

TERÜLETI VÁLTOZÁSOK HELYI SZINTEN

Az önkormányzati különválások környezeti és politikai tényezői*

Paweł Swianiewicz

(Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych,
Katedra Rozwoju i Polityki Lokalnej)

Dobos Gábor

(TK Politikatudományi Intézet; NKE EJKK Politika- és Államelméleti Kutatóintézet)

A tanulmány beérkezett: 2020. június 22., opponálás: 2020. július 1–28., véglegesítve: 2020. október 7.

ÖSSZEFOGLALÓ

Amíg az önkormányzatok egyesítése viszonylag széles körben kutatott jelenség, egy másik irányú területi átalakulás, az önkormányzati különválások elméleti és empirikus elemzése szinte teljes egészében hiányzik a szakirodalomból. A tanulmány célkitűzése kettős. Elsőként az önkormányzati különválások vizsgálatának elméleti megalapozását adjuk, írásunk arra keresi a választ, hogy milyen tényezők hatnak a különválási kezdeményezések megjelenésére, illetve mi befolyásolja a kezdeményezések sikerességét. E kérdések mentén azonosítjuk és rendszerezzük a különválásokat befolyásoló környezeti és politikai tényezőket. Ezután az elméleti keretből kiindulva az 1990 és 2019 között Magyarországon lezajlott közel száz önkormányzati különválást vizsgáljuk. A magyar eset elemzése egyfelől lehetővé teszi az általunk vázolt modell gyakorlati tesztelését, másfelől a modell segítségével felrajzolhatóvá válik a magyarországi önkormányzati különválások dinamikája.

Kulcsszavak: helyi önkormányzat ■ településegysítés ■ különválás ■ leválás ■ új település

Az elmúlt húsz évet tekintve az európai helyi önkormányzatok térképe közel sem mondható változatlan. A változások nagy része az önkormányzatok egyesítése („amalgamation”) nyomán a területi konszolidáció irányába ható elmozdulás. Az összevonásokkal foglalkozó szakirodalom széleskörűnek mondható (lásd például Baldersheim–Rose, 2010; Swianiewicz, 2010 és 2018), még ha nem is alakult ki konszenzus arról, hogy az összevonások miként hatnak a helyi feladatellátás költségeire, illetve kapacitásaira, vagy éppen a helyi

* A tanulmány a *Territorial Reforms in Europe – Comparative Perspective* című kutatási projekt eredményei alapján készült. A kutatást a lengyel Nemzeti Tudományos Központ (Narodowe Centrum Nauki) támogatta (támogatási azonosító: 2017/26/M/HS5/00152).

demokráciára. Számos olyan publikáció jelent meg, amelyek egyedi esetekkel foglalkozó elemzések meta-analízisével általánosabb következtetések levonására vállalkoznak (például Chatry–Hulbert, 2017; Drew et al., 2019; Ebinger et al., 2019; Gendźwił et al., 2020; Tavares, 2018; McDonnell, 2019). Ezek a tanulmányok ugyanakkor teljesen figyelmen kívül hagyják azt a tényt, hogy az önkormányzategyesítés¹ nem az egyetlen olyan folyamat, amely az önkormányzatok határait érinti. Az elmúlt időszakban a helyi önkormányzatok száma Európa számos országában növekedett (1. táblázat), településrészek váltak ki a korábban őket is magukba foglaló területi, adminisztratív egységekből és váltak önállóvá. Mégis, az ilyen típusú területi változásokkal foglalkozó munkák szinte teljes mértékben hiányoznak az empirikus kutatást végző társadalomtudományi munkákból.² Amíg az egyesítések útján zajló területi reformokkal (és azok következményeivel) foglalkozó irodalmak száma több százra rúg, alig egy tucat olyan munka van, amely az önkormányzatok különválását vizsgálja: néhány tanulmány a különválások okait és folyamatát elemzi Svédországban (Brink, 2004; Erlingsson, 2005), illetve Kanadában (Tanguay–Wihry, 2008), további négy pedig az újonnan létrejött önkormányzatok gazdasági teljesítményével és helyi demokráciájával foglalkozik – Dollery és társai (2011) illetve Drew és Dollery (2014) Ausztrália, Lima és társai (2018) Brazília, Swianiewicz és Łukomska (2019) pedig Lengyelország esetében.

1. táblázat. Az önkormányzatok számának relatív változása Európában (1990 = 100)

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Albánia	100	100	100	99,7	99,7	99,7	16,3
Ausztria	100	101	101	101	101	101	101
Belgium	100	100	100	100	100	100	100
Bulgária	100	91,4	93,9	94,6	94,6	94,6	94,6
Ciprus	100	100	100	100	99,7	99,7	100
Csehország	100	152	152	153	152	152	153
Dánia	100	100	100	100	98,2	35,6	35,6
Egyesült Királyság	100	100	86,5	86,7	86,7	80,4	80,2
Észtország	100	99,6	96,9	94,5	89	88,6	83,5
Finnország	100	98,9	98,3	97,4	93,7	74,3	69,6
Franciaország	100	99,9	100	100	100	100	100
Görögország	100	99,9	17,4	17,4	17,5	17,5	5,49
Grúzia	100	100	100	100	6,87	6,87	7,07
Hollandia	100	94,6	81,5	73,8	68,2	64,1	60
Horvátország	100	290	317	320	323	323	323

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Írország	100	101	101	101	101	101	27,4
Izland	100	91,5	75,6	52,6	41,8	36,2	34,7
Lengyelország	100	104	104	105	104	104	104
Lettország	100	99,1	98,8	95,6	92	20,6	20,8
Liechtenstein	100	100	100	100	100	100	100
Litvánia	100	100	100	103	103	103	103
Luxemburg	100	100	100	100	98,3	98,3	89,8
Macedónia	100	100	362	362	235	235	235
Magyarország	100	102	102	102	103	103	103
Málta	100	100	101	101	101	101	101
Moldova	100	100	100	67,7	93,6	93,6	93,6
Montenegró	100	100	100	100	100	100	110
Németország	100	99,6	88,8	83,2	76,5	74,4	69,1
Norvégia	100	97,1	97,1	97,1	96,7	96	95,5
Olaszország	100	100	100	100	100	100	99,7
Portugália	100	100	101	101	101	101	101
Románia	100	100	100	101	108	108	108
Spanyolország	100	100	100	100	100	109	100
Svájc	100	100	100	98,7	98,7	93,6	85,2
Svédország	100	101	101	102	102	102	102
Szerbia	100	100	100	100	100	100	100
Szlovákia	100	101	102	102	102	102	102
Szlovénia	100	255	327	329	356	356	360
Törökország	100	134	157	157	157	144	68,5
Ukrajna	100	107	109	110	110	110	110

Megjegyzés: dőlt betűs kiemeléssel szerepelnek az országok, amelyek esetében az önkormányzatok száma 1990 és 2014 között növekedett.

Forrás: Swianiewicz et al. (2017: 12–13.)

Mi lehet az oka annak, hogy az önkormányzatok különválása³ ennyire alul-kutatott az önkormányzategyesítésekhez képest? Egy lehetséges indok, hogy a különválások – az összevonásokkal ellentétben – általában nem a központi kormányzat tudatos politikájának, hanem a helyi politikai elit és a helyi közösség alulról felfelé irányuló nyomásának eredményeként zajlanak le. A kormányzati politika hatásait elemző kutatók így szívesebben foglalkoznak az összeolvadásokkal, mint a különválásokkal, amelyeket átfogó közpolitikai programok helyett egyéni, alulról jövő kezdeményezések jellemeznek.

