

JÁRÁSRÓL JÁRÁSRA-  
LAU 1 SZINT VIZSGÁLATA A VISEGRÁDI  
ORSZÁGOKBAN

**Jelige: „LAU 1”**

**2012**

# Tartalomjegyzék

|                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------|----|
| TARTALOMJEGYZÉK .....                                                     | 2  |
| BEVEZETÉS .....                                                           | 3  |
| I. NUTS RENDSZER KIALAKULÁSA ÉS JELLEMZŐI.....                            | 5  |
| II. ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS .....                                          | 9  |
| 1. Történelmi előzmények, jelentősebb közigazgatási reformok .....        | 10 |
| II. 1. 1. Lengyelország: .....                                            | 10 |
| II. 1. 2. Szlovákia:.....                                                 | 11 |
| II. 1. 3. Csehország: .....                                               | 13 |
| II. 2. LAU 1 szint körülhatárolása az egyes országok vonatkozásában ..... | 15 |
| II. 2. 1. Lengyelország .....                                             | 16 |
| II. 2. 2. Szlovákia.....                                                  | 18 |
| II. 2. 3. Csehország .....                                                | 20 |
| II. 2. 4. Statisztikák a LAU 1 szintre vonatkozóan.....                   | 23 |
| II. 3. LAU 1 szint feladat-és hatásköre, szervezeti egységei.....         | 25 |
| II. 3. 1. Lengyelország .....                                             | 25 |
| II. 3. 2. Szlovákia.....                                                  | 27 |
| II. 3. 3. Csehország .....                                                | 30 |
| II. 4. LAU 1 szint kapcsolata más területi szintekkel.....                | 33 |
| II. 4. 1. Szlovákia.....                                                  | 33 |
| II. 4. 2. Csehország .....                                                | 35 |
| II. 4. 3. Lengyelország .....                                             | 38 |
| ÖSSZEGZÉS, KÖVETKEZTETÉSEK .....                                          | 41 |
| IRODALOMJEGYZÉK.....                                                      | 46 |

## Bevezetés

Az Európai Unió NUTS jegyzékének lokális szintjei a nagymértékű regionalizációs folyamatok megindulását követően háttérbe szorultak. A dolgozatom alappilléret is jelentő LAU 1 szint ezzel szemben az állampolgárokhoz mind közigazgatásilag mind területileg közelebb helyezkedik el.

Az Európai Unió NUTS rendszerének legitimé válása 2003-ban a tagállamok egész sorában indított el változást. A tagországok területi egységeik tagolását a NUTS struktúrához igazították. Az Európai Unió számára kiemelt cél az elmaradott térségek felzárkóztatása, amelynek eszköze a különböző anyagi juttatások folyósítása a rászoruló régiók részére. A támogatásra szoruló területek megnevezése, valamint a támogatási döntés objektivitásának növelése céljából hozták létre, illetve erősítették meg a NUTS rendszert. Az objektív szempontok alapját az összehasonlítható statisztikai mérőszámok adják, amelynek gyűjtőterülete a régiók rendszere. A hangsúly így a régiókra helyeződött. A lokális szint háttérbe szorult, amelynek okai egyrészt, hogy LAU 1 szintet nem kötelező létrehozni, másrészt a tagállamok lokális szintjén megtalálható egységek rendkívül nagyfokú heterogenitást mutatnak. A tagországok közigazgatási rendszerének kialakítását a közös jog nem szabályozza, a megvalósítást az adott ország belső joga normatív keretek között koordinálja.

A Visegrádi csoport országait az államok között fellelhető közös pontok miatt választottam. Közös pontként jelenik meg a történelmi múlt, továbbá mind a négy ország az Európai Unió tagja, a NUTS rendszer LAU 1 szintje mind a négy államban tartalommal töltött, illetve az államok államszerkezete egységesen unitárius.

Az anyaggyűjtésem nem csak magyar nyelvű irodalomra terjedt ki, ugyanis a témám szempontjából releváns információk egy része idegen nyelven található meg. Az anyagok feldolgozása után az összehasonlítás módszerével vizsgáltam meg a kiválasztott államok LAU 1 szintjét. Céloom a Magyarországon létrejövő járási rendszer összevetése a többi állam LAU 1 szintjével, valamint négy szempontot szem előtt tartva a hasonlóságok és a különbség kidomborítása. A Magyarországon létrejövő járási rendszerről részletes leírás egyik szempontnál sem szerepel, melynek oka, hogy a magyar szabályozás, illetve a rendszerrel kapcsolatos bármilyen nemű információ mindenki számára könnyen elérhető.

A dolgozatom I. fejezete egy rövid bemutatást ad a NUTS rendszer kialakulásáról, céljairól, aktuális állapotáról.

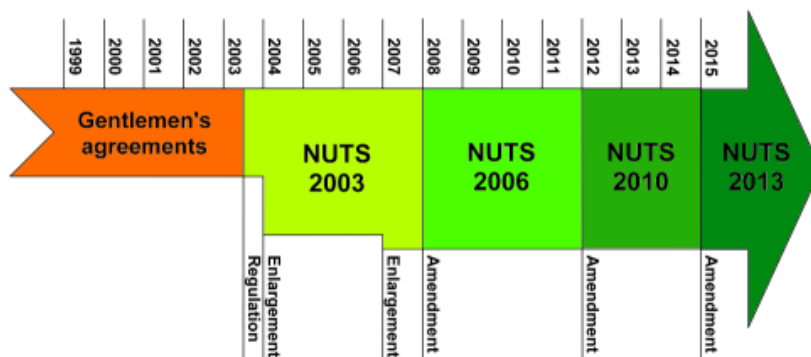
A II. fejezet tartalmazza az összehasonlító elemzést. Az elemzést négy szempont alapján végeztem el:

1. Történelmi előzmények, jelentősebb közigazgatási reformok.
2. LAU 1 szint körülhatárolása: az országok területi-közigazgatási rendszerének struktúrája, a járás pozicionálása.
3. LAU 1 szint feladat-és hatásköre, illetve szervezeti egységei: a szinten található egységek milyen feladatokat látnak, funkciókat töltenek be, valamint intézményrendszerük sajátosságainak bemutatása.
4. LAU 1 szint kapcsolata más területi szintekkel: Csehország és Szlovákia esetében a LAU 1 szintet a NUTS 3 szinttel, Lengyelország és Magyarország esetében LAU 2 szinttel hasonlítottam össze.

A dolgozatomat Összegzés, következtetések fejezet zárja, amely az összehasonlítás alapján az országok közötti hasonlóságokat és különbségeket foglalja össze, illetve a konklúziókra építve megfogalmazok egy javaslatot a Magyarországon létrejövő járási rendszerrel kapcsolatosan.

# I. NUTS rendszer kialakulása és jellemzői

A NUTS mozaikszó a következő kifejezésből ered: *Nomenclature des Unites Territoriales Statistiques* (továbbiakban: NUTS), (nomenclature of territorial units for statistics), amelynek jelentése statisztikai [célú] területi egységek nómenklatúrája (névjegyzéke). Az Európai Unió (továbbiakban: EU) területi beosztásának jegyzéke, amelyet az EU statisztikai hivatala (EUROSTAT) hosszas egyeztetés után készített el. A NUTS rendszer már az 1970-es években is létezett, azonban csupán statisztikai adatgyűjtési célokat szolgált. 1989. január 1-jétől hatályba lépő szabályozás a régiók jelentőségét felértékelte azzal, hogy a régiók szerepét a NUTS rendszerben meghatározta.<sup>1</sup> Az EU 1995-ös bővítésekor létrejött a NUTS-95 verzió, majd a 2000-2006-ig pedig a NUTS-99 volt érvényben. A változtatás oka elsődlegesen az integráció bővülése, valamint hogy néhány tagország területi beosztása megváltozott, a régiók területileg módosultak. 2003-ban a jegyzék legitimálása során megszületett a NUTS-2002 verzió. A jogi alapra helyezés legfontosabb célja az volt, hogy a területi jegyzékben csak a legszükségesebb esetben a szabályok maradéktalan betartásával lehessen változtatni.



## 1. A NUTS rendszer változásai

(Forrás: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/history\\_nuts](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/history_nuts), letöltve: 2012. 11.17.)

NUTS 2 szinten azon területi egységek jelentik a régiót, amelyek egy főre jutó GDP-je, az utolsó három év számításai alapján, a Közösség átlagának 75 %-át nem haladja meg. A tagállamoknak a Bizottsághoz kell előterjeszteni a fejlesztési terveket, amelyeknek tartalmazni kell a fejlesztés prioritásait, a szükséges intézkedéseket, a Strukturális Alapok, az Európai Fejlesztési Bank és egyéb pénzügyi intézmények által kapott rendelkezésre álló

<sup>1</sup> Szabó Pál: A NUTS rendszer ki-és átalakulása. In.: Comitatus, 2005, 8-9. szám, 7.p.

támogatások fejlesztési tervekhez történő felhasználásának kivitelezését.<sup>2</sup> A NUTS 2 szint, illetve a NUTS 3 szint a jogszabály értelmében támogatásra jogosult, azonban a régiók határait már nem a tagállamok határozzák meg. A kialakított szisztéma igényelt egy egységes területi beosztást a támogatásra szoruló régió megnevezése okán, valamint statisztikai mérőszámokkal összevethető objektív bírálati szempontokat a támogatási döntések meghozatalában.<sup>3</sup>

2003-ban *Regulation [EC] No 1059/2003* jogi szabályozás legális keretet adott a regionális osztályozásnak, illetve egyértelmű szabályok megfogalmazásával lehetővé tette az osztályozásban esetlegesen bekövetkező jövőbeli változtatásokat. A NUTS jegyzék azonban nem zárja ki egyéb felosztás vagy osztályozás lehetőségét. A tagállamok a NUTS rendszerhez igazítják területi beosztásukat: az osztályozás legalább három hierarchikus szintjének léteznie kell, illetve szükség szerint további szinteket is meghatározhatnak. Az összehasonlítás alapját a népességszám adja. A kialakítás során az aktuális politikai és közigazgatási intézményi helyzetet figyelembe kell venni. A nem közigazgatási egységeknek a gazdasági, szociális, történelmi, kulturális, földrajzi és környezeti körülményeket kell visszatükrözni. A NUTS rendszer a tagállamok területét gazdasági egységekre osztja, minden egyes egység kap egy speciális kódot és számot. Az osztályozás hierarchikus, a NUTS 1, NUTS 2 és NUTS 3 szint egymás alatt helyezkedik el. Közigazgatási egység azt a közigazgatási hatósággal rendelkező földrajzi terület jelentse, amely elegendő hatalommal van felruházva a területet érintő közigazgatási és politikai döntések meghozatalához a tagállam legális és intézményesített rendszerén belül.

Az egyes szintek népességének küszöbértékei (a népesség az adott szinten állandó lakhellyel rendelkező lakosok számát jelenti)<sup>4</sup>:

| Szint  | Minimum  | Maximum  |
|--------|----------|----------|
| NUTS 1 | 3 millió | 7 millió |
| NUTS 2 | 800 000  | 3 millió |
| NUTS 3 | 150 000  | 800 000  |

## 2. Az egyes szintek népességének küszöbértékei

(Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:154:0001:0001:EN:PDF>, letöltve: 2012.11.17.)

<sup>2</sup>Council Regulation (EEC) No 2052/88, Article 8, 1-4., <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1988:185:0009:0020:EN:PDF>, letöltve: 2012. 11. 17.

<sup>3</sup>Szabó Pál: A NUTS rendszer ki-és átalakulása. In.: Comitatus, 2005, 8-9. szám7.p.

<sup>4</sup>Regulation [EC] No 1059/2003, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:154:0001:0001:EN:PDF>, letöltve: 2012.11.17.

A nem közigazgatási funkciójú területi egységek esetén e küszöbértékek az irányadók, azonban a különböző résztényezők miatt (pl. földrajzi, társadalmi) megengedhető az eltérés ezen értékektől.<sup>5</sup>

A NUTS jegyzék céljai:

- A regionális statisztika összeállításának és területi összehangolásának megalapozása.
- A régiók társadalmi és gazdasági analíziseinek kiindulópontja.
- A közösségi regionális politika váza.

A támogatások (Közösségi Strukturális Alapból) jelentős részét a jegyzék alapján meghatározott területi egységek részére juttatják. A regionális statisztikai mérőszámokkal definiálhatók a legkedvezőtlenebb helyzetben lévő, azaz a legelmaradottabb területek, amelyeknek leginkább szükségük van a támogatásra.<sup>6</sup>

A későbbiek során az EUROSTAT kiegészítette a NUTS jegyzéket még két lokális szinttel, amelynek oka, hogy egyrészt megnőtt az igény a helyi szintekről történő adatgyűjtésre, másrészt állandóan előtérbe kerültek olyan területek, amelyek nem összeférhetők a jegyzékkel.

A két lokális szint a három regionális szint alatt helyezkedik el: Local Administrative Units (továbbiakban: LAU), azaz a helyi közigazgatási egységek, LAU 1 szint (korábban NUTS 4) a felsőbb szint, amely nem minden tagországban található, illetve LAU 2 a legalsó szint (korábban NUTS 5), amely az egyes településeket vagy településcsoportokat jelenti.<sup>7</sup>A LAU elnevezés a NUTS rendszer 2003-as átalakítása során született.

---

<sup>5</sup> Regulation [EC] No 1059/2003,  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:154:0001:0001:EN:PDF>,  
2012.11.17.

letöltve:

<sup>6</sup> Szabó Pál: A NUTS rendszer ki-és átalakulása. In.: Comitatus, 2005, 8-9. szám, 8-9.p.

<sup>7</sup> u.o. 10-12.p.

|                      | NUTS 1                       | NUTS 2                                 | NUTS 3                        | LAU 1                                                       | LAU 2                    |
|----------------------|------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------|--------------------------|
| <b>Csehország</b>    | Územi                        | 8 Oblasti<br>(régión)                  | 14 Kraje<br>(kerület)         | 77 Okresy<br>(járás)                                        | 6249 Obce<br>(település) |
| <b>Lengyelország</b> | 6 Regiony<br>(régión)        | 16<br>Województwa<br>(vajdaság)        | 66 Podregiony<br>(szubrégión) | 379 Powiaty i<br>miasta na<br>prawach<br>powiatu<br>(járás) | 2478 Gminy<br>(község)   |
| <b>Magyarország</b>  | 3 Statisztikai<br>nagyrégión | 7 Tervezési-<br>statisztikai<br>régión | 20<br>Megyék+Budapest         | 168<br>Statisztikai<br>kistérség                            | 3152<br>Település        |
| <b>Szlovákia</b>     | -                            | 4 Oblasti<br>(régión)                  | 8 Kraje<br>(kerület)          | 79 Okresy<br>(járás)                                        | 2928 Obce<br>(település) |

### 3. Az államok területi tagozódása a NUTS rendszer alapján

(Forrás: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF),  
letöltve: 2012. 10.20.)

