

A dél-dunántúli régió és a horvát önkormányzati közép szintek, valamint a területfejlesztési intézményrendszer kapcsolatai

*Pámer Zoltán*¹

Bevezető

Bár tudom, hogy a területfejlesztés és a közigazgatás intézményrendszere szorosan összefügg, nem céлом bemutatni a magyar és a horvát közigazgatás sajátosságait részletekbe menően, ezt már többen megtették előttem. A céloom az, hogy áttekintsem a kialakítás alatt álló horvát régiók szerepét a jelenleg formálódó horvát területfejlesztési intézményrendszerben, útmutatást adva a magyar és horvát oldalon a határon átnyúló együttműködéssel foglalkozók számára.

1. A Dél-Dunántúl horvátországi kapcsolatainak sajátosságai

1.1 A hagyományos önkormányzati kapcsolatok jellemzői

A Dél-Dunántúli régió elhelyezkedéséből adódóan – miszerint hazai régiókon kívül kizárólag Horvátországgal határos – a horvát- és magyarországi önkormányzatok és különböző közszolgáltató funkciót ellátó szervezetek együttműködése magától értetődőnek tekinthető. A Dél-Dunántúli Regionális Fejlesztési Ügynökség (Ügynökség) 2007-ben másodszor készítette el a régió külkapcsolati stratégiáját, melynek részét képezte a régió önkormányzatai és intézményrendszere nemzetközi kapcsolatainak feltérképezése, mint a helyzetelemzés része.

A felmérés eredményei – mely a stratégia mellékleteként is szolgál – összesen 35 magyar-horvát önkormányzati kapcsolat említésére került sor. Ezek közül 17 kapcsolat kapta a „nagyon fontos” minősítést, 9 a „fontos” minősítést. Ez az eredmény összességében azt mutatja, hogy Románia és Németország után – melyek 64 és 63 említéssel vezetnek a listát – a harmadik helyen áll Horvátország a régió önkormányzatainak preferencia-sorrendjében.²

A logikusnak tűnő preferenciák azonban mélyebb elemzést igényelnek. Az önkormányzati kapcsolatok közül kettő – mindegyik a „kiemelt fontosságúnak” minősítve – közvetlenül Pécs 2010-es Európai Kulturális fővárosi címéhez (Szamobor, Zágráb). Emellett említésre kerül a történelminek nevezhető 1973 óta³ élő észéki kapcsolat, mely a legkülönbözőbb tématerületekre terjed ki. A városok kapcsolatrendszerére sok szempontból jellemző a szimmetria: zömében valamilyen szempontból hasonló – jellemzően hasonló méretű – városok alakítanak ki partnerséget. Ezek vagy fizikailag is közel, a határra „szimmetrikusan” helyezkednek el (Barcs – Verőce, Mohács – Pélfonostor, Órtilos – Légrád, Pécs – Eszék, Szigetvár – Sztatina), hasonló funkciójúak (Fonyód – Novi Vinodolski, Kaposvár – Kapronca). A határ menti megyék testvértelepülései erősen fel vannak reprezentálva a partnerségben. Tolna megyében jóval kevesebb a horvát kapcsolat (kivétel Dombóvár – Ogulin és a „legkevésbé fontosnak” minősített Tolna megye – Pozsega-Szlavónia megye kapcsolat).

¹ Külkapcsolati csoportvezető, DDRFT

² A Dél-dunántúli régió külügyi stratégiája: <http://www.deldunantul.com/index.php?id=1528> (2008. október 11.)

³ Pécs Megyei Jogú Város külügyi stratégiája: http://hivatal.pecs.hu/res/doc/0832/kulugyi_koncepcio.pdf (2008. október 1.)

Baranya legfontosabb partnere Eszék-Baranya, miközben Verőce-Drávamente – bár szintén szomszédos megye – nem szerepel a partnerek közt. Furcsa ugyanakkor, hogy Somogy megye Belovár-Bilogora megyével való kapcsolatát jelölte meg „fontosként” miközben a két szomszédos megye (Kapronca-Kőrös, Verőce-Drávamente) csupán a „kevésbé fontos” minősítést kapta.

A kapcsolatok jellegére vonatkozóan mélyinterjúk utoljára a 2003-ban készült külkapcsolati stratégiát megelőzően készültek. Ezek alapján leszűrhető, hogy az önkormányzati kapcsolatrendszer meghatározó irányai a megyei és települési önkormányzatok által fenntartott intézmények profiljához illeszkednek. Az említések közt a leggyakrabban a „kulturális, szabadidő és sport” kategóriával találkozunk. Ezek alatt jellemzően az önkormányzati vezetők, esetenként művészeti együttesek, sportegyesületek többé-kevésbé rendszeres találkozóit kell értenünk. Esetenként – főleg a nagyon önkormányzatok és megyék esetében – megjelenik a gazdaságfejlesztési, turisztikai együttműködés.

