** a **járási integrációja**) illeszkedő területi lehatárolás
- **Konkrét projekt cél:** olyan alsó-középszintű államigazgatási terekre (járás) tegyünk javaslatot, amik
 - a **közigazgatás újjászervezésének** kormányzati törekvéseit **támogatják**
 - a **településszerkezeti adottságokhoz** illeszkednek
 - tiszteletben tartják a **megyehatárokat**
 - **területük** hosszabb távon is **stabil** lehet
 - **identitáshordozásra**, tehát közösségépítésre is **alkalmasak**
 - **korlát:** Budapestre nem terjedt ki a vizsgálat

- Államigazgatási intézmények **illetékességi területeinek anomáliái: inkonzisztencia és változékonyság** (lásd kistérség intézménye)
- A **vidéken élők 37 %-a** olyan településen él, ami **alsó középszinten** (megye és település közötti szint) **legalább 2 székhely-településhez tartozik** (okmányiroda, kistérség, munkaügyi központ, földhivatal, bíróság) – **a településállomány legalább 48 %-a több központhoz tartozik** (lásd következő térkép)

Hány központhoz tartozik a település?

5



- **5 modulban:**
 - Történeti elemzés a járások múltjáról
 - Alsó-középszintű igazgatási terek Európában
 - A területi közigazgatás 1989 utáni magyarországi átalakításának tapasztalatai
 - Térhasználat és területi identitás
 - A járások területi lehatárolása – modellek és javaslatok
- **Vegyes módszertannal:**
 - Dokumentumelemzés (jelenkori és történeti)
 - Szakpolitikai és szakértői interjúk
 - Lakossági survey
 - Jegyzői és kormánytisztviselői online survey
 - Területi elemzés
- **17 szakértő részvételével:** geográfus, szociológus, közgazdász, történész, jogász, közigazgatási szakértő – külső minőségbiztosító szaktekintélyek

- **1. állítás:** Magyarországon a **járás** minden időben a **megye** jogalanyisággal nem bíró **hivatali területe, az állam legalsó területi közigazgatási szintje** volt. Egyszerre volt **végrehajtója a központi hatalom utasításainak.** de egyben a **helyi érdekek összegyűjtője, közvetítője** is volt.
- **2. állítás:** Az **Európai Unió** országaiban **sokféle alsó középszint** van, **nincs** sem ajánlás, sem csak **egy „jógyakorlat”**.
- **3. állítás:** Az elmúlt 20 év területi közigazgatás-újjászervezési kísérletei kudarcba fulladtak, mert a rendszer a **szétválást és az együtt nem működést jutalmazta**, sem központi akarat, sem pedig helyi szándék nem volt ezen ösztönzők megváltoztatására és 2/3-os politikai felhatalmazás hiányában **lehetőség sem volt átfogó reformok megvalósítására**

- **3. állítás:** Részben ennek következtében a mai **kistérségek és államigazgatási körzetek sokfélék**, eltérő központúak és illetékességű területűek, a területhasználati szokásokat nem tükrözők, így csak korlátozottan alkalmasak az alsó középszintű államigazgatás és közszolgáltatás-szervezés területi keretéül.
- **4. állítás:** Fordított kapcsolat a valós területhasználati szokások/**identitás** és a járásközpontok **funkcionális alkalmassága** között: minél kisebb lenne a járásszám, annál kiépültebb az államigazgatási infrastruktúra, de annál távolabb a polgároktól, a valós térhasználattól.
- **5. állítás:** Ha olyan alsó középszintű területi egységeket akarunk, amelyek **identitáshordozásra is alkalmasak** (vagy azzá tehetők), akkor a központ és a legtávolabbi település távolsága **nem lehet nagyobb 20-25 kilométernél**. Ez 250-350 járást jelentene.

- Mert ennek figyelembe vételével optimalizálhatók az átalakítás társadalmi költségei
- Mert az átalakítás és a működtetés költségeinek csökkentését szolgálhatja, ha olyan központú és akkora **tereket** határolunk le igazgatási célokra, amelyeket ismernek, otthon érzik magukat benne, és **egyébként is (szívesen) használnak az emberek.** Így
 - az utazási költségek optimalizálhatók [hivatali ügyintézés és munka/bevásárlás]
 - és csökkenthetők a kialakítással kapcsolatos „ellenállási költségek”.
- Létezik **mikroregionális társadalmi identitás** Magyarországon (**Szűcs Jenő**)
 - A **szülőföld**, az otthon, a „**hova valóság**” tudata, ismerete és vállalása
 - Ez a területi kötődés **konkrét élményeken**, a megismerésen keresztül építkezik,
 - annyira megismerni egy teret, hogy **erősen kötődjünk hozzá**, csak akkor lehet,
 - ha gyakran járunk benne, **intenzíven használjuk** és élményeink kötődnek hozzá.

A magyarországi városállomány – a járások kialakítása szempontjából is – **alapproblémája**, hogy **nincs legalább 250 olyan nagy- és középvárosunk**, amelyeknek sűrű szövésű hálójára ráépíthető lenne a járásrendszer. Ahhoz, hogy **20-25 kilométeren belül** a Magyar Programban is megfogalmazott járási szolgáltatások elérhetőek legyenek, 15-20 nagyváros és **220-240 közepes méretű (15-30 ezres lélekszámú), államigazgatási funkciókkal bíró, térség szervező szereppel rendelkező város „kellene”**. Ehelyett, Budapest mellett van 8 – európai mércével inkább közepesnek tekinthető – nagyvárosunk és további mintegy 100 közepes méretű városunk. **Legalább 100-120 közepes méretű város „hiányzik” a magyarországi településszerkezetből**. A járásokat erre a hiátusra való tekintettel kell és lehet csak kialakítani, s a tervezéskor erre a problémára (is) választ kell adni.

- Az egyes ügyintéző polgár vagy az adófizető polgárok közössége viselje-e a járásrendszer [szakigszervek+okmányirodák] kialakításának és működtetésének – térbeliséghez kapcsolódó – költségét?
 - **1. megoldás:** alacsony járásszám [100-120], a magas minőségű államigazgatási szolgáltatások térbeli koncentrációja – a terheket a polgárok viselik utazási költség formájában
 - **2. megoldás:** magas járásszám [350-400], az államigazgatás valós térhasználatához [identitáshoz] illesztése és városhálózat-fejlesztés – a terheket a kiépítési és működtetési költségek formájában az állam viseli
 - **3. [vegyes] megoldás:** közepes járásszám [200-250], költségmegosztás, a meglevő alsó-középszintű igazgatási kapacitások integrációja

Átlagos utazási hajlandóság = 14 km

12

	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%

	Átlag	Medián
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

	3 járástípus	Számuk	Aggregált számuk	
Kiemelt igazgatási központok (bíróság is van)	Nagy és közepes városok járásai	104	104	Magyary program járás-koncepciója itt valósítható meg (szakigsz. + okmányiroda) hálózat-fejlesztés nélkül
Térségi igazgatási központok (munkaügyi központ)	Városi járások	56	160	
Térségi jelentőségű okmányirodai központok (okmányiroda + egyéb kp.)		61	221	
Egyéb okmányirodai központok (csak okmányiroda)	Vidéki járások és kisváros-jársók	35	256	Minden-napi tér-használat terei és alkalmasak a jegyzői államigazgatási feladatok ellátására
Kisvárosi, mikrotérségi igazgatási központok (nincs okmányiroda)		86 (esetleg bővítendő)	342	

- Az ország **jelenlegi** gazdasági és **költségvetési helyzete** azt indokolja, hogy
 - A **meglevő** alsó-középszintű államigazgatási **kapacitásokra építve** jöjjenek létre a járások [nem kerül most sor kapacitásfejlesztésre]
 - A már működő államigazgatási **ügyintézési lehetőségek megmaradjanak** [a járási kormányhivatalokba integráltan]
 - Az államigazgatási **szakember-állomány** felhalmozott tudása **megőrződjön**
 - Vagyis az átalakítás a lehető **legkevesebb közkiadással** és **alacsony társadalmi költséggel** járjon
 - A **járáások indikatív száma: 160** – ami a társadalmi egyeztetések eredményétől függően változhat.
 - Jelenlegi tudásunk szerint **173 vidéki járás (összesen kb. 300 hivatali elérhetőség)** + integrált államigazgatási hivatalok lesznek a fővárosban - kerületenként

- Peremfeltételek
 - megyehatárok sérthetetlensége
 - Budapest figyelmen kívül hagyása
 - a járások lehetséges száma 100 és 400 között
 - folyamatosan változtatható, paraméterezhető dinamikus modellek
 - „települési igények”
- kevés térkapcsolati mutató
- népszámlálási adatok 10 évesek
- elérhetőség (szinte) csak közúti modell alapján
- állami adatszolgáltatás akadozása