A dolgozatom középpontjában a vizsgált országok LAU 1 szinten megtalálható területi egységei állnak. A NUTS jegyzék e szintje nincs részletesen szabályozva EU-rendeletben. A rendszerben, akárcsak a többi szinten ezen sem lehet speciális funkciójú terület. A szinten átfogó statisztikai adatbázist nem hoztak létre, amelynek oka egyrészt, hogy a tagországok egy részében hiányzik ez a szint, másrészt pedig ahol mégis van, ott a rendszer nagymértékű heterogenitást mutat.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csíte András és 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. s.n., Budapest, 2011., 115-116.p.

## II. Összehasonlító elemzés

*Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia LAU 1 szintjén található területi, közigazgatási egységek összevetése*



### **A Visegrádi Csoport területi elhelyezkedése Európában**

(Forrás: [http://www.jovonk.info/2011/11/25/visegradi-negyek-nato-pajzsa-oroszorszag-ellen?quicktabs\\_tabsosblokk=0](http://www.jovonk.info/2011/11/25/visegradi-negyek-nato-pajzsa-oroszorszag-ellen?quicktabs_tabsosblokk=0), letöltve: 2012.11.21.)

# **1. Történelmi előzmények, jelentősebb közigazgatási reformok**

Az adott ország közigazgatási rendszerének, struktúrájának kialakítása során a történelmi hagyományoknak, tapasztalatoknak jelentős szerepe van. Az elmúlt több mint 2000 év során egyes államok történelme összefonódott, vagy ellenkezőleg az állam fennálló státusza megszűnt és több önálló entitásra szakadva folytatta létezését. Az ország megalakulásától, illetve megalapításától egészen napjainkig e szerkezeti átalakítások egymásra épülnek, egymásból indulnak ki, az eltérő közigazgatási rendszerrel rendelkező országok reformjai egymás számára nyújtanak összehasonlítási, átvételi alapot. A dolgozat középpontjában nem a történelmi hagyományok részletes feldolgozása áll, viszont az aktuális rendszer megértéséhez elengedhetetlen e szempont vizsgálata. Az analízist az 1989-1990-es évektől kezdődően napjaink eseményeire szűkítettem le, kiemelve a lényeges átalakítási reformokat.

Csehország és Szlovákia esetében a téma tárgyalását a Csehszlovák államalakulat megszűnésétől, azaz 1993. január 1-jétől az önálló Cseh, valamint Szlovák Köztársaság létrejöttétől kezdem.

## **II. 1. 1. Lengyelország:**

Az 1989-ig fennálló közigazgatási rendszert a szocialista-kommunista rendszer koncepciójának csődje, a decentralizáció folyamata hozta létre. Az 1990. március 8-ai alkotmánymódosítással bevezették a helyi önkormányzatok rendszerét. Az önkormányzati rendszer bevezetését majd 1991 októberében megtartott parlamenti választásokat követően a kisebbségi Olszewski kormány továbbra is a decentralizáció és az önkormányzati reform folytatása mellett érvelt. A reform részeként az önkormányzatok elkészítették a járásra vonatkozó törvénytervezetet és jóváhagyásra elküldték a szejmnek, de az első vitára csak három év elteltével került sor.

Az Olszewski kormányt követő jobboldali szövetség is a reformok folytatása mellé állt. A korábban létrehozott kerületek megszüntetését és a járást mint második önkormányzati szint létrehozását kívánták megvalósítani. Vita alakult ki a járási szint önállóságát illetően, az

ellenzők inkább az egyes települések önkéntes szövetségeit javasolták. 1993-ban kezdte a szejm a tervezet tárgyalását. A javaslat szerint egy ilyen egységbe 5 község (gmina) tartozott, és a járás teljes lakossága 50 ezer fő volt. A települések hovatartozásukról saját maguk dönthettek. A reform két szakaszban zajlott. Elsőként a nagyobb városok kaptak olyan feladatokat, amelyeket előtte központ látott el; ez a lépés az adminisztratív kerületek megszűnéséhez vezetett. A kormányzati megbízott 44 olyan nagyváros csatlakozását kérte a programhoz, amelyek lakossága meghaladja a 100 ezer főt. Végül 46 város csatlakozott. Miniszterek Tanácsának egy rendelete határozta meg azon tevékenységek körét, amelyeket az önkormányzatokhoz telepítettek.

1993-as kormányváltás következtében a reformfolyamat lelassult. A későbbiekben Közzolgáltatási Városi Zóna néven létrehoztak egy új kezdeményezést, amelynek keretében a településeknek lehetősége volt önkéntes társulás révén bizonyos járási funkciókat gyakorolni. 1997. január 1-jén lépett érvénybe ez a megállapodás.<sup>9</sup>

1998-ra hosszas vita után megszületett a megállapodás a politikai pártok között: az 1975-ben megszüntetett járások visszaállításával ismét háromszintűvé szervezték a közigazgatást. A 100 ezer főnél magasabb lakosságszámú városok automatikusan megkapták a járási jogkört.

A járási szint újbóli bevezetése mellett a reform a régiók, illetve a regionális önkormányzatok létrehozásának tervezetét is tartalmazta. A regionális szint feladata a gazdaság- és a társadalomfejlesztés, felette a központi szerveknek felügyeleti és ellenőrzési joga lenne. Az új regionális beosztás a rendszerváltoztatás óta tartó reformfolyamat részeként a járási szint visszavezetésével egyidejűleg 1998-ban valósult meg.<sup>10</sup>

## **II. 1. 2. Szlovákia:**

A gazdasági és társadalmi rendszer átalakításának velejárója a közigazgatási rendszer módosítása. Az 1990-ben átszervezett közigazgatási berendezkedés a Szlovák Köztársaság függetlenné válása időpontjában, a második Mečiar-kormány<sup>11</sup> idején is érvényben volt.

---

<sup>9</sup> Józsa Zoltán: A lengyel közigazgatási reform. In.: Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. Timp Kft., Budapest, 2005., 200-206.p.

<sup>10</sup> u.o. 200-209.o.

<sup>11</sup> 1992. június 24. – 1994. március 13.

Szétválasztották az államigazgatási és községi/városi önkormányzatokat. Az államigazgatás feladatait járási szintre telepítették, a községek pedig- a törvény hatályánál fogva- választott önkormányzatot kaptak.<sup>12</sup> A kerületeket megszüntették, a 38 járást meghagyták, és minden járáson belül 2-4 kisebb egységet, ún. körzetet hoztak létre, összesen 121 körzetet. A járási és a körzeti hivatalok között felosztották az államigazgatási jogköröket. A felosztás legfőbb szempontja, hogy az állampolgárok a lakóhelyükhöz legközelebb intézhessék ügyeiket.

A körzet elöljáróját a járás elöljárója, a járás elöljáróját pedig a kormány nevezte ki, így saját embereivel töltötte fel a pozíciókat.

1996. március 25-én a regionalizációs reform keretében, Mečiar javaslatára az ország területét 8 régióra osztották, a járások száma 79-re növekedett.<sup>13</sup>

1996-ban normatív keretek között szabályozták az önkormányzati jogkört, csak települési szinten hagyták meg, azonban nem bővítették. A járások és a kerületek hivatalai is mind a minisztériumok hatáskörébe kerültek. A közigazgatás minden szintje kizárólag a központi költségvetésből kapott forrást a működéséhez.<sup>14</sup>

2001-es évben törvény született a megyei önkormányzatok létrehozásáról. A jogszabály bővítette az önkormányzatok hatáskörét, a területfejlesztést és tervezés feladatát átadta a megyéknek. A rendszerbe bevonták a harmadik szektort is, átvállalhatnak állami-önkormányzati feladatokat. Az önkormányzatnak önálló bevétele nincs, minden adóbevétel az államhoz folyik be és parlamenti megegyezés alapján ezt osztja vissza az önkormányzatoknak. A járások (állami hivatalok) csak szolgáltató funkcióval bírnak, nincs jóváhagyási jogkörük semmilyen kérdésben. A megyékben dekoncentrált szerveket hoztak létre a lakosság igényeinek kielégítésére.<sup>15</sup>

A 2002-es választásokat követően az állam folytatta az államigazgatás reformálását. A reform indokán 2003-ban elfogadták a nagyobb területi hivatalok és az új típusú körzeti hivatalokról szóló törvényt, amelynek következtében a járási hivatalok egy része megszűnt, másik része pedig átalakult körzeti hivatallá. A körzetek egy járásból vagy több szomszédos járás csoportjaiból állnak, így a körzeti hivatalok egy-egy körzetért felelősek.

---

<sup>12</sup> Létrejött a duális modell.

<sup>13</sup> Gulyás László: Regionalizációs törekvések és etnoregionalizmus a poszt-kommunista Szlovákiában 1989-1998. In.: Tér és Társadalom, 2008., 4. szám, 189-204.p.

<sup>14</sup> Mezei István-Hardi Tamás: A szlovák közigazgatás és a területfejlesztés asszimetriái. In.: Tér és Társadalom, 2003., 4. szám, 130-135.p.

<sup>15</sup> u.o., 135-136.p.

## **II. 1. 3. Csehország:**

A Cseh Köztársaság, mint Csehszlovákia utódállama, akárcsak a Szlovák Köztársaság, 1993. január 1-jén nyerte el a függetlenségét. A közigazgatás reformja, amely több mint 10 évig tartott, a politikai és gazdasági reform mellet az állami berendezkedés újjáépítésének meghatározó pillére volt.

1990-ben még a csehszlovák államalakulat fennállása alatt újra visszatértek a területi önkormányzatok és az államigazgatás szétválasztásához. A járási szint az államigazgatást jelentette, míg a választott önkormányzati testületek csak a helyi szinten (városok, községek) léteztek.

1991-ben a kerületi szint teljesen eltűnt, a járások (okres) viszont fennmaradtak. Az ország függetlenné válásával, az új Alkotmány már a községek mellett magasabb területi önkormányzati egységeket (regionális önkormányzatok) is rögzített, ezek a tartományok vagy kerületek. A kerületek számát 1997-ben alkotmányerejű törvény deklarálta: az ország területét 14 kerületre (kraj) osztotta fel (Prága önálló kerület lett). A kerület, mint területi egység azonban nem felelt meg az Európai Unió NUTS 2 szintjének, ezért a kormány 1998-ban létrehozott 8 régiót.

Az átfogó közigazgatási reform keretében 1999-ben a közigazgatás szerkezetét illetően három variáns is a döntéshozók rendelkezésére állt. A Képviselőház által elfogadott határozat kimondta az egységes közigazgatás létrehozását, azaz az önkormányzati és államigazgatási feladatok szervezeti összekapcsolását. A 78 „nagy járás” megszűnne, feladatait, illetve helyét a községek, városok vennék át. 2003-ra a járások elveszítették jelentőségüket. A járás mint területi egység fennmaradt néhány hivatalnak helyet adva. Kijelöltek 205 közigazgatási központot és a járások feladatait e központok valamint a regionális hatóságok között osztották fel. A reform eredményeként oldották a hivatalok központosított rendszerét, közelebb vitték az állampolgárokhoz a közigazgatást.

Az országok történelmi vonatkozásai tekintetében megállapítható, hogy mind a négy állam esetében a kommunista rendszer sajátosságainak „levetkőzése”, egy teljesen új állami berendezkedés létrehozása volt a legfőbb cél, amely azonban időigényes folyamat.

Az átalakítási folyamat kapcsán a közigazgatás felépítésének, szervezetének és működésének átranzformálása központi szerepet kapott. A polgárok életszínvonalának

növelése és a rendelkezésre álló erőforrások (humán, természeti, gazdasági) hatékony kihasználása kulcsfontosságú tényezők voltak a reformfolyamatok során. A közigazgatás átstrukturálása a decentralizáció folyamatára helyezte a hangsúlyt. Az önkormányzati rendszer bevezetésével megvalósult az államigazgatás és a helyi igazgatás szétválasztása, megszüntetve a központosított állami rendszert. A szétválasztás csökkentette az átláthatatlanságot, amely a jogkörökkel és a finanszírozási eszközökkel való visszaélés táptalaja volt. Magyarországon akárcsak a többi állam esetében a települési szintre törvényi keretek között szabályozott önkormányzati struktúrát telepítettek. Az 1990. évi LXV. törvény alapján önkormányzatisággal ugyan rendelkező, de leszűkített hatáskörű megyék jöttek létre, szemben a többi állammal, ahol regionális szinten csak jóval később alakították ki az önkormányzatok rendszerét.

Az államok területi beosztása is átalakult. A történelmi hagyományokkal is rendelkező közigazgatási területi egységek átalakultak vagy olyan új magasabb területi egységek jelentek meg mint a régiók, amelyeket Lengyelország kivételével, az Európai Unió NUTS 2 szintjéhez igyekeztek alakítani az államok.

## II. 2. LAU 1 szint körülhatárolása az egyes országok vonatkozásában

A dolgozatomban vizsgált járási szint körülhatárolása Európára értelmezhető csak, mert a kiválasztott államok az Európai kontinensen helyezkednek el és más kontinens államainak közigazgatási rendszere nem képezi az összehasonlítás tárgyát. A területi közigazgatás elkülönülése alapján a járási szint a települési szintnél magasabb, de a regionális szintnél alacsonyabb szintet jelent. A járás települések halmaza, amely több településre kiterjedő államigazgatás egységként értelmezhető.

