

# TANULMÁNYOK

---

DR. IVANCSICS IMRE – DR. TÓTH JÓZSEF

## A járások múltjáról és lehetséges jövőjéről

### A probléma felvetése

A napirenden lévő államreform komplexitását az is érzékelteti, hogy a területi közigazgatás két alrendszerének, az állami és az önkormányzati igazgatásnak minden lényeges elemére kiterjed. Ez azzal is együtt jár, hogy új intézmények rendszerbeépítése is bekövetkezik. Ma már kormányhatározat rendelkezik a járások kialakításáról. Ennek megfelelően biztosra vehető, hogy 2013. január 1-jével a járásokban járási hivatalok, a fővárosban pedig kerületi járási hivatalok kezdik meg működésüket (1299/2011. /IX. 1./ Korm. sz. határozat a járások kialakításáról). Ez azt is jelenti, hogy amióta a magyar közigazgatásban megjelentek a járások, csupán huszonnyolc év telt el nélkülük.

A közigazgatásban a területi egységek kialakításakor egyrészt a lehatárolás elvégzését, másrészt az ellátandó funkció, feladat- és hatáskör meghatározását kell definiálni. Ezek azok a közös szempontok, amelyek a különböző járási közigazgatási struktúrák kialakításakor korábban is szerepet játszottak. A realizálódást azonban a kormányzati szándékok határozták meg. A járások története arról győzi meg a múlt iránt érdeklődőt, hogy a járási igazgatás megszervezése soha nem vegytiszta igazgatásszervezési feladatként jelentkezett. A járások ugyanis minden korban a hatalom gyakorlásának is szinterei voltak, annak összes következményével együtt. Éppen ezért korántsem közömbös, hogy ez a mostani reform mennyire lesz megalapozott, mennyiben támaszkodik a tudomány eredményeire, különös tekintettel a tér természetes tagolódására, illetve a tértagolás komplex követelményrendszerére. Tanulmányunk egyrészt a járások múltjának kritikai értékelésére, másrészt az újonnan kialakítandó rendszerrel szembeni – elsősorban térfelosztási jellegű – követelmények rövid összegzésére törekszik.

### A járási közigazgatás története

Az intézménytörténeti visszatekintés nemcsak a történeti tisztánlátáshoz járulhat hozzá, hanem a járási szint komplexebb elemzését is elősegítheti.

A szolgabírói intézmény már a járások kialakulása előtt, a 13. század második felében létrejött. „A szolgabírók a király szolgáinak, a királyi servienseknek a bírói” (II. András 1232-ben kiadott kehidai oklevele). Vármegyénként négy szolgabírót választottak, akik közigazgatási feladatokat is elláttak az egységes, fel nem osztott megye területén (Hencz 1973). A járások a 15. században alakultak ki. Vármegyénként 3–6 járás, ezeken belül 2–3 kerület jött létre. (A járások és egyes kerületek élére is szolgabíró került.) A szolgabírók közül a „rangidős mint főszolgabíró az egész járás felett állott. Feladata volt a helytartótanács és a vármegye rendeleteit a községekkel közölni, végrehajtásukról gondoskodni, a közrendet fenntartani és bizonyos, a törvényben megállapított esetekben egy-egy esküdttel bíraskodni” (Hencz 1973).

A Bach-korszakban a községek önállósága szinte teljesen megszűnt. Ezzel egyidejűleg a járások élén álló szolgabírók hatásköre fokozatosan bővült.

„A járási beosztásnak a településhálózat alakulására gyakorolt szerepe a polgári közigazgatás kiépítése nyomán, a kiegyezés után jelentősen megnövekedett” (Beluszky 1987). Ennek ellenére a kiegyezés utáni területszervezési célkitűzések, amelyeknek egy része törvényjavaslati formát is öltött, szinte kivétel nélkül a vármegyékre, illetve a törvényhatóságokra koncentrált. Ezek a járásokat közvetve vagy egyáltalán nem érintették. Kivétel a Szapáry belügyminiszter által a közigazgatási járások számának és székhelyének meghatározásáról készített törvényjavaslat. „1873-ban Szapáry Gyula belügyminiszter elérkezettnek látta az időt arra, hogy átfogó területszervezési reform-koncepciót dolgozzon ki, s felszámolja a történetileg kialakult területi struktúra legszükségesebb vonásait. A koncepció alulról felfelé haladva tett javaslatot mind a járási, mind pedig a megyei területbeosztás radikális rendezésére, a székhelyek és központok összehangolására” (Hajdú 2001). A törvényjavaslat abból indult ki, hogy a járások területe és különösen a lakossága között nagyok az aránytalanságok, ami akadályozza a közigazgatás eredményes működését és a lakosság érdekeinek sem felel meg. Ezért indokolt lenne egyfajta arányosítást elvégezni: egy járásnak megközelítően 30 ezer lakosa legyen. Racionális eleme volt a javaslatnak a szolgabíróságnak, a járásbírósnak és az adóhivatalnak a járáson belül ugyanabba a községbe történő telepítése. Figyelemreméltó, hogy a törvényjavaslat a járási tanács intézményesítését is magába foglalta. Ezt az elgondolást a „vármegye ellenzése” miatt sok támadás érte. A törvényjavaslatból azonban nemcsak emiatt nem lett törvény.

A hazai területi közigazgatás történetében mérföldkönek tekinthető a 19. század végén bekövetkezett változás, amelynek jogszabályi megalapozását közelebbről két törvény megalkotása indította el. A törvényhatóságokról szóló 1886. évi XXI. törvénycikk és a községekről rendelkező 1886. évi XXII. törvénycikk nem csak megalapozta, hanem nagobbrészt ki is építette azt az önkormányzati rendszert, amely a II. világháború végéig működött lényeges változtatás nélkül. Ebben a struktúrában a járások és igazgatási szervezetük helyzetét alapvetően két sajátosság jellemezte.

- a) A járás nem volt önálló önkormányzati alakzat. Következésképpen nem voltak „belügyei”, amelyek intézésében önállóan eljárhatott volna.
- b) A községi tc. szerint a települések – a megyei városok kivételével – „a vármegye hatósága alatt álltak”. Az alárendeltség azonban nem közvetlenül érvényesült, ugyanis közéjük ékelődött a járási hatóság (Csizmadia 1947). „A megyei városok közvetlenül az alispán, a kis- és nagyközségek a járási illetékes tisztviselők felügyelete és ellenőrzése alatt állnak, ezek útján veszik a törvényhatóság rendeleteit, s ezekre nézve a törvényhatósággal ezen hatósági közegek útján érintkeznek” (1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 31. §). Valójában a hatósági közeg, mint úgynevezett egyéni hatóság, a járási főszolgabíró volt, aki a járás első tisztviselőjeként rendelkezett a hozzá beosztott járási jegyzőkkel, gyakornokokkal, járási írnokokkal, díjnokokkal, valamint a szakközegekkel (járási tisztiorvos, állatorvos stb.) és a kezelőszemélyzetrel (Csizmadia 1947). A járási rendőr-főkapitányságok felállításáig a járás területén a főszolgabíró gyakorolta az elsőfokú rendőrhatalmasági jogkört.

A főszolgabíró a vármegye központi tisztviselőihez (alispán, főjegyző stb.) képest „kültisztviselőnek” minősült. Ez azt jelentette, hogy a járás székhelyén volt köteles lakni.

(Eltérően a központi tisztviselőktől, akiket a törvényi szabályozás a vármegye székhelyéhez kötött.)

A főszolgabíró jelentősebb feladatkörei a következők voltak:

- közigazgatási hatósági ügyekben általában ő járt el,
- az alispán a törvényhatóság rendeleteit és egyéb döntéseit a főszolgabíró útján hajtotta végre,
- a községek felterjesztéseiket a főszolgabírón keresztül juttatták el a felsőbb hatóságokhoz,
- közvetlen felügyeletet és ellenőrzést gyakorolt a kis- és nagyközségek közigazgatása felett.

A korabeli kézikönyvek, segédanyagok a főszolgabíró hatósági jogkörét 8–10 csoportba szokták besorolni (például közrendészet, gazdasági rendészet, közutak, közegészségügy stb.). „A község igazgatási jogköre részben a törvény által a községre ruházott hatóság gyakorlásából áll, ebben az esetben a döntés is a községet illeti. Részben azonban a törvény a döntést magasabb hatóságra, többnyire a főszolgabíróra bízta, a községek pedig a végrehajtást és a kezelést. Így a főszolgabíró és a községek hatásköre egymást annyira kiegészíti, hogy együtt töltik be az alsó fokú hatóság szerepét” (Magyar 1942).

A község-járási relációban a felügyeleti jogra érdemes külön is kitérni. Általános, átfogó szabályozás a felügyeleti jog gyakorlásáról nem született. A törvényhelyek beérik azzal, hogy deklarálják a főszolgabíró felügyeleti és ellenőrzési jogát. Egyes területeken, ágazatokban azonban részjogosítványok megtalálhatók (például beszámoltatás, jelentési kötelezettség, utasítási jog stb.). A felügyeleti jog nem korlátozódott a törvényességi felügyeletre, ez különösen bizonyítottnak látszik, ha figyelembe vesszük, hogy a községek irányába a főszolgabíró mellett a törvényhatósági kisgyűlés is rendelkezett felügyeleti jogosítványokkal. (A törvényhatósági kisgyűlés a vármegye meghatározott központi tisztviselőiből és a törvényhatósági bizottság közgyűlése által választott tagokból álló testület volt.) A kisgyűlés kiemelt jelentőségű felügyeleti joga a meghatározott döntések jóváhagyásához kapcsolódott. Jóváhagyás után volt végrehajtható az a határozat, amely

- a) a községi adó megállapítására, kivetésére és behajtására,
- b) községi vagyon elidegenítésére vagy szerzésére,
- c) kölcsönfelvételekre,
- d) új hivatal rendszeresítésére vagy a meglévő megszüntetésére,
- e) a költségvetésben nem szereplő terhes szerződések megkötésére vagy felbontására és jelentékeny közművek emelésére,
- f) történelmi és műemlékek fenntartására (átalakítására és lebontására),
- g) törvényben meghatározott további ügyekre vonatkozott.

Egyszerűsítést jelentett, hogy amennyiben a meghatározott határidőn belül a kisgyűlés nem nyilatkozott, a határozatot „hallgatag helybenhagyottnak” lehetett tekinteni (1886. évi XXII. törvénycikk a községekről 24. §). A községi szabályrendeleteket kivétel nélkül fel kellett terjeszteni a törvényhatósági közgyűléshez és ennek „nyilvános vagy hallgatóságos” jóváhagyása után voltak végrehajthatóak.

Áttekintve a fenti jogosítványokat, utólag sem tűnik megalapozatlannak az a korabeli szakirodalomban megtalálható kritika, amely a felügyeleti jogok bővülésének és erősödésének elemzésével kapcsolatban az önkormányzatok államosítását is boncolgatta.

A második világháború befejezését követő években a közigazgatás újjászervezéséről számos koncepció, javaslat, terv stb. készült. Ezek közül témánkat illetően szakmai meg-alapozottsága miatt kiemelkedik Erdei Ferenc és Bibó István *A magyar közigazgatás reformja* című koncepciója, amely a Nemzeti Parasztpárt javaslataként vált szélesebb körben ismertté. Az új közigazgatás tíz pontban megfogalmazott alapelvei közül az önkormányzati alapon megszervezendő vármegye kapcsolódik elemzéseinkhez. „Vármegyék helyett városmegyéket kell szervezni. A közigazgatás szervezetének a valóságos gazdasági, társadalmi és közlekedési góccok körül kialakult valóságos egységekhez kell idomulnia. E szerint Magyarországot a 25 vármegye és a 151 járás helyett kb. 70–80 ilyen városi vagy városiasodó központ körül kialakítható városmegyékre kell bontani. 4–5 helyen pedig, ahol messze földön nincs a közelben megfelelő központ, ezeket a meglévő szerény kezdetekből céltudatosan meg kell teremteni” (Huszár 1989).

