

CSUTORÁS GÁBOR ÁKOS

Megújuló területi közigazgatás és a statisztika

2012. május 16-án aktuális témában, *Megújuló területi közigazgatás és a statisztika* címmel rendezett konferenciát Szentendrén a Magyar Statisztikai Társaság Területi statisztikai szakosztálya, valamint a Területi Statisztika folyóirat. A délelőtti és délutáni programban két-két előadás szerepelt, végül pedig a Művészet Malomban – a *Szentendrei festők őstémái* című kiállításon – tárlatlátogatásra is lehetősége nyílt a résztvevőknek.

A konferencián *Végh Zoltán Andor*, az MST-szakosztály elnöke, a KSH Szegedi Igazgatóságának vezetője elnökölt. Bevezetőjét követően *Dietz Ferenc*, Szentendre polgármestere, országgyűlési képviselő, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének társelnöke köszöntött mindenkit, és megtiszteltetésnek nevezte, hogy e rangos szakmai konferenciát Szentendrén tartják meg. Fontosnak és aktuálisnak tartotta a témát a járásokkal kapcsolatos új jogszabályok napokban történő kidolgozása és elfogadása miatt, és kiemelte, hogy az önkormányzatoktól is új gondolkodásmódot igényelnek majd a területi közigazgatás változásai. Röviden beszélt Szentendre történetéről, a város nyitottságáról és nemzetközi kapcsolatairól, természeti szépségeiről, amelyek számos festőt és képzőművészt meghihlettek az idők során, illetve a megújult belvárosról, ami reményei szerint mind több látogatót vonz majd a településre.

A következő felszólaló *Szaló Péter*, a Belügyminisztérium területrendezési és építésügyi helyettes államtitkára, a Területi Statisztika főszerkesztője volt. Arról beszélt, hogy mennyire fontos, hogy a kormányzati döntés-előkészítés során felhasználják a területi adatokat és ezen elvárások teljesítésében a Területi Statisztikának is – amely az idő során egy belső kiadványból szakmai folyóirattá vált – nagy szerepe van. Célként jelölte meg, hogy az új arculatú folyóirat a hagyományok megőrzése mellett érdekes legyen az olvasók számára. Örömet fejezte ki, hogy a KSH vezetősége lehetővé tette a szerzői honoráriumok fizetését, illetve négy nívódíj kiosztását is a szerzőknek, amiket ezután ünnepélyesen át is adott a szerkesztőség által pontozás útján kiválasztott legjobb tanulmányokért. A 2011. év „legnívósabb tanulmányai” díjakról a folyóirat ez évi első számában már beszámolt olvasóinak.

A területi közigazgatás új eleme: a járási kormányhivatal címmel *Zöld-Nagy Viktória*, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium területi közigazgatás fejlesztéséért felelős helyettes államtitkára tartott előadást. Bevezetőjében rámutatott, hogy a közigazgatás átalakítása hazánkban a rendszerváltás óta folyamatosan napirenden van, összesen 34 ezzel kapcsolatos kormányhatározat született, jelenleg a kétharmados parlamenti többség révén pedig valódi lehetőség van a hatékony átalakításra. A társadalom elvárásai különbözőek, hiszen az ügyfél számára a gyorsaság és hatékonyság a legfontosabb, az adófizetőnek az olcsóság, míg az átlagos állampolgár elvárása a demokratikusság. Ezek között kell megtalálni az arany középút a közigazgatás megfelelő átalakításához. A kormány az átalakítást a központtal kezdte, a területi átalakítással folytatta, amikor a

kormányhivatalokba integrált 14 különböző dekoncentrált szervet, illetve a megyei önkormányzatoknak is teljesen új szerepkört jelölt ki. Jelenleg a helyi szintnél tart az átalakítás: a járások kialakításához számos előzetes munkát és egy kutatóintézeti tanulmányt használtak fel. Az átalakítás alapvető jellemzői, hogy egyfunkciós államigazgatási járások jönnek létre, nem fognak új feladatokat ellátni, hanem a meglévő feladatokat fogják más szervezetrendszerben, a meglévő humán és fizikai erőforrásokkal.