1.2. Az Európai Unió támogatáspolitikájának megjelenése a határon átnyúló kapcsolatokban

Az Európai Unió 2000-2006-os programozási időszakában futó INTERREG III program, mely először lett kiterjesztve az előcsatlakozási fázisban lévő országokra (így Horvátországra is), új szemléletet vitt a határon átnyúló együttműködésekbe. Az INTERREG III programot megelőző – de gyakorlatilag azzal együtt futó – Phare Kísérleti Kisprojekt Alap projektjei – igaz, hogy csak magyar oldalon biztosított a tevékenységekhez társfinanszírozást – már előre jelezte az új szemléletet. A végül 2005. elején indult INTERREG IIIA Szlovénia-Magyarország-Horvátország programja a következő prioritások mentén nyújtott támogatást határon átnyúló akciók megvalósítására:⁴

1. Gazdasági-társadalmi kohézió, valamint humán erőforrás-fejlesztés:
 - 1.1 Közös gazdasági térség,
 - 1.2 Közös humán erőforrás-fejlesztés,
 - 1.3 Közös turisztikai és kulturális térség;
2. Fenntartható fejlődés:
 - 2.1 Környezeti erőforrások fenntartható használata és környezetvédelem,
 - 2.2 Természetvédelem,
 - 2.3 Elérhetőség.

A támogatásból való részesülés a hagyományos határon átnyúló kapcsolatokról vallott szemlélet ártértékelését tette szükségessé. A hagyományos kulturális, intézményi kapcsolatok egyáltalán nem, vagy nem minden esetben voltak elegendők a projektek kellő „kézzelfogható” indikátorokkal való megtöltéséhez. A sikeres projekthez „kemény” vagy „félkemény” fejlesztési témákat kellett felkarolni, partnerséget kellett építeni helyben és a határ másik oldalán. Az ilyen helyzetek gyakran a régi reflexek feléledését: a külpolitika, mint állami hatáskör mögé való bújást, a dekoncentrált szervek határtérségtől távol eső fővárosi központjaik hatásköreire való hivatkozást vontak maga után. Ez különösen a horvát oldal esetében volt érzékelhető. Emellett a megyék kompetenciahiánya is hátráltatta az együttműködést. Részben az uniós kényszert, részben a magyar oldali intézményrendszert, mint mintát szem előtt tartva, megindult Horvátországban is a fejlesztési régiók kialakulásának folyamata.

⁴ INTERREG IIIA Közösségi Kezdeményezés Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédosági Program 2004-2006.

2. A magyar és a horvát megyék inkompatibilitása

2.1. Hasonlóságok és különbségek

A megye jogállását a horvát alkotmány 133. cikke szabályozza, melynek értelmében a megye a területi (regionális) önkormányzati szint megnevezése Horvátországban.⁵ Zágráb város, mint az ország fővárosi, szintén megyei státusszal rendelkezik.⁶ A megyék, városok és járások területéről szóló törvény szabályozza az egyes helyi önkormányzatokhoz tartozó települések listáját és a megyékhez tartozó helyi önkormányzatokat.⁷

A megyei önkormányzatok feladatkörét a magyar önkormányzati törvényhez hasonlóan Horvátországban a helyi és regionális önkormányzatokról szóló törvény szabályozza.⁸ A törvény értelmében a megye „regionális” jelentőségű feladatokat lát el, különösen „az oktatás, egészségügy, területi és városi tervezés, gazdaságfejlesztés, közlekedés és közlekedési infrastruktúra, az oktatási, egészségügyi, szociális és kulturális intézmények hálózatának tervezése és fejlesztése” tartozik a feladatkörébe.⁹ A megyének joga van egy helyi önkormányzati feladatok közül átvenni, amennyiben arról a helyi önkormányzat döntést hoz, ugyanígy mód van arra is, hogy helyi önkormányzat átvegye bizonyos megyei feladatok ellátását, amennyiben ahhoz rendelkezik elegendő forrással.¹⁰

A határon túli önkormányzatokkal való együttműködésre az önkormányzati feladatok ellátása vonatkozásában van lehetőség, a törvénnyel és a vonatkozó nemzetközi szerződésekkel összhangban.¹¹ A partnerkapcsolat kialakításáról a helyi testület dönt.¹² A döntést és horvát nyelven az együttműködési megállapodást be kell nyújtani a megfelelő államigazgatási szervhez, mely javasolhatja a megállapodás megsemmisítését, amennyiben azt nem találja a horvát törvényekkel összhangban lévőnek.¹³

Magyarország 1990. évi LXV. törvénye a helyi önkormányzatokról hasonló körben határozza meg a megyei feladatokat, hasonlóan lehetővé téve a helyi és a megyei szint közt a feladatok átadását. Az oktatás és egészségügy területén a feladatok hasonlóak¹⁴, azonban a környezetvédelemmel, területrendezéssel kapcsolatos feladatok terén csupán összehangoló szerepe van.

Magyarországon az idegenforgalmi értékek feltárása és az idegenforgalmi célkitűzések meghatározása szerepel a megyei feladatok között.¹⁵ Ugyanakkor a turisztikai fejlesztések meghatározásában döntő szerepe van az illetékes minisztérium (jelenleg az Önkormányzati Minisztérium) felelős szakállamtitkárságának, illetve a Magyar Turizmus Zrt.-nek, mely Minisztérium egyszemélyes tulajdona, illetve a Regionális Idegenforgalmi Bizottságok, melyek szintén a Minisztérium felügyelete alatt állnak, így dekoncentrált kormányzati szervnek tekinthetők.¹⁶ Ezen feladatkörökre a horvát önkormányzatok (helyi és megyei) külön törvényben szabályozott, önálló jogi személyiséggel rendelkező turisztikai közösségeket hozhatnak létre, mely saját

⁵ Ustav Republike Hrvatske [pročišćeni tekst NN 28/2001]

⁶ Zakon o Gradu Zagrebu [NN 62/2001]

⁷ Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj [pročišćeni tekst NN 86/2006]

⁸ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi [NN 33/2001]