- 1.) központok sorrendjének meghatározása
- 2.) központok kiválasztása
- 3.) központokhoz tartozó körzetek kijelölése

- optimális megközelíthetőség
- egységek arányosságának elve (elsősorban népességi szempontból)
- igazgatási területrendezés egységének elve (egy központban legyen intézhető minden ügy)
- alsóbb és felsőbb szintű területi egységek egymásba illeszthetőségének elve
- a célszerű területi hovatartozás szintenkénti eltérése és összeütközése (magasabb központba is a legjobb eljutást kellene biztosítani, de az ellentétben állhat az egymásba illeszthetőséggel)
- súlypontok váltakozásának elve (egymás melletti szintek nem lehetnek egyformán erősek)

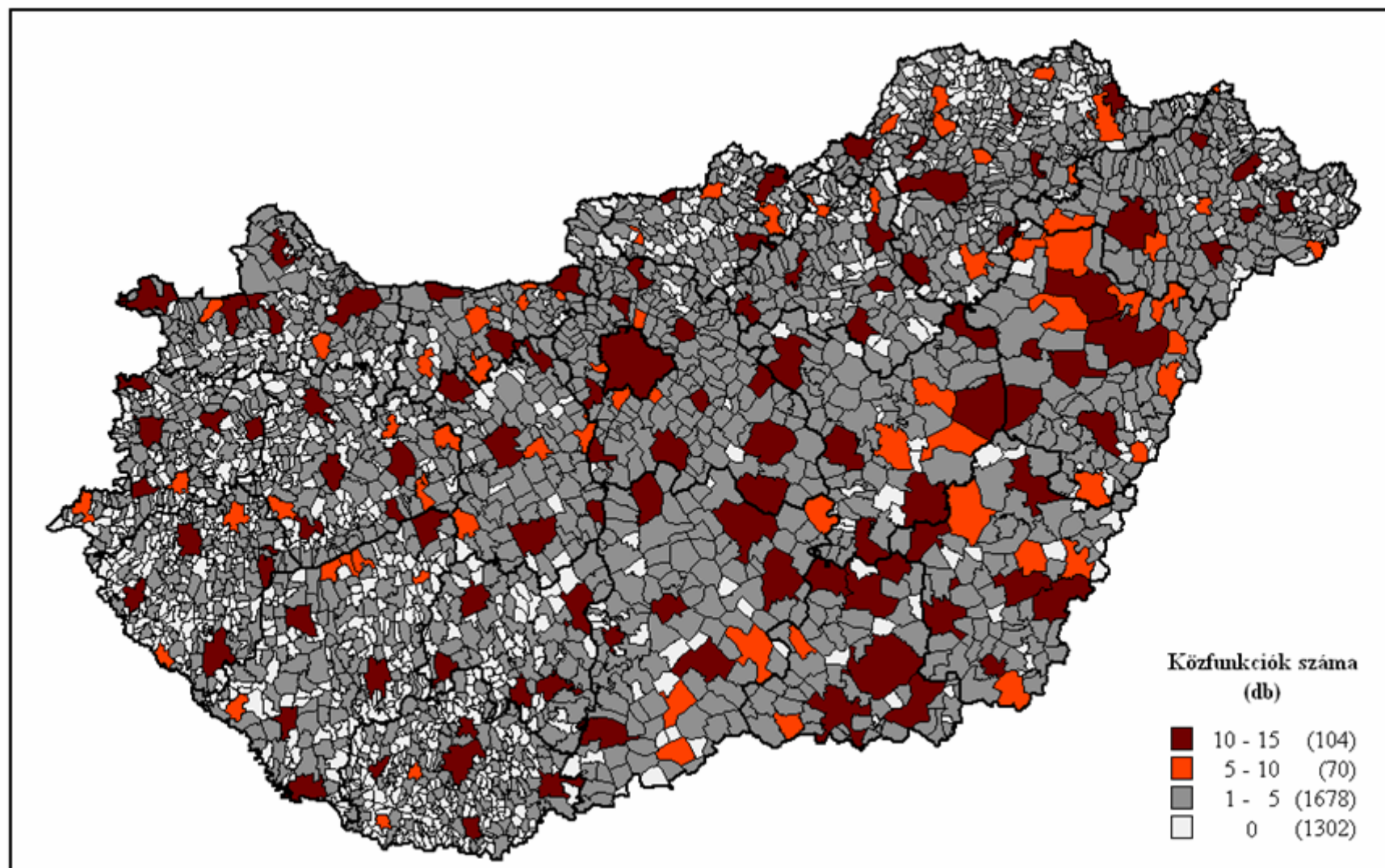
1.) központsorrend meghatározása

- a települések népessége
- a településekhez rendelhető ingázási volumen
- a kereskedelmi egységekkel való ellátottság (nem napi igények)
- a meglévő közfunkciók száma (15 mutató alapján)

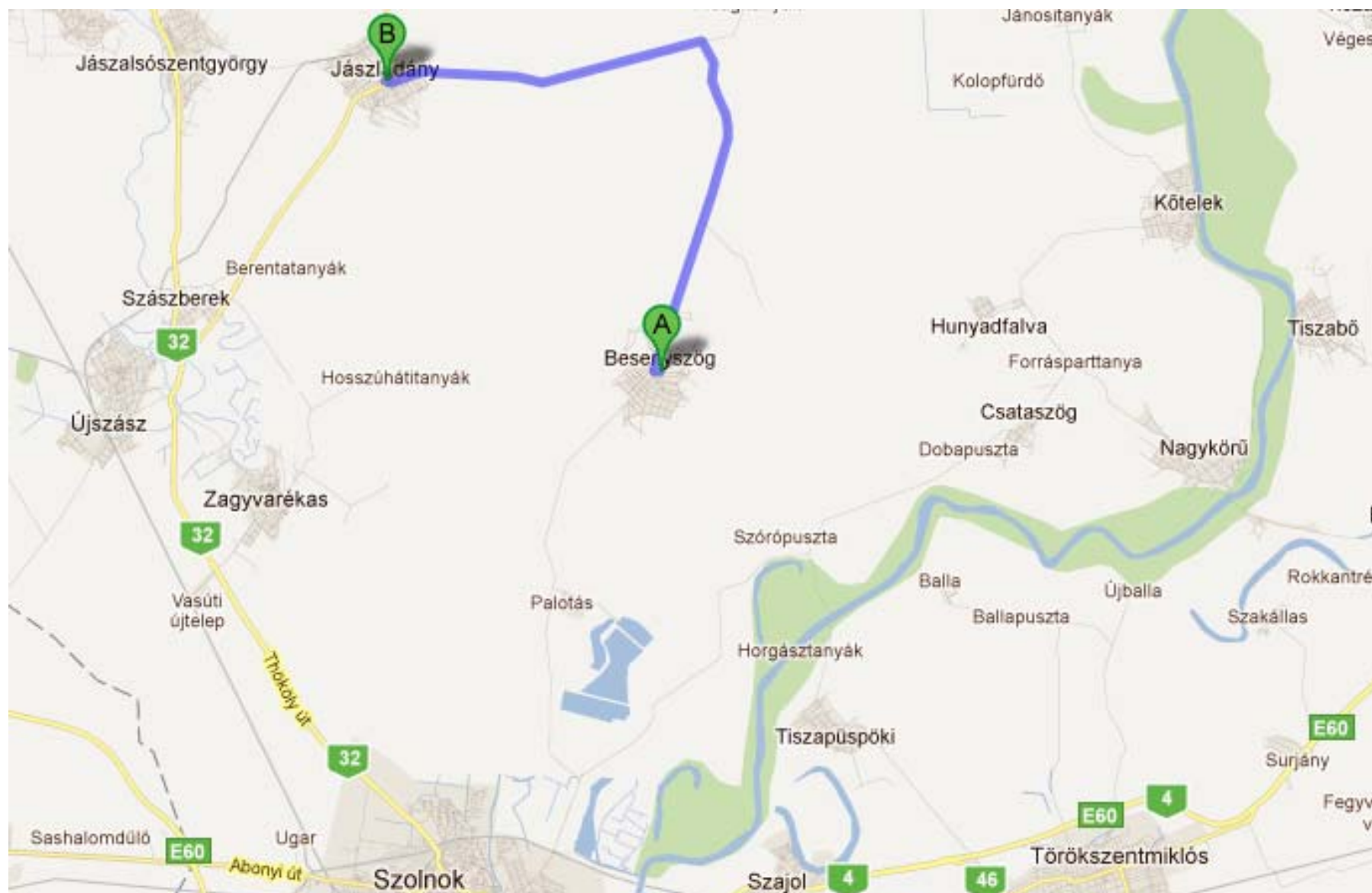
Kereskedelmi egységekkel való ellátottság ²⁰