A járások kialakításának alapelveit kormányhatározat rögzítette. Az előadó kiemelte a járásszékhelytől legtávolabb eső település tekintetében érvényes 30 kilométeres szabályt, a megyehatárokhoz való igazodás követelményét, a közlekedési lehetőségek figyelembevételét, és azt, hogy a járások létrejötte ne akadályozza a településfejlődést. Utóbbi lényege, hogy az államigazgatási kiépítettség határozza meg, hogy melyik város legyen járási székhely, de ettől függetlenül lehetnek igazgatási feladatokat ellátó kirendeltségek más településeken is. A járásokról szóló keretszabályozást tartalmazó törvényről május 28-án kerül sor a zárószavazásra, ezt egészítik ki a későbbiekben kormányrendeletek. A törvény értelmében a jegyzőtől az államhoz kerülnek át kapacitások, de nem tulajdonjogi értelemben. A törvény elfogadását széles körű társadalmi egyeztetés előzte meg: 757 javaslat érkezett be, amelyekről folyamatosan egyeztetnek. A járások 2013. január 1-jétől funkcionálnak, ez egybeesik a közös önkormányzatok kialakításának és a közoktatási intézmények állami kézbe vételének időpontjával. A járási hivatalok a jegyzők államigazgatási feladatait veszik át, azokat kivéve, amik a helyi önkormányzathoz, a helyi szempontokat legjobban ismerő intézményhez kötöttek. Továbbá megkapják a különböző szakigazgatási szervek feladatait, mint például az idegenrendészeti, a gyámhatósági, vagy bizonyos szociális igazgatási tevékenységeket.

A feladatokat kormánytisztviselői jogviszonyban látja majd el – az általános jogutódlást követően – a jelenlegivel lényegében azonos munkaerő. A munka a meglévő ingatlanokban folyik majd, ezek nem kerülnek át állami tulajdonba, hanem az állam ingyenes használatbavételét kap rájuk. A járások átveszik az okmányirodai szervezetrendszert, de ügyintézési szempontból nem a járási hivatal lesz a meghatározó, mivel érvényesíteni kívánják a jelenlegi ügyintézési helyek lehetőség szerinti megtartásának elvét. A megyékben csak körülbelül 168 járás lesz, ezért míg okmányiroda jelenleg is több mint 300 van, addig 2013 őszére úgy épül ki a kormányablak-rendszer, hogy ahol jelenleg található okmányiroda, ott lesz kormányablak is. Az előadó mondanóját azon gyakorta feltett kérdés megválaszolásával zárta, hogy miként lesz olcsóbb és hatékonyabb az új rendszer, ha ugyanannyi ember, ugyanott fogja ellátni a feladatokat. Elmondása szerint az átalakítással párhuzamosan a feladatok áttekintésére, egyszerűsítésére is sor kerül, az erőteljes dereguláció következményeképpen 226 hatósági eljárás egyszerűsödik, ami garantálja a hatékonyság javulását.

A második délelőtti előadó a modern kori államigazgatási járások területlehatárolásának elméleti és módszertani kérdéseiről *Oláh Miklós*, a Balatoni Integrációs Közhasznú Nonprofit Kft. kutatásvezetője volt. Bemutatta a HÉTFA Kutatóintézet projektjét, a járások lehatárolását. Feltérképezték a mai helyzetet, rámutattak az intézményi illetékességi területek anomáliáira, miszerint az alsó középszintű igazgatás tekintetében a vidéken élők 37%-a legalább 2 székhelytelepüléshez tartozik. Bemutatták továbbá azt is, hogy a települések 48%-a több központhoz tartozik. A vizsgálat során történeti elemzéseket, európai példákat, korábbi tapasztalatokat és 17 különböző tudományokban jártas szakértő segít-

ségét használták fel. Módszertanuk tartalmazott dokumentumelemzést, szakértői interjúkat, lakossági, jegyzői, kormánytisztviselői *survey*-t, területi elemzéseket.

A vizsgálat eredményeit ismertette Oláh Miklós elmondta, hogy a járás mindig egyszerre volt végrehajtója a központi utasításoknak és összegyűjtője, közvetítője a helyi érdekeknek. A kutatás során nem ismertek meg az európai példák közül egyetlen legjobb gyakorlatot, azt tapasztalták, hogy a jó az, ha egy országban a járási rendszer a meglévő történelmi alapokon nyugszik. Megállapították, hogy ez idáig az újjászervezések mindig kudarcba fulladtak, bár a döntéshozatali többség hiányában reális lehetőség sem volt a sikerre. Ma ezzel szemben történelmi esély kínálkozik arra, hogy valóban az állampolgárok igazgatási terei jöhessenek létre az országban. Úgy találták, fontos az identitás, ezért olyan területeket kell lehatárolni, amiket az emberek használnak, ahol otthon érzik magukat, amelyeket be tudnak és adott esetben szívesen be is járnak. Így mind a kialakítás, mind pedig – a működés során felmerülő – utazási költségek alacsonyabbak lehetnek. Arra jutottak, hogy létezik az embereknek regionális identitása is, amely egyfajta „hova valóság”, az élmények, az intenzív területhasználat és helyismeret révén kialakult kötődés. A kutatási eredmények alapján az átlagos utazási hajlandóság 14 km-re tehető, megközelítőleg ennyit hajlandóak – valamilyen igazgatási ügy érdekében – otthonukból elutazni az emberek. Ezt és a költségvetési helyzetet figyelembe véve egy optimális járászám körvonalazódik, amely jelenleg 173-nál tart.