⁹ Uo. 20. cikk

¹⁰ Uo. 22. cikk

¹¹ Uo. 14. cikk

¹² Uo. 15. cikk

¹³ Uo. 16. cikk

¹⁴ 1990 évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. 70. § (1) a)-b)

¹⁵ Uo. 70. § (1) c)

¹⁶ Önkormányzati Minisztérium: <http://www.mth.gov.hu/main.php?folderID=857> (2008. október 11.)

elnökséggel és szükség esetén munkaszervezettel rendelkezik.¹⁷ Ilyen szerevet alapítására nem csak helyi és megyei szinten, hanem – amennyiben azt a körülmények indokolják – helyi önkormányzati szint alatt és felett is van lehetőség.¹⁸

A területrendezési feladatok ellátását tekintve a horvát önkormányzati törvény konkrétan említi a megyék területrendezési feladatát, bár ezt a helyi önkormányzatok feladatai közt is megemlíti.¹⁹ A területrendezési és építési törvény azonban a megyék és Zágráb számára előírja területrendezési hivatalok működtetését, amit lehetővé tesz az ún. „nagyvárosok” számára is.²⁰ Ezzel összehasonlítva Magyarországon a területrendezési politika fő színtere a helyi önkormányzat és az állami szint, a megye szerepe csupán koordináló.

2.2. Területfejlesztési feladatok

A magyar önkormányzati törvény a területfejlesztési feladatokat formálisan kiveszi a megyei önkormányzati testület hatásköréből, azt a megyei területfejlesztési tanács feladatkörébe utalja.²¹ Helyi választott tagjai (megyei közgyűlési elnök, megyei jogú városok polgármesterei, kistérségi elnökök) a kormány és dekoncentrált szervek is delegálnak tagokat²², így a magyar megyei önkormányzat a horvátországinál szűkebb hatáskört tudhat magának a fejlesztési kérdések vonatkozásában. A megyei fejlesztési tanácsok funkciója is megkérdőjelezhető, hiszen a hazai decentralizált területfejlesztési erőforrások kezelését 2007-től a regionális fejlesztési tanácsok végzik.²³

Az elmúlt években valamennyi horvát megyében megalakultak az Európai Integrációs Tanácsok, melyek néhány fős politikusokból és szakemberekből álló testületek, feladatuk koordinálni a megyei szintű tervezést és projektgenerálást, összhangban az uniós csatlakozás követelményeivel és az előcsatlakozási alapok felhasználásával. 2004-ben kezdődött meg a megyék szintjén fejlesztési dokumentumok, úgynevezett Regionális operatív programok (ROP) kidolgozása, melyek jelenleg minden megyében rendelkezésre állnak. Ezek nem tekinthetők „operatív programoknak” a szó „brüsszeli” értelmében, hanem afféle komplex fejlesztési programok, melyek jellemzően szektorális szemléletben priorizálják a fejlesztendő területeket az egyes megyék esetében. A legtöbb esetben – még a legtehetősebb megyék esetében is – a ROP intézkedéseikhez megyei szinten nem állnak rendelkezésre megfelelő mértékben megyei források, így megvalósíthatóságuk a különböző külső források (kormányzati, uniós) esetlegessége miatt bizonytalan. Mindemellet az egyes megyék gyakran rendelkeznek egyéb fejlesztési stratégiákkal (pl. turizmusfejlesztési tervek a tengerparti területeken, háború utáni újjáépítési tervek Szlavóniában stb.), melyek nincsenek feltétlenül összhangban a ROP-okkal. Mindenesetre a ROP-ok kidolgozása felfogható egyfajta tanulási folyamatnak, mely alapot kínálhat az uniós csatlakozást követően a regionális programok kialakításának elsajátításához.²⁴

A horvát regionális politika szempontjából kiemelkedő fontosságú a Regionális Fejlesztési Alapról szóló törvény.²⁵ Az Alap elsősorban infrastrukturális beruházásokat

¹⁷ Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma [NN 30/1994]

¹⁸ Uo. 3. cikk

¹⁹ Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, 19. cikk [NN 33/2001]

²⁰ Zakon o prostornom uređenju i gradnji 29. cikk [NN 76/2007]

²¹ 1990 évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. 70. § (3)

²² 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről 14. § (1)

²³ 2006. évi CXXVII. tv. a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről.

²⁴ Pámer Zoltán: A nyugat-balkáni országok európai integrációja [In: Hajdú Zoltán–Illés Iván–Raffay Zoltán (szerk.): Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térsztruktúrák. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2007]

²⁵ Zakon o fondu za regionalni razvoj Republike Hrvatske [NN 107/2001]

finanszíroz, Horvátország regionális fejlesztési programja alapján.²⁶ Az Alap támogatást nyújt a horvát területi politika valamennyi célterületének (különleges bánásmódot élvező területek, háborús veszteségeket elszenvedő területek, szigetek, hegyvidéki területek, határ menti térségek²⁷), valamint azon megyéknek, melyek egy főre jutó GDP-je nem éri el a horvát átlag 65%-át, továbbá egyéb (nem részletezett) térségeknek. Főszabály alapján az Alap hiteleket nyújt infrastrukturális beruházásokra (mindenekelőtt kommunálisinfrastruktúra-fejlesztésre), a kedvezményezettek a helyi önkormányzatok. A támogatott projektek kiválasztása pályázati rendszerben zajlik, különleges esetben, amennyiben a célterület (megye) egy főre eső GDP-je nem éri el a horvát átlag 65%-át, a projekt mértékének 50%-ig lehetőség van vissza nem térítendő támogatások nyújtására. Az Alap juttatásait mód van felhasználni korábbi hitelek kamatainak törlesztésére is. A főszabály ellenére az irányító bizottságnak lehetősége van döntést hozni vissza nem térítendő juttatásról, de csak egyedi esetekben.²⁸ A projektek összegyűjtésében és kiválasztásában a megyéknek kulcsszerepe van. A kedvezményezettek a megyei hivatalokhoz, azok gazdasági osztályaihoz nyújthatják be javaslatukat²⁹, az egy megyében beérkezett projektek rangsorolása is a megyei önkormányzat feladata³⁰ a megyei fejlesztési célok mentén.

