

LŐRINCZNÉ DR. BENCZE EDIT\*

## DECENTRALIZÁCIÓ ÉS REGIONALITÁS A HORVÁT UNIÓS CSATLAKOZÁS ÁRNYÉKÁBAN

### *THE IMPACT OF EUROPEAN ACCESSION ON DECENTRALIZATION AND REGIONAL DEVELOPMENT IN CROATIA*

#### ABSRTACT

The paper presents the basic issues of regional and cohesion policy in Croatia with an emphasis on general administrative reforms and decentralization process as well as the effects of Croatian accession to regional policy. One of the main characteristics features of Croatia's regional policy is extreme fragmentation of territorial and administrative units and huge the spatial inequalities. On the bases above it seems that in the modern approach to regional development shaped through the aid to undeveloped and war affected lagging areas, without a strategic mechanisms resulted in a number of deficiencies and it was just in December 2009, when the Law on Regional Development was passed and in summer 2010 year when Strategy was adopted. On the other hand process of accession of Croatia to the European Union also bears important effects for regional development, such as the obligation the defining of wider regions, i.e., after a long debate introducing two statistical planning regions at NUTS 2 level in Croatia, which represent a territorial level at which Cohesion policy is mainly implemented or preparing the necessary national institutional framework in order to meet the EU accession criteria and to access the structural and cohesion funds, after having obtained the member state status.

#### 1. Bevezetés

A Horvát Köztársaság, mint rendszerváltó és a demokratikus átalakulás folyamatában lévő ország területi-közigazgatási szerkezete lényeges változásokon ment keresztül a függetlenné válás óta, mely folyamat nem volt mentes a politikai befolyásától. Bár a jugoszláv örökség felszámolásával rövid idő alatt megteremtették az önkormányzatok működésének törvényi hátterét, ennek ellenére a fiatal köztársaság máig számos problémával küzd a regionális politika terén. Az első tíz évben újjászerveződött a két szubnacionális szint, a helyi- és a területi önkormányzatok, de ezek továbbra is erőteljesen függtek a központi kormányzattól, megmaradt az ország örökölt erőteljes centralizált irányítása. Ehhez még hozzájárult a demokratikus rendszer kiforratlansága és a háború, így az áttörést az ezredfordulón végbemenő politikai változások hozták meg, habár a modern, eurokonform regionális politika kialakulása még majdnem tíz évet váratott magára.

Az bizonyos, hogy a jelenlegi regionális struktúra számtalan problémával küszködik, túlságosan bonyolult, a feladatmegosztás sokszor átláthatatlan és működtetése forráshiányos, s a területi, közigazgatási rendszer egyik legfőbb jellemzője a rendkívüli fragmentáció. A két szubnacionális szintet egyrészt az 556 helyi önkormányzat képviseli – ide sorolható a 429 općina, valamint a 127 város – másrészt a területi önkormányzatot jelentő 20 zsupánság (megye) és Zágráb zsupánsági jogú város. Ezt tetézi még az a sajátosság, hogy Horvátországban számos speciális státusszal rendelkező területtel is számolnunk kell, s

\* Lőrinczné dr. Bencze Edit PhD, főiskolai tanár, Kodolányi János Főiskola Társadalomtudományi Képzési Központ igazgató.

nem véletlen, hogy ezen komplex rendszer hatékony működtetése komoly kihívást jelent a modern regionális politika kialakítása során, mely feladat 2004, vagyis a horvát tagjelölt-ség dátuma óta a csatlakozás egyik fő kritériumaként is sürgető tényező. A küszöbön álló európai uniós tagság megkövetelte a statisztikai régiók kialakítását is, mely számtalan variáció után 2007-ben elfogadásra, majd 2013. január 1-jétől módosításra is került.

## 2. Helyi önkormányzatok

A Horvát Köztársaság Alkotmánya biztosítja a helyi önkormányzatok megalakulásának jogát, melynek fajtáit és fő feladatait az alkotmány VI. fejezetének, 128–131. paragrafusai tartalmazzák.<sup>1</sup> Működésük törvényi kereteit azonban csak később, több ciklusban, több törvényi szabályozással és törvény-kiegészítéssel teremtette meg a horvát parlament. Ezek között első az 1992. december 29-én elfogadott Önkormányzati törvény,<sup>2</sup> amely egyrészt megszüntette a korábbi regionális tagolódást, másrészt létrehozta az ország új területi beosztását, pontosan lehatárolta a városokat és municípiumokat, mint a helyi önkormányzatiság egységeit, valamint a megyéket, melyek a helyi önkormányzatiság és kormányzás egységei lettek. A megyék ekkor még nem, csak az Alkotmány 2000-ben történő kiegészítése után működtek területi önkormányzatokként. Az 1992-es törvény rendelkezett a helyi önkormányzatok alapvető jogairól és kötelezéseiről, alapfeladatairól és kompetenciáiról, rögzítette az állami felügyelet és beavatkozás formáit.