1945-ben egy miniszterelnöki rendelet megszüntette a főszolgabíró megjelölést, a feladat- és hatásköröket pedig a jogutódra, a járási főjegyzőre ruházta (1030/1945. M. E. rendelet 12. §).

A II. világháború után a közigazgatás megszervezése volt az egyik legsürgetőbb feladat. Nem véletlen, hogy az 1945 nyarán létrehozott Jogi Reformbizottság (a továbbiakban: Bizottság) tevékenységi körében kezdettől fogva ez volt az egyik kiemelt teendő. (4470/1945. M.E. rendelet). A fókuszba először az állami (és kevésbé az önkormányzati) igazgatás került. A területi igazgatást illetően a Bizottság különböző politikai érdekeket képviselő tagjai között lényegében csak abban volt egyetértés, hogy a vármegye reformja kikerülhetetlen. Többször szerepelt napirenden a hét közigazgatási kerület kialakítása a vármegyék helyett/felett. Ennek megfelelően változott a járások szerepének a megítélése.

A tanácsrendszer intézményesítését közvetlenül megelőző hónapokban sor került a megyehatárok kiigazítására és a járások átfogó rendezésére (Hencz 1973). Az utóbbi feladat elvégzése során az volt a célkitűzés, hogy minél kisebb változtatásokra kerüljön sor és a járáshatárok módosítása kevésbé érintse a lakosságot (Kolozsváry–Szamel 1950).

A tanácsrendszer kiépítését az 1949-ben elfogadott alkotmány alapozta meg. Ezzel kapcsolatban két rendelkezést indokolt kiemelni.

- a) A Magyar Népköztársaság területe államigazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra, községekre tagozódik. Nagyobb városok igazgatási kerületekre oszthatók (Alk. 29. §).
- b) Az államhatalom helyi szervei a megyei tanács, a járási tanács, a városi tanács, a községi tanács, a városi kerületi tanács (Alk. 30. §).

Arról már a helyi tanácsokról szóló 1950. évi I. törvény rendelkezett, hogy helyi tanácsot rendszerint az olyan községben kell kialakítani, amelynek a lakosság száma eléri az ötszáz főt (3. § (3) bekezdés), és hogy „a járási tanács működési köre kiterjed a járás területén fekvő valamennyi városra és községre” (5. §). Ezáltal az egyértelműen hierarchizált tagozódásban a járások (és tanácsi szervek) szerepe felértékelődött. A törvény indokolása emellett sajátosan érvel.

„A városok jogállásának megváltozása annak következetes kifejezése, hogy a városok a környező területtel, a járással és megyével szoros és elválaszthatatlan gazdasági egységet képeznek, folyománya annak a politikai és gazdasági változásnak, amely megszünteti a város és a falu mesterséges szembeállítását.” A minisztertanács kivételesen egyes nagyobb városokat kivehetett a megyei vagy a járási tanács működési köréből, ezeknek a

tanácsai a megyei, illetve járási tanácsokkal kerültek egy szintre (6. §). A járási tanácsok tagjainak száma legalább 41 és legfeljebb 81 volt. A tanács végrehajtó és intézkedő szerve a tanács tagjai közül megválasztott végrehajtó bizottság volt, amely (ha a tanács nem ülésezett) három ügycsoport kivételével gyakorolta feladatkörét. (Több mint érdekesség, hogy a tanács nevében a végrehajtó bizottság szabályrendeletet is alkothatt.) Az általános helyettesítés joga azonban ezzel nem zárult le. A végrehajtó bizottság elnökét is megillette a helyettesítési jog és eljárhatott a testület hatáskörébe tartozó ügyekben. A vázolt szabályozás következtében – különösen az erősen hierarchikus szerveződésnek és a tanácsi testületek létesítésének – a járási igazgatás szerepe felértékelődött.

A második tanácstörvény (a tanácsokról szóló 1954. évi X. törvény) a módosított alkotmányi szabályozásnak megfelelően megváltoztatta a területi tagozódást. A minisztertanács jogállásuk alapján két kategóriába sorolta a városokat. Létrejötték a megyékkel, illetve a járással azonos jogállású megyei jogú és járási jogú városok. Az alapmodell azonban nem változott. Ennek megfelelően a járási tanács és a járási jogú városi tanács közvetlenül a megyei tanácsnak volt alárendelve (3. § b) pont). Az erős (párt és állami) centrális irányítást a kettős alárendeltség, valamint a demokratikus centralizmus elvének sajátos értelmezése és alkalmazása maradéktalanul biztosította. Ez azt is jelentette, hogy a községi tanács a járási tanácsnak volt alávetve. Az alárendeltségi viszonyok értelmezésére ma már témánkat illetően felesleges részletesen kitérni. Röviden lezárhatjuk az elemzés ezen részét azzal, hogy az alávetettség teljes körű, mindenre kiterjedő irányítási jogokat foglalt magában. Ez a megoldás lényegét tekintve kialakulásától megszűnéséig jellemezte a tanácsrendszert, akárcsak a különböző politikai és állami dokumentumokban rendszeresen visszatérő kettős fejlesztési célkitűzés: a helyi önállóság erősítése és ezzel egyidejűleg a központi irányítás hatékonyságának a fokozása.

A tanácsrendszerben (az első négy évet leszámítva) viszonylag gyorsan megkezdődött az alapszint egyfajta integrálása: a települések egyesítése mellett a közös tanácsok rendszerének az intézményesítésével valósult meg. Ezekre az integrált egységekre rátelepedett az ország egész területét lefedő, teljes körűen kiépített (tanács, végrehajtó bizottságok, szakigazgatási szervek stb.) járási tanácsi szervezet.

A minisztertanács 1955-ben Területszervezési Kormánybizottságot hozott létre azzal a céllal, hogy a testület dolgozza ki az államigazgatás területi reformtervét. A testület járásrendezési albizottsága a következő főbb elvek figyelembevételével látott munkához:

- a) A meglévő járásokból kell kiindulni a meglévő járásközpontok alapul vételével.
- b) A járások területe lehetőleg legyen azonos egy összefüggő gazdasági körzettel.
- c) A járási határok kiépülésénél figyelembe kell venni a már kialakult központok vonzáskörzetét.
- d) „A járásrendezés során fel kell oldani a járás és a járási jogú város ellentétét” (Hajdú 2001).

Utóbbi célkitűzést a kormányzás a járási tanács alá rendelt város kategóriájának visszaállításával tartotta megvalósíthatónak. Ez azzal járt volna együtt, hogy a különleges indok alapján kiemelt városok kivételével a többi város járási irányítás alá kerül. Az államigazgatás területi reformja végül a sikertelen törekvések hosszú sorát gyarapította.

A változást járási szinten egyes községek városi irányítás alá helyezése indította el (1969) és a városkörnyéki igazgatás meghonosítása terjesztette ki. Az 1965. évi 8. törvényerejű rendelet nyomán a kormány átmenetileg a tanácsok és szerveik hatáskörét a

törvények rendelkezéseitől eltérően is szabályozhatta annak érdekében, hogy a szükséges változások helyességét, pontosabban életképességét gyakorlati próbának lehessen alávetni. Így vált lehetővé, hogy egyes községek városi irányítás alá kerüljenek. Az alapvető célt a törvényerejű rendelet felhatalmazása alapján megalkotott 1017/1969. (IV. 29.) Korm. sz. határozat – egyes községek városi irányításáról – a következőkben jelölte meg:

- a) a kizárólagos járási (tanácsi igazgatási) tevékenység feloldása, valamint
- b) a tanácsok munkájának a korszerűsítése és egyszerűsítése.

A városi irányítás bevezetését az érintett községek és városok is kezdeményezhették, a lakosság véleményének figyelembevételével. A szabályozás a kezdeményezést két feltétel együttes fennállásához kötötte:

- a) a város és a község között különösen szoros munkaerő foglalkoztatási, ellátási (kulturális, egészségügyi, kereskedelmi, kommunális szolgáltatási, szolgáltató ipari), földrajzi és közlekedési kapcsolatok vannak;
- b) a község és város koordinált fejlesztése különösen indokolt.

A községek városi irányítás alá helyezése nem érintette a tanácsok és szerveik hatáskörét, hatósági jogkörét. Az irányítási rendszerben azonban két lényeges változás következett be. Egyrészt a járási tanács és szervei helyett a továbbiakban a városi tanács és szervei jártak el, másrészt az irányító városi tanácsban és a tanácsi bizottságokban a községet (községeket) a népességszám arányában megállapított tanácsstagok képviselték. A szabályozás – a korabeli helyi és területi igazgatási rendszer általános sajátosságainak megfelelően – alapvetően hierarchikus volt. A feltételek meghatározásánál azonban megfogalmazást nyert a városkörnyékiség lényege: a szoros társadalmi és gazdasági kapcsolatok fennállása és a koordinált fejlesztés indokoltsága. Fontos megemlíteni továbbá a kormányhatározatnak azt a pontját, amely szerint „a város területére illetékes más állami szervek működési területét a városi tanács kibővült illetékességi területének megfelelően kell módosítani” (Korm. hat. 5. pont). Ez teljes egészében korántsem valósult meg. Először két város – Kapuvár és Hatvan – térségében került sor a városkörnyéki igazgatás gyakorlatban történő bevezetésére. A folyamat azonban tömeges méreteket nem öltött a harmadik tanács törvény megalkotásáig (1971. évi I. törvény a tanácsokról; a továbbiakban: harmadik tanács törvény). Ismert, hogy ez a szabályozás a helyi igazgatás szervezeti rendszerét, feladatát és hatáskörét, valamint működését megváltoztatta.

- a) Az erőteljesen hierarchizált kapcsolatok egy része oldottabbá vált.
- b) Bekövetkezett a járási szintű igazgatás szerepkörének megváltozása, a járási tanácsi testületek megszűnése és a járási hivatal intézményesítése.

A változás – a hivatalos indokolás szerint – azért vált szükségessé, mert elősegítette a községi tanácsi szervek önállóságának a növelését, továbbá előrelépést jelentett a kétszintű (települési és megyei) tanácsrendszer kiépítésének irányába. A járási hivatalokról és a városkörnyéki igazgatásról a harmadik tanács törvény a következőképpen rendelkezett: „Járásban a tanácsi hatáskörbe tartozó államigazgatási feladatokat a járási hivatal látja el, mint a megyei tanács végrehajtó bizottságának egységes, önálló hatáskörű szerve.

Városkörnyéki község tekintetében a járási hivatalt vagy annak elnökét megillető hatáskört a városi tanács végrehajtó bizottságának titkára, illetőleg szakigazgatási szervei gyakorolják” (Harmadik tanács törvény 66. §). Ennek keretében

- a) első és másodfokú hatósági jogkört gyakoroltak,
- b) elősegítették a községi tanácsok és szerveik tevékenységének fejlesztését,

- c) közreműködtek a községi tanácsok és végrehajtó bizottságok törvényességének felügyeletében,
- d) részt vettek a községi szakigazgatási tevékenység irányításában.

A hatáskörök részletes áttekintése nyomán arról győződhetünk meg, hogy az említett területeken általában hierarchikus kapcsolatok jöttek létre.

1984-től a Népköztársaság Elnöki Tanácsa (NET) jelölte ki azokat a tanácsokat, amelyeknek szervei közreműködtek a megyei irányításban, és meghatározta a hozzájuk tartozó községeket (városkörnyék, harmadik tanácstörvény 71. § /2/ bek.).

A városkörnyéki igazgatás megjelenése különösen két szempontból hozott lényeges változást.