A szint pontosabb meghatározása érdekében a *méret*, amely ebben az esetben a maximális lakosságszámot jelenti, mint a szűkítés lehetséges eszköze is figyelembe vehető. Az Európai Unió Központi Statisztikai Hivatala által közzétett „Régiók az Európai Unióban” című kiadványa alapján a NUTS 3 szint, amelyet még regionális szintként deklarál, minimális népességszáma 150 ezer fő. A kiadvány alapján ez a népességszám a járás felső határa.<sup>16</sup>

A fent említettek alapján nemzetközi, Európára értelmezhető, aspektusban a járás fogalmát a következőképpen állapíthatjuk meg: „A *járás* fogalmát a települési szint feletti első olyan területi-közigazgatási (államigazgatási és/vagy önkormányzati) szintre használjuk, amely közigazgatásilag már nem lokális (tehát felette van a települési önkormányzatnak, illetve a községnek), de átlagos népességmérete alapján meg nem éri el a 150 ezer főt.”<sup>17</sup>

Mind a négy állam területi közigazgatásának felosztásában megtalálható az Európai Unió jegyzéke alapján kategorizált LAU 1 szint.

A vizsgált államok tekintetében két féle járás típust különíthető el<sup>18</sup>:

---

<sup>16</sup> Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006/EU 27, European Communities, 2007  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF), letöltve: 2012. 10. 20.

<sup>17</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csíte András és Oláh Miklós (szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. s.n., Budapest, 2011., 115.p.

<sup>18</sup> u.o. 115.p.

1. önkormányzattal rendelkező járás: a népességméret a kritériumnak, 150 ezer fő, megfelel, a járási szint alatti, azaz a települési szint is rendelkezik önkormányzattal. Ez a típus található Lengyelországban.
2. önkormányzattal nem rendelkező, államigazgatási járás: államigazgatási funkciókkal van felruházva. Csehország, Szlovákia járásai idetartoznak, illetve Magyarországon 2013. január 1-jétől államigazgatási típusú járások jönnek majd létre.

Európa országai esetében azonban más típusú járások is léteznek. Statisztikai célú járások, amelyeknek konkrét közigazgatási tartalma nincs, csak határai és adatai, valamint fejlesztési célú járások, amelyek elsősorban területfejlesztési egységek.<sup>19</sup> Hazánkban jelenleg a LAU 1 szinten lévő kistérségek a statisztikai célú valamint a fejlesztési célú járástípusba egyaránt besorolhatók.

## **II. 2. 1. Lengyelország**

Az országban háromszintű önkormányzati rendszer működik:

1. szint: 16 vajdaság (województwo), amely a NUTS 2 szintnek felel meg.
2. szint: 379 járás (powiat), amely a LAU 1 szintnek felel meg.
3. szint: 2478 község (gmina), amely a legalsó települési LAU 2 szintnek felel meg.

A vajdaságok és a járások között található még 66 úgynevezett szubrégió, amely NUTS jegyzék alapján a NUTS 3 szintnek felel meg.

---

<sup>19</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csíste András és Oláh Miklós (szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közlelrl lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. s.n., Budapest, 2011., 115.p.

| <b>A HÁROMSZINTŰ ÖNKORMÁNYZATI RENDSZER</b> |                                          |        |
|---------------------------------------------|------------------------------------------|--------|
| <b>1. szint</b>                             | <b>16</b> vajdaság<br><i>województwo</i> | NUTS 2 |
|                                             | <b>66</b> szubrégió<br><i>podregiony</i> | NUTS 3 |
| <b>2. szint</b>                             | <b>379</b> járás<br><i>powiat</i>        | LAU 1  |
| <b>3. szint</b>                             | <b>2478</b> község<br><i>gmina</i>       | LAU 2  |

#### **4. Lengyelország háromszintű közigazgatási rendszere (saját szerkesztés)**

(Forrás: Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csíste András és 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. s.n., Budapest, 2011.)

A járások a szubrégiók, amelyek járások csoportjai, illetve a községek szintje között elhelyezkedő területi egységek. A LAU 2 szinten lévő helyi önkormányzatok rendszerének összehangolása a felsőbb szintekkel nem volt zökkenőmentes, mert Lengyelországban nem csak egy település alkothat egy helyi önkormányzattal rendelkező községet, hanem léteznek több kisebb települést összefogó községek, illetve egy nagyváros is magában foglalhat több községet.

A települési önkormányzatok három típusát különböztethetjük meg:

- Községi önkormányzatok: a mezőgazdasági, vidéki jelleg az uralkodó, lakosságszámot tekintve jelentős különbségek vannak 1000-1.7 millió lakosig (Varsó) bezárólag.
- vidéki önkormányzatok: a nem városi területeket, 1500 egységet jelent;
- városi-vidéki önkormányzatok: városok vagy járások és a szomszédos községek mindkét vagy csak egyik jelleget hordozzák (a vidéki önkormányzatoktól elválnak, számuk közel 600).<sup>20</sup>

Az állam közigazgatási felosztását illetően a járások hosszú történelmi múltra tekintenek vissza. Az 1990-ben bekövetkező rendszerváltozás óta tartó, lépésekben megvalósult reform vezette vissza 1999. január 1-jével ezt a szintet az ország területi közigazgatási tagozódásába.

<sup>20</sup> Moreno, AngelManuel: Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. National Institute of Public Administration, Spain, Madrid, 2012., 488.p.

A jelenlegi 379 járásból 65 járási jogú város és 314 területi, vidéki, járás. A 314 vidéki járáshoz tartozik 2413 község, gyakorlatilag a 66 járási jogú városon kívül valamennyi.

A települések a járásokon belül, a járások pedig a vajdaságok határain belül működnek. A járás két típusa a területi (vidéki) és a városi (járási jogú város) járás. A járási jogú város nem azonosítható a járásszékhelyével, ugyanis a vajdaságokhoz hasonlóan a járásoknak nincs kiépített központjuk. A 100 ezer fő lakosságszámot meghaladó városok, valamint az olyan 100 ezer fővel nem rendelkező városok, amelyek képesek ellátni a járási önkormányzati feladatokat, és amelyek 1998. december 31-én, az új közigazgatási-területi beosztást meghatározó törvény hatályba lépése előtt, úgynevezett megyeszékhelyek voltak megkapták járási jogú városi státust. A másik típus a területi járás egy nagyobb városból, amelynek nem feltétele a 100 ezer lakos, illetve a közvetlen környezetében lévő urbanizált településegüttesekből áll.<sup>21</sup>

A járások területét a Minisztertanács határozza meg az érintett községi és városi önkormányzati tanácsok, a járási tanács és a vajdasági képviselőtestület véleményének meghallgatását követően. A terület megállapításánál, illetve a határaik megváltoztatásánál a legfontosabb szempont, hogy a járás lehetőleg kompakt, több szempontból egynemű területet foglaljon magában. Önálló járás megalakulásának fontos kritériumai, hogy lakosságának meg kell haladnia az 50 ezer főt, minimálisan 5 községet (gminát) kell magába foglalnia, illetve biztosítania kell a megfelelő adminisztrációs infrastruktúrát.<sup>22</sup>

A járási szint visszaállítása nagymértékben csökkentette a központi kormányzat jelenlétét a szubnacionális szinten. Lengyelország járásai az *önkormányzati típusba* sorolhatók a demokratikusan választott helyi és városi önkormányzatok létéből kifolyólag, amelyekért az állam decentralizált felelősséggel és finanszírozási kötelezettséggel tartozik.<sup>23</sup>

## II. 2.2. Szlovákia

Szlovákia területi közigazgatása az alábbi egységekből tevődik össze:

- 4 területi statisztikai régió (oblasti), amely a NUTS 2 szintnek felel meg.
- 8 kerület (kraj), amely a NUTS 3 szintnek felel meg.

<sup>21</sup> Kiss Mónika Dorota: Területszervezés és helyi önkormányzás Lengyelországban. In.: Glossa Iuridica, 2009., 1. szám, 101-106. p.

<sup>22</sup> Schmidt Andrea: Törésvonalak és területfejlesztés Lengyelországban. Adottságok, szereplők, intézmények, perspektívák. Doktori értekezés, Pécs, 2010., 129.p.

<sup>23</sup> Drajkó Péter: Lengyelország közigazgatásáról. In.: Comitatus, 2004., 1-2. szám, 87-94.p.

- 79 járás (okres), amely a LAU 1 szintnek felel meg.
- 2891 település (obce), amely a legalsó LAU 2 szintnek felel meg.

| <b>A terület közigazgatás egységei</b> |                                                        |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <b>NUTS 2</b>                          | <b>4 területi statisztikai régió</b><br><i>oblasti</i> |
| <b>NUTS 3</b>                          | <b>8 kerület</b><br><i>kraj</i>                        |
| <b>LAU 1</b>                           | <b>79 járás</b><br><i>okres</i>                        |
| <b>LAU 2</b>                           | <b>2891 település</b><br><i>obce</i>                   |

### 5. Szlovákia területi közigazgatás (saját szerkesztés)

(Forrás: Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csité András és 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. s.n., Budapest, 2011.)

Az 1990-ben hozott törvény értelmében elválasztották az államigazgatást és a községi/városi önkormányzatot, amelynek következtében a járások államigazgatási feladatokat kaptak, a települési szinten pedig létrejött a választott önkormányzatok rendszere. Az ország függetlené válásával a központosítani kívánó politikai akarat hosszas vitáját követően 1996-ban megszületett törvény új közigazgatási beosztást hozott létre, kialakítva a jelenleg is fennálló kerületek és járások rendszerét.<sup>24</sup> A járások határai az évek során többször változtak, de önkormányzati jogkört nem kaptak. 2001-ben, az integrációs törekvések eredményeként, a területi beosztás 4 statisztikai régióval bővült.

2004. január 1-jétől a 79 járás, valamint járási hivatal megszűnt. A járások által gyakorolt jogköröket 8 kerületi hivatal, 50 körzeti hivatal, valamint 221 speciális államigazgatási hivatal vette át. A körzeti hivatalok a kerületi hivatalok kihelyezett szerveiként funkcionálnak.<sup>25</sup>

LAU 1 szinten az országban jelenleg *körzetek* működnek, amelyek egy-egy ágazat (minisztérium által delegált) államigazgatási feladatait látják el.

<sup>24</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csité András és 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. s.n., Budapest, 2011., 136-138.p.

<sup>25</sup> Ficza Csaba: Közigazgatási reform Szlovákiában. In.: Pálné Kovács Ilona: Regionális reformok Európában. Timp Kft., Budapest, 2005.,231-235.p.

## II. 2.3. Csehország

A jelenleg fennálló közigazgatási rendszer a következő szintekből tevődik össze:

- NUTS 2 szint: 8 régió;
- NUTS 3 szint: 14 kerület (kraj);
- LAU 1 szint: 77 járás (okres);
- LAU 2 szint: 6246 település (obce).

| A közigazgatási rendszer szintjei |        |
|-----------------------------------|--------|
| 8 régió                           | NUTS 2 |
| 14 kerület<br>kraj                | NUTS 3 |
| 77 járás<br>okres                 | LAU 1  |
| 6246 település<br>obce            | LAU 2  |

### 6. Csehország közigazgatási rendszere (saját szerkesztés)

(Forrás: Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csíte András és 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. s.n., Budapest, 2011.)

Az 1990-ben, még a csehszlovák államalakulat fennállása idején törvény született az államigazgatási és városi/községi önkormányzat szétválasztásáról; akárcsak Szlovákia esetében a járási szint államigazgatási feladatkört, még a települések önkormányzati jogkört kaptak. Az ország függetlenedését követően folytatódott az 1990-ben megkezdett az egész közigazgatási rendszert átfogó reform, amely közel 10 évig tartott. A következő reform alkalmával, hozott intézkedések eredményeként, 2003-ban a járások elvesztették jelentőségüket. Csehországban lokális szinten egy három szintből álló települési hálózat jött létre, amely ellátja a központi kormányzat által delegált államigazgatási feladatokat. A felső szinten található 205 közigazgatási központ kibővített hatáskörrel, amely a járások feladatainak több mint 80 %-át vette át (míg a megmaradt közel 20 % a régiókhoz került). A második szinten 393 kijelölt település található, amelyek a delegált tevékenységek egy szűkebb körét látják el, és amelyek a felső szinten lévő kibővített hatáskörű települési

hivatalok közigazgatási körzetéhez tartoznak. A legalsó szintet pedig az egyszerű települések jelentik, 6249 db, amelyek hatásköre saját településükre terjed ki.<sup>26</sup>

A LAU 1 szintnek determinált területi egység keretén belül *államigazgatási járások* működnek, amelyek jelenleg csak egy-két hivatalnak ad helyet.

|               | Létrehozásának időpontja | Járástípus      | Területi egység | Közigazgatási egység                |
|---------------|--------------------------|-----------------|-----------------|-------------------------------------|
| Csehország    | 2003                     | államigazgatási | járás           | közigazgatási központok,            |
|               |                          |                 |                 | kijelölt települések                |
| Lengyelország | 1998                     | önkormányzati   | járás           | járási önkormányzatok               |
|               |                          |                 |                 | járási hivatalok                    |
| Magyarország  | 2013                     | államigazgatási | járás           | járási hivatalok                    |
| Szlovákia     | 2004                     | államigazgatási | járás/körzet    | körzeti hivatalok                   |
|               |                          |                 |                 | speciális államigazgatási hivatalok |

#### 7. A LAU 1 szint jellemzői (saját szerkesztés)

Lengyelország, Szlovákia és Csehország vonatkozásában megvizsgáltam, hogy található-e LAU 1 szinten járásnak megfelelő területi egység, ha igen mióta létezik és ennek tükrében beillesztettem a járást mint közigazgatási egységet az adott ország közigazgatásának területi tagozódásába, illetve a megfelelő járástípusba. Az elemzés alapján megállapítható, hogy Szlovákiában és Csehországban egyaránt államigazgatási járások működnek, azonban mindkét állam esetében a járások kiüresedtek, helyüket és funkciójukat más hivatalok, központok vették át. Lengyelországban viszont a powiatok rendelkeznek önkormányzattal. A powiatok ereje és stabilitása azonban egy áthatóbb vizsgálat eredményeképpen, amely a következő összehasonlítási szempont feladata, erősen megkérdőjelezhető. Magyarországon jelenleg még a LAU 1 szinten 2012. december 31-ig a területi és a helyi szint között a kistérségek helyezkednek el. Azonban a járások bevezetésével a kistérségek mint területi statisztikai egységek megszűnnek. A kistérségek kialakításának alapjául a járási

<sup>26</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csité András és 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. s.n., Budapest, 2011., 139-140.p.