Miért gondoljuk mégis azt, hogy az önkormányzati különválások elemzésre érdemesek? Elméleti szempontból azért fontos ez a téma, mert feltételezhető, hogy a különválások következményei tükröképei az önkormányzategyesítések hatásainak, azaz például ha elfogadjuk, hogy az egyesítések hatására az adminisztratív költségek csökkennek, egy ezzel ellentétes folyamat eredményeként a helyi önkormányzatok adminisztratív terheinek növekednie kell. Ha igazolható ez a „tükrőhatás”, az erősíti azt a feltételezést, miszerint az önkormányzatok mérete és teljesítménye között kapcsolat áll fenn. Ha nincs ilyen hatás, az azt jelentheti, hogy más tényezők hatnak az önkormányzati működésre, így például a területi reformok végrehajtásának folyamata. A különválások elemzése az elméleti megfontolások mellett gyakorlati jelentőséggel is bír a területi reformok kutatói számára is, mivel több kutatási eredmény is arra utal, hogy a különválási kezdeményezések gyakran az önkormányzategyesítési reformokra adott reakciók (Brink, 2004; Drew–Dollery, 2014; Tanguay–Wihry, 2008). Kelet-Közép-Európa országaiban (például Csehországban, Szlovákiában, vagy éppen Magyarországon) a kilencvenes évek elején nagy számban zajlottak le önkormányzati különválások, amelyek a kommunista rezsimiek által végrehajtott erőszakos településegysítésekre adott válaszként értelmezhetők (Illner, 2010): az 1989–1990-es demokratikus átmenetek lehetővé tették az „elnyomott” helyi közösségek számára, hogy visszanyerjék saját maguk kormányzásának jogát. Ugyanakkor, a rendszerváltó országokban az első éveket követően is jöttek létre új települések különválási folyamatok révén, és ezeket nem kezelhetjük a kommunista rezsim településösszevonásaira adott reakcióként. Ahhoz, hogy értelmezni tudjuk ezt a „második hullámot”, illetve általában a különválások természetét, ismernünk kell az őket befolyásoló tényezőket.

Az alábbiakban arra vállalkozunk, hogy ezeket a tényezőket feltérképezzük. A tanulmány célkitűzése kettős: egyrészt elméleti szempontból körbejárni a különválások kérdését, összegyűjteni és rendszerezni azok lehetséges kiváltó okait, illetve a különválási kezdeményezések sikerességét befolyásoló tényezőket, másrészt empirikusan elemezni ezeket az okokat és tényezőket a magyarországi önkormányzati különválásokon keresztül.

AZ ÖNKORMÁNYZATI KÜLÖNVÁLÁSOKAT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A települési különválásokat befolyásoló tényezők meghatározását két kérdés mentén végezhetjük el. Az első kérdés arra vonatkozik, hogy mi befolyásolja egy különválási kezdeményezés megjelenését egy adott településen, míg a második arra, hogy mi befolyásolja egy kezdeményezés sikerességének valószínűségét. A két kérdés természetesen nem választható el teljesen egymástól, mert például egy különválási kezdeményezés megjelenését ösztönözheti (vagy

éppen gátolhatja) az, hogy a potenciális kezdeményező miként ítéli meg a különválás esélyeit.

1. ábra. Az önkormányzati különválásokra ható tényezők modellje



Forrás: saját szerkesztés

A két kérdésből levezetett modellben (1. ábra) elhelyezhetőek azok a tényezők, amelyek stimulálhatják vagy gátolhatják a különválási folyamatokat. A különválások egyik meghatározó tényezője az intézményi, jogi struktúra, illetve a központi kormányzat közpolitikai stratégiája, mivel a helyi önkormányzatok szubszuverén entitások, így egy sikeres különválásnak előfeltétele a központi kormányzat jóváhagyása. A különválásokra hathatnak emellett olyan környezeti tényezők, amelyek a különválási szándék materializálódását ösztönözhetik, valamint a helyi politikai élet sajátosságaiból fakadó politikai tényezők. Amíg az intézményi berendezkedés a politikai rendszer országos szintjén hat a különválásokra, addig a környezeti tényezők és a helyi politikai tényezők az önkormányzatok szintjén jelentkeznek. Az alábbiakban röviden elemezzük a modell elemeit és azok egymáshoz való viszonyát.

Országos szint – intézményi berendezkedés

Az intézményi berendezkedés – mint a települési különválást befolyásoló tényező – vizsgálatakor több szempontot is figyelembe kell venni:

- Miként vannak meghatározva az önkormányzatok az adott országban? Az összevonásokat és különválásokat leginkább gátló intézményi tényező, ha az önkormányzatok listája/száma az alkotmányban rögzített

- (bár ez a megoldás a helyi szint esetében ritka, inkább a regionális szintű intézményrendszer esetében szokták alkalmazni). A különválaszi kezdeményezések szempontjából egyszerűbb eset, ha az önkormányzatok listáját/számát törvényben rögzítik. Számos esetben viszont – így például Lengyelország, vagy Magyarország esetében – az önkormányzatok számának változtatásához nem szükséges a törvényhozás jóváhagyása.
- Miként vannak szabályozva a különválasok szükséges és elégséges feltételei? Egyes országokban például a különválaszi kezdeményezésekről szóló népszavazások kötelező érvényűek a központi kormányzatra nézve, míg más országokban – így Magyarországon is – a különválasról szóló népszavazások konzultatív jellegűek. Fontos kérdés továbbá, hogy az újonnan létrejött önkormányzatoknak milyen kritériumoknak (például népességszám, közszolgáltatások megléte stb.) kell megfelelnie.
 - Miként van meghatározva a különválasról való konzultációban/népszavazáson résztvevők köre – a teljes érintett település, vagy csak a különválni szándékozó településrész lakói vehetnek-e részt a döntésben? Ez a kérdés sok esetben alulszabályozott, így a konzultációkat szervező (gyakran a központi kormányzat) kezében van az erről való döntés – a különválaszi kezdeményezés eredményességét pedig értelemszerűen befolyásolhatja, hogy a résztvevők körét az előbbi vagy az utóbbi módon jelöljük ki.

A különválasok szabályozását tekintve Kelet-Közép-Európa számos országa esetében három, világosan elkülönülő szakaszt figyelhetünk meg (2. táblázat). Az első szakasz az 1990-es évek első felének a demokratikus átmeneteihez (és az erőteljes decentralizációs folyamatokhoz) kapcsolódik: a kommunista rezsimok településösszevonási reformjaira adott reakcióként az önkormányzatok száma rohamosan nőtt, a központi kormányzatok pedig nem avatkoztak be a folyamatba, mivel a különválasok akadályozását a demokrácia és a helyi autonómia megsértéseként lehetett értelmezni. E folyamat nyilván (a posztkommunista átmenethez kapcsolódóan) endogén jellegű, de érdemes megjegyezni, hogy beleillik egy általános európai trendbe is. Erlingsson és társai (2015) szerint az 1990-es évek elején általános nézet volt, hogy a nagy adminisztratív, strukturális reformok ideje lejárt (erről lásd még: Marcou, 1993), és a folyamat ellenkező irányba indult el.⁴ Az 1990-es évek második felétől a XXI. század első éveig tartó második szakaszban a különválasok iránti igény fokozatosan csökkent, a kezdeményezések száma visszaesett, de a jogi szabályozás továbbra is liberális maradt, nem emelt jelentős akadályokat a különválasok elé. Végül a harmadik fázisban a területi fragmentáció negatív hatásait szem előtt tartva a központi kormányzatok szigorúbb szabályokat állítottak a különválaszi kezdeményezések elé, amik számára egyre nagyobb kihívást jelentett az új kritériumoknak való megfelelés. Így egyes országokban (például Szlovákia és Ma-

gyarország esetében) új különválási kezdeményezések végrehajtása szinte lehetetlenné vált.

2. táblázat. Az önkormányzatok számának növekedése néhány kelet-közép-európai országban

Ország	A helyi önkormányzatok száma 1990-ben	Az újonnan létrejött önkormányzatok száma:				A szabályozás változásának éve
		1990–1994*	1995–2000	2001–2009	2010–2018	
Bulgária	274	0	6	2	1	1998
Csehország	4100	2130	25	11	4	2000, 2003
Magyarország	1586	1563	9	18	3	2013
Románia	2948	2	5	229	1	2001-2003, 2007
Szlovákia	2669	196	44	8	0	2002
Szlovénia	62	85	45	18	2	2010

* Az önkormányzatok számának változása alapján becsült adat.