- állatgyógyászati termékek üzleteinek száma
- bútor-, háztartási-cikk- és világítástechnikai szaküzletek száma
- egyéb iparcikk-szaküzletek száma
- elektromos háztartási készülékek szaküzleteinek száma
- festékek, vasárúk, barkács- és építési anyagok szaküzleteinek száma
- gépjárműalkatrész-szaküzletek száma
- gépjármű-szaküzletek száma
- használtcikk-szaküzletek száma
- kölcsönzőhelyek száma összesen
- motorkerékpár- és alkatrészszerelőüzletek száma
- nagykereskedelmi raktárak száma összesen

- önálló jegyzőségi, illetve körjegyzőségi központok
- NFSZ Munkaügyi Központok
- földhivatalok
- NAV kirendeltségek
- OEP kirendeltségek
- Országos Nyugdij-biztosítási Főigazgatóság kirendeltségei
- Állami Népegészség-ügyi és Tisztiorvosi Szolgálat kirendeltségei
- Magyar Államkincstár kirendeltségei
- elsőfokú építésügyi hatósági hatáskört gyakorló (körzetközponti) települések
- rendőrkapitányságok
- hivatásos önkormányzati tűzoltóságok
- bíróságok
- ügyészségek
- gyámhivatalok
- okmányirodák

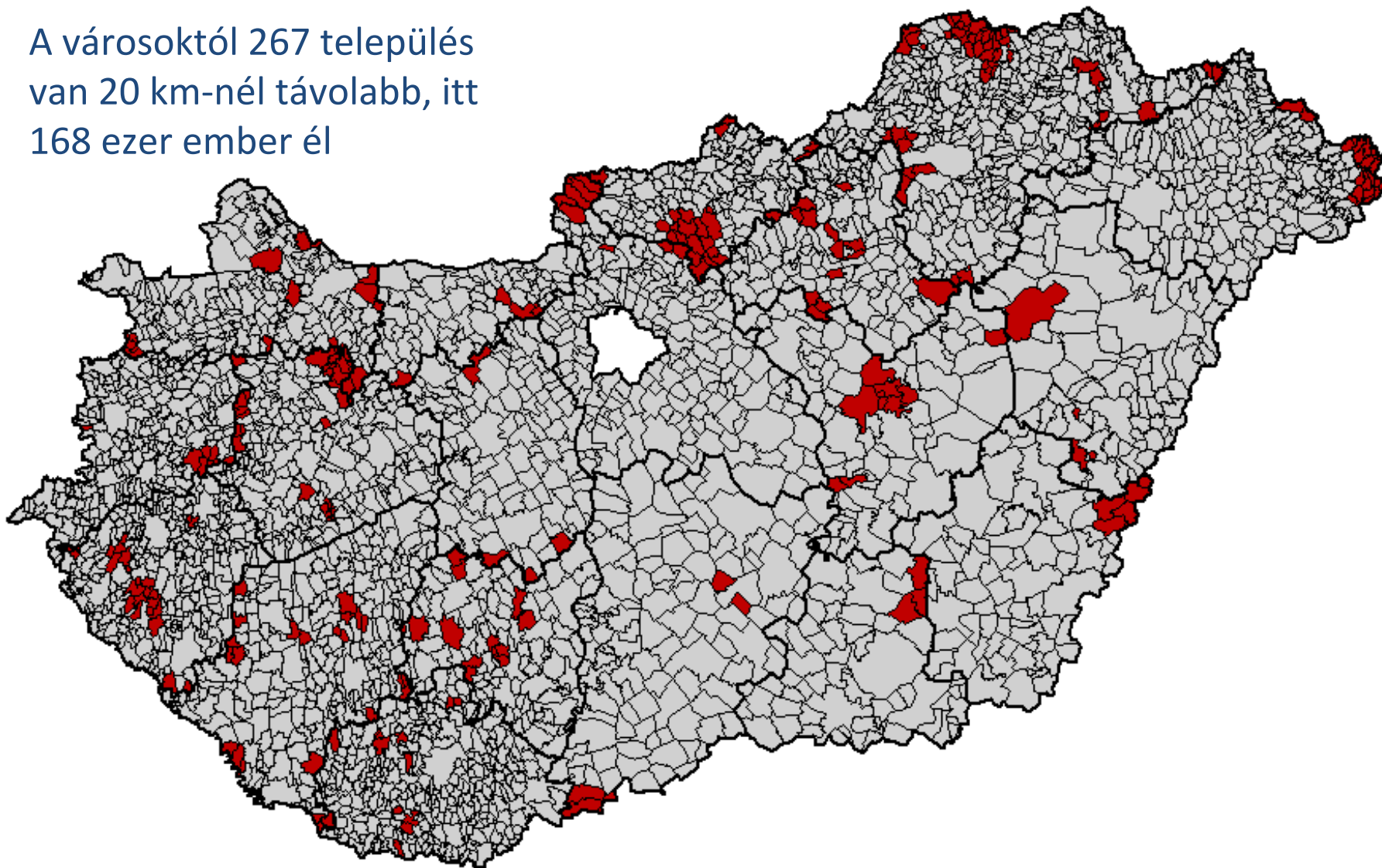


- 1.) központok sorrendjének meghatározása
 - 2.) központok kiválasztása
 - 3.) központokhoz tartozó körzetek kijelölése
-
- 2.) központok kiválasztása
 - Bibói elvek szerint, optimális megközelíthetőség alapján
 - legkisebb „lehetséges” járásméret kérdése

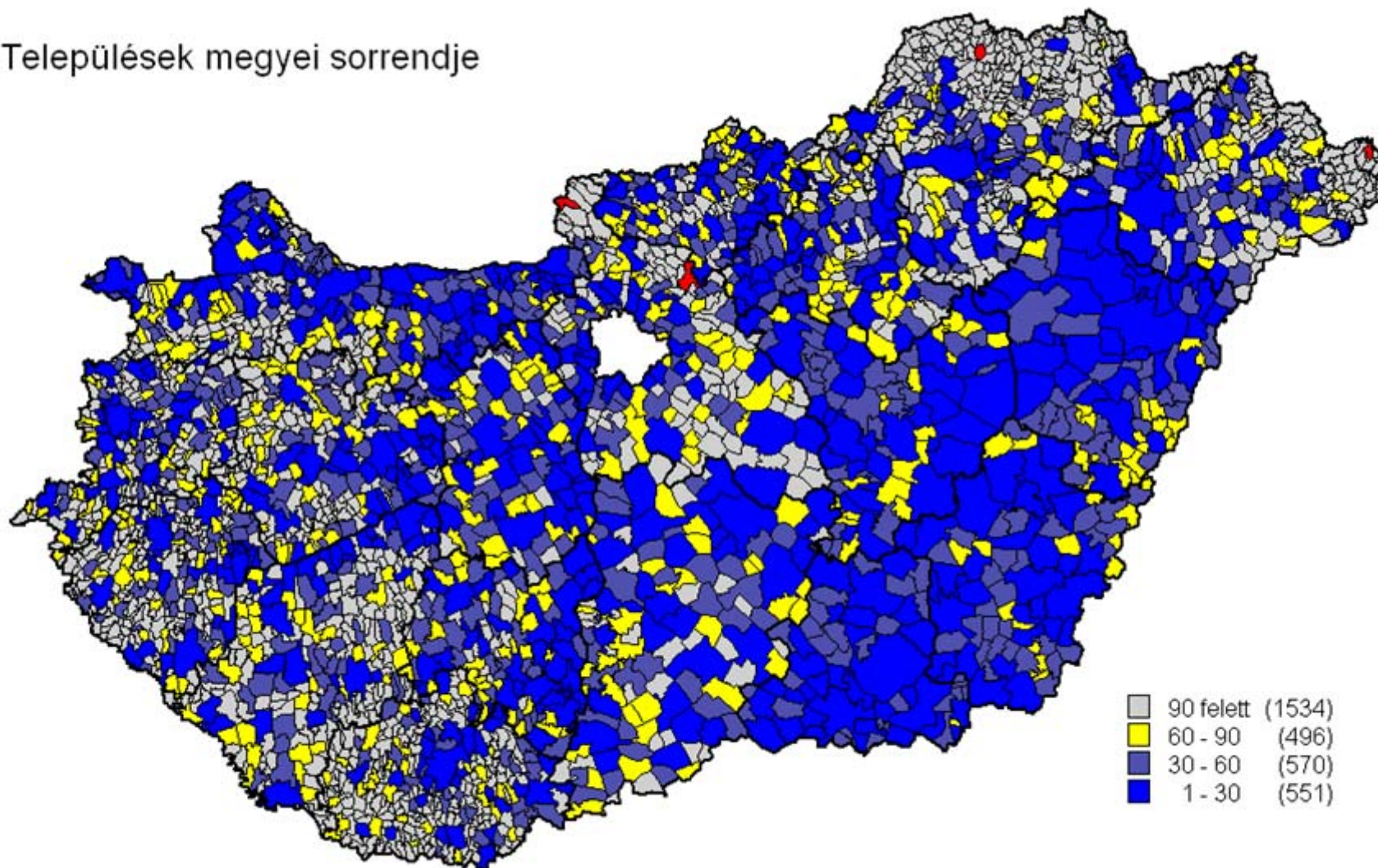


- 2.) központok kiválasztása
 - legkisebb „lehetséges” járásméret kérdése
 - 20, 25, 30, 40 km (perces?) maximális ingázási távolság