Dominique Hoorens - Dexia Banque: Sub-national governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance. Dexia, 2008., 234.p.

rendszer szolgált, és jelenleg a járási rendszer kialakításnak alapja a kistérségi rendszer. A különbség alapvetően abban áll, hogy a kistérségek kijelölése nem közigazgatási, hanem statisztikai alapon történt. A járási rendszer ugyanúgy, ahogy a kistérségek lefedik majd az ország teljes területét, igazodnak a megye határokhoz és más járások határaihoz, illetve egy település csak egy járáshoz tartozhat. A kistérség önkéntes alapon szerveződnek, míg a járások közigazgatási határait normatív keretek között határozzák meg. A járások önkormányzati struktúrával rendelkezni nem fognak, kizárólag államigazgatási feladatokat látnak el, így Csehországhoz és Szlovákiához hasonlóan államigazgatási típusú járások jönnek létre Hazánk területi tagozódásában is.

A legáltalánosabb kistérségi szervezet a *többcélú kistérségi társulás*. A társulás a kistérség statisztikai egységéből a közigazgatás szolgáltató egységgé alakulásában vált főszereplővé. Az adott kistérségben működő települések képviselőtestületei által kötött hosszú távú írásbeli megállapodás a terület-és a településfejlesztés összehangolása, közszolgáltatások biztosítása, fejlesztése, szervezése valamint intézmény fenntartó funkció megvalósítása érdekében. A vállalt feladatokról a társulás szabadon dönt.<sup>27</sup> 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól kimondja, hogy 2012. december 31-vel a többcélú kistérségi társulások megszűnnek, ellenben a jogszabály 2013. június 30-áig lehetőséget teremt, az új szabályok alapján azok átalakítására. A járások megalakulásával a feladatok ellátására önkéntesen továbbra is létrehozható társulás, viszont ezek a társulások már nem a kistérségi szinten működnek. A törvény pontosan nem rögzíti azt, hogy a társulások csak 2013. január 1-jével létrehozandó járásokon belül alakíthatók ki, vagy a járási közigazgatási határokon átnyúlhatnak. Azonban a közigazgatás átalakulása, úgy gondolom, magával hozza majd ezen szervezetek átalakulását, új normatív szabályok kidolgozását, esetleges jogutódlás lehetővé tételét vagy megállapít olyan feladatokat, amelyeket alapvetően a társulásokhoz telepít.<sup>28</sup>

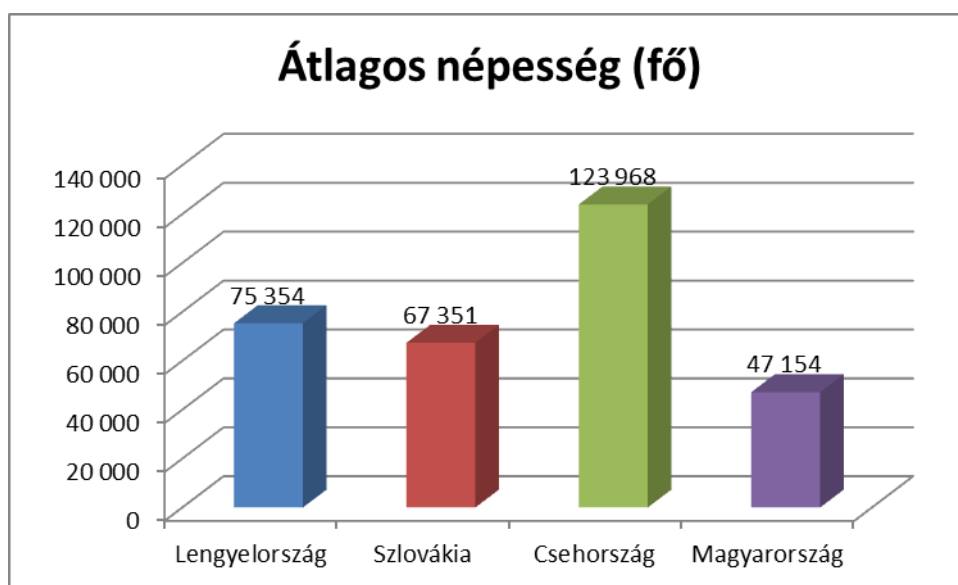
---

<sup>27</sup> Kistérségek-történelmi áttekintés, <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok/kistersegek-tortenelmi-attekintes>, letöltve: 2012. 10. 28.

<sup>28</sup> Hogyan tovább kistérség?, <http://hirmondo.budakeszi.hu/budakeszi-hirek/kisterseg/1453-hogyan-tovabb-kisterseg>, letöltve: 2012. 10. 28.

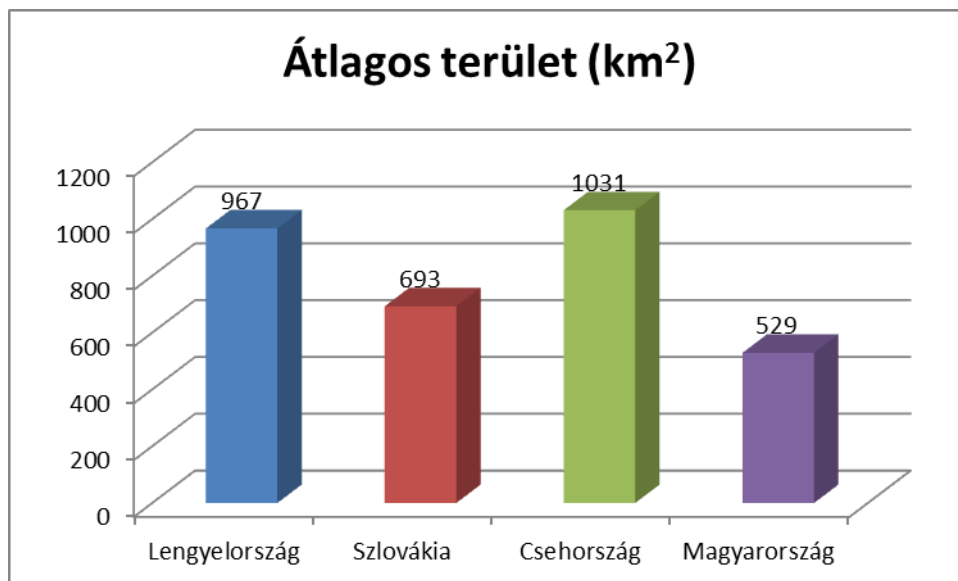
## II. 2. 4. Statisztikák a LAU 1 szintre vonatkozóan

Csehország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia Statisztikai Hivatalainak gyűjtött adatait alapul véve készültek a vizsgált országok átlagos népességét, átlagos területét és legkisebb/legnagyobb terület és népesség közötti különbséget feldolgozó diagramok.<sup>29</sup> Az átlagos népesség értéke aránylik az átlagos terület nagyságához, tehát a legnagyobb átlag népességű ország (Csehország) rendelkezik a legnagyobb átlag területtel és ez az arány a többi állam esetében is fenn áll.



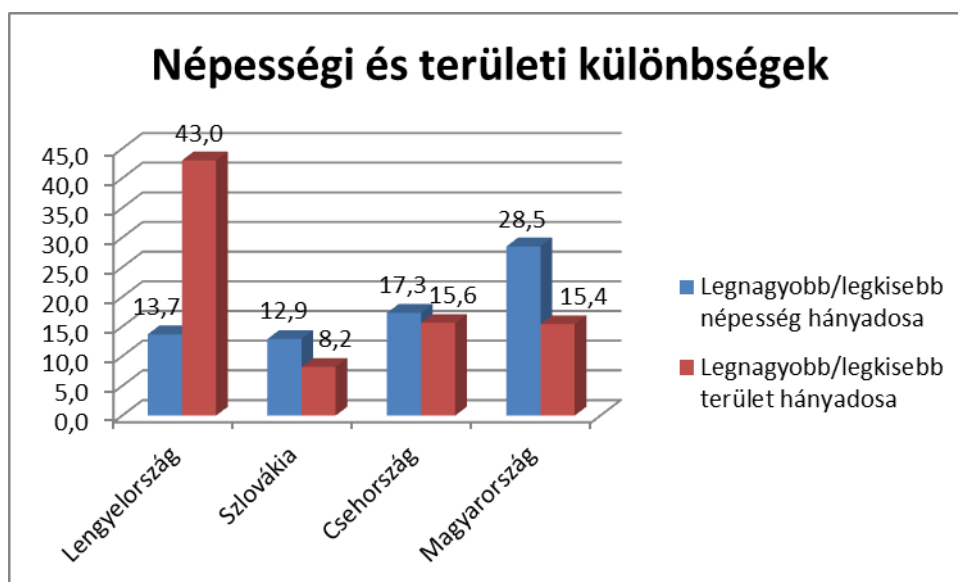
8. Az egyes országok LAU 1 szintjének átlagos népessége  
(saját szerkesztés)

<sup>29</sup> Lengyelország statisztikai adatai,  
[http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/p\\_population\\_size\\_structure\\_31\\_12\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/p_population_size_structure_31_12_2011.pdf), letöltve: 2012.11.12.  
Magyarország statisztikai adatai,  
[www.ksh.hu/docs/teruletiatlasz/jarasok.xls](http://www.ksh.hu/docs/teruletiatlasz/jarasok.xls), letöltve: 2012. 11. 12.  
Csehország statisztikai adatai,  
[http://vdb.czso.cz/vdbvo/en/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislotab=DEM9010PU\\_OR&vo=tabulka&kapitola\\_id=368](http://vdb.czso.cz/vdbvo/en/tabparam.jsp?voa=tabulka&cislotab=DEM9010PU_OR&vo=tabulka&kapitola_id=368), letöltve: 2012. 11.12.  
Szlovákia statisztikai adatai,  
<http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=46951>, letöltve: 2012.11.12.



**9. Az egyes országok LAU 1 szintjének átlagos területe**  
(saját szerkesztés)

A népességi és a területi különbségek esetében két kiugró érték figyelhető meg: Lengyelországban a legnagyobb és legkisebb terület között méretben 43 szoros különbség, valamint Magyarországon a legnagyobb népességszámú járás 28,5-szerese a legkisebb népességszámú járásénak.



**10. Az egyes országok LAU1 szintjének népességi és területi különbségei**  
(saját szerkesztés)

## **II. 3. LAU 1 szint feladat-és hatásköre, szervezeti egységei**

A közigazgatás reformálása az állam folyamatos feladata. A kommunizmus jegyeinek levetkőzése elsődleges célkitűzés volt a közigazgatás területén is. Az önkormányzati és az államigazgatási rendszer szétválasztása, a választott önkormányzatok létrehozása minden egyes ország közigazgatási reformjának a mérföldkövét jelentette. A későbbiek során a területszervezési reformok a folyamatosan változó, növekvő, társadalmi és gazdasági igények tükrében alakították a közigazgatás arculatát. Az önkormányzati és államigazgatási feladatok elválasztása, teljesítésének módja határozza meg, hogy az adott országban az önkormányzatot erősítik vagy a dekoncentráció elvének alkalmazásával az államigazgatási funkciókat alacsonyabb területi szinten szervezik meg. Az adott szint szervezeti struktúrája általában alkalmazkodik az ellátandó feladatok mennyiségéhez és sajátosságaihoz. Az ország területi közigazgatási tagozódásának átszervezése, illetve funkciók átcsoportosítása magával vonja a szint szervezeteinek, hivatalainak átalakítását is.

Az előző szempontnál körbejártam, hogy melyik országban milyen területi egységet érthetünk a LAU 1 szint alatt. A jelen aspektus feladata bemutatni, hogy az adott területi egység milyen feladatokat lát el, funkciókat tölt be, illetve milyen szervezeti struktúrával rendelkezik. Szlovákia és Csehország járásai kiüresedtek, helyüket és funkciójukat más szervezeti egységek, hivatalok vették át. A két ország tekintetében ezért a járások helyét átvett hivatalokat, szervezeteket is áttekintem.

### **II. 3. 1. Lengyelország**

Lengyelországban egy 1998-as törvény háromszintűvé alakította a területi közigazgatást: községek, 16 önkormányzattal felruházott vajdaság és 373 önkormányzati járás jött létre. Jelenleg 379 járásra osztható az ország területe.

A járások önálló jogi személyek, önálló költségvetéssel, amelyek élén választott önkormányzatok vannak. Az önkormányzati járások az önkormányzati közösségekkel lehetővé teszik az állampolgárok számára a hatékonyabb ellenőrzést, illetve megbizonyosodhatnak a közpénzek megfelelő felhasználásáról. A decentralizáció révén a központi hatalom felelősségének nagy része átkerül a helyi és regionális intézményekhez,

mentesül a kormány a közigazgatás és a fejlesztés napi feladatai alól, amelyeket korábban is csak alacsony hatásfokkal tudott csak ellátni. Az állam törvényességi felügyeletet gyakorol a helyi és regionális önkormányzatok felett.<sup>30</sup>

A járások olyan helyi ügyekért felelnek, amelyek a helyi önkormányzatok szintjén hatékonyan nem teljesíthetők; hatásköre azon tevékenységekre terjed ki, amelyeket a törvény a hatáskörébe utal. A helyi önkormányzatok és a járások között nincs függőségi viszony, mind a kettő önállóan gyakorolja a végrehajtó hatalmat.<sup>31</sup>

A járások tevékenységekörének legnagyobb részét az alábbi feladatok alkotják:

1. „A területükön található alapfokú és középfokú oktatási intézmények fenntartásáért és működtetéséért, beleértve a speciális képzési formában tevékenykedő intézményeket is,
2. Az egészségvédelem biztosításáért és az egészségvédelmi és járványügyi intézmények fenntartásáért – járási szinten,
3. Szociálpolitika, társadalmi segítségnyújtás,
4. A járás területén található utak építtetéséért és fenntartásáért, közösségi közlekedés megszervezése, működtetése,
5. A természetvédelemért, a vizek, erdők állapotáért,
6. Járási hivatalok és egyéb, a járás lakosságát szolgáló közintézmények fenntartásáért, építésügyi, fogyasztóvédelmi és környezetvédelmi hatóság központjai,
7. Ingatlan-nyilvántartás, ingatlanok felmérése,
8. A külföldiek számára munkavállalási engedélyek kiadása,
9. A személygépkocsik és haszonjárművek regisztrációja. A rendszám alapján azonosítható be, melyik powiatban regisztrálták,
10. Műemlékvédelem és turizmus-fejlesztés,
11. Vadászati, erdészeti és halászati tevékenység koordinálása,
12. A powiaton kívül reklám- és promóciós tevékenység a powiat megismertetése érdekében,
13. NGO szervezetekkel való kapcsolattartás,

---

<sup>30</sup> Drajkó Péter: Lengyelország közigazgatásáról. In.: Comitatus, 2004., 1-2.szám, 90-91.p.