- a) A szabályozás közigazgatásunk történetében a szervezetépítés során először vette figyelembe a centrum és térségének társadalmi-gazdasági kapcsolatát és az együttes fejlesztés lehetőségét.
- b) Abban a térségben, ahol kialakult a városkörnyéki igazgatás, megszűnt a járás mint területi egység, a járási hivatalt pedig kiváltotta a városi tanács adminisztrációja. Kezdetben a városkörnyéki igazgatás nehezen tört magának utat. Számos tényező akadályozta térhódítását (az új megoldásokkal szembeni szokásos fenntartások, a járási politikai és állami vezetők személyes érdekei stb.). Az 1970-es évtized második felében azonban a központi irányítás hatékony fellépésének köszönhetően a városkörnyéki igazgatás elterjedése felgyorsult. Ezzel párhuzamosan a szabályozásban bekövetkezett változásnak megfelelően a városkörnyékiség tartalmában is módosulás következett. Az új térségek kialakításakor – a NET kijelölése nyomán – a korábbi követelmény, a kölcsönösen szoros társadalmi, gazdasági kapcsolatok meglétének jelentősége alig játszott szerepet, illetve az együttes fejlesztés is háttérbe szorult. A városkörnyékiség egyre inkább a hatósági igazgatás területére korlátozódott. Magától értetődően ez a modifikáció a járási hivatalok funkcionálásában is végbement. Egy idő után nem volt nehéz előrelátni, hogy a járási rendszer elhal.

„A járások történelmi szerepüket betöltve 1984. január 1-jétől a központi politikai és állami döntéseknek megfelelően megszűntek és helyükbe új igazgatási rendszer lépett. A történelmi léptékű, országos méretű átszervezést a járási feladatkörök fokozatos csökkenése, valamint a községi önállóság és felelősség növekedése, a növekedési folyamat gyorsítása iránti társadalmi igények váltották ki” (Kara–Kilényi–Kökényesi–Verebély 1983).

Az átszervezés előtt a megyei és községi tanácsi igazgatás közé 83 járási és 61 városkörnyéki igazgatás ékelődött be. A szűkebb városkörnyék volt jellemző, 48 városhoz csak 120 község tartozott. (A többi 13 városhoz 87 község kapcsolódott.) A legnagyobb városkörnyék is csak 9 községből állt. Az átszervezés után 179 új városkörnyék jött létre, háromféle módon:

- a) Négy város kivételével valamennyi város bekapcsolódott a városkörnyéki igazgatási rendszerbe.
- b) Jelentősen megnőtt az egy városhoz tartozó községek száma.
- c) „A korábbi járásszékhely nagyközségeket városi jogú nagyközséggé nyilvánították és mint ilyenek kaptak középszintű igazgatási funkciót.”

Kivételesen nem járásszékhely nagyközségek is központjai lettek a „városkörnyékek” (Kara–Kilényi–Kökényesi–Verebélyi 1983).

Az átszervezés jelentősen átalakította a városkörnyékek nagyságrendjét – több mint húsz községet magukban foglaló városkörnyékek is létrejöttek –, a városkörnyéki igazgatás általánossá tétele az ellátandó feladatköröket tekintve (irányító-felügyeleti tevékenység, első- és másodfokú hatósági ügyintézés, az érintett tanácsok közötti együttműködés) ugyanakkor érdemi változást nem hozott.

Vitathatatlan tény, hogy a közigazgatásban a rendszerváltás legjelentősebb eredménye a helyi önkormányzás kiépülése. Csakhamar érzékelhetőek lettek azonban a túlzottan idillikus, széleskörű autonómiával rendelkező önkormányzat-értelmezés vadhajításai. Megállapítható, hogy 1990-ben atomizálódott települési önkormányzati rendszer jött létre, és egy dezintegrált területi államigazgatási rendszertelenség kiépülése vette kezdetét. A folyamatok illetően alakulása települési szinten bizonyos mértékig szükségszerű, kikerülhetetlen volt (a kikényszerített településegyesítések, a tanácsrendszer megszűnése, az erőteljes centralizáció ellenhatása stb.), a következmény azonban nem csak pozitívumokban jelent meg. Az alapszint felértékelődése egyértelműen kedvező változásokat hozott. Ugyanez viszont nem mondható el a települési önkormányzatok önállóságának szélsőségektől sem mentes felfogásáról és ennek következményeiről. Ismert, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó törvényi szabályozás egyik sajátossága a településcentrikusság. Részben ebből következik, hogy a számos államban megvalósított településintegráció nálunk még alternatívaként sem került előtérbe. A gyakorlati tapasztalatok alapján megállapítható, hogy az államigazgatási feladatok települési szinten történő ellátása, leegyszerűsítve a jegyzői feladat- és hatáskörök gyakorlása, a községek egy részében (különösen a kisebb településeken) gondot okozott. Gyorsan világossá vált, hogy szakmai, törvényességi, gazdaságossági és hatékonysági szempontból az államigazgatási ügyek intézésében nem lehet kitérni a strukturális változtatások elől.

Mielőtt azonban továbbhaladnánk, indokoltnak látszik kitérni a területi egységek és a közigazgatási szintek általános problematikájára.

A 2012. január 1-jéig érvényben volt alkotmány az ország területi tagozódásáról egyetlen egyszerű mondatban rendelkezett: „A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik” (Alk. 41. § /1/ bek.). Meg kell azonban jegyezni, hogy az említett rendelkezés a helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetben található. Ennek az adja meg a jelentőségét, hogy az alkotmány a területi (települési) tagozódást összekötötte a helyi önkormányzással: a települési egységek és megyék választópolgárainak a közösségét illeti meg az önkormányzás joga. Nem volt azonban akadálya annak, hogy a különböző államigazgatási szervek feladataikat és hatáskörüket a megyétől eltérő illetékességi területeken gyakorolják (például az úgynevezett területközi szervek, régiók, különböző jogállású kistérségek, körzetek, mikro körzetek stb.). A megyétől eltérő illetékességi területeknek nemcsak az elnevezése, hanem az intézményesítése is változatos, törvényi szabályozáson kívül, országgyűlési határozatban és kormányrendeletben is található lehatárolás.

Magyarország Alaptörvénye a területi tagozódásról kiemelten, az *Alapvetés* c. részben rendelkezik: „Magyarország fővárosa Budapest. Magyarország területe megyékre, városokra és községekre tagozódik. A városokban kerületek alakíthatók” (F. cikk). Megjegyezzük, ez a „szabályozási filozófia” számos alkotmányban fellelhető. Az Alaptörvény



hatályba lépését követően is megvan azonban a lehetőség arra, hogy egyes területi államigazgatási szervek illetékességi területe a megyei tagozódástól eltérjen. A félreértések elkerülése végett talán nem érdektelen megjegyezni, hogy a közigazgatási területi egységekhez nem szükségszerűen kapcsolódik önkormányzati alakzat.

Visszatérve a korábbi hatályos szabályozáshoz, a kistérségekről is szükséges értekezni. A gyökerek 1994-ig nyúlnak vissza. Ebben az évben a statisztikai kistérségek beosztását a KSH elnöke közleményben határozta meg, aminek „csak” statisztikai összehasonlítás szempontjából volt szerepe. Kezdetben ennek megfelelően szerény érdeklődést váltott ki.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény (1996) a kistérséget már egyértelműen területi egységként definiálta: „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége” (1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről). Értelmezés kérdése, hogy ez a meghatározás csak a településfejlesztés relációjában vagy más összefüggésekben is releváns-e.

Új körülírás jelenik meg a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben. A bevezetőben a következő olvasható: „A kistérségnek mint területi egységnek a területfejlesztés, a közigazgatás és a statisztika jövőbeni igényeihez igazítása, a települési önkormányzatok területi besorolásukra vonatkozó igényeinek figyelembevétele... érdekében” alkotta meg rendeletét a kormány. Majd később: „A kistérség területfejlesztési-statisztikai területi egység, amely a közigazgatás területi feladatainak ellátásához szükséges illetékességi területek megállapításának is alapja” (244/2003. /XII. 18./ Korm. rendelet). Politikai és egyéb okok miatt ez a rendelet előbb megszületett, mint a területfejlesztésről és rendezésről szóló törvény módosítása, valamint a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló, 2004. évi CVII. törvény.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló törvény módosítása következtében megváltozott a kistérség törvényi definíciója: „a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység”. A továbbiakban a törvény beemeli a kormányrendelet egyes elemeit, a módosítás azonban nem érintette a városkörnyék meghatározását.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény már nem definiálja a kistérséget, csupán jelzi, hogy a törvény alkalmazásában kistérségen a törvény mellékletében megjelölt kistérséget kell érteni. A szabályozásokból egy többarcú kistérség képe bontakozik ki előttünk, azonban az egyik lényeges elem közös: a kistérség területi egység, és keretei között különböző igazgatási feladatok ellátására kerül sor.

Az Alaptörvény korábban meghivatkozott rendelkezése egyetlen területi egységet, a megyét intézményesíti. A további rendelkezések azt is egyértelművé teszik, hogy a kormányzat az Alaptörvény hatálybalépését követően is megyei szinten teljes körű (állami és önkormányzati) közigazgatás működtetésével számol.

- a) „A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal” (Alaptörvény 17. cikk (3) bek.).
- b) „A megyei képviselő-testület elnökét a megyei képviselő-testület saját tagjai közül választja megbízatásának időtartamára” (Alaptörvény 33. cikk (2) bek.).

Nyilvánvaló azonban, hogy a citált rendelkezések nem korlátozzák sem az országgyűlésnek, sem a kormánynak a szervezetalakítási jogát, beleértve új illetékességi területek

meghatározását is. Nincs tehát semmi rendkívüli abban, hogy az államreform keretében a járásokról való gondolkodás már az elmúlt évben megkezdődött. „Az általam vezetett minisztérium egyik küldetésének tartom, hogy teremtsük meg az államigazgatás teljes vertikumát. Azaz megyei szinten jöjjenek létre a kormányhivatalok, és később a járások. Ezzel feloldhatóvá válik az a vita, amely Magyarországon évek óta zajlik, nevezetesen hogy hány önkormányzat legyen Magyarországon. A valódi kérdés ugyanis az, hány államigazgatási egység van Magyarországon, mekkora járások legyenek, hány járás legyen és ezek essenek-e egybe a mostani kistérségi struktúrával, esetleg a korábbi járási szisztémával, vagy a kettő között találjunk valamilyen területi beosztást” (Navracsics 2010).

„A helyi önkormányzatokról szóló törvény koncepcionális elemeiről” a kormány részére készített (általunk ismert változata) előterjesztésből (2011. augusztus) az tudható meg, hogy az önkormányzati hivatalok munkája számottevően csökken, mert a feladatok többségét majd a járási hivatalok végzik.

A bevezetőben meghivatkozott, a járások kialakításáról szóló 1299/2011. (IX. 1.) Korm. sz. határozatból azonban már érdemi információkhoz lehet jutni. Az egy mondatba sűrített definíció a járás jogállásáról és szabályozás céljáról szól. „A Kormány szükségesnek tartja a járás mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egysége kialakítását a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében” (Korm. határozat 1. pont).

A kormány tizenöt pontban határozta meg a járások kialakításának elveit és megbízta a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy 2012. február 10-ig készítse elő és terjessze a kormány elé a járásokról szóló törvényjavaslat tervezetét.

### A járási szintű térfelosztás komplexitásának szükségszerűségéről

Nem vitatható, hogy a természeti, társadalmi, gazdasági, infrastrukturális szférák kölcsönhatásban álló együttműködő rendszereként felfogható tér (Tóth 1981, 2004b) differenciálódik, struktúrája van, és hierarchikus kapcsolatrendszerben funkcionáló térségekre tagolódik. Ez a tagolódás objektív és a településtől a vonzáskörzeten és a régió keresztül az országig (akár a kontinentális szintig) ível, és szekuláris léptékben változó, átmeneti sávokként megjelenő határokkal (*frontiers*), alulról felfelé épül fel. Emellett különböző célok szolgálatában a tér akaratlagos tagolása is megvalósul: felülről lefelé, az államtól a középszintű egységeken (nálunk: megye, járás) keresztül a községig, vonalszerű, hatalmi szóval módosítható határokkal (*borders*). Most nem teszünk mást, mint hogy a funkcionális alapon (alulról felfelé), organikusán fejlődő téregységek rendszerét állítjuk szembe a hatalmi viszonyokat, igazgatást szolgáló (felülről lefelé épülő) térstruktúrával (1. táblázat), megállapítva, hogy világszerte értelemszerűen jelentős átfedések vannak, de (nagy valószínűséggel prognosztizálható módon) a teljes megegyezésre alig van példa és ilyenre a jövőben is aligha számíthatunk.