A városoktól 267 település
van 20 km-nél távolabb, itt
168 ezer ember él



Települések megyei sorrendje

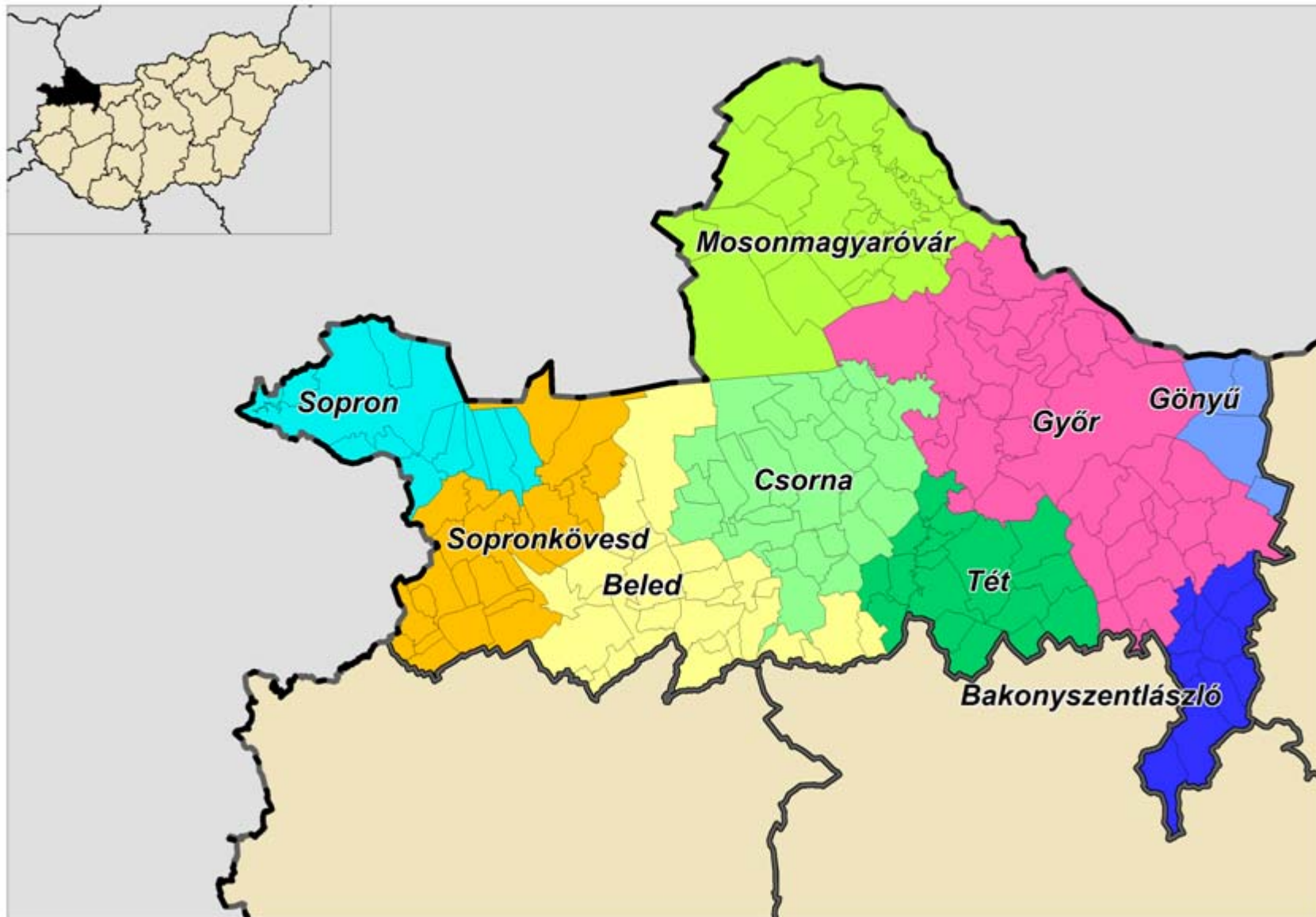


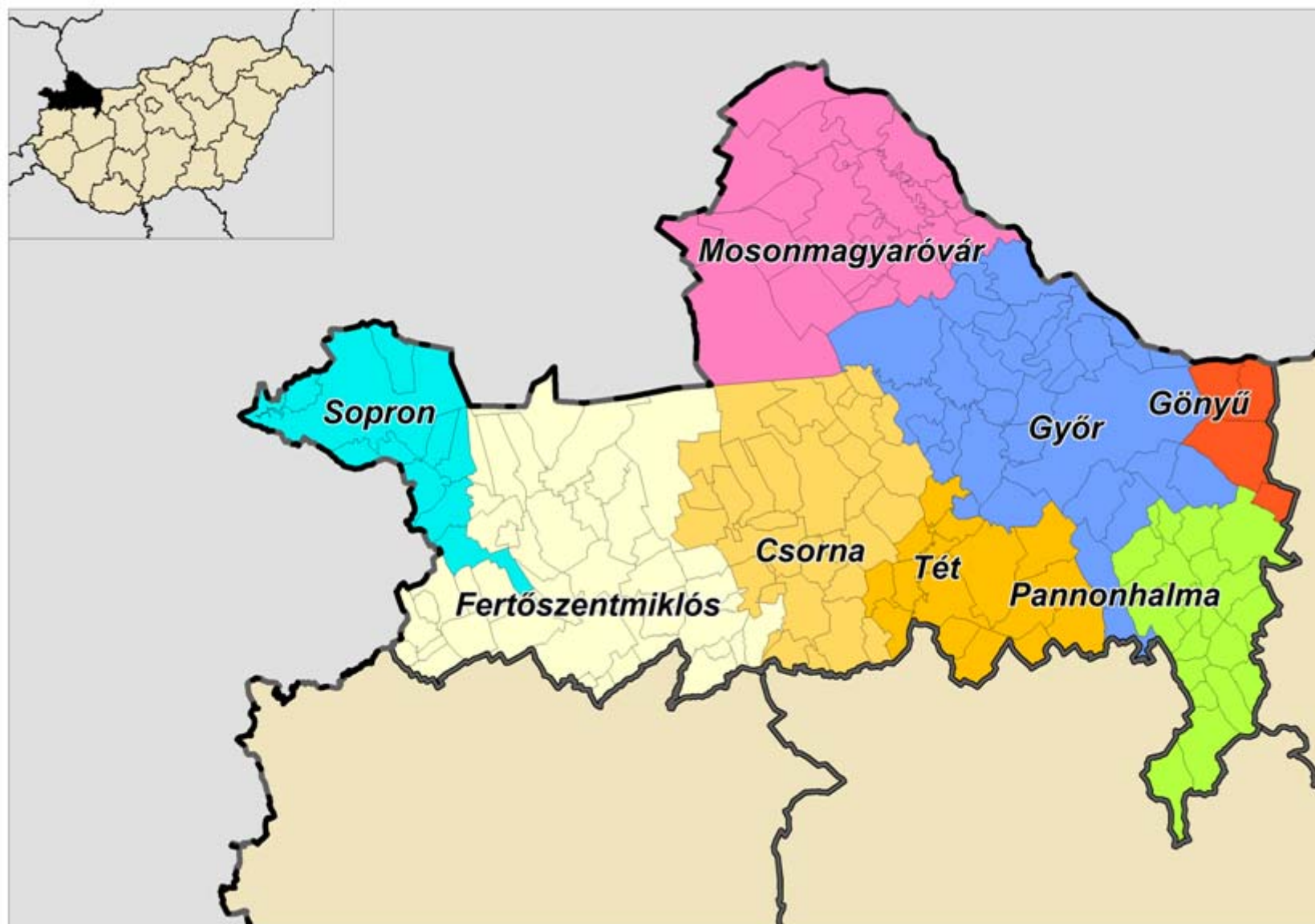
Vámosmikola, Galgamácsa, Rakaca, Tiszabecs