A fenti áttekintésből látszik, hogy a magyar oldalon is önkormányzattal rendelkező megye területfejlesztési politikában játszott szerepe jóval gyengébbnek nevezhető horvát társaikénál.

3. Régiók Horvátországban

3.1. A NUTS 2 régiók kialakítására tett kísérletek

Horvátország, bár – hasonlóan a térség többi államához – erősen központosított, unitárius állam, történelmileg kialakult és földrajzilag jól körülhatárolható régiók alkotják.³¹ A megerősített rendszer – bár épített a történelmi hagyományokra – egy igen elaprózott struktúrát hozott létre. A legkisebb és legnagyobb megye területe között 8-szoros, lakosságszáma között (Zágráb város nélkül számolva) 6-szoros szorzó van. Ha kivesszük a szélsőértéknek számító legnagyobb területű, de legkisebb lélekszámú Lika-Zengg (Lika-Senj) megyét, akkor is 6,23, illetve 3,85-szeres szorzót kapunk.

Az ország NUTS 2 régiókra történő felosztásának szakirodalma – hasonlóan Magyarországra esetéhez – igen terjedelmes.³² A horvát Állami Statisztikai Hivatal által előkészített, majd a horvát kormány által is elfogadott NUTS 2-beosztás 5 régiót javasolt, melyet azonban az Eurostat nem fogadott el.³³ A horvát kormány ezt követően

²⁶ Fond za regionalni razvoj Republike Hrvatske – Uvjeti kreditiranja infrastrukturnih i gospodarskih projekata. [NN 101/2002]

²⁷ A célterületekről l. részletesebben: Pámer Zoltán: A nyugat-balkáni országok európai integrációja [In: Hajdú Zoltán–Illés Iván–Raffay Zoltán (szerk.): Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térsztruktúrák. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2007]

²⁸ Fond za regionalni razvoj Republike Hrvatske – Uvjeti kreditiranja infrastrukturnih i gospodarskih projekata. [NN 101/2002]

²⁹ Uo. 15. cikk

³⁰ Uo. 11. cikk

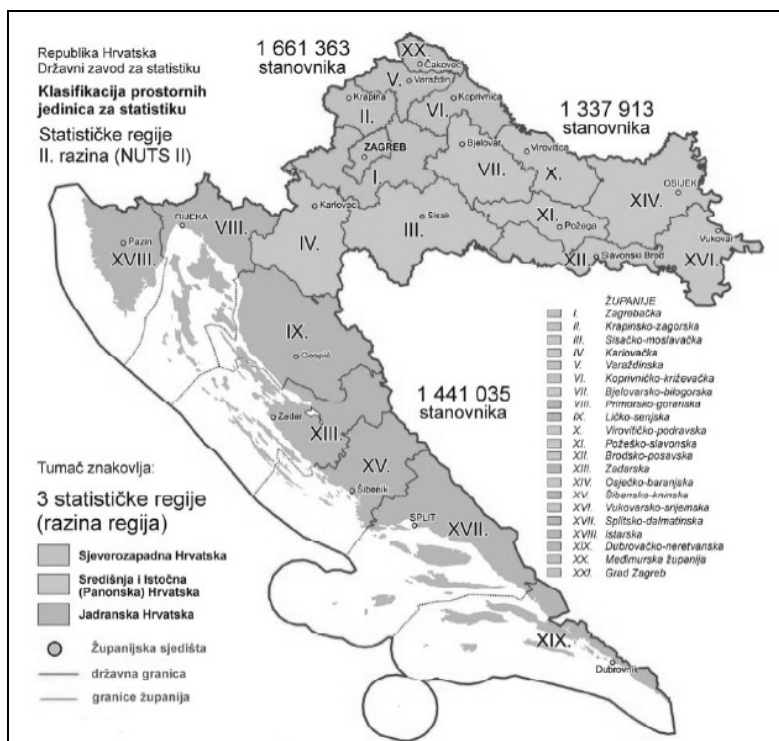
³¹ Švigir, Zdravko–Teodorović, Ivan: A sokszínűség, mint fejlesztési forrás. A régiók szerepe Horvátországban. [In: Horváth Gyula (szerk.): A régiók szerepe a bővülő Európában. Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000]

³² A témáról l. részletesen pl. Lovrinčević, Željko–Marić, Zdravko–Rajh, Edo: Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? [In: Ekonomski pregled Vol. 56, Zágráb, 2005. december 12.].

³³ Pámer Zoltán: A nyugat-balkáni országok európai integrációja [In: Hajdú Zoltán–Illés Iván–Raffay Zoltán (szerk.): Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térsztruktúrák. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2007]

visszaküldte a statisztikai hivatalnak a tervezetet, azzal az utasítással, hogy készítsenek egy EU-konformabb javaslatot. Az új javasolt felosztás³⁴, melyet utóbb az Eurostat is elfogadott, immár csupán három régiót tartalmaz (1. ábra).