Forrás: „Territorial Reforms in Europe – Comparative Perspective” által gyűjtött adatok

Helyi szint

Modellünkben két helyi szintű tényező szerepel, amely a különválásokat stimulálhatja:

- a környezeti hatások összessége, amelyek adott helyzetben ösztönözhetik a különválási kezdeményezések megjelenését;
- a helyi politikai aréna szereplőinek attitűdjei. Általánosságban, a politikai szereplőket négy csoportra oszthatjuk: (a) a különválást kezdeményező településrész politikusai (helyi képviselők, településrészt vezetők, helyi választásokon induló jelöltek); (b) annak a helyi önkormányzatnak a vezető politikusai (polgármester, képviselők), amelyből az adott településrész különválni szándékozik; (c) a központi szint politikusai (befolyásos parlamenti képviselők, kormányzati szereplők), akik érdekeltek a különválási folyamat elősegítésében vagy éppen a status quo megőrzésében (például mert az adott településrészről származnak, vagy mert annak egyéni választókerületi képviselői); (d) a település helyi társadalma, ahol a különválási kezdeményezés megjelenik.

A környezeti és politikai tényezők természetesen nem egyértelműen szétválaszthatók: a különválásokat ösztönző környezeti tényezőket befolyásolhatja a politikai szereplők viselkedése és attitűdjei. A felosztásunk összhangban van Erlingsson (2005) modelljével, aki a különválási kezdeményezések három lehetséges ösztönzőjét azonosítja: gazdasági, kulturális és politikai nyomás.

Tanulmányunkban az első kettőt a környezeti tényezőkkel azonosítjuk, utóbbi a politikai tényezőkkel.

(1) Környezet – gazdasági tényezők: A gazdasági nyomás két fő formáját különböztethetjük meg. Közülük az első a gazdagok különválásaként jellemezhető. Erlingsson (2005) és Brink (2004) munkái alapján egy település gazdag része még akkor is érdekelt lehet a különválás kezdeményezésében, ha a településen egyébként nagyon erős pénzügyi kiegyenlítő mechanizmusok működnek. Brink (2004) szerint ilyenkor a gazdagabb településrész azért szeretne önálló költségvetést, mert úgy érzi, hogy neki kell hozzájárulnia a szegényebb településrész infrastruktúrájának és közszolgáltatásainak fejlesztéséhez. A szerző svéd esetek empirikus elemzése során arra jutott, hogy minél gazdagabb egy településrész, annál jobban érdekelt a különválásban. Erlingsson (2005) szerint ezzel szemben a különválási kezdeményezések megjelenésének valószínűsége akkor nagyobb, ha a két településrész között nem túl nagy a gazdasági különbség – ellenkező esetben a különválási szándékot nem tekintenék legitimnek a túlzott területi egyenlőtlenség okán, amely nem elfogadott az (északi) politikai kultúrában. Ezt az érvelést követve feltételezhető, hogy a gazdagok különválásának valószínűsége a kelet-közép-európai térségben még nagyobb lehet. Egyrészt azért, mert a különbségek elfogadottsága nagyobb, mint Skandinávia esetében, így a településrészek közti nagy különbség nem delegitimizálja a különválási törekvést, másrészt a pénzügyi kiegyenlítési törekvések sokkal kevésbé radikálisak, mint az északi országokban, így egy különválás potenciális pénzügyi hozadéka sokkal nagyobb lehet.

A gazdasági alapon való érvelés másik formája ahhoz kapcsolódik, hogy a különválni akaró településrész úgy érzi, hogy a másik településrész kizsákmányolja (kizsákmányolja) és kolonizálja. Értelemszerűen az első és a második érvelés összekapcsolódhat (a gazdagabb településrész úgy érzi, kizsákmányolja a kevésbé tehetőst), de e második esetben az objektív tényezők helyett annak szubjektív érzete a fontosabb, hogy az önkormányzat közpolitikai preferenciái nem esnek egybe az érintett településrész érdekeivel, annak igényeit figyelmen kívül hagyják. A gazdasági nyomás ezen formája tehát az egyes településrészek szétartó érdekeiből, végső soron a helyi közösség területi, társadalmi és gazdasági heterogenitásából fakad. Ennek eredménye az a szubjektív érzés, hogy az adott településrészt a „központ” marginalizálja. Az ilyen jellegű centrifugális erők megjelenésének esélye különösen nagy akkor, ha az adott településrész sokkal kisebb, mint a település többi része, ekkor ugyanis a politikai képviselők az önkormányzaton belül túl kicsit ahhoz, hogy hatékonyan tudja érvényesíteni a saját érdekeit. A marginalizáltság érzése erős lehet továbbá akkor is, ha a településrész földrajzi értelemben távol van az önkormányzat többi részétől – ilyenkor a szolgáltatásokhoz való fizikai hozzáférés prob-

lémája erősítheti ezt az érzést, illetve azt a várakozást, hogy a különválással jobban fejlődhetnek a helyi közszolgáltatások.

Svéd esetek elemzése (lásd Erlingsson, 2005) arra utal, hogy a kihasznált-ság érzete olyan önkormányzatok esetében jellemző, amelyek nem rendelkeznek „természetes központtal”, azaz nincs olyan egység, amely sokkal nagyobb méretű lenne a település többi részénél. Másrészt előfordulhat akkor is, ha például egy városi terület dominálja a rurális egységeket, vagy ha egy periferián lévő kerület úgy érzi, a központi területekre koncentráló városháza magára hagyta. Végül egy ezzel ellentétes helyzet is elképzelhető: a központi egység is érezheti magát kizsákmányoltnak, ha a környező területek koalícióba rendeződnek vele szemben a képviselő-testületben (lásd a lengyel Stoczek Łukowski különválásának esetét 1998-ban – Swianiewicz et al., 2018).

(2) *Környezet – kulturális/identitás* tényezők: A kulturális nyomás abból az általános meggyőződésből fakadhat, hogy a határokat nem megfelelően húzták meg, azaz a történelmi és kulturális szempontból azonos területeket külön választották vagy különböző történelmi régiókat olvasztottak egybe. A svéd önkormányzat-egyesítési reformok például Walter Christaller „központi helyek” elméletéből indultak ki, amikor „természetes” városi központokat és hozzájuk kapcsolódó régiókat próbáltak azonosítani (Erlingsson, 2005) – amikor azonban egy területen két, hasonló méretű és gazdasági fontosságú potenciális központot lehetett azonosítani, ezt a logikát nem tudták alkalmazni. Ilyenkor a reform megalkotói „társadalmi mérnökökként” mesterségesen választották ki, hogy melyik legyen az új, egyesített helyi önkormányzat központja. Az ilyen esetek a későbbiekben a különválási kezdeményezések melegágyai lehettek.

A kulturális nyomás speciális esete, amikor az adott településrészen él a korábbi, autonóm önkormányzatiság emléke. Ennek hatása különösen akkor lehet erős, ha az önállóság elvesztését eredményező önkormányzategyesítés felülről jövő nyomás következménye, és amelyet a településrész kényszerként él meg, illetve ha az adott terület jelentős történelmi múltra tekint vissza, és a helyi közösség emlékezetében él még a „dicső múlt” emléke.

Végül a kulturális és társadalmi nyomás származhat az állampolgárok és a képviselők közötti távolságból is, amely értelmezhető fizikai (földrajzi) és szociológiai távolságként is. Ez a tényező különösen hangsúlyos lehet a népes-ségüket és területüket tekintve nagy önkormányzatok esetében.

(3) *Politikai tényezők*: A politikai nyomás inkább a szereplők viselkedéséhez kapcsolódik, kevésbé ahhoz a környezethez, amelyben a különválás zajlik, habár a kettő közötti határ nem húzható meg élesen.

Erlingsson (2005) szerint a különválási folyamatok gyakran egy adott politikai párt érdekeit szolgálják, tipikusan akkor, ha egy ellenzékben lévő párt a kormányzó pártnál gyengébb a teljes önkormányzat tekintetében, de na-

gyobb támogatottságot élvez azon a településrészen, amely ki szeretne válni – az ilyen esetekben a hatalmon lévő párt általában ellenzi a különválást. Abban az esetben viszont, ha a kormányzó párt kis többséggel bír, egy különválás adott esetben erősítheti is a pozícióit, ha a különválás után megmaradt területeken nagyobb többséget képes elérni. Érdeemes megjegyezni azonban, hogy a kelet-közép-európai országok esetében ez a pártos logika kevésbé tűnik relevánsnak, mivel a politikai pártok helyi szinten általában kisebb jelentőséggel bírnak.