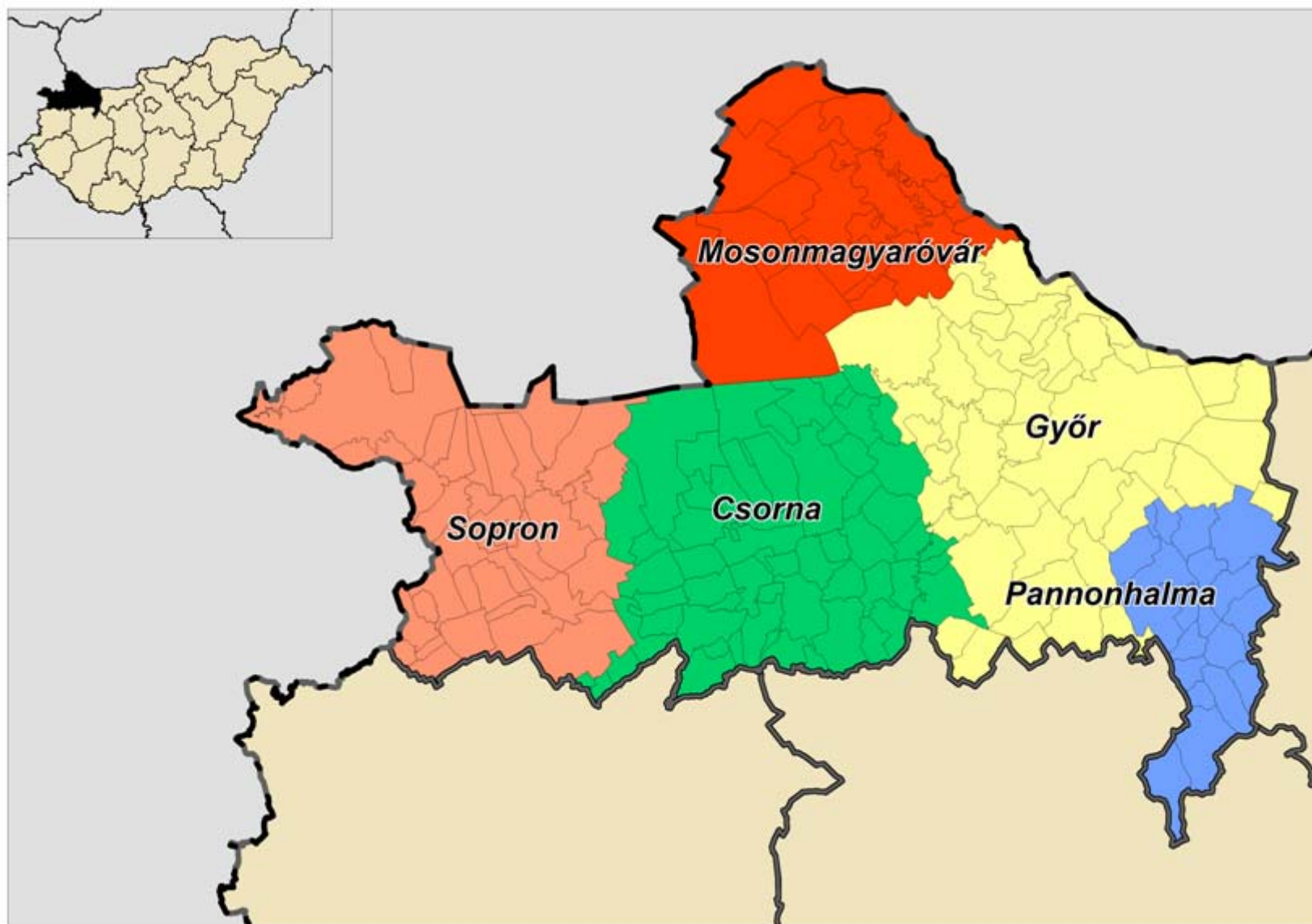
- 20, 25, 30, 40 km-es maximális ingázási távolság
- központ kiválasztó almodulok:
 - csak hierarchikusan tesztelő modell : addig választja ki a központokat, amíg minden település egy központ x km-es vonzáskörzetébe kerül
 - visszatesztelő (elérhetőség optimalizáló) modell: az x km teljesítéséhez szükséges településeket hagyja bent, „tekintet nélkül” azok településhierarchiában elfoglalt helyzetére
 - hibrid modell: visszatesztelő modul, korlátozott kiejtéssel
 - a lehetséges tudományos megoldás: az ellátandó népességszámmal súlyozott utazási távolság minimalizálása

km	járásszám hierarchia [db]	járásszám elérhetőség [db]	különbség [db]
20	371	327	44
30	193	161	32
40	121	105	16





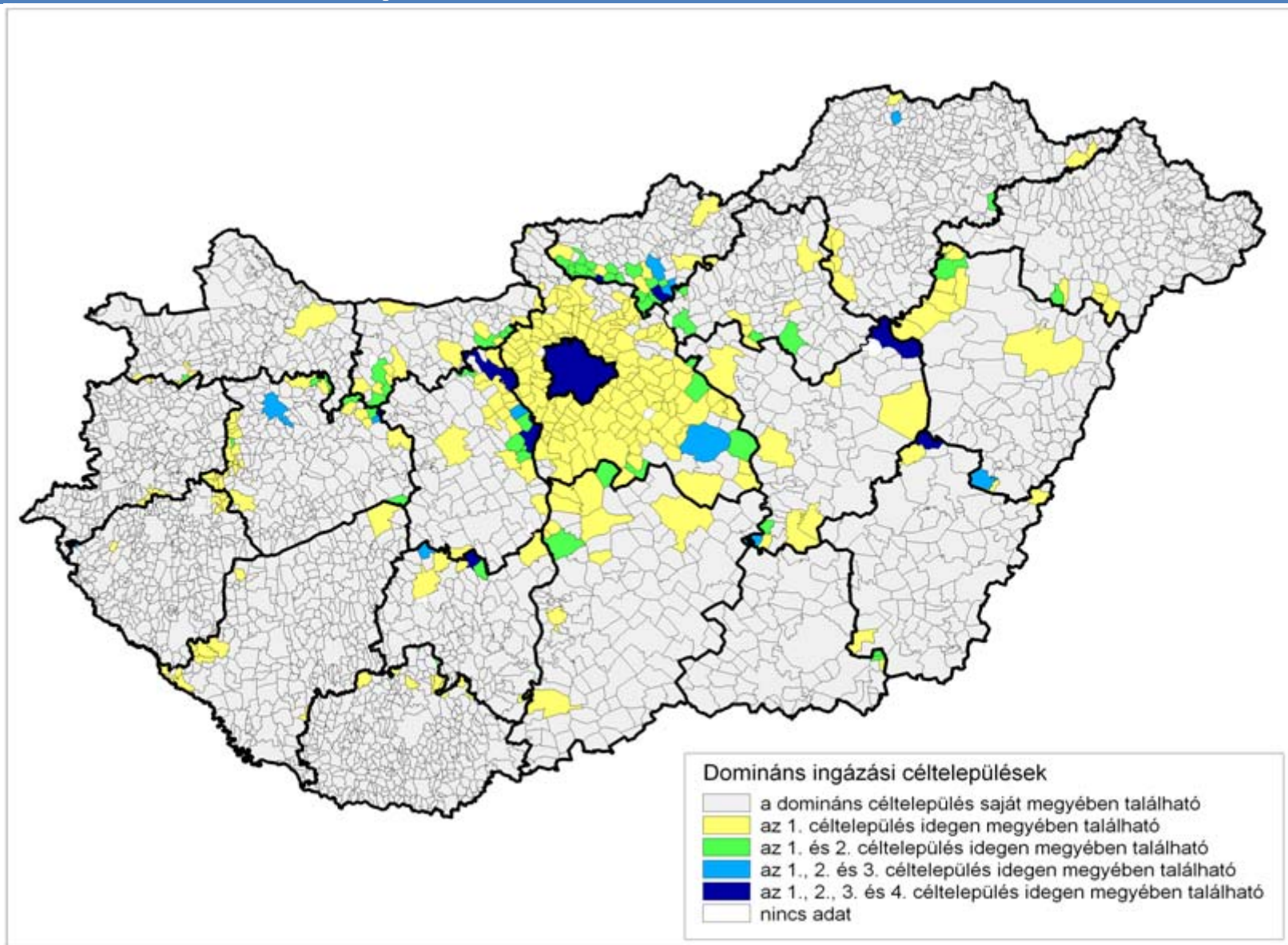




3. A központokhoz tartozó körzetek kijelölése

34

- elérhetőségi adatok alapján
- ennek korrekciója a munkavállalási célú ingázással