<sup>31</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csité András és Oláh Miklós (szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. s.n., Budapest, 2011., 130-132.p.

14. Természeti katasztrófák elleni védelem feladatainak megszervezése, koordinálása.”<sup>32</sup>  
Továbbá a járási önkormányzat feladatainak egy központi eleme a több mint négy települést átfedő, valamint azt meghaladó közszolgáltatások megszervezése és irányítása.<sup>33</sup>

A 4 évre *választott tanácsi testület* (továbbiakban: tanács) a járás törvényhozó és ellenőrző funkcióját, a végrehajtó funkciót pedig a járási hivatal látja el. A tanács létszáma járásonként eltérhet, ugyanis a tagok száma a lakosság számától függ. A *járási hivatal* élén a *sztarosza*, a helyettese, valamint 3-5 főből- szintén a lakosságszámtól függően- álló vezető testület áll.<sup>34</sup>

A sztarosza pozíciója politikai vezetőként gyenge. A tanács visszahívhatja pozíciójából még mielőtt a hivatali ideje lejárna . A visszahíváshoz az összes powiat tanácsnokai szavazatának

3/5-e

szükséges.

A powiat tanácsát minden negyedik évben a községi és regionális tanácsi választásokkal egy napon választják. A választási rendszer arányos, minden egyes választókerületben 3-10 tanácsost választanak. Csak azok a pártok/csoportok, akik elnyerik a szavazatok több mint 5 %-át (az egész powiatban) kaphatnak mandátumot a tanács soraiban. A járási jogú városok esetében a községi választások előírásait alkalmazzák, azonban a választási rendszer mutat némi eltérést. A powiat tanácstagjainak 2/3-a helyi kormányzat hivatalnoki karából, helyi cégek vezetőiből, kis-és középvállalkozások tulajdonosaiból áll.<sup>35</sup>

## II. 3. 2. Szlovákia

Szlovákiában 1990-ben a rendszerváltozás keretében szétválasztották az államigazgatási és az önkormányzati rendszert; az államigazgatási feladatokat a járások kapták. 1991-ben megszüntették a kerületeket és a fennmaradt 38 járás területét felosztották 121 körzetre. Az államigazgatási jogkörök így megoszlottak a járások és a körzetek között. A jogkörök megosztásának legfontosabb szempontja, hogy az állampolgárok a lakhelyükhöz minél közelebb intézhessék ügyeiket. A körzeti hivatal előljáróját az adott körzet

<sup>32</sup> Schmidt Andrea: Törésvonalak és területfejlesztés Lengyelországban. Adottságok, szereplők, intézmények, perspektívák. Doktori értekezés, Pécs, 2010., 128.p.

<sup>33</sup> Kiss Mónika Dorota: A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban. In.: JURA, 2008., 1. szám, 192.p.

<sup>34</sup> Schmidt Andrea: Törésvonalak és területfejlesztés Lengyelországban. Adottságok, szereplők, intézmények, perspektívák. Doktori értekezés, Pécs, 2010., 129p.

<sup>35</sup> Pawel Swianiewicz: Poland. In.: Heinelt, Hubert, Bertrana, Xavier (szerk.): The second tier of local government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison. MPG Books Group, Abingdon, 2011., 191-195.p.

településeinek polgármesterei választották, majd a későbbi központosító reformok következtében a körzet előljáróját a járás előljárója nevezte ki, akit viszont a kormány nevezett ki.<sup>36</sup>

1996-ban megszületett az új közigazgatási beosztás, amelynek eredményeként 79 járást alakítottak ki. A járasok határai többször változtak, de önkormányzati jogot nem kaptak. A járasok hivatalai a minisztériumok hatáskörébe tartoztak. Minden egyes minisztérium maga felügyelte a szerveit, majd ezeket a hivatalokat összevonták és a felügyeleti jogkört a belügyminiszter kapta meg. Az integrált hivatalok tevékenységi körönként tartottak kapcsolatot az egyes szakminisztériumokkal. A kormány központosító szándékát jól tükrözi, hogy a közigazgatás minden szintje kizárólag a központi költségvetésből kapott forrást a működéséhez, illetve hogy az államigazgatás háromszintű ellenben az önkormányzatiság csak egy szintű volt.<sup>37</sup>

A járási hivatalok (a regionális hivatalokkal együtt) a következő területeken láttak el államigazgatási feladatokat<sup>38</sup>:

- Honvédelem;
- általános belső közigazgatás;
- kereskedelmi engedélyek és fogyasztóvédelem;
- tűzvédelem;
- polgári védelem;
- környezetgazdálkodás;
- mezőgazdaság, erdőgazdálkodás és vadászat;
- regionális fejlesztés;
- állatorvosi szolgálat;
- tömegközlekedéssel és úttal kapcsolatos feladatok;
- közbeszerzés és koncesszió;
- szociális ügyek;
- egészségügy;
- oktatás;
- kultúra;
- nemzetközi együttműködés;

---

<sup>36</sup> Gulyás László: Regionalizációs törekvések és etnoregionalizmus a poszt-kommunista Szlovákiában 1989-1998. In.: Tér és Társadalom, 2008., 4.szám, 191-193.p.

<sup>37</sup> Mezei István-Hardi Tamás: A szlovák közigazgatás és területfejlesztés asszimetriái. In.: Tér és Társadalom, 2003., 4. szám, 131- 135.p.

<sup>38</sup> Nemec, Juraj- Peter Bercik-Peter Kuklis: Local Government in Slovakia. In.:Horváth M. Tamás (szerk.): Decentralization. Experiments and Reforms. OPEN SOCIETY INSTITUTE, Budapest, 2000., 307.p.

➤ hatósági eljárások.

A járási hivatalok saját területükön általánosan kötelezőérvényű rendeleteket adhattak ki. Törvényi keretek között önkormányzatok vagy egyes jogi személyek, illetve államigazgatási szervek megbízhatták feladattal. Veszélyhelyzet esetén a járási hivatalok koordinálták a területükhöz tartozó állami hatóságokat és települési önkormányzatokat, ha az állami hatóságok, a települési önkormányzatok vagy más jogi személyek és szervezetek eszközei és hatásköre nem volt elegendő az ilyen veszélyhelyzetek és következményeik elhárítására. A járási hivatal vezetője ilyen esetekben jogosult feladatokat kiróni és megbízást adni az állami hatóság vezetőjének, a települési önkormányzat polgármesterének, a társasági jog által szabályozott szervezeteknek és egyes állampolgároknak a veszélyhelyzet következményeinek kezelése érdekében.

A járási hivatalok vezetői a saját nemzeti politikai pártjuk politikai képviselői voltak és tevékenységükért a kormánynak feleltek (kivéve azokat a feladatokat, amelyeket az adott minisztériumok felügyeltek). A minisztériumok a közigazgatás egyes területein létrehoztak járási hivatalokat (a dekoncentráció jegyében). A közszolgáltatások, különösen az oktatás, egészségügy, kultúra, szociális ügyek területén, szervezésére létrehoztak és közvetlenül irányítottak különböző szervezeteket. A helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó közszolgáltatások szervezése érdekében együttműködött más szervezetekkel, intézményekkel, testületekkel.<sup>39</sup>

2002-es választások után a kormány, a Belügyminisztérium javaslatára, a járási hivatalok megszüntetése mellett döntött. 2004. január 1-jével 50 új típusú körzeti hivatalt és 221 speciális államigazgatási hivatalt hoztak létre, amelyek a 8 átalakult kerületi hivatallal együtt gyakorolják a járások jogköreit. A korábbi járási hivatalok megszűntek vagy körzeti hivatallá alakultak át. A *körzetek* egy járásból vagy szomszédos járások csoportjaiból állnak. A körzeti hivatalok egy-egy terület (körzet) joghatóságáért felelnek. A kerületi hivatalok kihelyezett hivatalaiként működnek, nem rendelkeznek jogalanyisággal. A hivatal vezetője az ún. „előljáró”. A körzeti hivatalok a járási hivatalok jogutódjaként működnek. A körzeti hivatalok a belső közigazgatás hatáskörükbe tartozó számos feladatot és ügyet látnak el<sup>40</sup>:

---

<sup>39</sup> Nemec, Juraj- Peter Bercik-Peter Kuklis: Local Government in Slovakia. In.: Horváth M. Tamás (szerk.): Decentralization. Experiments and Reforms. OPEN SOCIETY INSTITUTE, Budapest, 2000., 308.p.

<sup>40</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csité András és 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. s.n., Budapest, 2011., 136-138.p.

Ficza Csaba: IDEA 2004. A szlovákiai regionális reformok folyamata és értékelése, s.n., Komárom, 2004., 14-33.p.

- Hatósági eljárások;
- kihágások;
- anyakönyvvezetői hivatalok feletti szakmai felügyelet;
- gépkocsi-nyilvántartás vezetése;
- okmányok kiadása (személyigazolvány, útlevél, jogosítvány);
- katasztrófa-védelem;
- polgári védelem;
- vállalkozási és ellenőrzési főosztály;
- gazdasági mobilizáció;
- állami tulajdon kezelése.

A járások korábbi területfejlesztési funkcióinak egy része a megyékhez, a fennmaradó feladatok pedig a kistérségi-járási fejlesztési ügynökségekhez kerültek át.<sup>41</sup>

A speciális regionális államigazgatási hivatalok körzeti szinten is megjelennek mint a közlekedési-, posta-, telekommunikációs, a munkaügyi-, szociális- és családügyi-, a környezetvédelmi minisztériumok hivatalai, erdőgazdálkodás területén erdőgazdálkodási hivatalok, ingatlanigazgatás területén pedig földhivatalok formájában.<sup>42</sup>

## II. 3.3. Csehország

Csehországban az 1990-es rendszerváltozás eredményeként, ugyanúgy mint Szlovákiában, szétválasztották az államigazgatási és az önkormányzati rendszert: a községek/városok választott önkormányzatot kaptak, míg az államigazgatási feladatokat a járásokhoz telepítették.

A járások fokozatosan veszítették el feladat-és hatáskörüket. 2003-ban a közigazgatási feladatait felosztották a regionális hatóságok, illetve a 205, a települések közül kijelölt, közigazgatási központ között. A közigazgatási központok kijelölésével mérsékeltek a hivatalok központosított rendszerét, az állampolgárokhoz közelebb vitték a közigazgatást, így lehetőség nyílt a hivatali munka jobb ellenőrzésére. A nagyvárosok esetében ez nem jelent

<sup>41</sup> Mezei István-Hardi Tamás: A szlovák közigazgatás és területfejlesztés asszimetriái. In.: Tér és Társadalom, 2003., 4. szám 151.p.

<sup>42</sup> Ficza Csaba: IDEA 2004. A szlovákiai regionális reformok folyamata és értékelése, s.n., Komárom, 2004., 14.p.

változást, azonban a kisebb települések lakosságának már nem a járásközpontba kell menni ügyeik intézésére.

A kijelölt közigazgatási központok (városi és községi önkormányzati hivatalok) a járások tevékenységi körének közel 80 %-át vették át. Az átruházott államigazgatási feladatok tekintetében az államigazgatás regionális szintjének (kerületeknek) vannak alárendelve. A központi költségvetésből kapott forrásokból hajtják végre a feladatokat. Olyan államigazgatási tevékenységeket vettek át, mint a honvédelemmel kapcsolatos köteleességek, természeti katasztrófa esetén történő feladatellátás, népesség-nyilvántartás vezetése. A járások feladatainak csekélyebb részét a regionális szinthez telepítették, amely a NUTS 3 szinten található kerületeket jelenti. A kerületeknek hasonlóan a helyi önkormányzatokhoz van saját önkormányzati funkciójuk és ellátnak államigazgatási feladatokat is.<sup>43</sup> A NUTS 2 szinthez tartozó 8 régió nem rendelkezik önkormányzattal, nem tölt be közigazgatási funkciót, mindössze területi-statisztikai céllal hozták létre az Európai Unió kérésére.<sup>44</sup>

A járási hivatalok megszüntetésével egy háromszintű településrendszer jött létre:

- A legfelső szinten a 205 kibővített hatáskörű települési hivatal helyezkedik el (Obecni úřad obce s rozšířenou působností – obce III. typu (ORP)).
- A második szinten 393 kijelölt település található (Pověřený obecni úřad – obce II. typu (POU)). A telepített feladatok szűkebb körét látják el, ORP közigazgatási területéhez tartoznak.
- A legalsó szinten az egyszerű települések a saját településükön belüli hatáskörrel (6249 db).

ORP és POU együtt az államigazgatás feladatok széles skáláját látják el: népesség-nyilvántartás, iskola költségvetésének kezelése, engedélyek kiadása, utak, gépjármű-nyilvántartás, közlekedési szabálysértések, állam szociális jóléti és környezeti ügyek.<sup>45</sup>

A járások mint területi egységek maradtak fenn, jelenleg csak néhány hivatalnak adnak helyet, elsősorban a bírósági egységek működnek itt.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Reynaert, Herwig, Steyvers, Kristof, Delwit, Pascal, Pilet, Jean-Benoit (szerk.): Revolution or Renovation? Reforming local politics in Europe. Vanden Broele Publishers, Brugge, 2005., 110-112.p.

<sup>44</sup> A Visegrádi országok közigazgatási reformjainak néhány tapasztalata, <http://www.mta-jti.hu/halasz.pdf>, letöltve: 2012. 09.13.

<sup>45</sup> Dominique Hoorens - Dexia Banque: Sub-national governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance. Dexia, 2008, 234.p.

<sup>46</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csíte András és Oláh Miklós (szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közről lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. s.n., Budapest, 2011., 139-140.p.