A következő fontos tényező a helyi közösség különválással kapcsolatos attitűdjeiből fakad. Értelemszerűen jelentőséggel bír, ha egy különválási kezdeményezést nem kizárólag a politikai elit figyelme övez, hanem az állampolgárok elkötelezett támogatása is. Fontos hangsúlyozni, hogy egy különválásra nem egyedül annak a területnek a helyi közössége lehet hatással, amelyik kezdeményezi a különválást, de az a helyi közösség is, amelyik az elhagyni kívánt területhez tartozik: nagyobb a kezdeményezés sikerességének valószínűsége, ha ezek az állampolgárok nem foglalkoznak a különválással, mint abban az esetben, ha félnek a különválás hatásaitól és ellenzik azt. Ez utóbbi főleg abban az esetben fordulhat elő, ha a különválni akaró településrész módosabb, és a területi változás csökkenti az önkormányzat helyi közszolgáltatásnyújtási kapacitásait. Összességében a helyi közösség különválással kapcsolatos attitűdjei hatással lehetnek a politikai elitre a különválási kezdeményezés megfogalmazódása (helyi elit) és a területi változás elfogadása (központi kormányzat politikusai) tekintetében is.

Végül de nem utolsósorban, a központi kormányzat különválásokkal kapcsolatos attitűdje is hathat a helyi politika szintjén: ha a központi kormányzat határozottan ellenzi a területi fragmentálódást, a helyi különválási kezdeményezések mindaddig szunnyadhatnak, amíg a körülmények nem válnak kedvezőbbé, mivel a potenciális kezdeményezők nem fognak eleve kudarcra ítélt akciót indítani. Ilyen helyzetben megnőhet a központi szint politikusainak szerepe is: eredményes stratégia lehet, ha a kezdeményezők találnak olyan országos szintű politikust, aki patronálja a különválási kezdeményezést (lásd Swianiewicz et al., 2018).

Értelmezésünkben tehát az önkormányzati különválások megjelenését és megvalósulását a fent ismertetett környezeti és politikai tényezők befolyásolják, amelyek jelentkeznek a politikai rendszer országos és helyi szintjein is. Az alábbiakban arra vállalkozunk, hogy ezeket a tényezőket empirikusan is megvizsgáljuk, a magyar önkormányzati különválások esetén keresztül. Elsőként röviden ismertetjük a magyar különválások történetét és főbb jellemzőit, majd feltérképezzük a különválások környezeti és politikai tényezőit.

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI KÜLÖNVÁLÁSOK ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

Míg a rendszerváltást követően egyetlen településegyesítés⁵ sem történt Magyarországon, az ezzel ellentétes irányú területi változások gyakoriak voltak: 1990 és 2019 között közel száz települési különválás zajlott le.

Ahogy Kelet-Közép-Európa számos országa esetében, a rendszerváltást követő területi fragmentálódás Magyarországon is a kommunista éra erősza-
kos területi konszolidációs reformjaira adott reakcióként értelmezhető (Swie-
newicz, 2002: 1.). A hierarchikus, szovjet típusú tanácsrendszerben helyi szin-
ten 1950 és 1990 között több hullámban hoztak létre közös tanácsokat (3. *táb-
lázat*), amelyek választott szervekként a helyi szint formális alapegységei voltak
– bár a tényleges hatalom a végrehajtó bizottságok kezében koncentrálódott (Pálné, 2008: 123.).

3. táblázat. A települések és helyi tanácsok számának változása
Magyarországon (1950–1990)

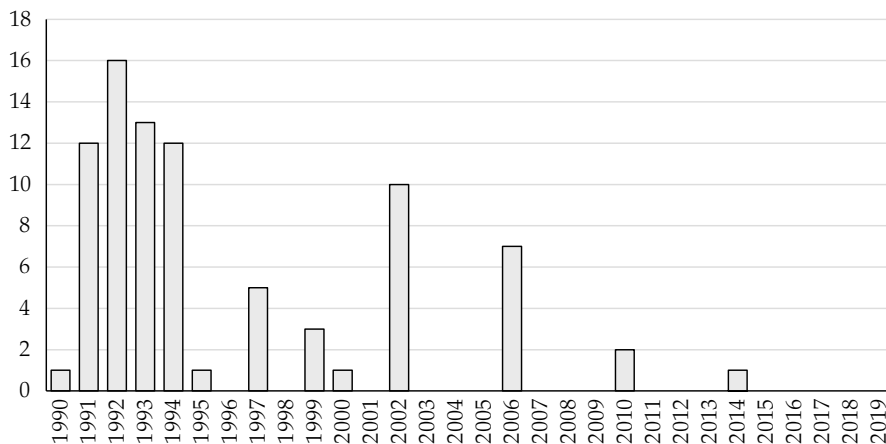
Év	Települések száma	Helyi tanácsok száma
1950	3229	3032
1960	3273	3087
1970	3244	2294
1975	3183	1711
1980	3122	1525
1985	3064	1486
1990	3070	1586

Forrás: Bekényi–Pajor (2002: 544–545.)

A rendszerváltás során a törvényhozók a helyi kormányzás demokratikus aspektusait helyezték előtérbe a hatékony működés helyett (Bekényi–Pajor, 2002: 547.), aminek hatására egyrészt az „egy település – egy önkormányzat” elvének alkalmazásával 1990-ben megduplázódott az önkormányzatok száma, másrészt az önálló település alakítására vonatkozó szabályozás nem gördített akadályokat a további fragmentálódás elé. Emiatt a helyi szint rendszerváltás-
kor lezajló szétaprózódását a kilencvenes évek első felében számos különválás
követte (2. *ábra*). A magyarországi különválások közel kétharmada (64 száza-
lék) az első kormányzati ciklushoz (1990–1994) köthető. Ezek egyértelműen a
kommunista rendszer bukása utáni visszarendeződésként értelmezhetők, min-
den régi-új település a korábbi településegyesítés megszüntetésének eredmé-
nyeként jött létre. Ebben az időszakban 11 olyan különválás is történt, amely-
nek során az anyatelepülés megszűnt létezni, és két vagy több új településre
szakadt (lásd például Mázaszászvár megszűnését, illetve Máza és Szászvár

települések „újjászületését” 1991-ben). Ilyen jellegű – az anyatelepülés megszűnésével járó – különválásra 1994-et követően nem került sor.

2. ábra. Önkormányzati különválások Magyarországon (1990–2019)



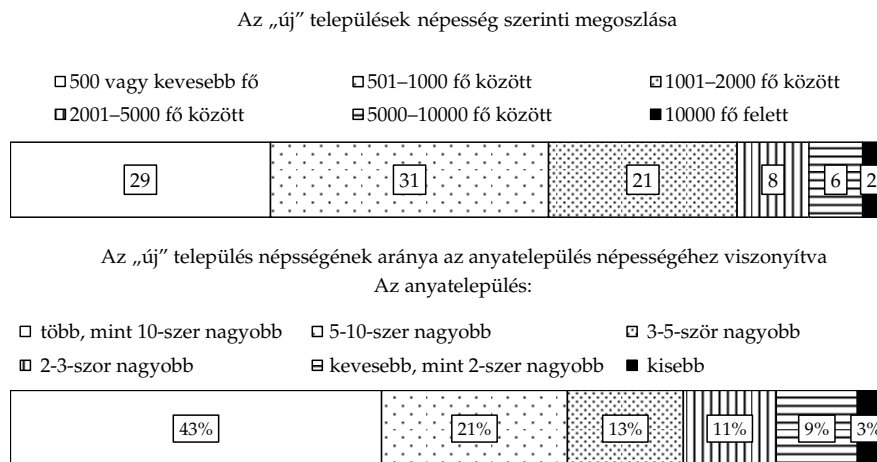
Forrás: saját gyűjtés a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

Az első időszakot követően a települési különválások száma egyre csökkent. A 2. ábra adatai kapcsán érdemes megjegyezni, hogy 2002-től a különválási folyamatok formálisan az önkormányzati választások időpontjával zárultak le, így az esetek a választási évekre koncentrálnak – mindazonáltal a csökkenő tendencia egyértelműen látható. Dacára annak, hogy 2019-ben tartottak önkormányzati választást, az utóbbi években nem történt különválás Magyarországon. Ennek oka természetesen az is lehet, hogy a helyi közösségekben nem merült fel új igény a változtatásra, de amint a következő részben amellezt érvelünk, sokkal inkább a jogszabályi környezet 2013-as megváltozásának hatásáról lehet szó.