1. táblázat

#### Lehetséges térfelosztási rendszerek

Funkcionális rendszer	település	vonzáskörzet	régió	ország
Igazgatási rendszer	község/város	járás	megye	állam

Forrás: saját szerkesztés.

Elméletileg az lenne a kívánatos, ha a szubjektív rendszert az objektív strukturális elemekre építhetnénk, egyesítve a társadalom divergáló térbeli mozgáspályáit, társadalmi szinten lényegesen „olcsóbbá” téve az azokhoz kötődő „költségeket”. Ennek azonban számos akadálya van.

A legfontosabb a térfelosztás kötődése a hatalomhoz. Két oldalról is jelentős torzulást tapasztalhatunk: az egyik az adott hatalom érdekeinek megfelelő tagolás, a másik a hatalmi viszonyok történelmileg szükségszerű változásával szinte azonnali „átszabása” a térnek.

A másik szemléleti kérdés is valahol összefügg a hatalommal: egy-egy kiragadott elem változtatása a rendszer egészének figyelembevétele nélkül. Témánknál maradván, Magyarország egész térbeli tagolódási rendszerét kellene áttekinteni a településektől az országos (sőt nemzetközi) szintig, ráépíteni a térfelosztási szisztémát, és ebben vizsgálni a járások (vagy az azoknak megfelelő téregységeknek, igazgatási-hatalmi konstrukcióknak) szerepét.

Az előző problémával összefügg a más alapú komplexitás kérdése is: e téregységek elhatárolása nem lehet csak ágazati (közigazgatási jogi) feladat, más tevékenységi körök térfolyamatait is figyelembe kell venni.

Ezeknek az akadályoknak a leküzdésére egy-egy területen korábban is voltak már kísérletek, de ezek rendre idővel meggyengültek és/vagy kudarcba fulladtak. Nincsenek illúzióink legújabb próbálkozásaink (például Gyenizse–Lovász–Tóth 2011) kapcsán sem. Tudomásul vehetjük ugyan, hogy a térfelosztás, benne a közigazgatási struktúra megújuló, de elhalványuló reformok tárgya, ám nem adhatjuk fel az ország egészére kiterjedő, a hierarchiaszintek mindegyikét érintő és a tevékenységi körök teljességét átfogó tértagolás ideáját.

A politika és a közigazgatás rendkívül szoros kapcsolata a történelem folyamán mindvégig igazolható és a közigazgatás gazdaságszervezési funkcióinak megjelenésével, majd koronkénti megerősödésével a gazdasági szférával összefüggésben is értelmezhető és értelmezendő (Lőrincz 1981, Tóth 1987, 1993, Szigeti 2001). Most (a sokadik soron következő közigazgatási reform küszöbén) ezek a kölcsönhatások ismét előtérbe kerülnek, akár az eltelt időszak önkormányzati rendszere működésének átfogó értékelésekor, illetve az átrendeződés irányainak keresésekor (Csefkó 2011), akár az új járási rendszer lehetséges módozatainak a politikai igények szerinti számbavételekor (Mező–Dorogi 2011). Ez utóbbi tanulmány Hajdú-Bihar megye példáján sorra veszi a lehetőségeket (rég határok, kistérségek, választókerületek, okmányirodák, szakigazgatási szervek, sőt vonzáskörzetek), de az egyetlen lényeges elemnek a politikai döntést tekinti – a megközelítések egy csoportjának jellemző példájaként.

Terület- és településértelmezésünknek (Tóth 1981) megfelelően a természeti, társadalmi, gazdasági és infrastrukturális szférák rendszerét vesszük alapul a tértagolódás elemzésekor és a tértagolás kritériumrendszerének megfogalmazásakor. Ez a funkcionális rendszer csak metodikai megközelítési szempontból tolerálja valamely szféra kiemelését, de az eredmény csupán a többi szféra sajátosságainak integrálásával lesz a valóságot hűen tükröző.

Bár a természeti szférában elkülönülő (ilyen értelemben véve: ágazati) téregységek természetesen befolyásolják a társadalom térbeli rendjét és mozgási pályáit, önmagukban nem alkalmasak (és a fejlődés előrehaladtával egyre kevésbé alkalmasak) arra, hogy a

társadalmi szféra térbeli tagolódását megadják. Azonban vizsgálatuk – mint a legutóbbi összegzésből, a hazai kistájkataszterből (Dövényi 2010) meggyőző erővel kiderül –, a 230 kistáj sajátosságainak ismerete szükséges a komplex tértagolódás felismeréséhez, a helyes tértagolás megvalósításához.

Hasonló a helyzet az infrastrukturális szférával is. Szerkezetének ismerete számos fontos információt jelenthet a komplex térfelosztás helyes megalkotásához – szükséges, de nem elégséges feltételként. Az elérhetőség (a világszerte döntő tényezőként aposztrofált *accessibility*) valóban fontos voltára a magyar geográfia már korán, az izokronok közigazgatási rendszerben való felhasználása kapcsán rámutatott (Prinz 1933) és a kérdéskörben ma is eredményes kutatások folynak (Erdősi 2000).

A leginkább a gazdasági szféra térbeli tagolódásának feltárására irányuló kutatások tekinthetők relevánsnak a komplexitásra törekvő térszerkezet-vizsgálatok szempontjából. Ebben a francia gyökerű, nálunk szovjet közvetítéssel is megjelent *rayon*-kutatásból kinőtt, majd a régiókutatások által is kiteljesedett irányzatban mindmáig a szegedi műhely eredményei a legmeggyőzőbbek (Krajkó 1973). Krajkónál jelenik meg bizonyítékokkal is alátámasztva a Balaton megye kérdése, amely napjainkban ismét kutatás tárgya és a megyén belüli beosztást is érinti (Bokor–Marton–Szelesi–Tóth 2011).

A legfontosabb térszerkezeti és -tagolási vizsgálatok természetesen a társadalmi szférából indulnak ki, azt tekintik alapnak, és különböző mértékben ugyan, de figyelembe veszik a többi szféra szerepét is. E vizsgálatok között számos típus, kutatási irányzat különíthető el.

Az egyik legfontosabb magával a közigazgatási térbeosztással foglalkozik (természetesen a közigazgatás tartalmi jegyein túl). Csak a II. világháború utáni szakirodalomban tallózva (így számos korábbi elképzelést most nem érintve) a variációk gazdag tárházára bukkanunk.

A koalíciós idők egyik legmarkánsabb tervezete három variációt is tartalmaz (Eszlár 1947). Mind a „kismegye”-, mind a „középmegye”-, mind pedig a „nagymegye”-rendszer tartalmazza a járáshatárokat is. Az alábbiakban bemutatjuk a három variáció térképes összefoglalását (1., 2., 3. ábra), de bármennyire is csábító lehetőség lenne, azok részletes, a járásokra is kiterjedő elemzésétől el kell tekintenünk, holott már a sok esetben sematikus megjelenítésük is ötleteket adhat, illetve vitára ingerelhet. A számokra korlátozódva csak annyit, hogy a kismegyerendszer mintegy félszáz egységet tartalmaz (járási tagolás nélkül), a középmegyerendszer feleannyi megyét és közel kilencven járást, míg a nagymegyerendszerben a kilenc megye közel száz járásra tagolódik.

1. ábra

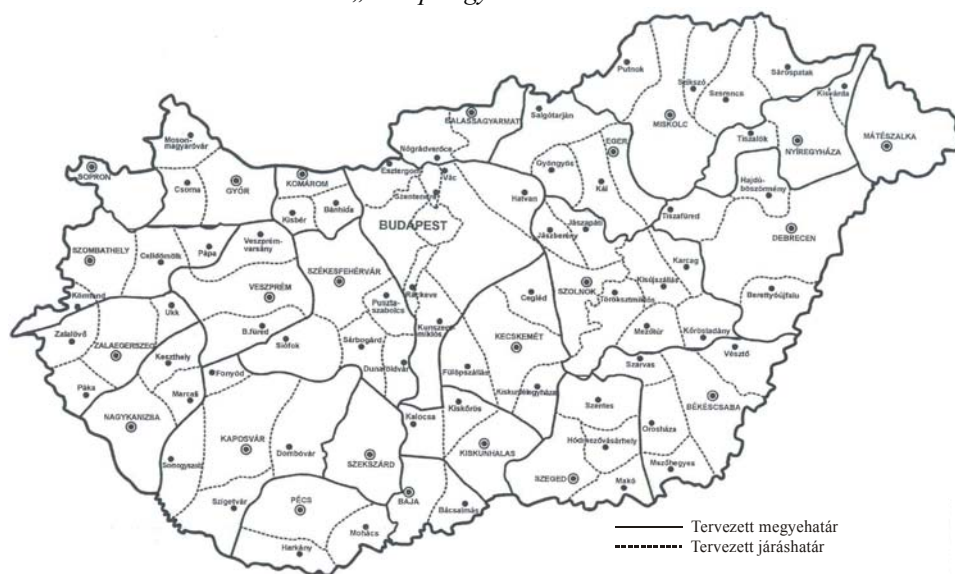
## „Kismegye”-rendszer



Forrás: Eszláry 1947.

2. ábra

## „Középmegye”-rendszer



Forrás: Eszláry 1947.

## „Nagymegye”-rendszer



Forrás: Eszláry 1947.

Az 1950-től érvényes közigazgatási területi beosztás megyei szinten napjainkig ugyan alig változott, de a megyei alatti hierarchiaszinteken számos változás következett be már a viszonylagos stabil első három évtizedben is (4. ábra).

A soha érvénybe nem lépett, ám részleteiben kiszivárgott, közép- és járási szinten meglehetősen megrökönyödést és elbizonytalanodást okozott 1956-os (nyári) reformterv számos érdekes megoldást tartalmaz, részletes szakmai elemzése napjainkban is használnál járna (5. ábra).

Az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Konceptió országos és megyei kijelölési központjai ugyancsak kirajzolták egy (nemcsak) közigazgatási rendszer hierarchikus központvázát. A velük kapcsolatos viták széleskörűek voltak, de egyrészt hozzájárultak a terület- és településfejlesztés problémakörének szélesebb körben való megértéséhez, másrészt a koncepció érvényességének bő évtizede alatt olyan markáns nyomot hagyott a térségi és települési rendszerünk fejlődésében, amely gondolkodásunkban és tényleges eredményeiben máig érzékelhető. A 40 éves évfordulón Szombathelyen rendezett tudományos konferencia a koncepció kritikai értékelésében számos ilyen aspektusra mutatott rá (Csapó–Kocsis 2011).

A hasonló kérdésekkel már évtizedekkel az 1971-es koncepció előtt is foglalkozó Bibó István elkészítette Magyarország térbeosztásának egységes rendszerét. Ez a munka nem csak az akkor belső emigrációban élő szerző okán érdemel különös figyelmet, hanem azért is, mert egy korábbi elképzelés új keretfeltételek közé illesztésével minőségileg új és konzisztens rendszert alkotott, olyat, amelynek egyes elemei vitathatók ugyan, de egészében véve napjainkig ható innovatív gondolkodás terméke (Bibó 1975). Szakít a megyerendszerrel, hat (általa kerületnek nevezett) nagytérsséggel és benne együttesen 130 járásjellegű területi egységben gondolkodik (6. ábra).