3. A központokhoz tartozó körzetek kijelölése

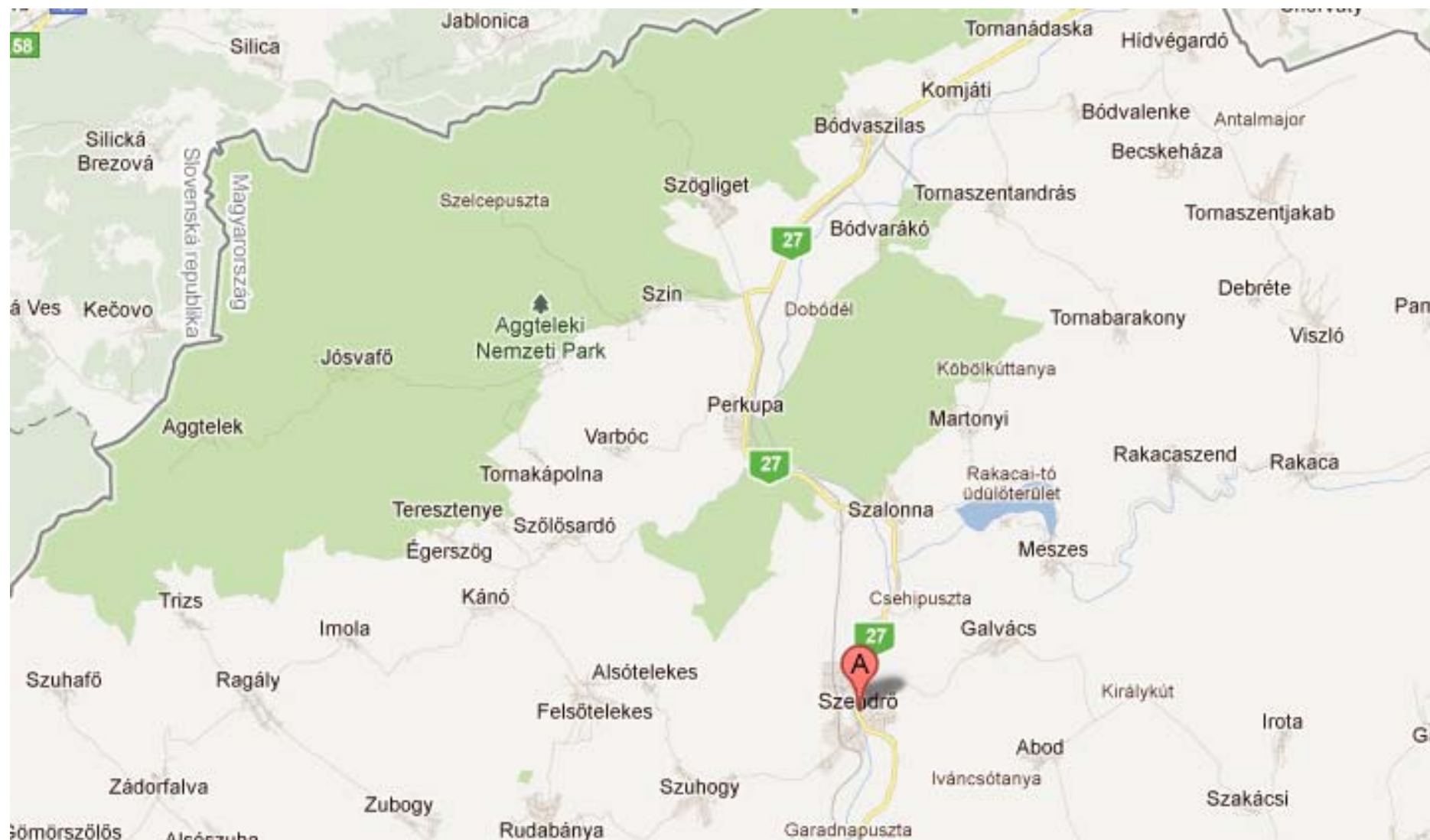
36

- elérhetőségi adatok alapján
- elérhetőség korrekciója a munkavállalási célú ingázással
- manuális ellenőrzés
 - tömegközlekedési kapcsolatok



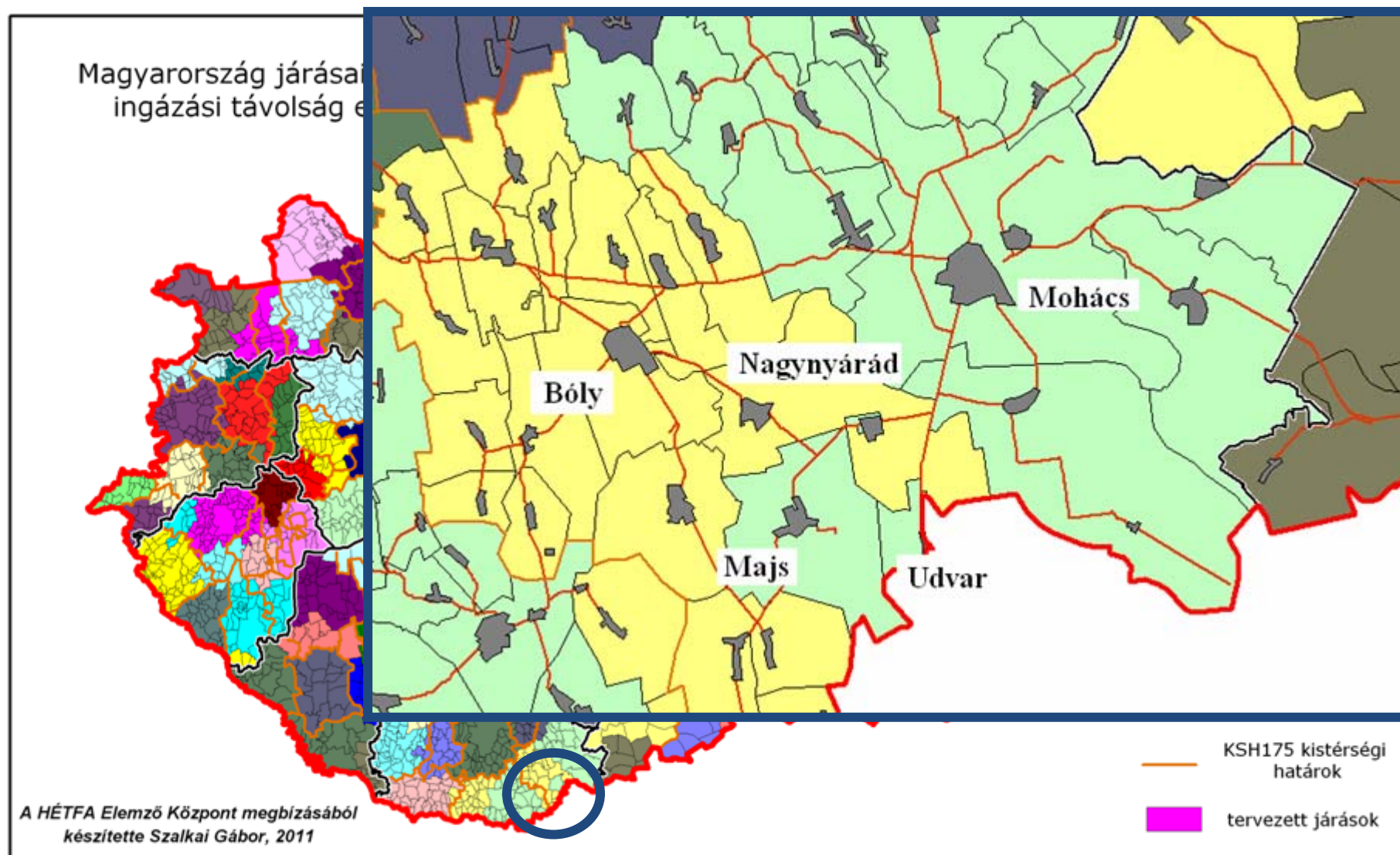
Hátrányos helyzetű települések

37



„Megújuló területi közigazgatás és a statisztika” konferencia

Szentendre
2012. május 16.



km	Járasközpont népessége [fő]	Járás népessége [fő]	Települések száma [db]
20	14 174	25 519	10
30	22955	51514	20
40	32015	78988	30