Magyarországon az újonnan létrejött települések túlnyomó többsége 1000 lakos alatti népességű, 97-ből mindössze 8 esetben érte el a különvált települések népességszáma az 5000 főt. Ahhoz, hogy a népességbeli különbségeket meg tudjuk vizsgálni, az „új” (a különválást kezdeményező) település népességét hasonlítottuk össze az anyatelepülés különválást követő népességével (3. ábra). Ennek alapján népességi szempontból nem tekinthető egyenlőnek a különválás: az esetek 88 százalékában az „új” település mérete nem érte el az anyatelepülés különválás utáni méretének 50 százalékát, az esetek 43 százalékában pedig az „új” település népessége tizede volt az elhagyott település népességének. Abban a két esetben⁶ pedig, amikor az „új” település nagyobb

volt az anyatelepülésnél, kis népességű települések jöttek létre, így elmondható, hogy a magyarországi különválások nem csak a helyi szint fragmentációját, de a kis települések önkormányzati rendszeren belüli arányát is növelték.

3. ábra. A magyarországi különválások népesség szerinti jellemzői



Forrás: saját számítás a Központi Statisztikai hivatal adatai alapján

A MAGYAR ÖNKORMÁNYZATI KÜLÖNVÁLÁSOKAT BEFOLYÁSOLÓ TÉNYEZŐK

A különválások környezeti és politikai tényezői vizsgálatának egy lehetséges módszere a hivatalos, különválasztási kezdeményezést rögzítő dokumentáció elemzése, melyben a különválás kezdeményezői javaslatot tesznek az anyatelepülés és az újonnan létrejövő település közötti önkormányzati vagyon, terület- és feladatelosztásra. Ezek az előkészítő dokumentumok ugyanakkor csak részleges információkat nyújtanak a különválásokat befolyásoló környezeti tényezőkről, a kezdeményezők motivációi ritkán jelennek meg bennük. Ezért a különválások körülményeinek feltárásához ezek helyett országos, megyei és helyi médiaforrásokra támaszkodtunk. Természetesen ez a módszer sem alkalmas arra, hogy a különválások körülményeit teljeskörűen azonosítsa, minden rejtett motivációt felfedjen, de elemzésünknek nem is ez a célja. A fenti modell elemeit szeretnénk empirikusan vizsgálni a magyar eset segítségével, amely eredményeink alapján erre a célra különösen alkalmasnak tűnik, mivel a magyar önkormányzati különválások történetében a modell legtöbb eleme megjelenik.

Környezeti tényezők

A környezeti befolyásoló elemek között a gazdasági és kulturális (vagy identitás alapú) tényezők egyaránt szerepelnek. A magyarországi különválások esetében két, általunk azonosított kulturális/identitás tényezőnek (*két települési központ*, illetve *nagy távolság a településközponttól*) egyértelműen jelentősége van, még ha ezek nem is jelennek meg a kezdeményezők érvelésében. Ennek oka, hogy Magyarországon már a rendszerváltás óta a különválás jogszabályi feltétele, hogy a kezdeményező településrész elkülönült egység legyen, vagyis területileg összetartozó településrészek szétválása nem megengedett – azaz a fenti két tényező alapértelmezett módon jelen van minden egyes különválás során.

A legtöbb különválás esetén megjelent a *kizsákmányoltság érzése* a kezdeményezők érvelésében, akik úgy gondolták, hogy a (különválni akaró) településrész kevesebb forráshoz jut, mint amennyi megérdemelt lenne a népessége alapján, és emiatt a fejlettsége az anyaönkormányzat szintje alatt marad. A kezdeményezők számos esetben jelölték meg fő motivációjukként az önálló önkormányzati szolgáltatásnyújtás igényét, legalább tíz esetben pedig a különválási kezdeményezés megjelenésének közvetlen kiváltó oka az volt, hogy az anyaönkormányzat megszüntetett valamilyen szolgáltatást – tipikusan általános iskolai vagy óvodai ellátást – a településrészen (ilyen eset például Farkaslyuk 1999-es, Szorgalmatos 2002-es vagy Tekeny 2010-es különválása). Néhány esetben pedig megjelent az az érvelés is, hogy a különválással az új település jobb eséllyel indulna kormányzati és európai uniós támogatások megszerzéséért (lásd például Szarvaskő leválását 2002-ben, illetve Balatonakaratyáét 2014-ben).

A következő, gazdasági tényezőktől befolyásolt eset a *„gazdagok különválása”*. A források alapján öt olyan különválást⁷ azonosítottunk, amelyeknél explicit módon megjelent a helyi iparüzési adók kérdése. Ezeknél a kezdeményezők egyik motivációja a különválásra az volt, hogy a településrészükön volt található a legtöbb (vagy legerősebb) helyi vállalkozás, így a különválással az újonnan létrejött önkormányzathoz került az anyatelepülés iparüzési adóbevételeinek jelentős része. Talán a leghíresebb ilyen eset Berente különválása Kazincbarcika városától 1999-ben: a különválással Kazincbarcikától (népesség a különválás után: 32429 fő) az akkor 1056 lakosú Berentéhez került Magyarország egyik legjövedelmezőbb⁸ vállalkozása, a Borsodchem Rt. iparüzési adóbevételeinek kétharmada, és ezzel Berente az egyik leggazdagabb magyar faluvá vált.⁹ Ha az öt, általunk azonosított esetben összehasonlítjuk az anyatelepülések és az újonnan létrejött települések iparüzési adóbevételeit, látható, hogy egy kivétellel az „új” települések valóban gazdagabbak lettek a különválás után (4. táblázat), az újonnan létrejött települések egy lakójára átlagosan 3,5-szer annyi iparüzési adóbevétel jut, mint az anyatelepülések lakóira.

4. táblázat. A gazdagok különválása – iparúzési adóbevételek¹⁰

Önkormányzatok		Különválás éve	Egy főre jutó iparúzési adóbevétel 2020-ban (Ft)	
Anyatelepülés	Különvált település		Anyatelepülés	Különvált település
Szeged	Algyő	1997	74 458	256 968
Várpalota	Pétfürdő	1997	27 034	154 135
Gárdony	Zichyújfalu	1997	39 764	14 792
Kazincbarcika	Berente	1999	109 578	778 345
Kisbér	Ászár	2002	55 754*	82 453*

* 2019. évi költségvetési adat

Forrás: saját gyűjtés

A kulturális tényezőket figyelembe véve, a helyi identitás kérdése meghatározó elemnek tűnik a magyarországi különválások esetében. A különválásban érintett települések túlnyomó többsége a kommunista éra előtt autonóm önkormányzattal bírt, és az 1950-es években kezdődött területi reformok során kényszerült társbérletbe. A *korábbi önállóság emléke* ráadásul nem csupán a rendszerváltást követően volt meghatározó tényező: az 1999 óta lezajlott 21 sikeres különválási kezdeményezésből 12 esetében a kezdeményező településrészt a korábbi területi reformok során csatolták az anyatelepüléshez. A helyi identitás kérdése megjelenhet azonban akkor is, ha az adott településrész korábban nem volt önálló. Tipikusan ilyen esetek azok a különválások, ahol az újonnan létrejött települések korábban hétvégi házas területek vagy üdülőövezetek voltak, ezek fokozatosan váltak a lakók állandó otthonává (ilyen eset például Csörög és Remeteszőlős 2002-es, illetve Monorierdő 2006-os leválása).