4. ábra

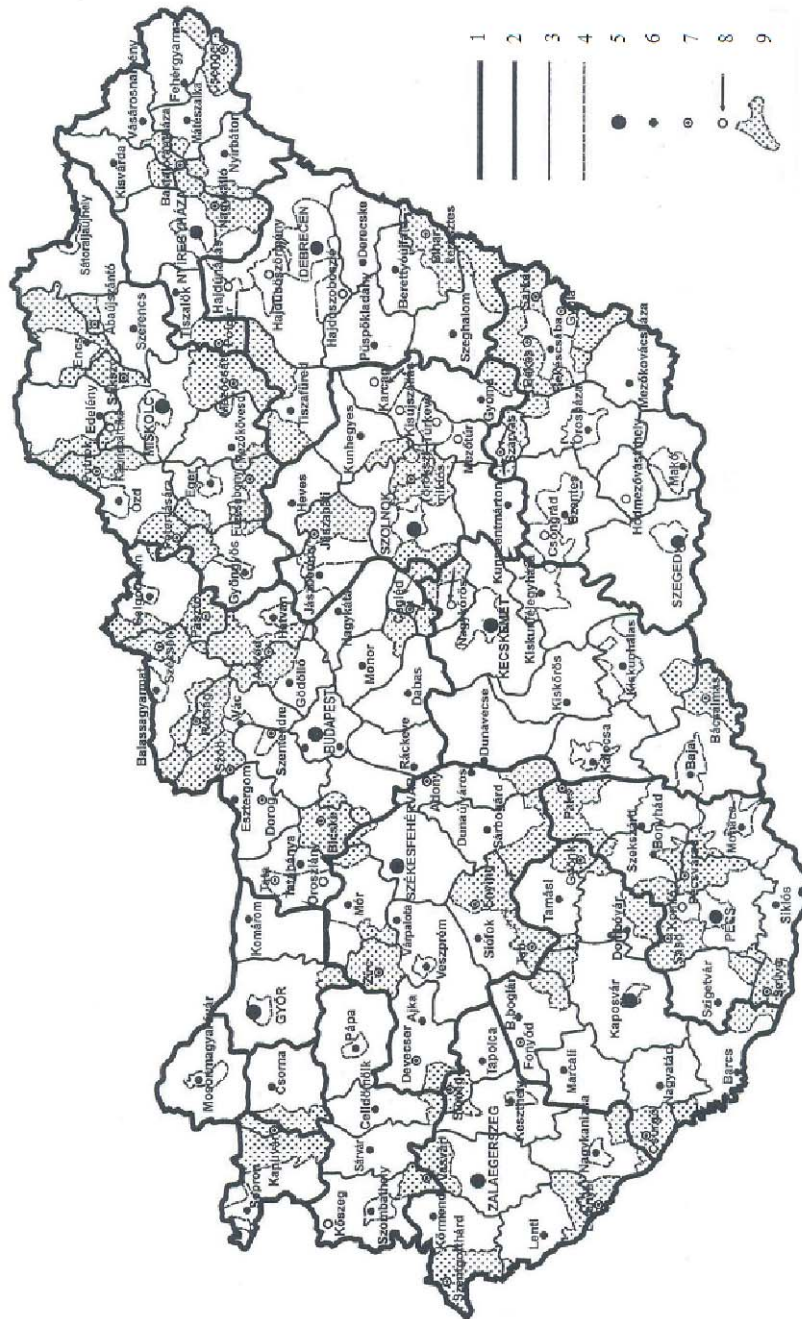
*A megyék, a járások, a városok közigazgatási területe (1950) és azok változásai (1950–1980)*



*Forrás: Hájóú 2001. Jelmagyarítás: 1. Országhatár, 2. Megyehatár, 3. Megszűnt megyehatár, városhatár, 4. Új megyehatár, 5. Járás-, városkörnyék-, városhatár, 6. Megszűnt járás-, városkörnyék-, városhatár, 7. Új járás-, városkörnyék-, városhatár.*

5. ábra

*Az 1956-os területrendezési reformterv*

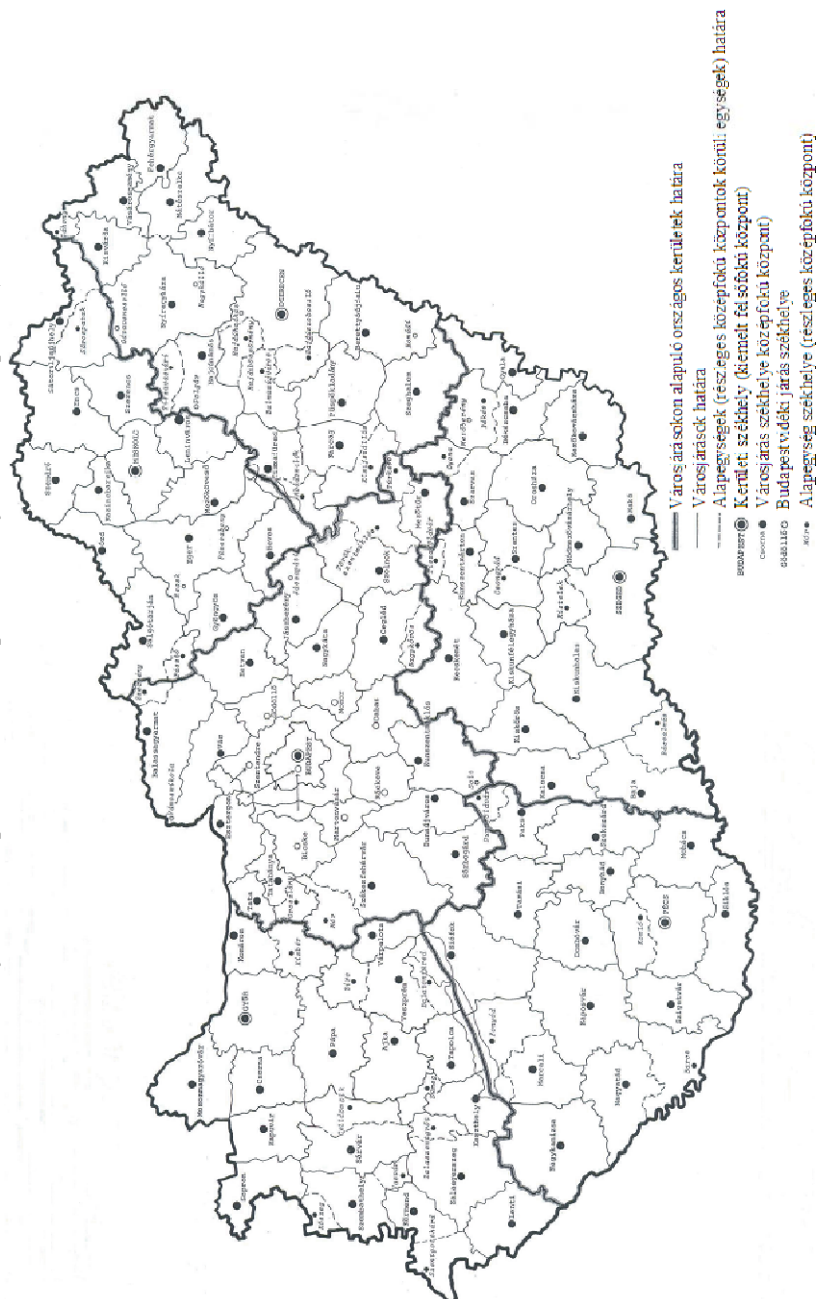


Forrás: Hajdú, 2001.  
 Jelmagyarázat: 1. Országhatár, 2. Tervezett megyehatár, 3. Tervezett járáshatár, 4. Megszűnő járáshatár, 5. Tervezett megyeszékhely, 6. Tervezett járási székhely, 7. Megszűnő járási székhely, 8. Járási irodai város és az ahhoz tartozó terület, 9. Megszűnő járás területe.



6. ábra

*Városjárásrendszer a településhálózat-fejlesztési koncepció középfojúg lemenő  
jegyzékéi alapján (némi módosítással, 88 városjárású egységgel, középfojúg vagy  
annak javasolt központokkal, 8 Budapest–vidéki járással és központtal)*



Forrás: Bibó 1975.

A város és vidéke, a többfunkciójú és magasabb hierarchiaszintű központi szerepű település és a körülötte lévő kisebb falvakkal megült térség kölcsönös kapcsolatrendszere a közigazgatásban is régóta evidenciaként kezelt tény (Erdei 1971, 1977). A végig gondolás és a konzekvenciák számbavétele azonban nem nélkülözi az ellentmondásokat. Ez tükröződik a járási rendszert felváltó városkörnyéki területi beosztás fokozatos bevezetése, majd általánossá válása kapcsán is: lényegében átkeresztelés történt, a tér különböző részei eltérő textúrájának figyelembe vétele elmaradt (7. ábra). A szisztéma működésének szakszerű értékelése (Kara–Kilényi–Kökényesi–Verebélyi 1983) számos olyan vonatkozást tartalmaz, amely a mai reformtörekvések megvalósítása szempontjából is releváns.

7. ábra

*A városkörnyéki beosztás területi és központrendszer, 1984. január 1.*



*Forrás:* Hajdú 2001.

*Jelmagyarázat:* 1. Főváros, 2. Megyeszékhely, 3. Megyei irányításban közreműködő városok (megyei városok, városok, városi jogú nagyközségek), 4. Városkörnyékekkel nem rendelkező városok, 5. Megyei irányítású nagyközségek, 6. Országhatár, 7. Megyehatár, 8. Városkörnyék határa.

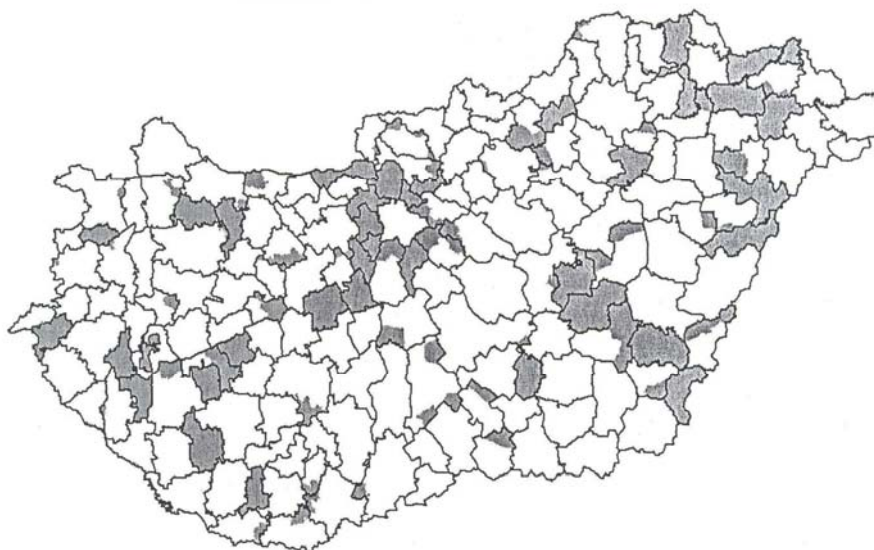
E reformtörekvések az időbeni és térbeli előzmények megismerése nélkül illuzórikusak, és bár politikai oldalról hatalmi szóval megvalósíthatóak, sikerük átmeneti, ellentmondásai, át nem gondolt, ki próbálatlan, ötletszerű megoldásaik újabb reformokért kiáltanak. Meggyőződésem, hogy a közigazgatást a több diszciplína szintézisét is megteremtő geográfiával ötvöző közigazgatási földrajz eredményei nélkül egy tartós sikerre aspiráló reform nem képzelhető el. Van ilyen összefoglaló munkája a magyar tudománynak (Hajdú 2001).

A térségek elhatárolásához vezet az az igény is, hogy az ország állapotával, a különböző folyamatok terjedésének helyzetéről kellően részletes adatokkal rendelkezünk. Amikor a rendszerváltozás után nyilvánvalóvá lett, hogy a megyék és a községi önkormányzatok szintje (20, illetve mintegy 3200 egység) között nincs számbavételi területi entitás, a Központi Statisztikai Hivatal megteremtette a saját céljainak megfelelő egysé-

geket. Ezek a mérsékelt érdeklődés után azonnal népszerűbbek lettek, amikor fejlesztési egységekké minősítették őket, és hozzájuk bizonyos brüsszeli források rendeltettek. Inentől – kijáráson alapon – a számuk is növekedett (Csatári 1996, 8. ábra). 1994-es születésükkor 138 volt belőlük, 1997-ben 150, napjainkban pedig – a Devecseri kistérség egyébként indokolt megteremtésével – már 175 a számuk. Átformálódásuk nyomán ma az eredeti céljaiknak is korlátozottan felelnek meg, a területfejlesztésnek nem is váltak tényleges egységeivé, a majdani járások alapjaivá – érdemi változtatások nélkül – több okból sem válhatnak, de az eltelt időszak alatt kialakult együttműködési gyakorlat olyan érték, amit helytelen lenne figyelmen kívül hagyni.