1. ábra: Horvátország elfogadott NUTS-beosztása³⁵



³⁴ Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NKPJS) [NN 35/2007]

³⁵ Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007-2009. [Horvát Köztársaság Kormánya, Zágráb, 2007. szeptember]

1. Táblázat: Horvátország elfogadott NUTS 2-beosztása és főbb mutatói³⁶

NUTS 2	NUTS 3	Terület (km ²)	Lakosság*	GDP/fő**
Adriai Horvátország	Dubrovnik-Neretva	1 781	122 870	6 104
	Isztria	2 813	206 344	8 843
	Lika-Zengg	5 353	53 677	8 196
	Šibenik-Knin	2 984	112 891	4 641
	Split-Dalmácia	4 540	463 676	5 127
	Tengermellék-Gorski Kotar	3 588	305 505	7 349
	Zára	3 646	162 045	5 082
	összesen	24 705	1 427 008	6 296
Észak-Nyugat-Horvátország	Kapronca-Kőrös	1 748	124 467	5 856
	Krapina-Zagorje	1 229	142 432	4 429
	Muraköz	729	118 426	5 023
	Varasd	1 262	184 769	5 534
	Zágráb megye	3 060	309 696	4 830
	Zágráb város	641	779 415	11 160
	összesen	8 669	1 659 205	7 938
Közép- és Kelet (Pannon) Horvátország	Belovár-Bilogora	2 640	133 084	4 781
	Bród-Szávamente	2 030	176 765	3 757
	Eszék-Baranya	4 155	330 506	4 968
	Károlyváros	3 626	141 787	4 774
	Pozsega-Szlavónia	1 823	85 831	4 594
	Sziszek-Moszlavina	4 468	185 387	4 812
	Verőce-Drávamente	2 024	93 389	4 705
	Vukovár-Szerém	2 454	204 768	3 667
összesen	23 220	1 351 517	4 510	
Horvátország összesen		56 594	4 437 730	6 461

* 2001-es népszámlálás adatai alapján

** ezer EUR, vásárlóerő-paritáson számolva

A fenti beosztás megyei területi- és népességadatait összevetve megállapítható, hogy viszonylag homogén régiókat sikerült így kialakítani. Mindhárom régió megfelel a NUTS

³⁶ Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NKPJS) [NN 35/2007] és Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007-2009. [Horvát Köztársaság Kormánya, Zágráb, 2007. szeptember] alapján saját szerkesztés.

2 régiókkal szemben támasztott kritériumoknak³⁷, miszerint 800 ezer és 3 millió közti lakosságsszámmal rendelkeznek. A 2. ábra táblázata alapján látható, hogy a legnagyobb és a legkisebb régió között mindössze 1,23-as népességszorzó van, ami igen alacsonynak nevezhető. Az átlagos régióméret 1,479 millió, ami gyakorlatilag a magyarral egyezik meg, de jól illeszkedik a társág államainak struktúrájába.³⁸

A felosztás kidolgozóinak fő célja vélhetően a homogenitás és az Eurostat elvárásainak való megfelelés volt. A felosztást számos kritika érte. A kritikák egy része a kohézió hiányát vetette fel³⁹, míg mások – és ez volt a jellemzőbb – a majdani uniós forrásokhoz való hozzáférés szempontjából kritizálták a felosztást.⁴⁰ A jelenlegi északnyugat-horvátországi régió, mely Zágráb lévén egyértelműen a legfejlettebb régió, uniós forrásoktól eshet el emiatt. Ha megnézzük a régiók GDP-adatait, egyértelmű, hogy Északnyugat-Horvátország fejlettségét nem kizárólag Zágráb határozza meg, hanem abban az északi (különösen Varasd és Kapronca-Körös, és az utóbbi időben Muraköz) megyék gazdasági teljesítménye is jócskán benne van.

A határon átnyúló együttműködések jövőbeli hatékonysága, és benne a Dél-Dunántúl szempontjából mindenképpen hasznosnak tekinthető, ha a magyar határ menti régiók számára csökken a horvát oldali partnerek száma. Míg a határon átnyúló fejlesztési programok a Drávát jellemzően közös, fejlesztendő erőforrásnak tekintik, kedvezőtlen, hogy a Dráva menti térséget nem sikerült egy régióba „terelni”: a határfolyó szempontjából fontos két horvát megye – Kapronca-Körös és Verőce-Drávamente – továbbra is külön régióhoz fog tartozni, ami nem könnyíti meg a regionális fejlesztési tervek összehangolását, a projektpartnerségek kialakítását. Ezt Kapronca-Körös megye kettős (észak-déli és kelet-nyugati) orientációja magyarázza, déli részének Zágráb-közelisége, mely a transznacionális közlekedési folyosók fejlesztése következtében egyértelműbbé válik. Azonban a területi struktúra tényleges előnyökről és hátrányokról csak abban az esetben tudunk beszélni, ha tudjuk, hogy a kialakított régiók milyen szerepet fognak játszani a fejlesztéspolitikában.

3.2 A régiók tartalommal való megtöltése a nemzeti szint felől közelítve

Már a NUTS 2 régiókról szóló vita lezárulását megelőzően, az Európai Unió Twinning programja támogatásával megkezdődött a területi statisztikai rendszer felállítása, mely mostanra részben be is fejeződött.⁴¹ A regionális felosztás kialakításával megindult a regionális adatgyűjtés.