Politikai tényezők

A magyar különválási esetekben a politikai tényezőknek kulcsszerepe van, bár adataink alapján nem a helyi, hanem az országos szinten. A médiaforrások vizsgálata során ugyanis nem találtuk nyomát helyi politikai tényezőknek (*különválásban érdekelt erős ellenzék*, illetve állampolgári nyomás). Ebből természetesen nem következik, hogy ilyen tényezők egyáltalán nem jelennek meg, de a választott módszerrel nem mutathatók ki: ha egy különválás háttérében helyi politikai motivációk húzódnak is meg, a különválás kezdeményezői elsősorban környezeti tényezők körébe tartozó érveket artikulálnak. A helyi politikai tényezők feltárásához valószínűleg az egyes esetek mélyebb elemzésére lenne szükség, tanulmányunk azonban erre nem vállalkozik.

A helyivel szemben az országos szintű politikai tényezők szerepe kiemelkedőnek tűnik. Országos szintű *patrónus* jelenlétének kevés nyomát¹¹ találtuk,

de az *intézményi/jogszabályi keretek* változása egyértelműen tükröződik a magyar különválások történetében. A különválási kezdeményezéseket egészen 2013-ig viszonylag könnyű volt végrehajtani, mivel a kérdés jogi szabályozása meglehetősen liberális volt a bemeneti feltételek meghatározásában. A rendszerváltás után a különválás egyetlen feltétele az volt, hogy a kezdeményező településrész területileg elkülönült legyen, azaz a szabályozás¹² nem írt elő minimális népességszámot. Bár 1994-től az új település alakításához legalább 300 lakost írt elő az önkormányzati törvény, ez sem mondható szigorúnak, ahogyan a funkcionális (helyi szolgáltatásokra vonatkozó) előírások sem: 1990 és 1994 között az újonnan létrejött településnek általános iskolával és háziorvosi rendelővel kellett rendelkeznie, illetve az alapvető önkormányzati feladatok ellátására alkalmasnak kellett lennie, 1994 decemberétől pedig akkor lehetett végrehajtani a különválást, ha azzal sem az anyatelepülésen, sem a különválást kezdeményező településen nem csökken a közszolgáltatások nyújtásának színvonala.

Az első két évtizedben a különválási folyamat szabályozása egyértelműen a különválást kezdeményező településrész helyi közössége számára kedvezett, az anyatelepülés és a helyi feletti szintek csak korlátozottan tudták befolyásolni a folyamatot. A különválási kezdeményezés első lépéseként az önkormányzat létrehozott egy legalább három tagú különválást előkészítő bizottságot, amely elkészített egy javaslatot (a település elnevezésére, a vagyon és a kötelezettségek megosztására, illetve a költségek viselésére).¹³ Ezután az önkormányzat kiírt egy véleménynyilvánító népszavazást, amelyen kizárólag az érintett településrész lakói vehettek részt. Ha a népszavazás sikeres volt (a választópolgárok több, mint 50 százaléka részt vett a népszavazáson, és az érvényesen szavazók több, mint 50 százaléka a különválásra voksolt), az önkormányzat kezdeményezte a különválást az önkormányzatokért aktuálisan felelős miniszternél, aki arról döntött, hogy a különválási kezdeményezés és folyamat megfelel-e a vele szemben támasztott jogszabályi feltételeknek. Ha a miniszter elutasította a kezdeményezést, az önkormányzat bírósághoz fordulhatott a miniszteri határozat felülvizsgálataért. Ha a miniszter engedélyezte a különválást, határozatát továbbította az államfőnek, aki formálisan döntött az új település alakításáról.

Ebben az alapvetően liberális, a különválások elé akadályokat nem gördítő szabályozásban hozott változást a második Orbán-kormány 2010 és 2014 között végrehajtott önkormányzati reformja,¹⁴ amely ugyan népességre vonatkozó explicit szigorítást nem vezetett be, azonban két módosítással nehezebbé tette a kiválási kezdeményezések végrehajtását. Egyrészt 2013-tól kezdődően nem csak a különválni akaró, de az anyatelepülés választópolgárai is részt vehetnek a különválásról szóló népszavazáson, így az anyatelepülés érdemben bele tud szólni a különválási folyamatba. Másrészt, az új szabályozás alapján különválás csak akkor hajtható végre, ha a településrész lakosságszáma a kez-

deményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedett, infrastrukturális ellátottsága meghaladja az országos átlagot, az önkormányzati feladatokat pedig az országos átlagot meg nem haladó költségfordítással képes ellátni. Ezek nyilvánvalóan olyan szigorú feltételek, amelyek komoly akadályokat gördítenek minden jövőbeli különválaszi kezdeményezés elé: csak folyamatosan növekvő, az országos átlagnál hatékonyabban működő és fejlettebb településrészek kaphatnak a minisztériumtól zöld utat a különválásra, és csak akkor, ha ezt az anyatelepülés lakossága nem akadályozza meg. A magyarországi különválások történetét áttekintve ez utóbbi különösen erős korlátnak tűnik, mivel az elmúlt 30 évben az anyatelepülések lakosságszáma majdnem minden esetben jelentősen felülmúlta a különválni akaró településrészek lakosságszámát (lásd 3. ábra), vagyis a 2013-tól hatályos szabályozás mellett az anyatelepülés az esetek 97 százalékában képes lett volna blokkolni a különválást. Amint az a 2. ábrán is látható, 2013-at követően mindössze egyetlen sikeres különválaszi kezdeményezés zajlott le (Balatonakarattya leválása 2014-ben), de ebben az esetben a kezdeményezésről szóló helyi népszavazást 2012-ben, a régi szabályozás mellett tartották (azaz csak a különválni akaró településrész választópolgárai vehettek részt rajta).

A szigorításnak a különválások sikerességére gyakorolt hatását jól mutatja az egyetlen olyan népszavazás, Nagygyeháza és Óbarok esete is, amelyet az új szabályozás alapján tartottak. A 2013-ban megtartott, érvényes és eredményes helyi népszavazáson a választópolgárok 74 százaléka voksolt Nagygyeháza településrész Óbarok településből való kiválása ellen. Mivel az anyatelepülés és Nagygyeháza egymástól földrajzilag elkülönült, külön szavazóköröket hoztak létre a két településrészen. A levéltárban fellelhető szavazóköri adatokból kiderül, hogy amíg Nagygyeháza településrész szavazóinak 60 százaléka a kiválás mellett foglalt állást, addig Óbarok településrész választópolgárainak 92 százaléka ellenezte azt. Az óbaroki „nem” szavazatok száma (272) meghaladta a kiválni akaró településrész választásra jogosult lakóinak számát (235), azaz a településrész akkor sem tudta volna érvényesíteni akaratát az óbaroki lakosokkal szemben (akiknek 56 százaléka vett részt a népszavazáson), ha minden egyes nagygyeházai választópolgár elmegy szavazni, és mindenki „igen”-nel szavaz. Érvényesült tehát a fent leírt dinamika, azaz az anyatelepülés lakói akadályozták meg Nagygyeháza különválását.

Ahhoz, hogy a központi kormányzat különválásokkal kapcsolatos attitűdjét pontosabban fel tudjuk térképezni, a jogszabályi környezet mellett érdemes áttekinteni a különválaszi folyamatokat is. A különválás első látható pontja a helyi népszavazás. 1999-től¹⁵ Magyarországon összesen 39 különválaszi kezdeményezés jutott el a népszavazásig (4. ábra), közülük 33 érvényes volt, amely meglehetősen magas arány (85 százalék). Amint arra Pálné Kovács Ilona (2008: 257.) rámutat, a választópolgárok mobilizálása a helyi népszavazásokon általában sokkal kevésbé sikeres (körülbelül az esetek 50 százalékában, beleértve

a különválásokról szóló népszavazásokat is), így elmondható, hogy a helyi közösségek involváltak és politikailag aktívak, ha a különválás kérdéséről van szó. Az érvényes népszavazások túlnyomó többségében a választók a különválás mellett foglaltak állást, mindössze hét esetben döntöttek úgy, hogy az anyatelepüléssel maradnának.