8. ábra

*A kistérségek határváltozásainak 1993–2008 közötti összesített képe*



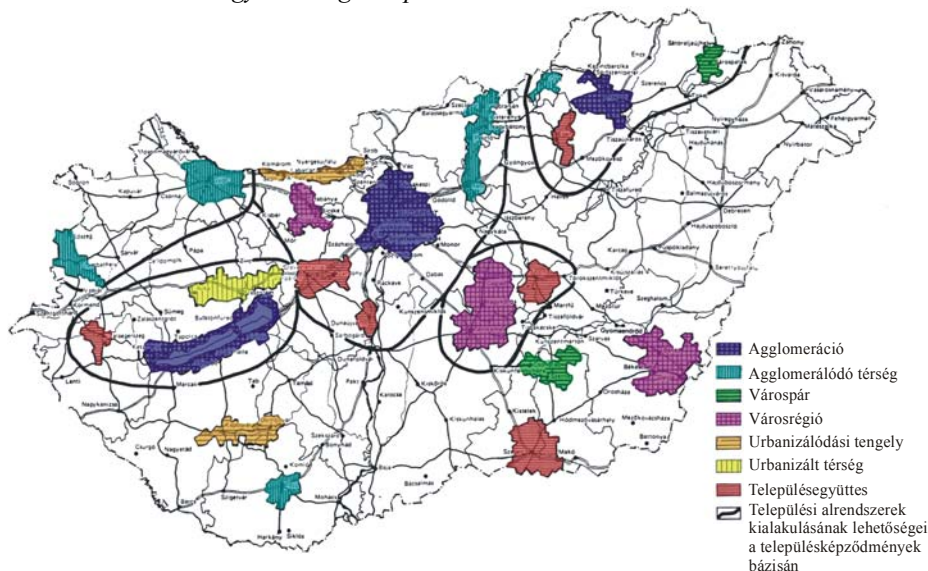
Forrás: Csatári 2010.

Figyelemmel kell lennünk egy másik folyamatra, az urbanizáció globális processzúrával párhuzamosan folyó és hazánkban is érvényesülő területi koncentrálódásra, a településcsoportok, -együttesek és agglomerációk képződésére. E folyamatok révén olyan településgócok és konglomerátumok jönnek létre, amelyeket a közigazgatásnak a hagyományostól eltérő, a kialakult helyzettel adekvát módon kell kezelnie (Kőszegfalvi 2008). A magyarországi településrendszer strukturális változása nem csupán kistérségi, hanem nagyobb léptékű változásokat is indukált, ezek közigazgatási leképezése a járási-nál magasabb szinten is feladatot jelenthet (9. ábra).

A Központi Statisztikai Hivatal 1985-től megkezdte a különböző településképződmények bemutatását, fejlődésük, változásuk nyomon kísérését. Egy évtizedes adatközlés után 23-ra redukálták a megfigyelt településképződmények és 517-re az érintett települések számát. 2003-tól újabb redukció következett be (2. táblázat).

9. ábra.

## A magyarországi településrendszer strukturális változása



Forrás: Kőszegfalvi 2008.

2. táblázat

## A településeggyüttesek lehatárolásának összehasonlítása

Megnevezés	Az 1998. évi lehatárolás szerinti településszám	A 2003. évi lehatárolás szerinti településszám
Budapesti agglomeráció <sup>a)</sup>	79	81
Győri agglomeráció	30	29
Miskolci agglomeráció	17	13
Pécsi agglomeráció	62	21
Balatonai agglomerálódó térség <sup>b)</sup>	41	52
Egri agglomerálódó térség	8	10
Szombathelyi agglomerálódó térség	45	31
Zalaegerszegi agglomerálódó térség	44	29
Békéscsabai településeggyüttes	10	10
Debreceni településeggyüttes	18	9
Kaposvári településeggyüttes	13	14
Kecskeméti településeggyüttes	18	9
Nyíregyházi településeggyüttes	12	5
Salgótarjáni településeggyüttes	19	9
Soproni településeggyüttes	21	6
Szegedi településeggyüttes	10	12
Szekszárdi településeggyüttes	16	5
Székesfehérvári településeggyüttes	17	13
Szolnoki településeggyüttes	11	6
Tatabányai településeggyüttes	15	12
Veszprémi településeggyüttes	11	10
<i>Összesen</i>	<i>517</i>	<i>386</i>

a) Az agglomeráció területe nem változott, de 2002. október 20-án Nagykovácsi község területéből Remeteszlós néven, valamint Sződ község területéből Csörög néven új község alakult.

b) Az 1998. évi lehatárolás a part menti településeket, a 2003. évi lehatárolás a Balaton-törvényben rögzített part közeli településeket tartalmazza.

Forrás: Kovács-Tóth 2003.

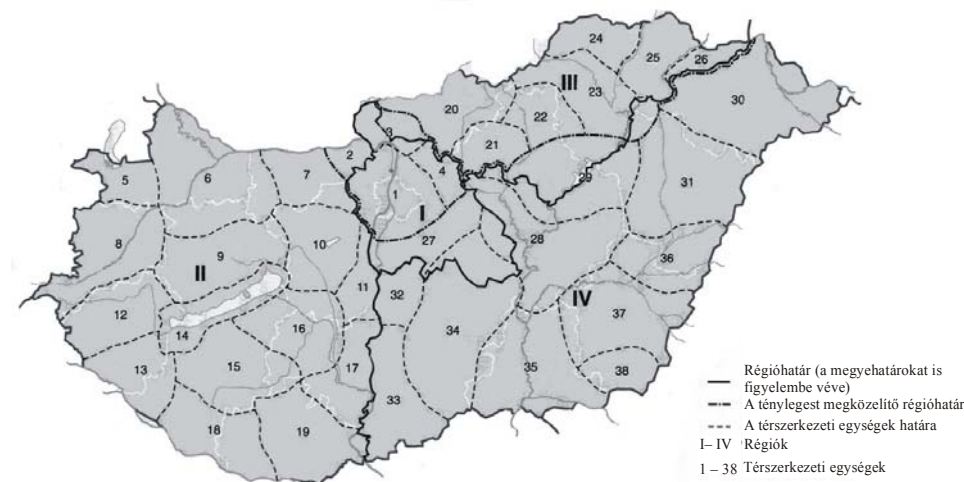
Az agglomerálódás folyamatának és stádiumának kutatása multidiszciplináris feladat, elvégzésében a geográfiának is lényeges szerepe lehet. A kérdéskör fontosságát aláhúzza, hogy ezekben a településképződményekben él a magyar népesség mintegy kétharmada, és továbbra is – a belső átrendeződések mellett is – migrációs céltérségek. Minden lényeges ismérv, minőséget is reprezentáló mutató alapján ezek Magyarország fejlesztési gócai, innovációs központjai, a legfejlettebb termelőerők allokációs terei. A részletes kutatások feltárhatják azokat a szerkezeti elemeket, amelyekre építve hatékonyan, az egész ország javára fejleszthetők ezek a településcsoportok, településegységek, agglomerációk, ide értve a közigazgatási rendszer formáját is. Az agglomerálódás, a vele kapcsolatos területi koncentráció és szuburbanizáció kérdéskörében nemzetközi konferenciára is sor került Magyarországon (Csapó–Kocsis 2006), ahol nyilvánvalóvá tették, hogy az átalakulásokat a közigazgatásnak is tükröznie kell.

Abból kiindulva, hogy célszerű és a társadalom hasznára van, ha az objektív térszerkezeti egységek és a szubjektív térbeosztás, így a közigazgatás egységei összhangban vannak, érdemes a térszerkezet feltárásával foglalkozó kutatások eredményeivel is kapcsolatot létesíteni. Ezek az érintett szférák mindegyikére és azok kapcsolatrendszerére egyaránt kiterjedő kutatások a társadalmi-gazdasági-infrastrukturális-természeti tér komplexitásra törekvő elemzése nyomán a tér textúrájának sűrűsége alapján térszerkezetet tárnak fel, és abban területi egységeket különítenek el. Messze vagyunk még attól, hogy ezek a kutatások elismertek, eredményeik általánosan elfogadottak legyenek, de vannak – egyelőre kevésbé sikeres – törekvések. Ilyennek tekinthető a felsőoktatásba való behatolás célja is, amely során a posztmodern Magyarország társadalmi-gazdasági földrajzát összegző első általános jegyzet regionális részében a térszerkezeti egységeket vették alapul (Perczel–Tóth 1996) és így maradt ez az első tankönyvi kiadásban is. A második kiadás (Perczel 2003) azonban már visszatért a megyékből kreált kvázi-régiók szerinti tananyag tárgyaláshoz, vagyis a realitások helyett a politikai akarat szerinti csinálmányokat fogadta el keretnek, megalapozva a jövő szakembereinek tévhiteit, esetleg tovább hirdetett tévtanait.

A négy régió és a bennük együttesen elkülönített 38 térszerkezeti egység (10. ábra) részleteiben vitatható ugyan, de jó néhány, különösen a közigazgatási beosztással összefüggő diszkrpanciája figyelemre méltó. Ezekből szemelgetünk röviden:

10. ábra

## Magyarország régiói és térszerkezeti egységei



Forrás: saját szerkesztés.

A központi körzet esetében nem annyira az egyes térszerkezeti egységek és a közigazgatás megfelelő fokozata (a városkörnyékek) közötti meg- vagy meg nem egyezés vizsgálata a lényeges, hanem a régió egészének és Pest megyének az összevetése látszik indokoltabbnak. Itt ugyanis a közigazgatás abszurditásainak egész sorával találkozunk. Egyrészt az a gond, hogy Budapest, amely az egész népességi-termelési koncentráció létrehozója, szervezője és működtetője, nem rendelkezik közvetlen beavatkozási lehetőséggel még az agglomerációs övezet településeiben vagy azokkal kapcsolatban sem, mert azok Pest megyéhez tartoznak. (Közvetve mint főváros persze igen, de ez jogilag nem több, mint Budapest lehetőségei az ukrán–magyar–román határ csücskében elhelyezkedő Uszkával kapcsolatban.)

Pest megye egyébként is különleges helyzetben van. Körülveszi a fővárost, de az nincs a területén, lévén, hogy önálló közigazgatási egység. Nincs saját megyeszékhelye, mert a megyei igazgatási funkciók idegen közigazgatási területen – Budapesten – vannak, a többi megyei szerepkör pedig szétszórva a megye területén (művelődés, múzeumügy: Szentendre, felsőoktatás: Gödöllő, egészségügy: Kistarcsa). A budai részen még az alacsonyabb szintű közigazgatási rendszer is csak Budapestre támaszkodva funkcionál. Ebből az abszurd helyzetből számos, nemkülönben visszás következtetés adódhat. A megyére mint egységre támaszkodó statisztikák például rendre bizonyítják, hogy Pest megye helyzete mélyen átlag alatti csaknem minden tekintetben (például színháza sincs, holott az elérhetőség figyelembevételével a helyzet gyökeresen más – negyedszáz színház között válogathat a megye lakója).

Másrészt az a gond Pest megyével, hogy közigazgatási területe élesen eltérő jellegű térségeket „egyesít”. Mélyen benyúlik az Alföldre, elválasztja egymástól a tradicionális kapcsolattal „három várost” (Kecskemét, Nagykőrös, Cegléd), a dinamikus vonzásközpont, Szolnok alá nyúlik a határa, elválasztva attól Abonyt, amely Szolnok egyik bolygóvárosává formálódott az utóbbi évtizedekben. Az esztergomi és a váci térszerkezeti egy-

ségek esetében utalhatunk rá, hogy nem megfelelőek a határok északon sem, csak itt fordított a helyzet, a megyehatárok túl szűkek.

Egy, a jövőben sorra kerülő, a megyéket is érintő közigazgatási reformnak Pest megye mindkét érintett furcsaságát orvosolnia kell, megteremtve a központi körzet tényleges térszerkezetnek megfelelő területi egységét.