Az előadást e ponttól *Szalkai Gábor* az ELTE Regionális Tudományi Tanszékének egyetemi adjunktusa folytatta, aki a modellezés szakmai felelőse volt. Összefoglalta a járasok kialakításával kapcsolatban a megbízó által megadott feltételeket, nevezetesen, hogy azok illeszkedjenek a megyehatárokhoz, számuk 100–400 közötti legyen, illetve igény szerint bármikor változtathatók legyenek. Problémát jelentett számukra, hogy csak a 2001-es népszámlálási adatok álltak rendelkezésükre, illetve csupán a közúti kapcsolatokról voltak használható adataik, a tömegközlekedési lehetőségekről és szokásokról kevésbé. Legfontosabb alapelvnek a megközelíthetőséget tekintették, ezt követte a járasok területének arányossága. Az előadó részletesen bemutatta a kialakítás folyamatát, amely a központok listájának meghatározásával kezdődött. Ehhez négy mutatót használtak fel: a népességet, az ingázást, a nem napi szükségletet kielégítő kereskedelmi egységek elhelyezkedését és a már meglévő közfunkciókat. A központok kiválasztásánál a bibói elveket alkalmazták. A legfontosabb ezen belül az optimális megközelíthetőség volt, ehhez kapcsolódott a kilométerhatárok definiálása, illetve az, hogy mekkora legyen a legkisebb járásméret. Az előadó érdekességképpen bemutatta Besenyszög település elhelyezkedését, amelytől 18 kilométer távolságra található a legközelebbi település, így ez lényegében meghatározta a járási székhelytől való minimális távolságot. Először „hierarchikusan tesztelő” modellt alkalmaztak, vagyis a központok közül addig választottak, amíg minden egyes település valamelyik központ alá nem került. Ezt követően a „vissza-tesztelő” modellel ugyanezt visszafelé is megtették, tehát a hierarchiában elfoglalt helyzetre tekintet nélkül sorolták be a településeket központok alá. Végül pedig egyfajta hibridmodellt használtak, amelybe bizonyos korlátokat építettek be, például azt, hogy Kecskemét semmiképp ne eshessen ki mint székhely. Az elvárásokkal szemben a 30 kilométeres modell bizonyult a legmegfelelőbbnek, amely alapján 160 járás jött létre. További finomítások voltak azonban szükségesek, mivel a modell alapján eredetileg 119 telepü-

léstől 30 kilométernél messzebbre, 8 településtől pedig 40 kilométernél is távolabb esett a járási székhely.

A délutáni első előadó *Rudan Pál*, a VÁTI Dokumentációs Központjának vezetője volt, aki először az országos területfejlesztési és területrendezési információs rendszert (TeIR) mutatta be a konferencia résztvevőinek. Elmondta, hogy a VÁTI feladatkörébe tartozik az Új Széchenyi terv (EKOP, ÁROP, ROP¹) és különböző európai uniós együttműködési programok ellátása adatokkal. Röviden vázolta a TeIR-rendszer jogszabályi kereteit, illetve feladatait, megemlítette közülük az információszolgáltatás különböző lehetőségeit.

A TeIR-rendszer széles körű statisztikai és térképi adattartalommal bír és támogatja egyedi és elemi adatok elemzését azzal a céllal, hogy az információk bárki számára hozzáférhetőek legyenek. Ennek megfelelően vannak nyilvános és regisztrációhoz kötött alkalmazásai. A nyilvános alkalmazások közé tartoznak például a metaadat-kereső, a tematikus térképek, az idősoros elemző, a kistérségi információs modul, vagy az országos rendezési tervkataszter. Regisztrációhoz kötött alkalmazás a települési adatgyűjtő, az interaktív elemző, valamint a szociális ágazati információs rendszer.