A rendszerváltozás eredményeként szétválasztották az államigazgatási, illetve az önkormányzati szintet. Járási szintre államigazgatási feladatokat telepítettek. LAU 1 szinten minden egyes országban olyan ügyeket látnak el, amelyek a helyi önkormányzati szinten vagy NUTS 3 szinten már nem intézhető. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre rengeteg funkciót, tevékenységet foglal magában, így akadályozott a feladatok hatékony ellátása. Az egyes feladatok megvalósítása egy magasabb területi szinten vagy eredményesebben vihető véghez vagy éppen az ellenkezője egy magasabb szinten az adott feladat intézése az állampolgároktól távolabb kerülne, így ugyancsak sérülne a feladatellátás hatékonysága.

Szlovákiában és Csehországban a járások kiüresedtek, csupán területi egységként funkcionálnak. A tevékenységük egy részét LAU 1 szinten működő hivatalok vették át, egy része pedig a regionális hatóságok, NUTS 3 szinten található szervezetek hatáskörébe került.

Lengyelországban a powiatoktól a helyi önkormányzatok vonnak el egyre több feladatot, valamint a NUTS 2 szinten lévő vajdaságok fokozatos megerősödése a járási szint gyengülését vonja maga után.

Magyarországon a járások államigazgatási feladatokat ellátó területi egységként jönnek létre, választott önkormányzattal nem rendelkeznek. A járási hivatalok legfontosabb feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten ellátandó tevékenységek intézése. A járások funkciója egyrészt a helyi önkormányzatok, pontosabban a települési jegyző, tehermentesítése, illetve a hatékonyabb, méretgazdaságosabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú közigazgatás megteremtése. Azon ügyek, amelyek a települési jegyző helyi szabályozáshoz kapcsolódó, mérlegelési jogkörébe tartoznak, maradnak a jegyzőnél.<sup>47</sup> A járási hivatalok szervezetüket tekintve törzshivatalból és szakigazgatási szervekből áll majd, amelyek a megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveinek helyi szervei.

---

<sup>47</sup>Kialakultak a járási hivatalok feladatkörei, <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasi-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kialakultak-a-jarasi-hivatalok-feladatkorei>, letöltve: 2012. 11. 03.

## II. 4. LAU 1 szint kapcsolata más területi szintekkel

Az országok területi közigazgatásának felosztása során keletkező egyes szintek kapcsolódnak egymáshoz, kiegészítik egymást ezzel lefedve az ország egész területét és hatékonyan teljesítve az önkormányzati és államigazgatási feladat-és hatásköröket. A NUTS 2, NUTS 3 szint a regionális szintet, míg a LAU 1, LAU 2 a helyi, lokális szintet jelöli. A LAU 1 szint viszonyát Csehország, Szlovákia esetében a NUTS 3, Lengyelország esetében a LAU 2 szinttel hasonlítom össze.

Csehországban NUTS 3 szinten 14 kerület található, amely közvetlenül választott képviselőtestülettel rendelkezik, illetve önkormányzati és államigazgatási feladatokat egyaránt ellát.

Szlovákiában a NUTS 3 szintet 8 kerület jelenti, amely önkormányzati feladatokat ellátó területi önkormányzattal és államigazgatási funkciókat betöltő kerületi hivatallal egyformán rendelkezik.

Lengyelország esetében NUTS 3 szinten 66 szubrégió van, ezek azonban közigazgatási funkciót nem töltenek be. A járási szintet ezért a helyi önkormányzattal rendelkező települések (LAU 2) rendszerével vetem össze.

A vizsgálatom az adott szinteken található szervezetek felépítésére, illetve a feladatok és hatáskörök tanulmányozására fog elsősorban irányulni.

### II. 4. 1. Szlovákia

Szlovákia új közigazgatási beosztását egy 1996-os törvény hozta létre: 8 *kerületre* (kraj; megye), illetve 80 járásra osztotta fel az ország területét. 2001-ben hosszas vita után a kerületi szinten területi önkormányzatokat alakítottak ki (samospráva VÚC [vyššie územne celky ~ magasabb rendű terület egységek]). 2001 decemberében megtartották az első választásokat.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csité András és 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. s.n., Budapest, 2011., 136-138.p.

A regionális szinten az önkormányzati és államigazgatási feladatok, valamint az ezeket ellátó szervek elkülönülnek egymástól (duális modell). A regionális önkormányzatot a kétfordulós választásokon, közvetlenül választott kerületi elnök (*predseda*), illetve a kerületi képviselőtestület, a kormányt a kerületi előljáró (*prednosta*) vezette államigazgatási hivatal képviseli. Az önkormányzati és államigazgatási kerületi hivatalok között nincs átfedés, ezek egymástól elkülönülten és párhuzamosan működő szervek.<sup>49</sup>

A magasabb területi egységek, akárcsak a községek jogi személynek és közjogi testületeknek minősülnek. A regionális önkormányzat első számú vezetőjét (kerületi elnök) a lakosság választja közvetlenül, helyettesét a képviselőtestület jelöli ki tagjai közül. Az elnök a magasabb területi egység végrehajtó szerveként funkcionál, igazgatja az egységet és kifelé képviseli azt.<sup>50</sup> Az önkormányzati kerületi hivatal vezetőjét az elnök kéri fel, a hivatal és annak részlegei az elnök alárendeltségében működnek. A kerületi képviselőtestület, amelyet a választópolgárok közvetlenül választanak, és az elnök mandátuma 4 évre szól. A képviselőtestület bizottságokból áll.<sup>51</sup>

Az önkormányzat hatásköre kiterjed az oktatásra, egészségügyre, szociálpolitikára, közlekedésre, infrastrukturális szolgáltatások körére, területfejlesztésre, területrendezésre, idegenforgalomra, határon átnyúló együttműködésre, kulturális intézmények és a kulturális élet finanszírozására, fenntartására.<sup>52</sup>

A kerületi önkormányzat mellett párhuzamosan működnek a kerületi hivatalok, amelyek államigazgatási feladatokat látnak el. 8 kerületi hivatal működik. A hivatal élén az előljáró áll, aki az egész kerület, valamint megye területén elláthat feladatokat. Az előljárót, a belügyminiszter javaslatára a kormány nevezi ki és menti fel. A posztot pályázás útján lehet elnyerni. A kinevezés, illetve a felmentés előtt a megyei elnökkel kell konzultálni. Az előljáró felel az államérdekek betartásáért, a közrendért, a választások törvényes megszervezéséért és lefolytatásáért, katasztrófhelyzetek irányításáért, informálja a kormányt a kialakult helyzetről jogköreinek és területi hovatartozásának megfelelően. A kerületi hivatal a Belügyminisztérium költségvetéséhez tartozik. Másodfokon jár el

---

<sup>49</sup> A Visegrádi országok közigazgatási reformjainak néhány tapasztalata <http://www.mta-jti.hu/halasz.pdf>, letöltve: 2012. 09. 13., 2.p.

<sup>50</sup> Halász Iván: Szlovákia Közigazgatása. In.: Katalin-Balázs István, Gajduscheck György-Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011., 773.p.

<sup>51</sup> u.o. 773.p.

<sup>52</sup> Mezei István-Hardi Tamás: A szlovák közigazgatás és területfejlesztés asszimetriái. In.: Tér és Társadalom, 2003., 4. szám, 135.p.

Ficza Csaba: IDEA 2004. A szlovákiai regionális reformok folyamata és értékelése, s.n., Komárom, 2004., 23.p.

azokban az ügyekben, amelyekben elsőfokon a kerületi önkormányzatok járnak el. Ellenőrzési jogot gyakorol a területi önkormányzatok felett.<sup>53</sup>

A hivatal feladatai:

- „Államvédelem, integrált védelmi rendszer és különleges események, polgári védelem;
- általános belügyek kezelése;
- fogyasztóvédelem, iparűzés;
- állami vagyonkezelés;
- ellenőrzés;
- határon átnyúló- és nemzetközi együttműködés.”<sup>54</sup>

NUTS 3 szinten speciális államigazgatási hivatalokat is találunk, amelyek a minisztériumok hatáskörébe tartozó feladatokat látnak el.

A járások és a kerületek közötti legjelentősebb különbség, hogy a kerületek önkormányzati és államigazgatási feladatokat egyaránt ellátnak szemben a járásokkal, amelyek kizárólag államigazgatási funkciót töltenek be. NUTS 3 szinten az önkormányzati és az államigazgatási tevékenységek ellátására külön apparátus működik. A kerületek területén kerületi önkormányzatok működnek, így a járásokkal ellentétben ez a szinten található választott önkormányzati rendszer. A magasabb területi egységek jogalanyiséggel is rendelkeznek, míg a LAU 1 szinten működő körzeti hivatalok nem. A körzeti hivatalok a kerületi hivatalok kihelyezett hivatalaiként működnek. Elsődleges funkciójuk, hogy a lakossághoz közelebb vigyék a közigazgatást, az állampolgárok ügyeiket a lakóhelyükhöz közel hatékonyan, gyorsan és egyszerűen tudják ellátni.

## **II. 4. 2. Csehország**

Csehországban NUTS 3 szinten 14 területi egység található, amelyeket 1997-ben törvény hozott létre. 2000-ben ezen a szinten regionális önkormányzatok jöttek létre, az első kerületi önkormányzati választásokat 2002-ben tartották.

---

<sup>53</sup> Ficza Csaba: IDEA 2004. A szlovákiai regionális reformok folyamata és értékelése, s.n., Komárom, 2004., 23-29.p.

<sup>54</sup> u.o. 29.p.

A kerületi szint állampolgárok területi közösségeit jelenti, amelyek rendelkeznek önkormányzáshoz való joggal, illetve rendelkezhetnek saját tulajdonnal és különböző jogviszonyokban saját nevükben, valamint saját felelősségükre járhatnak el.

A kerületekben közvetlenül választott képviselőtestület működik. A képviselők száma a kerület lakosságszámától függ, alapvető feladata dönteni a kerületek önálló hatáskörébe tartozó ügyekben. A testületnek törvénykezdeményezési joga van, feladatai közé tartozik továbbá a kerületi költségvetés elfogadása, hejtman és a Kerületi Tanács tagjainak megválasztása, illetve az általánosan kötelező kerületi rendeletek kiadása.<sup>55</sup> A képviselőtestületet az általános, egyenlő és arányos választási rendszer keretében választják 4 évre. A régió lakosságszámától függően 45-65 tagú lehet a testület. 3 bizottságot kötelező felállítania: pénzügyi-felügyeleti, munkaügyi és oktatási bizottságot.<sup>56</sup> A kerületi elöljárót (hejtman) és a helyetteseit a képviselőtestület választja meg a saját tagjai közül. Az elöljáró a Kerületi Tanács tagja, ha a Tanácsot visszahívják helyettesével együtt ő még funkcióban marad, kivéve ha őt is visszahívják nem csak magát a Tanácsot. A tevékenységi körébe tartozik, hogy kifelé képviseli a kerületet, helyettesével együtt aláírja a kerületi szervek által kiadott kerületi jogszabályokat; jogában áll felfüggeszteni a Tanács által elfogadott határozatokat, ha úgy látja, hogy azok helytelenek.<sup>57</sup>

A hejtman alárendeltségében működik a kerületi hivatal, amely önkormányzati és államigazgatási feladatokat egyaránt ellát (integrált modell). A kerületi hivatal igazgatóját a hejtman nevezi ki, illetve váltja le a belügyminiszter beleegyezésével, így az igazgató kettős alárendeltségben tölti be pozícióját.<sup>58</sup>

A kerületi hivatal látja el egyrészt a kerületi önkormányzat önálló hatáskörébe tartozó olyan feladatokat, amelyek ellátásával a kerületi képviselőtestület bízta meg, másrészt gyakorolja a kerületre átruházott államigazgatási feladatokat, azoknak az ügyeknek a

---

<sup>55</sup> Halász Iván: A Cseh Köztársaság közigazgatása. In.: Katalin-Balázs István, Gajduscheck György-Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011., 710-714.p.

<sup>56</sup> Dominique Hoorens - Dexia Banque: Sub-national governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance. Dexia, 2008, 232.p.

<sup>57</sup> Halász Iván: A Cseh Köztársaság közigazgatása. In.: Katalin-Balázs István, Gajduscheck György-Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011., 710-714.p.

<sup>58</sup> Halász Iván: A cseh közszolgálati reformok és a helyi önkormányzatok. In: Comitatus, 2004., 11-12. szám, 118.p.

kivételével, amelyeket a törvény a képviselőtestületre vagy valamely más különleges szervre bízott rá.<sup>59</sup>

A kerületekben végrehajtó szervnek a Kerületi Tanács számít. 600 ezer lakosú kerületek 9 tagú Tanáccsal, 600 ezer feletti 11 tagú tanáccsal rendelkeznek. A kerületi képviselőtestület választja meg a Tanács tagjait; a hejtman és a helyettese is a Tanács tagja. Az átruházott feladatok és hatáskörök esetében csak akkor járhat el, ha törvény kifejezetten így rendelkezik. A legfőbb feladatai:

- Kerületi költségvetés végrehajtása;
- képviselő testületi ülések előkészítése;
- gazdálkodás a kerület vagyonával;
- kerületi hivatal fontosabb tisztviselőinek kinevezése;
- képviselőtestület döntéseinek a végrehajtása.<sup>60</sup>

A kerületek a feladatellátást bizonyos mértékben önálló hatáskörrel rendelkeznek pl. a környezetvédelem területén, illetve azon ügyek esetében, amelyeket a törvény kifejezetten kerületi szintre utal. Az önálló feladat-és hatáskör ellátása során a törvény előírja az együttműködési kötelezettséget a területükön található városokkal és községekkel, azonban a kerület nem avatkozhat be ezek önálló feladat-és hatáskörébe az együttműködés során.

Az állam felé véleménynyilvánítási jogkörrel rendelkeznek, olyan konkrét ügyekben, amelyek önálló feladat-és hatáskörüket érintik.<sup>61</sup>

A kerületeknek nincs joguk saját adót kivetni, a bevételeik nagy részét az állami támogatás, valamint a központi adók egy része teszi ki.<sup>62</sup>

Csehországban a járások, mint területi egységek maradtak fenn, feladatuk legnagyobb részét az ún. közigazgatási központok vették át. A tevékenységük egy csekélyebb része regionális szintre, azaz a kerületekhez került át. A LAU 1 szint úgy mint Szlovákia esetében Csehországban is államigazgatási funkciókat tölt be, önkormányzási joggal nem rendelkezik. 2003-ban a közigazgatási rendszer átalakítása során 205 települést jelöltek ki, amelyek ún. kijelölt közigazgatási központtá váltak. A kijelölés 205 városi, illetve községi önkormányzatot érintett, így a járási funkció átvétele következtében az adott önkormányzatok feladat-és

---

<sup>59</sup> Halász Iván: A Cseh Köztársaság közigazgatása. In.: Katalin-Balázs István, Gajduscheck György-Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011., 710-714.p.