A központi körzetnél ezzel kapcsolatban kifejtettekkel ellentétben a Dunántúl esetében a térszerkezeti egységek és a közigazgatás területi rendszerének összevetése nem a régióhatároknál, hanem az intraregionális tagolásnál fed fel gondokat. Ezek sem azonos élességűek a régió egész területén: van, ahol a két szisztéma megegyezése gyakorlatilag tökéletes (Vas megye, illetve a szombathelyi térszerkezeti egység), és van, ahol egy megyeterület öt különböző térszerkezeti egységhez tartozó részeket „tart össze” (Somogy megye). Az eltérések alapvetően két típusba sorolhatók. Az elsőbe azok a megyék tartoznak, amelyekben a megyeszékhelyeken kívül egy másik, az előbbihez lényegében hasonló súlyú, megfelelő funkciókkal, térszervező szerepkörrel rendelkező, dinamikus központ van. Ezek a megyék – a kisebb térségektől most eltekintve – gyakorlatilag kettéválnak a térszerkezet egységének szempontjából. Ebbe a típusba sorolható Zala, Győr-Moson-Sopron és Fejér megye. A másik csoportot azok a megyék alkotják, ahol a megyeszékhely – nem kielégítő fejlettsége vagy/és a térszerkezeti vonalak ellentétes futása következtében – nem tudja az egész megyeterületet átfogni, így annak egyes részei leválnak, más, közeli térszerkezeti egységhez csatlakoznak. Ide tartozik Komárom-Esztergom, Somogy, Tolna és – Pápa térsége tekintetében – Veszprém megye is.

A térszerkezeti egységek rendszere felvet néhány, a közigazgatás területi szisztémája által elfedett problémát. Ezek közül kettőt emelhetünk ki. Az egyik az, hogy nyilvánvalóvá válik: a Dunántúl általános fejlettsége mellett két nagyobb összefüggő (csak a megyehatárok által feldarabolt, így a statisztikai átlagértékekbe belesimuló) halmozottan hátrányos terület is kialakult. Ezek fejlesztése egy, a térszerkezeti egységekre épülő közigazgatási területi rendszerben nyilvánvalóan hatékonyabb lenne. A másik a Balaton ügye. Bár a kérdést már régen felvetették („Balaton megye”), a tó és közvetlen környékének egységes közigazgatását mindeddig nem sikerült megvalósítani. Az ilyen típusú megoldás mellett szól a mai, három megyét érintő helyzet minden hátránya, és azok az előnyök, amelyek ennek az igazán speciális funkcióösszetételű térszerkezeti egységnek a problematikáját, a szolgáltatási, szervezési, környezetvédelmi ügyeit egységes szemléletben kezelő rendszertől remélhetnek.

Észak-Magyarországon a két térfelosztási szisztéma kölcsönös megfeleltetése érdekében mind inter-, mind intraregionális tekintetben akad ugyan tennivaló, de ezek egészében véve nem nagyok. Az előbbieket közül a központi körzettel kapcsolatos viszonylag jelentéktelen korrekciók fontosságára már utaltunk. Lényegesebb módosítás szükséges az Alföld felé: elsősorban Hevest, kisebb mértékben Borsod-Abaúj-Zemplént érintve a régió tipikusan alföldi termelési-társadalmi struktúrával rendelkező déli területeit az Alföldhöz célszerű sorolni. Ugyanakkor a tiszaujvárosi ipari koncentráció Tiszántúlra is átnyúló hatása Polgárt és közvetlen környékét Észak-Magyarország részévé teszi.

Az interregionális korrekciótól eltekintve Nógrád megye csaknem pontosan fedi a salgótarjáni térszerkezeti egységet. Hasonló a helyzet Heves megye megmaradt területével is, azzal a különbséggel, hogy egyrészt itt a Mátrát és Mátraalját magában foglaló, jól elkülönülő társadalmi-gazdasági struktúrájú térség elválik a megyeszékhely által közvet-

lenül átfogott területtől, és Gyöngyös központtal külön térszerkezeti egységet alkot. Az egri térszerkezeti egység a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Mezőkövesddel és közvetlen környékével egészül ki.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye ettől és a nem lényeges interregionális „területcsere-től” eltekintve ugyancsak a másik térfelosztási szisztémának is megfelelő határokkal rendelkezik. Két (miskolci, tokaji) térszerkezeti egységre való felosztása senki által sem vitatott. A másik két térszerkezeti egység elkülönítését elsősorban az az alapvető fontosságú tény indokolja, hogy a két előbbi, fejlettebb egység nem képes igazán integrálni ezeket, így kiesnek a társadalmi-gazdasági fejlődés fő áramlatából, az ott élő lakosság halmozottan hátrányos helyzetű. Ezek a térségek az extenzív iparosításból – szemben a miskolci térszerkezeti egységgel – kimaradtak, természeti adottságaik, szemben a tokaji térszerkezeti egységgel, gyengék, forgalmi helyzetük is kedvezőtlen. Félő, hogy a fejlesztési eszközöket ismét a fejlettebb térségek felszínre került strukturális problémáinak megoldása emészti fel, tehát e szempontból is kell a világos kép: e fejlett térségek közvetlen szomszédságában halmozottan hátrányos helyzetű területek különíthetők el.

A térszerkezeti egységek rendszerének és a közigazgatás területi szisztémájának összevetésekor az Alföld – mint utolsónak tárgyalt régió – esetében könnyebb helyzetben vagyunk. Az interregionális kérdésekkel ugyanis nem kell foglalkoznunk: ahol az Alföld határai egyben országhatárok, ott ezek úgyis más jellegűek, ahol nem, ott viszont a többi régió tárgyalásakor már érintettük a kritikus szakaszokat és pontokat, így ezek megismétlése felesleges. Maradnak tehát az intraregionális differenciák. Ezek három fő és azokon belül több altípusba sorolhatók.

Az elsőbe azok a megyék tartoznak (Csongrád és Szabolcs-Szatmár-Bereg), ahol a megyeszékhely térszervező funkciói az egész megyét átfogják. Szeged esetében ez közvetlenül, Nyíregyháza esetében a szatmári részekre vonatkozóan Mátészalka közvetítésével érvényesül. Itt a megyehatárok lényegében megegyeznek a térszerkezeti egységek határaival.

A második típusba azok a megyék sorolhatók, amelyek székhelyei nem tudják térszerkezeti funkciókkal az egész megyét átfogni. Ennek ismét többféle oka lehet: Békéscsaba esetében a megyeszékhely viszonylagos funkcionális fejletlensége; Szolnok esetében a nem szerencsésen meghúzott megyehatár, amely a megyeszékhely torkában lévő Abonyt elválasztja, a nagy távolságra lévő és csak kerülőkkel közelíthető Tiszafüredet pedig „integrálja”; illetve Kecskemét esetében az a tény, hogy Bács-Kiskun megye már a létrehozása pillanatában kétközpontú volt, és ezen a periférikus elhelyezkedésű megyeszékhely kiemelt fejlesztése sem változtatott lényegesen.

A harmadik típust egyedül Hajdú-Bihar megye képviseli, amelynek székhelye, Debrecen, az interregionális átvonzás „áldozatává” lett polgári térség kivételével átfogja ugyan a megye egészét, ám ha a periférikus területen érvényesülő – kétségkívül meggyengült – vonzását figyelembe vesszük, Debrecentől reálisan tudjuk elhatárolni a hátrányos helyzetű térszerkezeti egységeket. Ezek az eddigi eltérések számbavétele után természetesen módon adódnak.

A négy hátrányos helyzetű térszerkezeti egység közül a két nagyobb (a tiszafüredi és a sárréti) problémái a súlyosabbak, a két kisebb (a solti és a dél-békési) viszonylag egyszerű eszközökkel és kis ráfordítással is dinamizálható. A lényeg azonban az, hogy fejlődési nehézségek megoldásában – országos érdekből is – központi támogatást kell kapni-



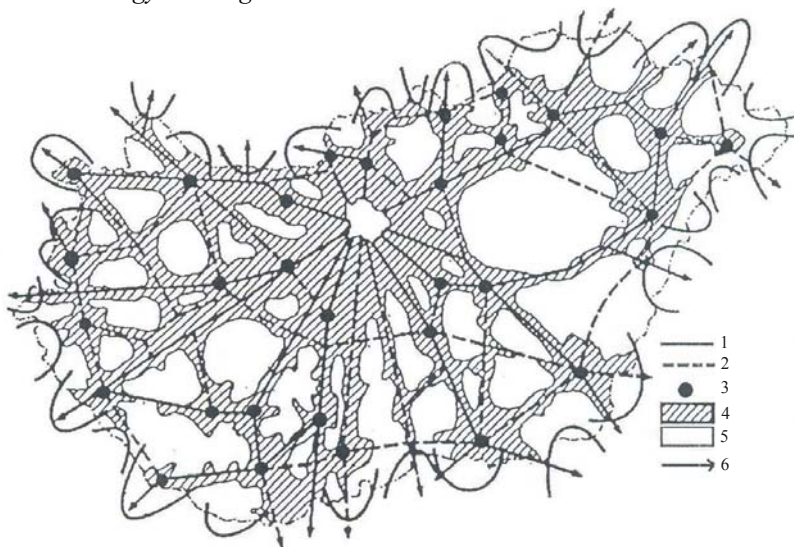
uk. Egy átfogó közigazgatási reform során (de akár csak a járások szintjét érintő változtatások esetén is) az érintett (és a továbbiakban feltárássra kerülő) gondokat orvosolni kell.

Különös figyelmet érdemelnek az államhatárokon túlnyúló térkapcsolatok. Az államhatárok megállapításakor nagyon ritkán szempont a tér textúrájának sűrűsége, a centrum–vonzáskörzet relációk funkcionálása. (Azért előfordult ilyen – kárunkra – az 1947-es béke alkalmával, amikor a pozsonyi hídfő három községét Csehszlovákiához csatolták.) Az államhatár korábbi vonzásterületeket vág át, és csak abban lehet reménykedni, hogy a határok virtualizálódásával a természetes térkapcsolatok újból helyreállnak. Ma már ott tartunk, hogy Szombathely és Sopron, valamint Pozsony esetében (Hardi–Lados–Tóth 2010) nemzetközi agglomeráció jelei látszanak.

Az államhatárokon való átvonzások kölcsönösek és lényegében kiegyenlítik egymást. Ez utóbbi hangsúlyozása azért szükséges, mert megnyugtathatja azokat az aggályoskodókat, akik e kapcsolatok revitalizációjától a status quót féltik. A centrum–vonzáskörzet relációk államhatárokon való tekintet nélküli dinamizálása számos kistérségi probléma (ellátatlanság, munkanélküliség, közlekedési gondok) megoldásában jelentené a könnyebb és társadalmilag olcsóbb utat. A jó szándék, a bizalom, a kölcsönös előnyökre való törekvés elegendő, a többi elvégeznék a reális térfolyamatok (11. ábra).

11. ábra

#### Magyarország térszerkezete és a határmenti átvonzások



*Forrás:* saját szerkesztés.

*Jelmagyarázat:* 1. Országos térszerkezeti vonal, 2. Regionális térszerkezeti vonal, 3. Térszerkezeti góc, 4. Sűrű textúrájú területek, 5. Lazább textúrájú területek, 6. Főbb nemzetközi kapcsolatok.

Szólnunk kell a regionális tudomány hozzájárulásáról is, bár ezt a szerény segítséget is számos félreértés és nevezéktani átminősítés szintjén megmaradó megállapítás gyengíti. A fogalmi rendszer átgondolása, kikristályosodása után remélhető, hogy nem jelennek meg olyan, tartalmukban ugyan elfogadható, gondolati rendszerüket tekintve viszont abszurd alkotások, mint a Kárpát-medence régiói sorában tárgyalt Dél-Szlovákia ügye (Horváth 2004).