Különböző hozzáféréseket biztosítanak: a közigazgatási szervek számára például teljes körű térítésmentes, a felsőoktatási hallgatóknak térítésmentes szűkített hozzáférést, illetve térítés ellenében bárki teljes körűen használhatja az alkalmazásokat. Rudan Pál előadásából ezután bővebben is betekintést nyerhettünk a különböző alkalmazásokba. A szabadszöveges metaadat-kereső lényegében arra ad választ, hogy rendelkezésre áll-e egy bizonyos keresett adat. Az „intézmények illetékessége” segítségével megtudhatjuk, hogy adott településről mennyit kell utazni egy igazgatási ügy intézéséhez, milyen területet fed le egy közigazgatási szolgáltatás. Az országos rendezési tervkataszterben a keresett településre vonatkozóan az összes rendezési eszközt el lehet érni. Az idősoros elemzővel bármely két adat összehasonlítható időben, míg az interaktív elemző segítségével tulajdonképpen bármit párosítani lehet bármivel, vizsgálható egyik adatbázis adata egy másik adatbázis adatával összefüggésben és mindez térképre is ráhívható. Az előadó kért mindenkit, hogy éljen a lehetőséggel, használja a TeIR-rendszert, a továbbiakban pedig az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszert (ÉTDR) ismertette. A tervek szerint 2013-tól ez kötelezően működő szolgáltatás lesz, az építési engedélyezési folyamat minden résztvevője számára használandó eszköz, lehetővé teszi az egész folyamat elektronikus kezelését. Változás következik be az eljárásban, miszerint az engedélyre vonatkozó kérelmet elektronikusan lehet majd benyújtani a kormányablaknál vagy a járási hivatalnál, amennyiben az építésügy területe oda fog tartozni. A cél a folyamat teljes elektronizálása, ami 15–20%-kal gyorsítaná az eljárást, illetve csökkentené az adminisztrációt. Az előkészítésen és a tervezés első fázisán már túl vannak, a tesztrendszer várhatóan már ősszel működni fog és 2013. január 1-jétől megkezdődik az éles működés.

Utolsó előadóként *Lengyel Györgyöt*, a Központi Statisztikai Hivatal főosztályvezető-helyettesét hallgathattuk meg a *Területi vagy vidékfejlesztési statisztika?* kérdése kap-

¹ EKOP: elektronikus közigazgatás operatív program. ÁROP: államreform operatív program. ROP: regionális operatív programok.

csán. Az előadó kifejtette: ő maga sem tudja igazából a választ, hiszen a kettő között igen szoros a kapcsolat, sok az azonosság. Mindkettőnél nagy szerepe van a különböző térinformatikai alkalmazásoknak. A vidékfejlesztési statisztika a vidék gazdasági, társadalmi fejlettségéről, annak változásairól ad képet. Az erre vonatkozó európai uniós rendeletben szerepelnek a célkitűzések és hogy milyen mutatókat kell használniuk. Ilyenek a forrás-, a teljesítmény-, az eredmény-, a hatás- és kiindulási mutatók, amelyeket az előadó részletebben is bemutatott. Feladataik közt az adatszolgáltatás szerepel, illetve amennyiben van rá lehetőségük, módszertani fejlesztéssel is foglalkoznak. Az adatszolgáltatást az Eurostat felé kell teljesíteniük megyei szintű adatokkal, mély bontásban. A vizsgálatokhoz a megye mint területi egység nem tökéletesen alkalmas, hiszen minden megyében van nagyváros, amely nyilvánvalóan nem nevezhető vidéki területnek. Mivel a vidékfejlesztési statisztika nem rendelkezik önálló adatgyűjtéssel, különböző szakfőosztályokat kérnek fel az adatok biztosítására, majd azokat táblába rendezik és minősítik aszerint, hogy mennyire megbízhatók. Ezen kívül részt vesznek tagországi feladatokban, a vidékfejlesztési program kidolgozásában, mutatókat állítanak elő a stratégiai tervről szóló jelentéshez.

A módszertani fejlesztések kapcsán a „vidéki térség” fogalmának meghatározásával foglalkoztak, illetve azzal, hogy milyen mutatók lehetnek ténylegesen alkalmasak a vidékfejlesztési statisztika számára. Egy általuk jónak ítélt mutatót be is mutatott példaként az előadó, a munkanélküli férfiak arányát a gazdaságilag aktív férfiak arányához viszonyítva. Elmondása szerint foglalkoztak a kistérségi GDP-mutató előállításával is, azt azonban egyelőre nem sikerült tökéletesíteni. Előadását azzal fejezte be, hogy ezek után minden résztvevő maga döntse el, vidék vagy területfejlesztési statisztikáról beszélhetünk.

A szakmai program befejezéseként a résztvevők kérdéseit, hozzászólásait követően *Végh Zoltán Andor* méltatta az előadók érdekes és informatív prezentációit, megköszönte a részvételt és azzal a gondolattal zárta a konferenciát, hogy rengeteg hasznos információval lehettek gazdagabbak a jelenlévők.