A regionális statisztikai rendszer kiépítését azonban nem követte a regionális fejlesztésről szóló törvény elfogadása, mely továbbra is csak tervezet formában létezik. Ez a jogszabály lenne hivatott megtölteni tartalommal a régiókat. A minisztérium öszre ígérte a törvény szövegének végleges változatát, ennek előkészítése érdekében a minisztérium munkatársai folyamatosan járták a megyéket, workshopokat szerveztek a helyi szereplők számára.

³⁷ 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának létrehozásáról (NUTS).

³⁸ A témáról l. részletesen: Horváth Gyula: A régióépítés dilemmái Kelet-Közép-Európában [In: Hajdú Zoltán–Illés Iván–Raffay Zoltán (szerk.): Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2007]

³⁹ Pl. Ja sam za podjelu na Jadransku, Središnju i Slavonsku Hrvatsku – Slobodna Dalmacija: <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20030305/temedana01.asp> (2008. október 11.)

⁴⁰ Podjela Hrvatske na tri regije je loša – Nacional: <http://www.nacional.hr/articles/view/33385/> (2008. október 11.)

⁴¹ <http://www.baza.strategija.hr/default.asp?akcija=51&ida=4&id=34&s=1&jezik=0> (2008. október 11.)

A törvény elfogadását megelőző, stratégiai dokumentum a Regionális Fejlesztési Stratégia, melynek végleges változata immár 2005. ősze óta várta magára. Ezen dokumentum tervezete egyértelműen a megyét jelöli ki a területi kiegyenlítési politika fő terepének. Stratégiai célként határozza meg a dokumentum, hogy minden megye és „szélesebb térség” képes legyen hozzájárulni az ország fenntartható fejlődéséhez és a nemzeti versenyképességhez, illetve csökkenjenek az országon belüli szociális és gazdasági különbségek. Másik stratégiai célként a hatékony fejlesztéspolitikai intézményrendszer kiépítése jelenik meg.⁴² A dokumentum előírja a megyei fejlesztési tervek túl a nem definiált „szélesebb” térségekre is fejlesztési programok elkészítését, ugyanígy az ún. fejlődési nehézségekkel küzdő térségekre vonatkozóan, illetve a határon átnyúló és régióközi együttműködésekre.⁴³

Időközben a horvát kormány elkészítette az uniós költségvetési ciklushoz (2007-13) illeszkedő nemzeti Stratégiai Fejlesztési Keretet. A keretdokumentum 4 operatív programot (OP) tartalmaz, melyek időhorizontja – optimistán 2010-es uniós csatlakozással számolva – 2009-ig terjed csupán. Ezen programok közül egy a „Regionális versenyképesség operatív program” címet kapta. A program egészére jellemző a megyei szemlélet, a fejlesztéspolitikai célok megyei kontextusba helyezése. A program végrehajtását végző intézményrendszer vázlata sem említ semmilyen bármilyen regionális szintre telepítendő végrehajtó, ellenőrző funkciót.⁴⁴

A fent bemutatott dokumentumok alapján úgy tűnik, hogy bár a NUTS 2 beosztás kidolgozása megtörtént, annak tartalommal való megtöltésére a nemzeti szint részéről: a programok végrehajtásába való bevonás, vagy tervezési egységként értelmezés nincs napirenden, illetve az utóbbival kapcsolatban homályosak a szándékok. Ez azt jelenti, hogy a magyar oldalon a programok végrehajtásában részben lezajlott regionalizáció (decentralizált közreműködő szervezetek kijelölése a regionális operatív programok végrehajtására, miközben az irányító hatóság központosított) nem történik meg a közeljövőben a horvát oldalon. Ez némiképp megnehezíti majd a fejlesztési tervek összehangolását a szomszédos magyar és horvát régiók esetében. A Magyarországon jelenleg futó regionális operatív programok kidolgozásából a decentralizált fejlesztési ügynökségek alaposan kivették a részüket. Ez remélhetőleg a későbbiekben is így lesz, illetve továbblépés történik a regionalizáció irányában, miközben horvát oldalon ez kormányzati kompetenciaként marad meg, a megyék bizonyos mértékű bevonása mellett.

Ez még nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy nagy, megyéken átfelölő léptékű projektek kidolgozása, majd végrehajtása történjen kedvezményezett oldalról a leendő regionális szinten, ehhez azonban szintén intézményrendszerre, a leendő hordozó szervezetek kialakítására lenne szükség. Amennyiben azt az állami szint nem hozza létre, létrehozhatják azt a helyi szintek is, amennyiben felismerik a benne rejlő lehetőségeket.

3.3. Regionális kísérletek alulról: a horvát megyék alkalmi szövetségei

Az első kormányzati, ötrégiós felosztási javaslat megszületését követően, de már azt megelőzően is megindult a megyék között egy spontán kapcsolatkeresés, megyéken átfelölő fejlesztési társulások létrehozására. Ennek jegyében próbálkozások történtek regionális fejlesztési ügynökségek létrehozására, melyeket több megye, illetve város hozott létre. Ezek közül a legjelentősebb, az egyetlen mind máig működő szervezetet

⁴² Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske. [A Horvát Köztársaság Tengerészeti, Turisztikai, Közlekedési és Fejlesztési Minisztériuma, Zágráb, 2005. szeptember]

⁴³ Uo.