4. ábra. Különválási kezdeményezések folyamatai Magyarországon (1999–2019)

Különválási kezdeményezésről szóló helyi népszavazás	A népszavazás érvényessége	A népszavazás eredménye	A különválási folyamat kimenetele
Helyi népszavazás: 39 eset	Érvénytelen: 6 eset	Nincs különválás: 7 eset	Felsőbb szint által elutasítva: 5 eset
	Érvényes: 33 eset		Sikeres különválás: 21 eset
		Különválás: 26 eset	

Forrás: saját gyűjtés a Nemzeti Választási Iroda adatai alapján

Egyfelől, ha a különválási kezdeményezések sikerességi adataiból indulunk ki, arra a következtetésre juthatunk, hogy a központi kormányzatok nem elengedések a különválásokkal szemben, a felsőbb szintek (a miniszter és az államfő) mindössze öt esetben akadályozták meg települések különválását a sikeres helyi népszavazás után. A központi kormányzat négy esetben döntött a kezdeményezés elutasítása mellett, minden esetben a kezdeményezés jogszabályba való ütközése alapján: Miskolctapolca 2009-es különválásának előkészítése törvénytelenül zajlott (ezt aztán 2009-ben a Fővárosi Bíróság is megerősítette); Mátrafüred (2007) és Mőzs (2008) esetében a településrészek nem különültek el területileg az anyatelepüléstől; Bokros 2009-es különválási kezdeményezése esetében pedig az önkormányzati miniszter az 1994-ben bevezetett funkcionális követelmények alapján döntött a kezdeményezés elutasítása mellett (az újonnan létrejött település közszolgáltatásainak színvonala szignifikánsan visszaesett volna a különválással). Az államfő mindössze egyetlen esetben (Magdolnavölgy leválása 2007-ben) utasította vissza az új település kialakítására vonatkozó javaslatot, mert a különválási kezdeményezést feltehetően gazdasági (lakópark építési) érdekek motiválták. A magyar különválások történetében ez az egyetlen eset, amikor a helyi feletti szintek a jogszabályi

környezetből fakadó korlátokon túlmenően gördítettek akadályt egy különválasztási törekvés elé.

Másfelől viszont a központi kormányzat további fragmentálódást megakadályozó törekvése egyértelműen kiolvasható a 2013-tól hatályos szabályozásból. A Fidesz önkormányzati reformja előtt az egymást követő kormányok puha jogszabályi korlátokat állítottak a különválások elé, melyeket csak a kis lélekszámú, alulfejlett infrastruktúrával és szolgáltatásokkal bíró települések nem tudtak megugrani. 2013-tól kezdve azonban nem csak a településrész növekvő lélekszáma és átlagon felüli fejlettsége a feltétele a különválásnak, de az is, hogy az anyatelepülés áldását adja a távozásra. Ennek hatása világosan látszik a magyarországi különválási kezdeményezések 2013 utáni megszűnésében.

KONKLÚZIÓ

A fentiekben a területi átalakulások egy kevésbé kutatott témájának, az önkormányzati különválások kérdésének feltérképezésére vállalkoztunk. Egyrészt a vonatkozó – nagyon szűk körű – szakirodalom alapján sorra vettük a különválásokat befolyásoló tényezőket és motivációkat, másrészt a magyar különválási folyamatok elemzésével empirikusan is elemeztük azokat.

A magyar eset vizsgálata rámutatott arra, hogy az önkormányzatok különválásának valóban számos tényezője lehet és a legtöbb, elméletből levezetett tényező megjelenik a magyar különválások történetében is. Arra a kérdésre, hogy „miért válnak ki az önkormányzatok?“, a pénzügyi okok, az autonóm szolgáltatásnyújtás igénye és a helyi identitás mind-mind adekvát válaszok lehetnek. Ezek a tényezők és motivációk a gyakorlatban összekapcsolódnak: az erős helyi identitás eredményeként megjelenik az önálló szolgáltatásnyújtás igénye, amelynek hiányában a helyi közösség gyakran érzi úgy, hogy periferiára szorult az önkormányzaton belül, illetve hogy az önkormányzat erőforrásait saját közössége javára sokkal jobban tudná hasznosítani.

A „min múlik egy különválási kezdeményezés sikerességére?“ kérdésre a magyar eset alapján azt válaszolhatjuk, hogy a leginkább meghatározó tényező a helyi feletti szintek (elsősorban a központi kormányzat) különválásokkal kapcsolatos attitűdje, illetve ennek megjelenése a jogszabályi környezet kialakításában. Amíg kutatásunk – azzal a feltételezésünkkel összhangban, hogy a pártos logika helyi szinten kevésbé érvényesül – nem talált a helyi politikai tényezők befolyására utaló eredményeket, az intézményi berendezkedés hatása kiemelkedőnek bizonyult.

Végezetül, a tanulmányunkban vizsgált tényezők és motivációk elemzése a magyar eset megértéséhez is hozzátesz, segítségével megrajzolható a magyarországi különválások történeti íve. Eredményeink alapján három periódus azonosítható. Az 1990 és 1994 közötti időszak a kommunista rezsim utáni visz-

szarendeződésként értelmezhető, ekkor zajlott le a különválások túlnyomó többsége, amelyeket a helyi identitás és a korábbi önállóság emléke motivált. Az intézményi környezet ebben a periódusban kifejezetten kedvezett a különválások végrehajtásának. A második periódusban (1995–2012) a különválási szándékozók településrészek motivációi között számos tényező azonosítható (helyi identitás, pénzügyi okok, önálló helyi szolgáltatásnyújtás), a különválási folyamat sikerét pedig nem befolyásolja érdemben az intézményi környezet. Végül a harmadik szakaszban a politikai tényezők erőteljes változásának lehetünk tanúi, 2013-tól kezdődően a különválási kezdeményezések végrehajtása lényegében lehetetlenné válik a központi kormányzat által a különválások elé emelt, nehezen megugorható jogszabályi akadályok eredményeként.

JEGYZETEK

- ¹ Mivel a magyar önkormányzati rendszerben minden település saját helyi önkormányzattal rendelkezik, a magyar kontextusban a „településegysítés” kifejezést az „önkormányzategyesítés”, míg a „települési különválás” kifejezést az „önkormányzati különválás” szinonimájaként használjuk.
- ² Az önkormányzati különválások kérdéséhez valamelyest köthetők a „méret és helyi demokrácia” („state and local democracy”) témakörének írásai (például Swianiewicz korábbi munkái), amelyek azonban ritkán tartalmazznak empirikus elemzést, illetve elsősorban leíró jellegűek. A téma irodalmában született elemzések főleg keresztmetszeti vizsgálatok, amelyek a különböző méretű önkormányzatok csoportjait hasonlítják össze és ritkán elemzik a területi változások hatásait. Az ilyen típusú tanulmányokkal szemben megfogalmazott fő kritika éppen az, hogy a keresztmetszeti vizsgálat nem teremt szilárd módszertani alapot a területi reformok ok-sági viszonyainak és hatásainak elemzéséhez (lásd Blom-Hansen et al., 2014).
- ³ A tanulmányban az egyszerűség kedvéért különválásként hivatkozunk minden olyan terület-rendezési intézkedésre, amikor új helyi önkormányzat jön létre, ideértve minden, a magyar jog-rendszerben erre alkalmazott kategóriát (új község alakítása, községegyesítés megszüntetése, kerületi tagozódás megváltoztatása).
- ⁴ Svédországban például az 1991-ben megalakuló jobbközép kormány az önkormányzati különválásokat segítő szabályozást alakított ki, mivel a kisebb (és nagyobb számú) földrajzi egységek felé próbáltak elmozdulni – majd ezután hamarosan újra az önkormányzategyesítéseket favorizáló közpolitikai irány következett (Erlingsson et al., 2015: 210.).
- ⁵ 1999 és 2020 között mindössze három településegysítési kísérlet jutott el a népszavazás fázisáig (2002-ben, majd 2005-ben Kölesd és Kistormás, 2008-ban pedig Zalaegerszeg és Petőhenye esetében), de a helyi lakosság mindhárom esetben elutasította a településegysítést.
- ⁶ 1991-ben Mátránovák (2340 lakos) vált külön Mátraterenyétől (2150 lakos), 1994-ben pedig Alsóbogát (319 lakos) hagyta el Edde települést (242 lakos).
- ⁷ Algyő, Pétfürdő és Zichyfalú 1997-ben; Berente 1999-ben, Ászár 2002-ben.