A társadalmi szféra oldaláról kezdeményezett térfelosztási kísérletek legsikeresebb csoportját a vonzáskörzet-kutatások jelentik. Ezek kiterjednek az egyes funkciók területi vonatkozásait feltáró ágazati, a multifunkcionális hatásokat elemző komplex vonzáskörzet-vizsgálatokra, a közvetlen és közvetett vonzástényezők elemzésére, a vonzásterületek hierarchiájának, kapcsolatrendszerének analizésére, az intenzitási övezetek elkülönítésére stb. A vonzáskörzet-kutatások mindig is markáns vonulatát adták a magyar térszerkezet-kutatásoknak, jelentős szerephez jutottak Bibó István és Erdei Ferenc munkásságában is (Miklóssy 2011). A geográfiában a kutatási terület legnagyobbjai (Beluszky 1999) mellett számos, vonzáskörzetekkel vagy azokkal is foglalkozó publikáció szerzőjét lehetne kiemelni. Közöttük e sorok egyik szerzője is szerepelhet (Tóth 1964, 1974, 1994, 2008, Bánlaky–Bokor–Tóth 1999), akinek legérdekesebb kísérlete a vonzástényezők szintetikumaként felfogható, a kezdeményezett interurbán telefonhívások irány- és arányviszonyainak sikeres bevonása a vonzáskörzet-kutatásokba. Kár, hogy a módszer a magyar kommunikációtechnika egy bizonyos fejlettségi szintjéhez volt kötött, mai alkalmazását egyfelől a híradástechnika fejlődése, másfelől a személyiségi jogok érvényesülése lehetetleníti, holott általa a vonzásközpontok és -területek köre és határai, hierarchikus és horizontális kapcsolatrendszerük, intenzitási övezeteik egyaránt feltárhatók és elemezhetőek voltak.

A vonzáskörzet-kutatások multifunkcionális jellegük, komplexitásra törekvő mivoltuk révén a legtöbbet segíthetnek abban, hogy a közigazgatás területi egységeit tényleges térszerkezeti viszonyokra telepíthessük.

### **A tapasztalatok összegzése**

E korántsem teljes áttekintés (a korlátokat a szerzők látóköre és a lehetséges terjedelem együttesen szabták meg) számos olyan tanulsággal jár, amelyek közül néhányat – mintegy összegzésül – érdemes kiemelni elsősorban a térfolyamatokra koncentrálni. Ezek:

- a) A járások jogtörténeti elemzése egyértelművé teszi, hogy valahol, valamikor már csaknem minden részvariánst kipróbáltunk az elmúlt másfél évszázadban. Ennek nyomán az új és új reformok szükségessége annak következménye, hogy politikai indíttatású, nem komplex, hanem csak részelemeket érintő változtatásokra került sor.
- b) A politikának és a tudománynak van ugyan egy egy irányba mutató vállalása, nevezetesen a társadalom jobblétének előmozdítása, de ezt más-más eszközökkel törekcszenek elérni. A közös cél elérése érdekében azonban szükségszerű lenne az együttműködés. Ez a két szféra lehetőségeinek ismeretében nem jelenthet mást, mint azt, hogy a politika kikéri a tudomány állásfoglalását, a tudomány pedig saját szakmai szabályainak megfelelően válaszol. Ez a válasz lehet alternatív, vagy akár több variációt tartalmazó is, a javaslatok közötti választás már a politika dolga és felelőssége. A térfelosztás kérdése egyike azon problémáknak, melyek helyes és tartós megoldásában a politika és a tudomány érdemi együttműködése elengedhetetlen.
- c) A tér tagolódása komplex folyamatok eredménye, így tagolásához is csak komplex szemlélettel közelíthetünk. A komplexitás kettős értelemben is követelmény: úgy is, hogy a legkülönbözőbb funkciók szerinti tagolást együttesen kezelni, össz-

hangba hozni szükséges, de úgy is, hogy az egyes funkciók különböző hierarchiaszintű térképződményeit integráltságuk figyelembe vételével kell vizsgálni.

- d) Ahogy a strukturált tér kiépülése a fokozatos birtokba vétellel, alulról felfelé haladva zajlik le, a változtatást célzó beavatkozás is alulról felfelé (*bottom-up*) történhet. Fel kell tárnunk a társadalom és egyes csoportjainak (kisebb lépték esetén egyedeinek) térbeli mozgáspályáit, és ezen információk birtokában elhatározni a különböző szintű funkciókhoz tartozó térbeli kereteket. Mindenki tudja, hogy az újonnan létesített parkoknál célszerű lenne megvárni, míg a birtokba vevők kitámasszák a számukra szükséges ösvényeket, és azoknak megfelelően határozni meg és építeni ki a sétányokat – mégsem ésszerűen járunk el...

Az eddigiekből világos, hogy a politika és a tudomány együttműködését tartom szükségesnek a térfelosztás, szűkebb értelemben a járási térbeli rendszer feltárása, illetve meghatározása tárgyában is.

Meg kellene ezt próbálni, hiszen tartós, reális eredmény mindannyiunk hasznára csak valahogy így érhető el. A kezdeményezés dicsősége (annak elmaradása esetén ódiuma) a politikai szféráé...

#### IRODALOM

- Bánlaky Pál – Bokor Béla – Tóth József* (1999): A terület- és településfejlesztés társadalmi összefüggérendszer. JPTE, Pécs
- Beluszky Pál* (1987): A középszintű igazgatás és hazánk térszerkezete. MTA RKK, Pécs
- Beluszky Pál* (1999): Magyarország településföldrajza. Általános rész. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Bibó István* (1975): Közigazgatási területrendezés és az 1971. évi településhálózat-fejlesztési koncepció. MTA Igazgatótudományi Bizottsága, Budapest
- Bokor László – Marton Gergely – Szelesi Tamás – Tóth József* (szerk.) (2011): Geográfusok a Balatonért. Geographia Pannonica Nova 11., Publikon, Pécs
- Csapó Tamás – Kocsis Zsolt* (szerk.) (2006): Agglomerációk és szuburbanizálódás Magyarországon. Szombathely
- Csapó Tamás – Kocsis Zsolt* (2011): Az 1971-es Országos Településhálózat-fejlesztési Koncepció értékelése és hatásai. In print, Szombathely
- Csatári Bálint* (1996): A magyarországi kistérségek néhány jellegzetessége. Kistérségi folyamatok és a területfejlesztési politika lehetséges beavatkozási térségtípusai Magyarországon. Kecskemét
- Csefkó Ferenc* (2011): Végelszámolás. Eredmények és kudarcok az önkormányzatok két évtizedéből. Kézirat
- Csizmadia András* (1947): A község. Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet, Budapest
- Dövényi Zoltán* (szerk.) (2010): Magyarország kistájainak katasztere. II., átdolgozott és bővített kiadás, MTA FKI, Budapest
- Erdei Ferenc* (1971): Város és vidék. Szépirodalmi Kiadó, Budapest
- Erdei Ferenc* (1977): Településpolitika, közigazgatás, urbanizáció. Akadémiai Kiadó, Budapest
- Erdősi Ferenc* (2000): A kommunikáció (közlekedés – távközlés) szerepe a terület- és településfejlesztésben. VÁTI, Budapest
- Eszlár Károly* (1947): A magyar közigazgatás racionalizálásának főbb feladatai. Városi Szemle, 3–4.
- Gyenyizse Péter – Lovász György – Tóth József* (2011): A magyar településrendszer. A változó természeti környezet és társadalmi-gazdasági viszonyok hatása Magyarország településrendszerére. Geographia Pannonica Nova 10., Publikon, Pécs
- Hajdú Zoltán* (2001): Magyarország közigazgatási földrajza. Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs
- Hardi Tamás – Lados Mihály – Tóth Károly* (szerk.) (2010): Magyar–szlovák agglomeráció Pozsony környékén. Győr–Samorin
- Hencz Aurél* (1973): Területrendezési törekvések Magyarországon. Budapest
- Horváth Gyula* (2004): Dél-Szlovákia. A Kárpát-medence régiói 2., MTA RKK, Dialóg–Campus Kiadó, Budapest–Pécs

- Huszár Tibor* (1989): Bibó István. Magyar Krónika
- Kara Pál – Kilényi Géza – Kókényesi József – Verebélyi Imre* (1983): A városkörnyéki igazgatási rendszer működése. Államigazgatási Szervezési Intézet, Budapest
- Kolozsváry Vilmos – Szamel Lajos* (1950): A járások területének rendezése. Állam és Közigazgatás
- Kovács Tibor – Tóth Géza* (2003): Agglomerációk, településegységek a magyar településrendszerben. (A területbeosztás 2003. évi felülvizsgálatának eredményei.) Területi Statisztika, 4.
- Kőszegfalvi György* (2008): A területfejlesztés története Magyarországon 1945–1990 között. Imedias, Budapest–Pécs
- Krajkó Gyula* (1973): A Dél-Alföld mikroövezeteinek elhatárolása. Földrajzi Értesítő, 4.
- Lőrincz Lajos* (1981): A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest
- Magyary Zoltán* (1942): Magyar közigazgatás. Egyetemi Nyomda, Budapest
- Mező Ferenc – Dorogi Zoltán* (2011): Újra járások a közigazgatásban és Hajdú-Bihar megyében. Kézirat
- Miklós Endre* (2011): „Város és vidék”. Erdei Ferenc és Bibó István területi-társadalomszervezési elgondolásairól. Területi Statisztika, 5.
- Navracsics Tibor* (2010): A jó állam kritériumai. Magyar Nemzet, 2010. szeptember 17.
- Perczel György – Tóth József* (szerk.) (1994): Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. Egyetemi jegyzet, ELTE, Budapest
- Perczel György* (szerk.) (2003): Magyarország társadalmi-gazdasági földrajza. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest
- Prinz Gyula* (1933): A földrajz az államigazgatás szolgálatában. Földrajzi Közlemények, 4–6.
- Szigeti Ernő* (szerk.) (2001): Régió, közigazgatás, önkormányzat. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest
- Tóth József* (1964): A Dél-Alföld vonzáskörzetei. OTDK-dolgozat, kézirat, Szeged
- Tóth József* (1974): A dél-alföldi vonzásközpontok vonzásterületének elhatárolása az interurbán telefonhívások alapján. Földrajzi Értesítő, 1.
- Tóth József* (1977): Gondolatok a közép-békési centrumok koordinált fejlesztésének szükségességéről és lehetőségeiről. Békési Élet, 3.
- Tóth József* (1981): A településhálózat és a környezet kölcsönhatásának néhány elméleti és gyakorlati kérdése. Földrajzi Értesítő, 2–3.
- Tóth József* (1987): Régiók és/vagy megyék. Tér és Társadalom, 2.
- Tóth József* (1993): A térségi kommunális feladatok ellátásának szervezése és földrajzi határai. In: Önkormányzati középzsint, CIVITAS füzetek 1., FIDESZ Önkormányzati Iroda, Budapest
- Tóth József* (szerk.) (1994): A középszintű közigazgatás reformja Magyarországon. Kutatási jelentés, kézirat gyanánt. Székesfehérvár–Pécs
- Tóth József* (2004a): Tanulmányok a településföldrajz témaköréből. Pécsi Tudományegyetem, Pécs
- Tóth József* (2004b): Kell-e nekünk régió? In: Hitseker Mária – Szilágyi Zsuzsa (szerk.): Mindentudás Egyeteme, 3. kötet., Kossuth Kiadó, Budapest
- Tóth József* (2008): Térszerkezeti, népesség- és településföldrajzi tanulmányok. Imedias, Pécs
- 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozat a járások kialakításáról 2. k) pont
1886. évi XXII. törvény a községekről 31. §
1886. XXII. tc. 24. §
- 4470/1945. (VI. 10.) M.E. sz. rendelet a miniszterelnökség mellett működő Jogi Reformbizottság megszervezéséről
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és területrendezésről 5. § h) pont

*Kulcsszavak:* járás, közigazgatási reform, tértagolódás, tértagolás, egységes térfelfogás.

#### Resume

The authors review the one and a half century old history of the districts which are at the level between the municipality and the county in the Hungarian administrative system, then – in accordance with the actual administrative reform significantly influencing this level – they analyse the legality of the objective articulation of space and on the basis of the relevant professional literature they formulate their opinion, that the subjective articulation should be built upon the above. They also stress that the reform should not affect only one level, it should cover the complete system.