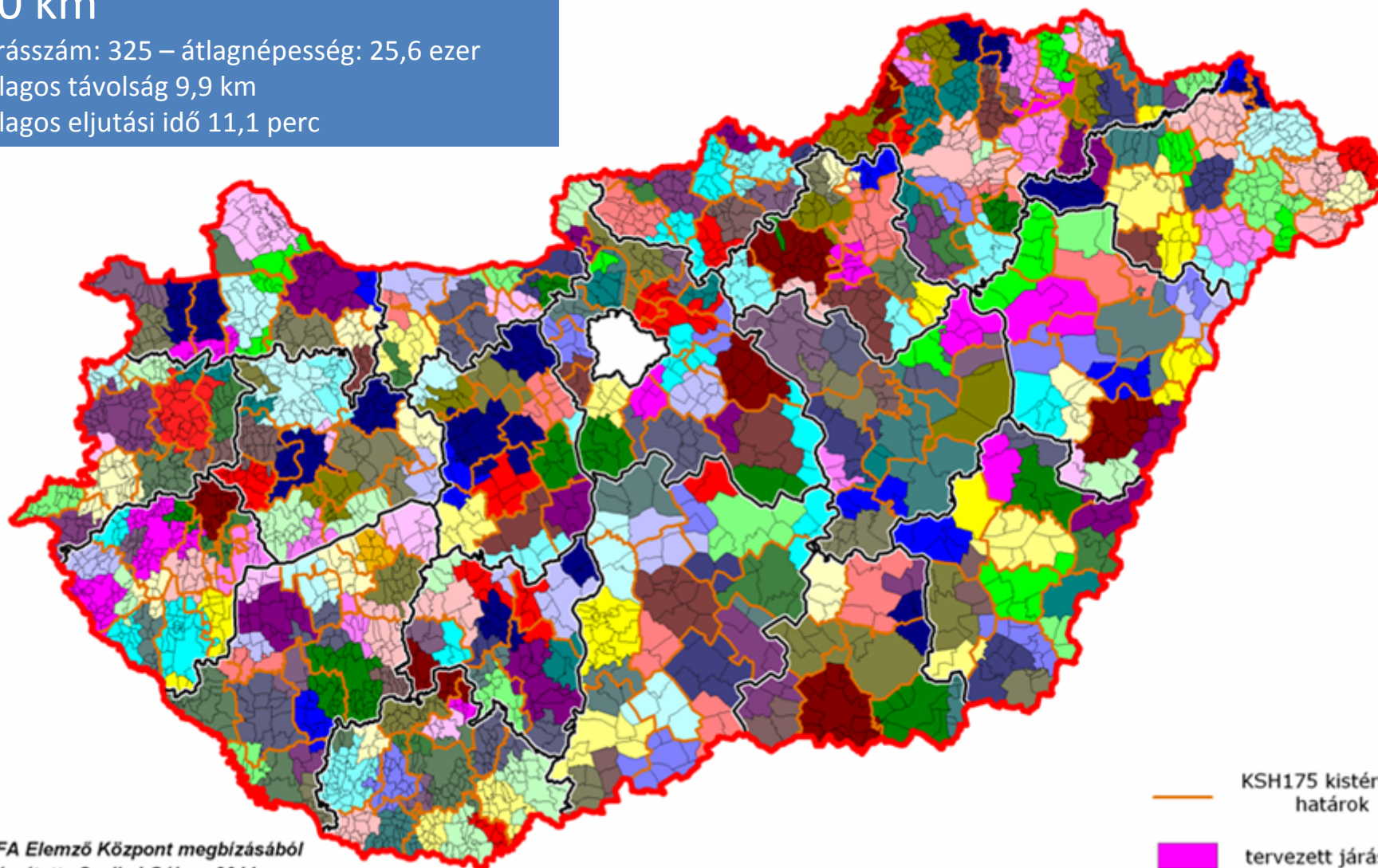
	minimum			maximum		
km	Járasközpont népessége [fő]	Járás népessége [fő]	Települések száma [db]	Járasközpont népessége [fő]	Járás népessége [fő]	Települések száma [db]
20	Somogyapáti	Somogyapáti	Gyomaendrőd	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg
	528	1 230	1	207 270	240 162	41
30	Rakaca	Bogács	Tótkomlós	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg
	743	4 496	3	207 270	289 756	79
40	Pétersvára	Cigánd	Mezőtúr	Debrecen	Debrecen	Zalaegerszeg
	2 507	9 630	2	207 270	337 604	100

20 km

Járásszám: 325 – átlagnépesség: 25,6 ezer

Átlagos távolság 9,9 km

Átlagos eljutási idő 11,1 perc



A HÉTFÁ Elemző Központ megbízásából
készítette Szalkai Gábor, 2011

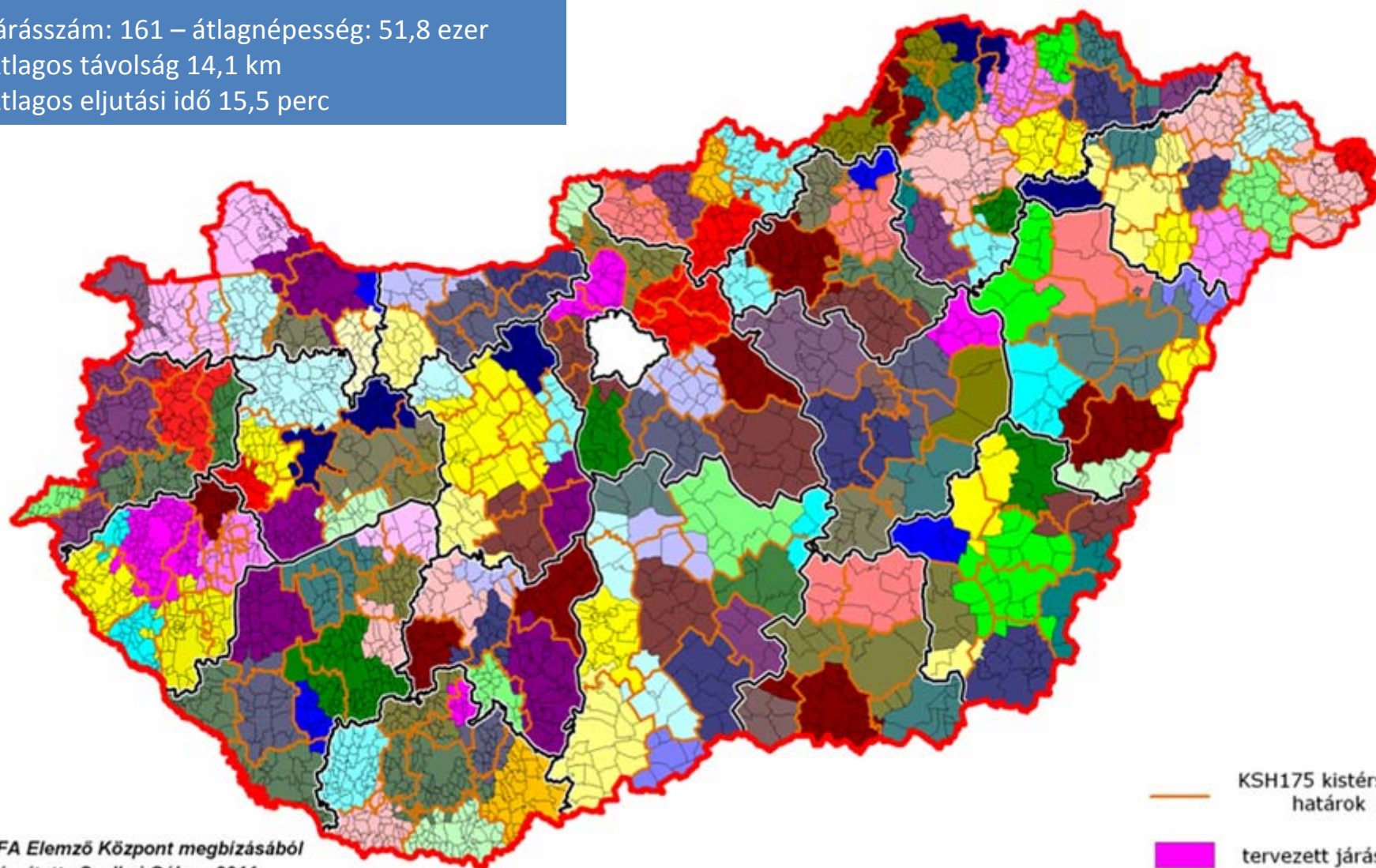


30 km

Járásszám: 161 – átlagnépesség: 51,8 ezer

Átlagos távolság 14,1 km

Átlagos eljutási idő 15,5 perc



A HÉTFA Elemző Központ megbízásából
készítette Szalkai Gábor, 2011



„Megújuló területi közigazgatás és a statisztika” konferencia

Szentendre
2012. május 16.