- ⁸ A Borsodchem 2019-ben 467 milliárd forintos nettó árbevételt ért el.
- ⁹ Hét évnyi pereskedés után, 2006-ban Kazincbarcika és Berente megegyezett a vagyonmegosztásról, amelynek értelmében a Borsodchem iparüzési adóbevételein 20-80 arányban osztoznak.
- ¹⁰ Ideális esetben az összehasonlításhoz értelemszerűen a szétvált önkormányzatok különválás utáni iparüzési adóbevételeit használnánk, erre vonatkozó adatokhoz azonban nem férünk hozzá. Emiatt az elemzéshez a 2019-2020-as évek költségvetéseinek előirányzott iparüzési adóbevételeit vettük alapul, feltételezve, hogy a különválás óta eltelt időszakban a településeken működő vállalkozások relatív helyzete nem változott szignifikánsan.
- ¹¹ Az egyetlen eset, ahol ennek a tényezőnek a megjelenése explicitté vált, Balatonakarattya 2014-es különválása Balatonkenesétől: a helyi lap által készített interjújában a 2014-ben polgármesterré választott Matolcsy Gyöngyi elmondta, hogy férjével (Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter, majd a Magyar Nemzeti Bank elnöke) aktívan segítették a különválási kezdeményezést, hogy az „sikerrel jusson át a bürokrácia útvesztőin” (*Akarattyai Szilfalevél*, 2014. I. évfolyam, 3. szám). A különválás fő okaként azonban Balatonakarattya esetében a kezdeményezők nem politikai, hanem környezeti tényezőket jelöltek meg, a kizsákmányoltság érzését és a külső források jövőbeli megszerzésének nagyobb esélyét.
- ¹² 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 52–53. §.
- ¹³ 1999. évi XLI. törvény a területszervezési eljárásról, 8–13. §.
- ¹⁴ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 98–99. §.
- ¹⁵ A Nemzeti Választási Iroda csak 1999-től kezdődően vezeti a helyi népszavazások alakulását, így a különválási folyamatok elemzésekor csak az 1999–2019 közötti adatokra támaszkodhatunk.

IRODALOM

- Baldersheim, Harald–Rose, Lawrence E. (2010): *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*. London, Palgrave–Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230289826>.
- Blom-Hansen, Jens–Houlberg, Kurt–Serritzlew, Søren (2014): Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science*, Vol. 58, Issue 4, 790–803. <https://doi.org/10.1111/ajps.12096>.
- Brink, Anna (2004): The break-up of municipalities: Voting behavior in local referenda. *Economics of Governance*, Vol. 5, Issue 2, 119–135. <https://doi.org/10.1007/s10101-003-0068-0>.
- Bekényi József–Pajor Pálné (2002): A községalakításokról, különös tekintettel az 1990–2001 közötti időszakra. In: Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk): *Magyarország politikai évkönyve 2002*. Budapest, DKMKA, 539–551.
- Chatry, Isabelle–Hulbert, Claudia (2017): *Multi-level governance reforms: Overview of OECD country experiences*. Paris, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en>.
- Dollery, Brian–Kortt, Michael A.–Grant, Bligh (2011): A normative model for local government amalgamation in Australia. *Australian Journal of Political Science*, Vol. 46, Issue 4, 601–615. <https://doi.org/10.1080/10361146.2011.623670>.

- Drew, Joseph–Dollery, Brian (2014): Separation anxiety: an empirical evaluation of the Australian Sunshine Coast Regional Council de-amalgamation. *Public Money & Management*, Vol. 34, Issue 3, 213–220. <https://doi.org/10.1080/09540962.2014.908032>.
- Drew, Joseph–Razin, Eran–Andrews, Rhys (2019): Rhetoric in municipal amalgamations: a comparative analysis. *Local Government Studies*, Vol. 45, Issue 5, 748–767. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530657>.
- Ebinger, Falk–Kuhlmann, Sabine–Bogumil, Joerg (2019): Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*, Vol. 45, Issue 1, 1–23. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1530660>.
- Erlingsson, Gissur Ó. (2005): Modelling secessions from municipalities. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 28, Issue 2, 141–159. <https://doi.org/10.1111/j.0080-6757.2005.00125.x>.
- Erlingsson, Gissur Ó.–Ödalen, Jörgen–Wångmar, Erik (2015): Understanding large-scale institutional change: Social conflicts and the politics of Swedish municipal amalgamations, 1952–1974. *Scandinavian Journal of History*, Vol. 40, Issue 2, 195–214. <https://doi.org/10.1080/03468755.2015.1016551>.
- Gendźwill, Adam–Kurniewicz, Anna–Swianiewicz, Paweł (2020): The impact of municipal territorial reforms on economic performance of local governments: systematic review of quasi-experimental studies. *Space and Polity*, <https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1747420>.
- Hansen, Sune W. (2015): The democratic costs of size: how increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies*, Vol. 63, Issue 2, 373–389. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.12096>.
- Illner, Michal (2010): Top-down or bottom up? Coping with territorial fragmentation in the Czech Republic. In: Baldersheim, Harald–Rose, Lawrence E. (eds.): *Territorial choice: The politics of boundaries and borders*, London, Palgrave–Macmillan, 214–233. pp. https://doi.org/10.1057/9780230289826_12.
- Lima, Ricardo Carvalho de Andrade–Neto, Raul da Mota Silveira (2018): Secession of municipalities and economies of scale: evidence from Brazil. *Journal of Regional Science*, Vol. 58, Issue 1, 159–180. <https://doi.org/10.1111/jors.12348>.
- Marcou, Gérard (1993): New Tendencies of Local Government Development in Europe. In: Bennett, Robert J. (ed.): *Local Government in the New Europe*. London, Belhaven Press, 51–66.
- McDonnell, Joshua (2019): Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. *Local Government Studies*, <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1600510>.
- Pálné Kovács Ilona (2008): *Helyi kormányzás Magyarországon*. Pécs, Dialóg Campus.
- Swianiewicz, Paweł (2002): Size of Local Governments: International Context and Theoretical Framework. In: Swianiewicz, Paweł (ed.): *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, Budapest, Open Society Institute/LGI, 1–29.
- Swianiewicz, Paweł (2010): *Territorial reforms in Europe*. Budapest, LGI–Open Society Institute.
- Swianiewicz, Paweł (2018): If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? – ten years later. *Local Government Studies*, Vol. 44, Issue 1, 1–10. <https://doi.org/10.1080/03003930903560547>.

- Swianiewicz, Paweł–Łukomska, Julita (2019): Is small beautiful? The quasi-experimental analysis of the impact of territorial fragmentation on costs in Polish local governments. *Urban Affairs Review*, Vol. 55, Issue 3, 832–855. <https://doi.org/10.1177/1078087417744676>.
- Swianiewicz, Paweł–Gendźwiłł, Adam–Zardi, Alfonso (2017): *Territorial reforms in Europe: Does size matter? Territorial Amalgamation Toolkit*. Strasbourg, Európa Tanács. Letöltés helye: <https://rm.coe.int/territorial-reforms-in-europe-does-size-matter-territorial-amalgamation/168076cf16>; letöltés ideje: 2020. október 5.
- Swianiewicz, Paweł–Gendźwiłł, Adam–Łukomska, Julita (2018): Inicjatorzy i opuszczeni: demokracja lokalna po gminnych rozwodach. *Prace Geograficzne*, Issue 154, 7–33. <https://doi.org/10.4467/20833113PG.18.010.9442>.
- Tanguay, Georges A.–Wihry, David F. (2008): Voters' preferences regarding municipal consolidation: evidence from the Quebec de-merger referenda. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 30, Issue 3, 325–345. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2008.00398.x>.
- Tavares, Antonio F. (2018): Municipal amalgamations and their effects: A literature review. *Miscellanea Geographica. Regional Studies on Development*, Vol. 22, Issue 1, 5–15. <https://doi.org/10.2478/mgrsd-2018-0005>.