⁴⁴ Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007-2009. [Horvát Köztársaság Kormánya, Zágráb, 2007. szeptember]

a DAN Északi Fejlesztési Ügynökség, melynek alapítói közt megtaláljuk Muraköz (Međimurje) megyét, három megyeszékhely-várost (Belovár, Varasd, Verőce), illetve a kaproncai székhelyű Koprivnički poduzetnik d.o.o.-t.⁴⁵ Látható, hogy ez az alapítói struktúra nem illeszkedik sem az elvetélt ötrégiós, sem az aktuális háromrégios NUTS 2-beosztáshoz, így nem nevezhető európai értelemben vett regionális fejlesztési ügynökségnek. Hasonlóan indult a ma már kizárólag észéki és észék-baranyai tulajdonban lévő Szlavónia és Baranya Fejlesztési Ügynökség⁴⁶, mely eredetileg – elnevezéséből következően – a teljes szlavóniai térség fejlesztési szervének indult.

A különböző megyéken átívelő fejlesztési formációk között említést kell tennünk a Brüsszelben működő Horvát Régiók Irodájáról, melyet 8 megye és 6 város (melyek nem feltétlenül a 8 megyében találhatók) működtet közösen⁴⁷ 2007 tavaszától. A képviselő az első olyan szubnacionális érdekeket megjelenítő lobbiroda az Unió központjában, melyet csatlakozás előtt álló, nyugat-balkáni ország alapított. Az iroda jövője kérdéses lehet a bonyolult és tulajdonosi kör és a tagok földrajzi szempontból heterogén összetétele miatt, mely nélkülöz mindenféle területi kohéziót.

Mára elmondhatjuk, hogy a hasonló megyéken átívelő próbálkozások nem bizonyultak tartósnak. Mára valamennyi horvát megye önálló regionálisnak nevezett, de megyei (és esetleg városi) tulajdonban lévő fejlesztési ügynökséggel rendelkezik, melyek zömében a megyei vállalkozói központok és esetenként a megyei adminisztrációk személyi állományaira épülve alakultak meg. Van olyan megye, ahol bár nincs fejlesztési ügynökségnek nevezett szervezet, létezik egy megyei kezelésű vállalkozási-fejlesztési központ. Létezik olyan megye is, ahol több ilyen ügynökség működik megyei szinten, eltérő profillal (Isztria), illetve előfordul, hogy a megyeszékhely város saját fejlesztési ügynökséget tart fenn (pl. Csáktornya, mely tulajdonos a korábban említett DAN-ban is).⁴⁸ A megyei vállalkozói központok néhol beolvadtak a fejlesztési ügynökségekbe, de a helyi önkormányzatok vállalkozói központjai továbbra is működnek.⁴⁹

A megyei ügynökségek tevékenységére örökségük okán jellemző a kisvállalkozás-fejlesztési szemlélet, az inkubáció, uniós és hazai forrásabszorpciós tevékenységük is zömében vállalkozásfejlesztési célokat szolgál. Így nem nevezhetők teljesen kompatibiliseknek a magyar oldali regionális fejlesztési ügynökségekkel, különösen azóta, hogy a hazai ügynökségek tevékenységében a korábbiakhoz képest hangsúlyosabbá vált a közreműködő szervezeti szerep.

4. Következtetések

A magyar oldalon a regionális szervek területfejlesztési kompetenciájuk és, fiatal szakembergárdájuk és a megyék kapacitás- és forráshiánya miatt egyre nagyobb szerephez jutnak a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésében, még akkor is, ha a határon átnyúló együttműködési programok célterülete NUTS 3 (megyék) szinten van is lehatárolva. Folyamatosan merül fel a kérdés a magyar oldalon: kivel érdemes a kapcsolatokat építeni, kiket érdemes bevonni a közös projektekről való gondolkodásba?

Horvátországban a NUTS 2 régiók statisztikai értelemben vett felállítását egyelőre nem követte semmilyen intézményrendszer telepítése a régiókra, ezt nem irányozzák

⁴⁵ <http://dan.hr/hr/o+nama/ustroj/> (2008. október 12.)

⁴⁶ <http://www.slavonija.hr/onama.html> (2008. október 12.)

⁴⁷ Ezek: Dubrovnik-Neterva, Károlyváros, Muraköz, Sziszek-Moszlavina, Tengermellék-Gorski Kotar, Varasd, Vukovár-Szerém, Zágráb megyék, valamint Belovár, Ivanić Grad, Kapronca, Károlyváros, Opatija, Rijeka. <http://www.azra.hr/hr/466/ured-u-bruxellesu/> (2008. október 15.)

⁴⁸ A működő megyei fejlesztési ügynökségekről a legátfogóbb adatbázist a Varasd megyei AZRA honlapján találhatunk: <http://www.azra.hr/hr/213/nasi-partneri/> (2008. október 12.)

⁴⁹ http://www.business-navigator.biz/poslovni_centri/poduzetnicki_centri (2008. október 12.)

előre a releváns hazai és uniós fejlesztési dokumentumok sem, a keretszabályozást végző törvény pedig késik. Az alulról építkező regionálisnak hívott többmegyés együttműködésekre pillanatnyi fejlesztési vagy politikai érdeazonosság sarkallta, illetve sarkallja a megyéket, nemegyszer városokat (és egyéb, nem közjogi formációkat) „regionális” szervek kiépítésére, melyek a jelenlegi tapasztalatok alapján idővel visszahúzódnak a vezető megye „projektjévé”, illetve elhalnak a kezdeményező politikai konstelláció szétesését követően. A jelenleg elfogadott horvát NUTS 2-beosztás viszont annak hiányosságai miatt nem tud megfelelő területi keretet biztosítani, így nem várhatjuk, hogy az alulról induló kezdeményezések ehhez a NUTS 2 struktúrához illeszkedően alakuljanak.