<sup>60</sup> u.o. 710-714.p.

<sup>61</sup> u.o. 710-714.p.

<sup>62</sup> Reynaert, Herwig, Steyvers, Kristof, Delwit, Pascal, Pilet, Jean-Benoit (szerk.): Revolution or Renovation? Reforming local politics in Europe. Vanden Broele Publishers, Brugge, 2005., 111-112.p.

hatásköre jelentősen kibővült. Az átvett államigazgatási feladatok tekintetében a központok a kerülteknek vannak alárendelve.

## **II. 4. 3. Lengyelország**

Lengyelországban a helyi önkormányzatiság alapegysége a települési önkormányzat (gmina). „A gmina jelentése: a helyi közösség legalsóbb fokú szerveződése, amely községeket és városokat egyaránt jelent, az önkormányzati szinttagozódás alsó fokának kifejeződése.”<sup>63</sup>

A képviselő-testületet a választópolgárok négyévente választják, és amely kizárólag a település egészéért végzett felelősséggel végzi a tevékenységét. A testület elnöke a polgármester. A polgármesternek képviseleti feladatai, kiválasztási jogosítványai vannak, illetve irányítói jogosultsággal rendelkezik az önkormányzati szervezetrendszer felett. A titkárt, aki a végrehajtó szervezet feje a polgármester nevezi ki határozatlan időre. A helyi önkormányzat képviselő-testületét helyi népszavazással fel lehet oszlatni még a négyéves megbízatás lejárta előtt. A képviselőtestület munkájának segítésére (döntés-előkészítés, hozott döntések végrehajtása) bizottságokat hozhat létre. A bizottságok tagjai főként a testület soraiból kerülnek ki, illetve speciális területtel foglalkozó bizottság esetén külső tagokat, szakértőket is be lehet vonni.

A helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét törvény állapítja meg (képviselettestület a feladat címzettje), illetve azon ügyekben járhat el az illetékességi területén, amelyet törvény nem utal más szerv hatáskörébe. A feladatok két csoportra különíthetők el: önkormányzatilag ellátandó tevékenységek és azon államigazgatási feladatkörök, amelyekben átruházott hatáskörben jár el az önkormányzat. A községi és városi önkormányzat teljesítőképessége és költségvetési helyzete alapján a törvény különbséget tesz az ellátandó feladatok között.<sup>64</sup>

A települési önkormányzat által ellátandó feladatok:

- „Helyi utak, utcák, hidak fenntartása és közlekedésselügyelet;
- közvilágítás;

---

<sup>63</sup> Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás alkotmányos alapjai Lengyelországban. In.: Magyar Jog, 2008., 8. szám, 552.p.

<sup>64</sup> Kiss Mónika Dorota: A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban. In.: JURA, 2008., 1. szám 190-191.p

Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás alkotmányos alapjai Lengyelországban. In.: Magyar Jog, 2008., 8. szám, 556-557.p.

- vízellátás, szennyvízrendszer, hulladékkezelés, villany-és gázellátás;
- helyi tömegközlekedés biztosítása;
- szociális rendszer működtetése;
- egészségügyi ellátás biztosítása;
- területfelhasználás-és hasznosítás, környezetvédelem;
- lakáspolitikai;
- óvoda, általános iskola működtetése;
- sporttevékenység biztosítása;
- könyvtár;
- közparkok, köztemető, piactér fenntartása;
- közösségbiztonság és tűzvédelmi rendszer;
- középületek fenntartása.”<sup>65</sup>

A helyi önkormányzatok a feladatok finanszírozását a helyi bevételek: adók, illetékek, törvény által biztosított gazdasági tevékenység végzése, valamint az állami támogatások és a feladatok ellátásával arányos állami hozzájárulások kivitelezik. A járási önkormányzatok bevételei között nem szerepelnek saját bevételek, nem vethetnek ki adót, nem szedhetnek illetéket.<sup>66</sup>

Az államigazgatási feladatok helyi és járási szinten koncentrálnak az önkormányzati szervezetrendszeren belül. A NUTS 2 szinten, a vajdaságoknál válik ketté az önkormányzati és az államigazgatási intézményrendszere. A háromszintű önkormányzati rendszerben a feladatok éles elválasztása szinte lehetetlen. A bizonyos fajta feladatok ellátása során átmenetek jelennek meg, amelyből zavar adódhat. Az elválasztást nehezíti, hogy azonos típusú feladatokon belül a speciális irányvonalú tevékenységeket eltérő szintekre telepítik, pl. oktatás. Az alapellátás teljesítése minden esetben a település kötelessége. A járási önkormányzatok szakosított feladatokat látnak el, a vajdaságok önkormányzatai pedig szervezési jellegű feladatkörrel rendelkeznek. Az elhatárolás megállapításánál fontos a jogszabályi környezet, az adott feladatot önkormányzati vagy államigazgatási feladatnak kell tekinteni. Az önkormányzati és államigazgatási szerv közötti hatáskör-összeütközés esetén a közigazgatási bíróság dönt.<sup>67</sup>

Összegzésképpen elmondható, hogy a járások mindazokért a helyi ügyekért felelnek, amelyek a helyi önkormányzatok szintjén nem teljesíthetők hatékonyan. A járási

<sup>65</sup> Kiss Mónika Dorota: A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban. In.: JURA, 2008., 1. szám 191.p.

<sup>66</sup> Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás alkotmányos alapjai Lengyelországban. In.: Magyar Jog, 2008., 8. szám, 553.p.

<sup>67</sup> u.o. 194-195.p.

önkormányzatok és a helyi önkormányzatok között nincs függőségi viszony, egymástól függetlenül gyakorolják a végrehajtó hatalmat és a saját hatáskörükön belül tartoznak felelősséggel. A helyi önkormányzatok, illetve a NUTS 2 szinten elhelyezkedő vajdaságok széleskörű funkciókkal rendelkeznek, így a járások feladatköre rendkívül szűk és korlátozott.<sup>68</sup>

A lengyel helyi kormányzás legerősebb elemei a községek (gmina), amelyek a jelentősebb és időben messzebbre visszanyúló történelmükön kívül az odatelepített nagyszámú feladat-és hatáskörnek, az állampolgárokhoz való közelségének, illetve a jobb finanszírozási rendszerének köszönhető, gondolva itt a saját bevételeire, mint helyi adó.

A Magyarországon létrejövő járások viszonya a NUTS 3 szint esetében függőségi viszony. A járási hivatalok a megyei kormányhivatalok alárendeltségében kezdik meg működésüket 2013. január 1-jével. A vizsgált két államban Csehországban és Szlovákiában szinten a NUTS 3 és a LAU 1 szinten elhelyezkedő egységek között függőségi viszony alakult ki. A különbség alapvetően, hogy Csehországban egy integrált modell működik NUTS 3 szinten ugyanis a kerületi önkormányzat az önkormányzati feladatok teljesítéséért felelős ugyanakkor szervezetrendszeréhez tartozó Kerületi Tanács lája el az államigazgatási feladatokat. Szlovákiában ellenben a kerületi hivatalok, amelyek az államigazgatási feladatok ellátásáért felelősek nem tartoznak az önkormányzati tevékenységeket megvalósító kerületi önkormányzatok szervezeti struktúrájához. Szlovákiában duális modell működik. További jelentős különbségek ez en államok tekintetében, hogy a NUTS 3 szint rendelkezik önkormányzati rendszerrel, míg a járások nem.

Lengyelországhoz hasonlóan Magyarországon a járások azon feladatok ellátásért felelősek, amelyek a települések szintjén hatékonyan nem teljesíthetők. Azonban megfigyelhető, hogy Lengyelországban a háromszintű önkormányzati rendszer hatékony működése jelentős akadályokba ütközik. A települések és a vajdaságok számos feladatot vonnak el a járásoktól, így fokozva az érdekellentéteket. Hazánkban létrejövő járási rendszer célja a települési jegyzők ezzel együtt a települési önkormányzatok tehermentesítése. A járások szintjére telepített önkormányzati struktúra gátolná a feladatok ellátásának sikerét, amely az érdekek konfrontálódásához vezetne.

---

<sup>68</sup> Drajkó Péter: Lengyelország közigazgatásáról. In.: Comitatus, 2004., 1-2.szám, 92-93.p.

## Összegzés, következtetések

A járás általános fogalmi definiálása nehéz feladat, amely elsősorban abból a tényből adódik, hogy minden egyes államnál e szinten található területi, közigazgatási egységek nagyfokú különbözőséget mutatnak. A HÉTFA kutatóintézet 3 kulcsfontosságú jellemzőt állapít meg a fogalom meghatározása során:

- A járás a települési szint, a LAU 2 szint felett elhelyezkedő
- terület-közigazgatási egység: államigazgatási vagy önkormányzati,
- amelynek átlagos népességszáma nem haladja meg a 150 ezer főt, amely a NUTS 3 szint alsó határát jelöli.

LAU 1 szint létrehozása a NUTS rendszer jogi alapokra helyezésével sem vált kötelezővé, a tagállamok egy részében ezen a szinten nem található területi-közigazgatási egység.

Az általam vizsgált országok mindegyikében a LAU 1 szint tartalommal töltött. Három országban, Csehországban, Magyarországon és Szlovákiában államigazgatási, míg egy ország Lengyelország tekintetében önkormányzati típusú járásokat találunk.

A rendszerváltozást követően a poszt-szovjet országok közigazgatási reformjának első lépései között szerepelt az önkormányzati és az államigazgatási szint szétválasztása. A legalsó területi szint, a települések választott önkormányzatot kaptak, a felette elhelyezkedő szintek államigazgatási feladatokat láttak el.

Csehországban 1990-ben megkezdett reform közel 10 évig tartott. A nemzeti bizottságokat megszüntették, helyettük létrehozták a járásokat, amelyek azonban a reform következtében fokozatosan veszítették el jelentőségüket. 1999-ben döntés született az egységes közigazgatási rendszer kialakításáról, amely az államigazgatási és önkormányzati feladatok összekapcsolását jelentette. 2003-ra a járás mint területi egység maradt fenn, feladatait, funkcióit a szinten megjelenő 205 közigazgatási központ vette át. Csehország és Szlovákia történelme a Csehszlovák államalakulat létrejöttével hosszú időre összefonódott. A függetlenségüket 1993. január 1-jén nyerték el.

Szlovákiában 1990-ben szintén meghagyták a járási szintet, amely államigazgatási egységként működött. A járások száma és feladata több alkalommal is módosult. 2003-ban új típusú körzeti hivatalokat és nagyobb területi hivatalokat állítottak fel, amelynek következtében a járási hivatalok megszűntek vagy körzeti hivattá alakultak át. Szlovákia esetében is hasonló folyamat ment végbe mint Csehországnál, ugyanis a járások a 2000-es

évek elejére kiüresedtek, feladataikat és hatáskörüket a szinten megjelenő új intézmények, illetve a felette lévő szinteken található intézmények vették át. A járások csupán mint területi egységek maradtak fenn, amelyek egyáltalán nem vagy csekély számú feladattal bírnak.

*Lengyelországban* 1975-ben egyszintűvé szervezték a közigazgatást, amelynek következménye a járások kivezetése a rendszerből. 1990-ben akárcsak a többi országban, Lengyelországban is megvalósult az önkormányzati és az államigazgatási szint szétválasztása. A járások visszavezetésére 1999-ben került sor. A járások viszont Csehországgal, Magyarországgal és Szlovákiával ellentétben önkormányzattal rendelkeznek.

*Magyarországon* Lengyelországhoz hasonlóan a járások újbóli visszavezetése valósul meg. 1984. január 1-jétől nem része a közigazgatási szervezetrendszerünknek, 2013. január 1-jén, közel 30 év után ismét a területi-közigazgatási rendszer fontos alkotóelemévé válik. Hazánkban akárcsak Csehországban és Szlovákiában államigazgatási járás jön létre, a járások államigazgatási feladatokat látnak el, önkormányzattal nem fognak rendelkezni.

A közigazgatás folyamatos átalakítása, átszervezése következtében a létező közigazgatási egységek átalakultak, megszűntek vagy helyüket más szervezetek, intézmények vették át. Az államok Európai Unió tagja megkövetelte az országok területi tagozódásának NUTS rendszerhez történő igazítását. A közigazgatási rendszer kialakítását a közös jog nem szabályozza, azt minden tagországok saját normatív keretei között határozza meg.

*Magyarországon* jelenleg LAU 1 szinten még kistérségeket találunk. A kistérségek szemben a járásokkal közigazgatási tartalommal nem bírnak, elsősorban közös területfejlesztési és infrastruktúrafejlesztésre szerveződtek. A különbség alapvetően abban áll, hogy a kistérségek kijelölése nem közigazgatási, hanem statisztikai alapon történt. A járási rendszer ugyanúgy, ahogy a kistérségek lefedik majd az ország teljes területét, igazodnak a megye határokhoz és más járások határaihoz, illetve egy település csak egy járáshoz tartozhat. A kistérség önkéntes alapon szerveződnek, míg a járások közigazgatási határait normatív keretek között határozzák meg. A kistérségek mint területi egységek szűnnek meg, azonban a kistérségek keretében létrejött együttműködések és társulások megváltozott normatív keretek között továbbra is működhetnek.

LAU 1 szinten minden egyes országban olyan ügyeket látnak el, amelyek helyi önkormányzati szinten vagy NUTS 3 szinten már nem intézhető. A cél az állampolgárokhoz közelebb vinni a közigazgatást, ügyeiket gyorsan, egyszerűen intézhessék.

Az állampolgárok leghatékonyabban *Lengyelországban* gyakorolhatnak ellenőrzést a járások szervezete felett, hiszen azok választott testülettel rendelkeznek, amit maguk a választópolgárok választanak. *Lengyelországban* csakúgy mint *Szlovákiában* és

Magyarországon működnek járási hivatalok, amelynek élén vezető tisztviselő áll. Szlovákiában a járási hivatalokat körzeti hivatalok váltották fel.