40 km

Járásszám: 105 – átlagnépesség: 79,4 ezer

Átlagos távolság 18,0 km

Átlagos eljutási idő 19,6 perc



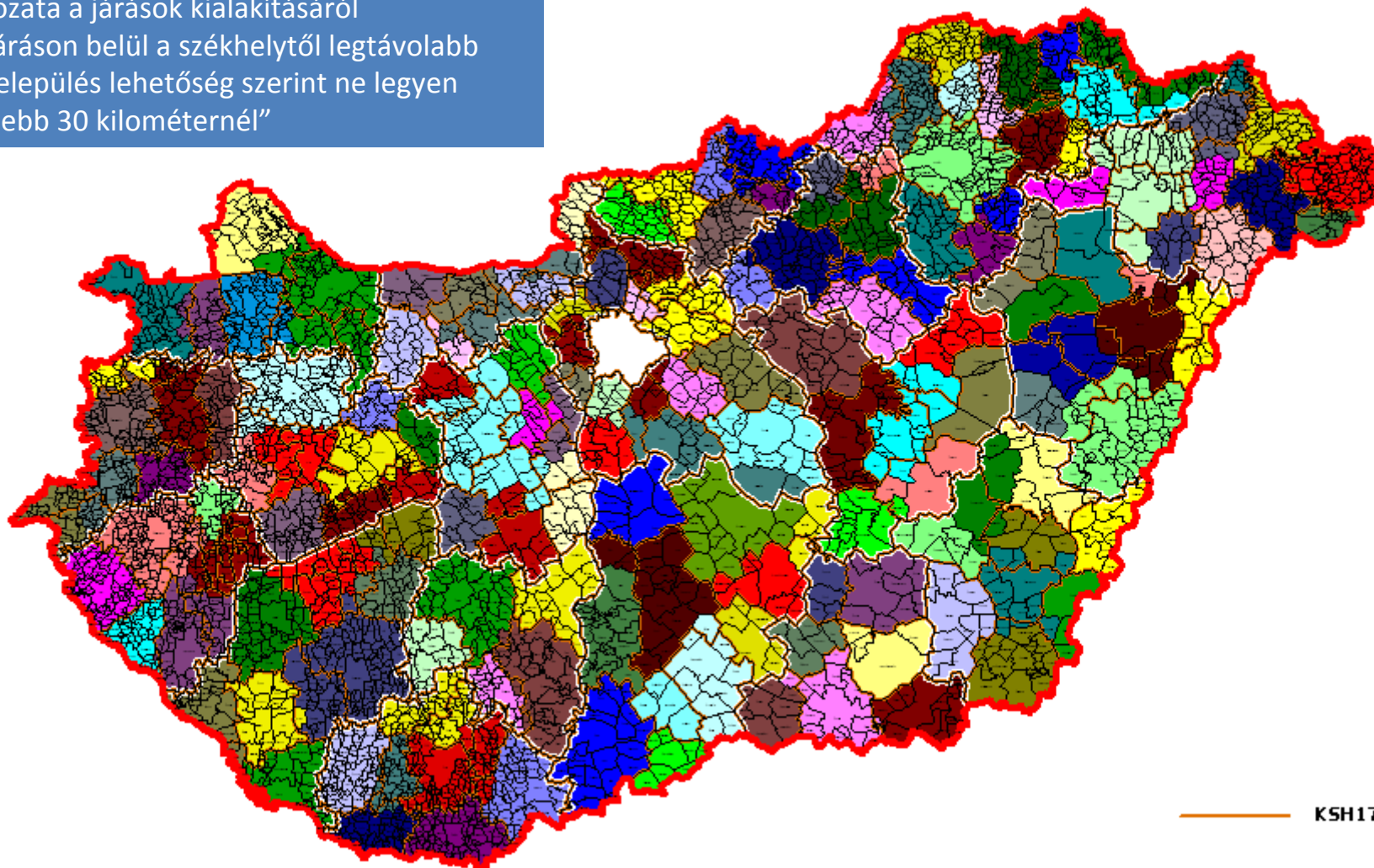
A HÉTFÁ Elemző Központ megbízásából
készítette Szalkai Gábor, 2011



„Megújuló területi közigazgatás és a statisztika” konferencia

Szentendre
2012. május 16.

- A Kormány 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozata a járások kialakításáról
- „A járáson belül a székhelytől legtávolabb levő település lehetőség szerint ne legyen messzebb 30 kilométernél”

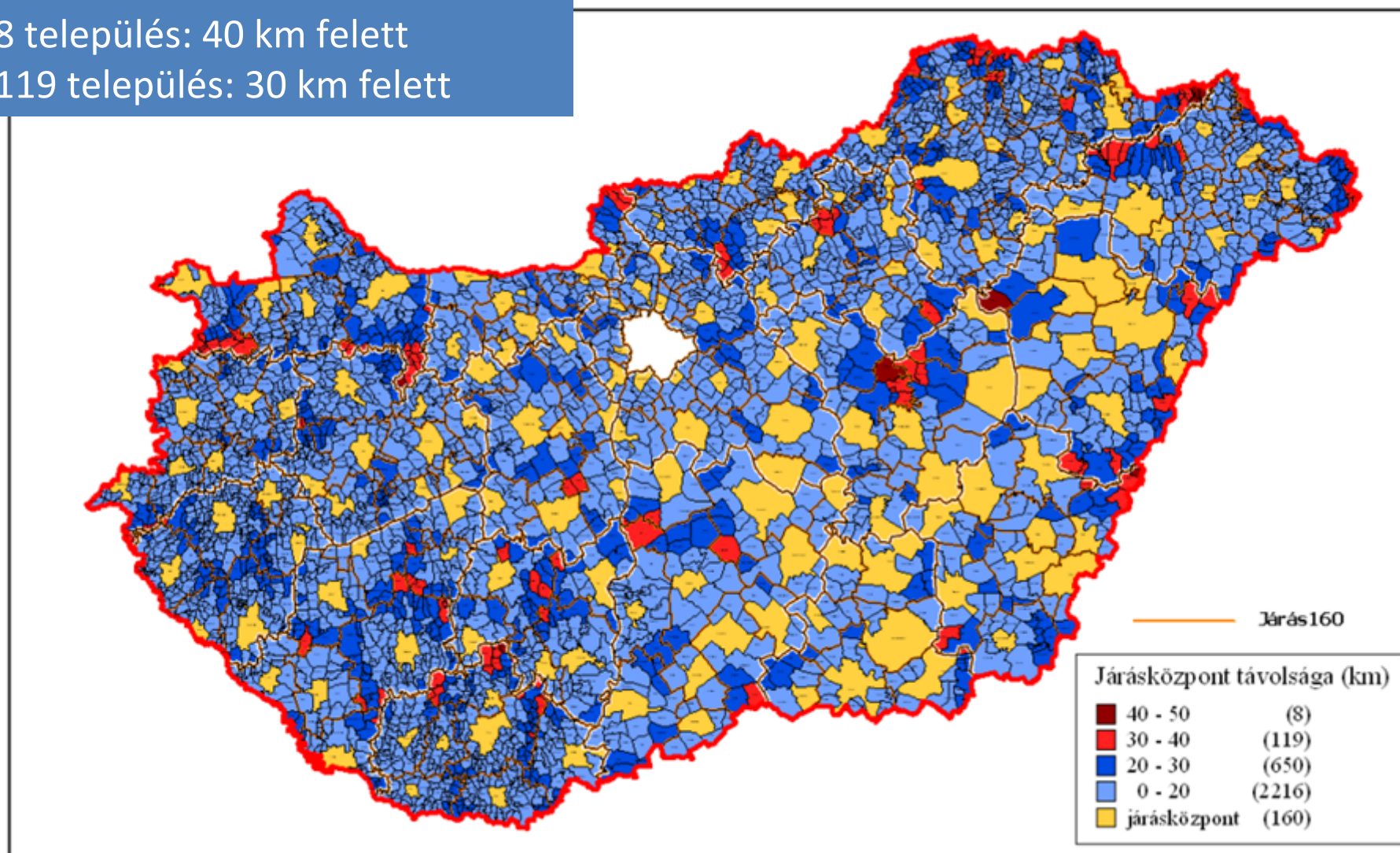


Meglevő közfunkciók száma	Települések száma	Települések aggregált száma
15	23	23
14	6	29
13	29	58
12	30	88
11	7	95
10	9	104
9	6	110
8	9	119
7	9	128
6	16	144
5	30	174
4	82	256
3	13	269
2	102	371
1	1481	1852
0	1302	3154

Járás 160 – a járásközpontok távolsága

45

8 település: 40 km felett
119 település: 30 km felett





Köszönjük a figyelmet!

Csite András – Oláh Miklós – Szalkai Gábor

1051 Budapest Október 6. u. 19.
www.hetfa.hu