Mivel Horvátországban a megye „köszöni jól van”, az elfogadott fejlesztési dokumentumok mindegyike „megyék közti” területi kiegyenlítésről beszél, a megyével Horvátország esetében középtávon mindenképpen számolniuk kell a határon átnyúló együttműködésben érdekelteknek. Mivel régiókon alapuló decentralizáció egyelőre nincs tervben, a szubszidiaritás elvének megfelelően a megyék szerepének kismértékű növekedését lehet valószínűsíteni. A határon átnyúló programok sikerre vitele érdekében elengedhetetlen a megyékkel való kapcsolat, a fejlesztési prioritások vonatkozásában a magyar régiók és a horvát megyék közti intenzív kommunikáció. Ehhez – regionális döntési kompetenciák hiányában – a magyar régióknak kapcsolatot kell ápolniuk a horvát fejlesztéspolitikát alakító központi szervekkel, minisztériumokkal is. Ahhoz, hogy a magyar régiók és a horvát megyék politikai értelemben is partnerek tudjanak lenni, önkormányzati régiókra van szükség Magyarországon.

Irodalom

1. Dél-dunántúli régió külügyi stratégiája:
<http://www.deldunantul.com/index.php?id=1528> (2008. október 11.);
2. HORVÁTH GY: A régióépítés dilemmái Kelet-Közép-Európában [In: HAJDÚ Z–ILLÉS I–RAFFAY Z (szerk.): Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2007];
3. INTERREG IIIA Közösségi Kezdeményezés Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program 2004-2006.;
4. LOVRINČEVIĆ, ŽELJKO–MARIĆ, ZDRAVKO–RAJH, EDO: Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? [In: Ekonomski pregled Vol. 56, Zágráb, 2005. december 12.];
5. Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007-2009. [Horvát Köztársaság Kormánya, Zágráb, 2007. szeptember];
6. PÁMER Z: A nyugat-balkáni országok európai integrációja [In: HAJDÚ Z–ILLÉS I–RAFFAY Z (szerk.): Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák. MTA Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2007];
7. Pécs Megyei Jogú Város külügyi stratégiája:
http://hivatal.pecs.hu/res/doc/0832/kulugyi_koncepcio.pdf (2008. október 1.);
8. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske. [A Horvát Köztársaság Tengerészeti, Turisztikai, Közlekedési és Fejlesztési Minisztériuma, Zágráb, 2005. szeptember];
9. ŠVIGIR, ZDRAVKO–TEODOROVIĆ, I: A sokszínűség, mint fejlesztési forrás. A régiók szerepe Horvátországban. [In: HORVÁTH GY (szerk.): A régiók szerepe a bővülő Európában. Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja, Pécs, 2000].

Jogforrások

1. 1059/2003/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának létrehozásáról (NUTS);
2. 1990 évi LXXV. törvény a helyi önkormányzatokról;
3. 1996. évi XXI. tv. a területfejlesztésről és területrendezésről;
4. 2006. évi CXXXVII. tv. a Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről;
5. Fond za regionalni razvoj Republike Hrvatske – Uvjeti kreditiranja infrastrukturnih i gospodarskih projekata. [NN 101/2002];
6. Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku (NKPS) [NN 35/2007];
7. Ustav Republike Hrvatske [pročišćeni tekst NN 28/2001];
8. Zakon o fondu za regionalni razvoj Republike Hrvatske [NN 107/2001];
9. Zakon o Gradu Zagrebu [NN 62/2001];
10. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi [NN 33/2001];
11. Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj [pročišćeni tekst NN 86/2006];
12. Zakon o prostornom uređenju i gradnji [NN 76/2007];
13. Zakon o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma [NN 30/1994].

Internet-hivatkozások

1. AZRA Varasd Megyei Fejlesztési Ügynökség: <http://www.azra.hr/hr/213/nasi-partneri/> (2008. október 12.), <http://www.azra.hr/hr/466/ured-u-bruxellesu/> (2008. október 15.);
2. DAN Északi Fejlesztési Ügynökség: <http://dan.hr/hr/o+nama/ustroj/> (2008. október 12.);
3. Fejlesztésstratégiai és Európai Unió Forrásokat Koordináló Központi Állami Hivatal: <http://www.baza.strategija.hr/default.asp?akcija=51&ida=4&id=34&s=1&jezik=0> (2008. október 11.);
4. Ja sam za podjelu na Jadransku, Središnju i Slavonsku Hrvatsku – Slobodna Dalmacija: <http://arhiv.slobodnadalmacija.hr/20030305/temedana01.asp> (2008. október 11.);
5. Önkormányzati Minisztérium: <http://www.mth.gov.hu/main.php?folderID=857> (2008. október 11.);
6. Podjela Hrvatske na tri regije je loša – Nacional: <http://www.nacional.hr/articles/view/33385/> (2008. október 11.);
7. Poslovni navigator: http://www.business-navigator.biz/poslovni_centri/poduzetnicki_centri (2008. október 12.);
8. Szlavónia-Baranya Fejlesztési Ügynökség: <http://www.slavonija.hr/onama.html> (2008. október 12.).