*Szlovákiában* a megszűnt járási hivatalok feladatait több szerv is ellátja, speciális államigazgatási hivatalok, kerületi hivatalok, azonban jogutódként a körzeti hivatal működik.

*Csehországban* a megszűnt járási hivatalok funkcióit, hatásköreit 205 kijelölt közigazgatási központ látja el. A változtatás nem jelentett újonnan létrehozott intézményeket, hivatalokat, ugyanis a bizonyos községi és városi önkormányzatokat jelöltek ki és nekik osztották ki a feladatokat. A reformmal egy háromszintű településrendszer jött létre az országban, amelyek az államigazgatási feladatok széles skáláját látják el.

*Magyarországon* létrejövő járási rendszer eltér Lengyelországtól, mert államigazgatási típusú járásokat hoznak létre, nem fog rendelkezni választott testülettel; eltér Szlovákiától, mert ezen a szinten előtte nem volt hasonló intézményrendszer, mivel a kistérségek fejlesztési, statisztikai céllal jöttek létre, közigazgatási tartalommal nem bírtak; illetve eltér Csehországtól is, habár a települési önkormányzatok államigazgatási feladatainak egy részét veszik át, de külön szervezetrendszer kerül felállításra feladataik ellátása érdekében.

Az országok közigazgatási rendszerének minden szintje összekapcsolódik egymással, így alakítva ki egységes struktúrát az ország egész területére kiterjedően. Dolgozatomban a LAU 1 szint alatt, illetve felett elhelyezkedő szintekkel való viszonyát mutattam be. Szlovákia és Csehország esetében a NUTS 3 szinttel, míg Lengyelországot a LAU 2 szinten található egységekkel vetettem össze.

*Szlovákiában* és *Csehországban* a járások és a kerületek közötti legjelentősebb különbség, hogy a kerületek önkormányzati és államigazgatási feladatokat egyaránt ellátnak szemben a járásokkal, amelyek kizárólag államigazgatási funkciót töltenek be.

*Szlovákiában* magasabb területi egységek jogalanyiséggel is rendelkeznek, míg a LAU 1 szinten működő körzeti hivatalok nem. Elsődleges funkciójuk, hogy a lakossághoz közelebb vigyék a közigazgatást, az állampolgárok ügyeiket a lakóhelyükhöz közel hatékonyan, gyorsan és egyszerűen tudják ellátni. Szlovákiában NUTS 3 szinten működő kerületi hivatalnak van alárendelve a körzeti hivatalok, *Csehországban* hasonlóan a közigazgatási központok által ellátott államigazgatási feladatokért a NUTS 3 szinten található kerületi hivatalnak felelnek. A két ország közötti különbség, hogy Csehországban államigazgatási és önkormányzati feladatokat egyaránt egy struktúrán belül látják el (integrált modell) szemben Szlovákiában, ahol az önkormányzati és az államigazgatási feladatokat nem ugyanazon szerv teljesíti (duális modell).

*Lengyelországban* NUTS 3 szinten szubrégiók találhatók, amelyek közigazgatási funkciót nem töltenek be, így a LAU 1 szintet a települések szintjét jelentő LAU 2 szinttel hasonlítottam össze. A háromszintű önkormányzati rendszer eredményeképpen a feladatok éles elválasztása lehetetlen. A települések biztosítják az alapellátást, a járások szakosított feladatokat látnak el, a vajdaságok pedig elsősorban szervezési funkciót töltenek be. A járások és a helyi önkormányzatok között nincsen függőségi viszony, nincsenek egymásnak alárendelve mint Csehország és Szlovákia esetében a LAU 1 a NUTS 3-nak. Lengyelországban a település a közigazgatási rendszerben erősebb elemként jelenik meg mint a járás, amely egyrészt köszönhető annak, hogy közelebb helyezkednek el az állampolgárokhoz, másrészt pedig jobb finanszírozási rendszerrel rendelkeznek.

*Magyarországon* a járások a megyei kormányhivatalok részeként kerülnek felállításra, így azt mondhatjuk a NUTS 3 szinten található intézményrendszerrel függőségi viszonyban lesz. A LAU 2 szinten található települések, konkrétabban a települési jegyzők feladatainak jelentős részét veszik át. Azonban a járások és a települési önkormányzatok nem kerülnek alá, fölérendeltségi viszonyba egymással. Az önkormányzatok fogják továbbra is teljesíteni az alapellátást, míg a járások szakosított feladatokat hajtanak majd végre.

Az összes ország esetében kijelenthetjük a LAU 1 szinten található intézmények és a NUTS 3 szinten található intézmények között függőségi viszony áll fenn, míg a LAU 2 szinttel vertikális kapcsolat nem érvényesül. A járások minden országban tekintet nélkül olyan feladatokat látnak el, amelyeket törvény a hatáskörükbe utal. Lehetőségük van más szervekkel együttműködve hatékony feladatellátásra, illetve más szervek, intézmények telepíthetnek ide feladatokat. A járások a hatékony, szakszerű, elérhető, méretgazdaságos és átlátható feladatellátásra törekednek.

| Ország        | Járások száma |         | Járások típusa  | Járások szervei                                   |                                                                     | Járások viszonya más szintekkel              |                         |
|---------------|---------------|---------|-----------------|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------|
| Csehország    | 77            | 20y5    | államigazgatási | járási hivatalok                                  | kijelölt közigazgatási központok (községek, városok önkormányzatai) | kerületi önkormányzatok                      | függőségi viszony       |
| Lengyelország | 379           |         | önkormányzati   | választott tanácsi testületek<br>járási hivatalok |                                                                     | települési önkormányzatok                    | nincs függőségi viszony |
| Magyarország  | 175           | 175 +23 | államigazgatási | járási hivatalok                                  |                                                                     | települési önkormányzatok                    | nincs függőségi viszony |
| Szlovákia     | 79            | 50      | államigazgatási | járási hivatalok                                  | körzeti hivatalok                                                   | kerület önkormányzatok és kerületi hivatalok | függőségi viszony       |

#### 11. Az államok járásainak jellemzői (saját szerkesztés)

A vizsgálat konklúziójaként a javaslatom a következő:

1. Hazánkban a települési önkormányzatok feladattal tovább már nem terhelhetőek, ezért szükséges a járások kialakítása a terhek csökkentése érdekében.
2. A járási szinten ugyanakkor felesleges önkormányzati rendszer kialakítása, mert az csak az érdekellentéteket növelné, és a hatékonyságot csökkentené.
3. Szükségesnek tartom a NUTS 2 szint megerősítését, strukturált intézményrendszerrel, jelentősebb feladat- és hatáskör átruházással, elsősorban szervezési, koordinálási céllal. Az ellentétek elkerülése érdekében azonban önkormányzati rendszer telepítését nem javaslom ezen a szinten.

## Irodalomjegyzék

### Könyvek, tanulmányok

- Ágh Attila, Németh Jenő (szerk.): Kistérségi közigazgatás. (Szakértői tanulmányok). Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2003.
- Csité András és Kiss Gábor: A területi és helyi közigazgatás elmúlt húsz éve-reformkísérletek és szakértői elképzelések. In.: Csité András és 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. s.n., Budapest, 2011.
- Faluvégi Albert: A statisztikai kistérségek szerepe a közigazgatásban, a területfejlesztésben és a statisztikai információrendszerben. In.: Szigeti Ernő: Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, s.l., 2001.
- Ficza Csaba: IDEA 2004. A szlovákiai regionális reformok folyamata és értékelése, s.n., Komárom, 2004.
- Ficza Csaba: Közigazgatási reform Szlovákiában. In.: Pálné Kovács Ilona: Regionális reformok Európában. Timp Kft., Budapest, 2005.
- Halász Iván: Szlovákia Közigazgatása. In.: Szamel –István – Gajduscheck György –Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011.
- Halász Iván: A Cseh Köztársaság közigazgatása. In.: Szamel Katalin –Balázs István – Gajduscheck György –Koi Gyula: Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011.
- Józsa Zoltán: A lengyel közigazgatási reform. In.: Pálné Kovács Ilona (szerk.): Regionális reformok Európában. Timp Kft., Budapest, 2005.
- Kara Pál: Kistérségek a közigazgatási térstruktúrába, a nagyrégiók és a kistérségek összefüggései. In.: Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, s.l., 2001.
- Németh Jenő: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás. In.: Szigeti Ernő (szerk.): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, s.l. 2001.

- Pusztai József: Régiók fejlődése, divergenciája Lengyelországban. Doktori értekezés, Pécs, 2011.
- Schmidt Andrea: Törésvonalak és területfejlesztés Lengyelországban. Adottságok, szereplők, intézmények, perspektívák. Doktori értekezés, Pécs, 2010.
- Szabó Pál: Járások Európában-európai körkép a járási szintről és mozaikok a területi közigazgatási változásokból. In.: Csíste András és Oláh Miklós (szerk.): „Kormányozni lehet ugyan távolról, de igazgatni csak közlelől lehet jól...” Tanulmány a területi igazgatás magyar történelmi hagyományairól, az átalakításra vonatkozó jelenkori kutatások eredményeinek áttekintése, valamint az európai tapasztalatok bemutatása. s.n., Budapest, 2011.

## Folyóíratcikkek

- Adam Leszkiewicz: A regionális igazgatási reform Lengyelországban. In.: Comitatus, 2007., 3. szám
- Drajkó Péter: Lengyelország közigazgatásáról. In.: Comitatus, 2004., 1-2. szám
- Gulyás László: Regionalizációs törekvések és etnoregionalizmus a poszt-kommunista Szlovákiában 1989-1998. In.: Tér és Társadalom, 2008., 4. szám
- Halász Iván: A cseh közszolgálati reformok és a helyi önkormányzatok. In: Comitatus 2004., 11-12. szám
- Kiss Mónika Dorota: A helyi önkormányzás alkotmányos alapjai Lengyelországban. In.: Magyar Jog, 2008., 8. szám
- Kiss Mónika Dorota: A közjogi önkormányzati struktúra Lengyelországban. In.: JURA, 2008., 1. szám
- Kiss Mónika Dorota: Területszervezés és helyi önkormányzás Lengyelországban. In.: Glossa Iuridica, 2009., 1. szám
- Kocsis Károly: Közigazgatási változások Szlovákiában. In.: Régió- Kisebbség, politika, társadalom, 1995., 4.szám
- Mezei István-Hardi Tamás: A szlovák közigazgatás és a területfejlesztés asszimetriái. In.: Tér és Társadalom, 2003., 4. szám
- Paládi-Kovács Attila: Kistáj, járás, kistérség-egy etnográfus szemével. In.: Tér és Társadalom, 2011. 3. szám
- Szabó Pál: A NUTS rendszer ki-és átalakulása. In.: Comitatus, 2005, 8-9. szám

## **Idegen nyelvű anyagok**

- Dominique Hoorens - Dexia Banque: Sub-national governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance. Dexia, 2008
- Heinelt, Hubert, Bertrana, Xavier (szerk.): The second tier of local government in Europe. Provinces, counties, départements and Landkreise in comparison. MPG Books Group, Abingdon, 2011.
- Klimovský, D.: Reform of the Public Administration System at the Local and Regional Levels in the Slovak Republic. Centre for Small State Studies University of Iceland, 2008.
- Reynaert, Herwig, Steyvers, Kristof, Delwit, Pascal, Pilet, Jean-Benoit (szerk.): Revolution or Renovation? Reforming local politics in Europe. Vanden Broele Publishers, Brugge, 2005.
- Moreno, AngelManuel: Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective. National Institute of Public Administration, Spain, Madrid, 2012.
- Nemec, Juraj- Peter Bercik-Peter Kuklis: Local Government in Slovakia. In.:Horváth M. Tamás (szerk.): Decentralization. Experiments and Reforms. OPEN SOCIETY INSTITUTE, Budapest, 2000.
- Swianiewicz, Pawel: Poland. In.: Swianiewicz, Pawel: Public Perception of Local Governments. Design & Layout by Createch Ltd., Budapest, 2001.

## **Jogszabályok**

- Council Regulation (EEC) No 2052/88
- Regulation [EC] No 1059/2003
- 1299/2011. (IX.1.) Kormány határozat a járások kialakításáról
- 218/2012. (VIII.13.) Korm.rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
- 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról
- 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

## Internetes források

- 175 vidéki járási hivatal és 23 fővárosi kerületi hivatal alakul jövőre, <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasi-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/175-videki-jarasi-hivatal-es-23-fovarosi-keruleti-hivatal-alakul-jovore>, letölthető: 2012. 11.11.
- A Visegrádi országok közigazgatási reformjainak néhány tapasztalata <http://www.mta-jti.hu/halasz.pdf>, letölthető: 2012. 09.13.
- Hogyan tovább kistérség?, <http://hirmondo.budakeszi.hu/budakeszi-hirek/kisterseg/1453-hogyan-tovabb-kisterseg>, letölthető: 2012. 10. 28.
- Járások információs portálja, <http://www.jaras.info.hu/jaras/jarasok-kialakitasa>, letölthető: 2012. 10. 17.
- Járások információs portálja, <http://www.jaras.info.hu/jarasi-hivatalok>, letölthető: 2012.11.11.
- Jövőre már a járásokban és egyablakos ügyintézővel várják az ügyfeleket <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasi-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/jovore-mar-a-jarasokban-es-egyablakos-ugyintezessel-varjak-az-ugyfeleket>, letölthető: 2012. 11. 03.
- Kialakultak a járási hivatalok feladatkörei, <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/teruleti-kozigazgatasi-es-valasztasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/kialakultak-a-jarasi-hivatalok-feladatkorei>, letölthető: 2012. 11. 03.
- Kistérségek-történelmi áttekintés, <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok/kistersegek-tortenelmi-attekintes>, letölthető: 2012. 10. 28.
- Kistérségek- fogalom meghatározás, jogszabályi háttér, <http://www.terport.hu/kistersegek/altalanos-informaciok/kistersegek-fogalom-meghatározás-jogszabályi-hatter>, letölthető: 2012. 10.28.
- Kovács Tibor: Magyarország régiói, [http://www.ksh.hu/statszemle\\_archive/2000/2000\\_12/2000\\_12\\_945.pdf](http://www.ksh.hu/statszemle_archive/2000/2000_12/2000_12_945.pdf). letölthető: 2012. 11.11.
- Regions in the European Union. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006/EU 27, European Communities, 2007, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF), letölthető: 2012. 10. 20.