Ezt még további jogi aktusok követték, így 1992-ben elfogadásra került a „Zágráb városáról” rendelkező törvény,<sup>3</sup> majd 1993-ban életbe lépett a „Helyi önkormányzatokról és önrendelkezéséről” szóló törvény, s ugyanebben az évben a „Helyi önkormányzatok finanszírozását” szabályozó törvény.<sup>4</sup>

A közigazgatási beosztás kialakításánál figyelembe vették egyrészt az ország kulturális, történelmi hagyományait, földrajzi sajátosságait, másrészt az Európa Tanács Helyi Önkormányzatainak Európai Chartája (The Council of Europe’s European Charter of Local Self-Government) előírásait, melyet 1997. október 11-én ratifikált az ország.<sup>5</sup> Mindezek alapján Horvátország területét megyékre (zsupánságokra), opcinákra<sup>6</sup> és városokra tagolták. Ezt rögzítette az 1997-ben elfogadásra került „Horvát Köztársaság megyéinek, városainak és opcináinak területéről” szóló törvény is. 1997-ben törvényi úton rendezték Zágráb különleges helyzetét.<sup>7</sup>

A 2001. évi alkotmánymódosítás jelentős változtatásokat hozott, melyek a helyi önkormányzatiság egységes kezelésének, a decentralizációnak és az önkormányzatokhoz rendelt feladatok differenciálásának lehetőségeit teremtette meg. Mindezt 2001-ben további két törvény is megerősítette, így életbe lépett „A helyi és regionális önkormányzatokról”, valamint „A helyi és regionális önkormányzatok választott tisztségviselőiről” szóló törvény.<sup>8</sup>

Az ország 2011-ben 127 városra, 429 opcinára és 6756 településre tagolódott. A jelenlegi törvények nem tesznek lényegi különbséget a települési önkormányzatokat jelentő városok és opcinák, s különösen nem azok eltérő nagysága, népessége, fejlettsége tekintetében, így a városok és az opcinák lényegében ugyanazokat a feladatokat látják el.<sup>9</sup>

A rendszerváltás után a városok lényeges változásokon mentek keresztül, így többek között számuk majdnem megduplázódott, míg 1992-ben 70, addig 1997-ben már 122, s a legutolsó, 2011-es népszámlálási adatok szerint pedig 127 város volt az országban. A számbeli növekedésből fakadóan azonban a városok átlagos nagysága, az egy városban élő népesség száma nagymértékben csökkent, hiszen az újonnan városi rangot kapott települések sokkal alacsonyabb lélekszámmal rendelkeznek. Ennek következtében a városok kö-

zött hatalmas különbségek alakultak ki, mely a népességi adatok mellett funkcióikban és gazdasági teljesítményükben is érzékelhető.

A városi rang megszerzését három kritérium köré csoportosíthatjuk. Egyrészt minden megye székhelye nagyságától függetlenül városi ranggal rendelkezik. Másodsorban a 10 000 főt meghaladó települések mind városoknak számítanak, de ezen kívül bármilyen település városi rangot kaphat, ha történelmi, gazdasági helyzete erre predesztinálja.<sup>10</sup>

A népszámlálási adatok azt mutatják, hogy a lakosság városokba történő koncentrálódása megállíthatatlan folyamat. Amíg 1991-ben a népesség 51,7%-a lakott városokban, addig a 2011. évi népszámlálás szerint már 3 016 137 városlakó van, mely az össznépesség 70%-át teszi ki. A városok átlagos népessége 23 49 fő, de az „átlagos” nem mutatja ki a szélsőségeket. Így a fővárosban lakik az összlakosság 26,19%-a (790 017 fő), s a mindössze 9 nagyvárosnak számító településen (50 000 főnél nagyobb lakosság) tömörül a lakosság fele, 50,25%-a, melyek közül a négy makroregionális központban a népesség 39,94%-a. A négy legnagyobb város: Zágráb (790 017), a dalmát területek központja Split [Spalato] (178 102), Rijeka [Fiume], mely Nyugat-Horvátország központi települése (128 624) és Osijek [Eszék] (108 048), a keleti területek, Szlavónia centruma, mely városok és vonzáskörzeteik az ország magterületei. Az érem másik oldala, hogy a városok csaknem felének (60 település) a lakossága 10 000 fő alatt van. Mindezek az adatok jól tükrözik a horvát városrendszer aránytalanságait, hogy Zágráb kivételével hiányoznak a modern nagyvárosok, melyek a fejlődés motorjai lehetnének.

1. táblázat. A horvát városok népessége

Table 1. Towns by population

Népesség	Városok száma	Városok %	Lakosság %
5 000 fő alatt	18	14,17	1,98
5 001–10 000	42	33,07	9,84
10 001–15 000	30	23,62	12,35
15 001–20 000	8	6,30	4,39
20 001–30 000	11	8,66	9,04
30 001–40 000	4	3,15	4,72
40 001–50 000	5	3,94	7,42
50 001–60 000	3	2,36	5,71
60 001–70 000	1	0,79	2,11
70 000–80 000	1	0,79	2,49
80 001–90 000	–	–	–
90 001–100 000	–	–	–
100 001–200 000	3	2,36	13,75
200 001 felett	1	0,79	26,19
összes	127	100,00	100,00

Forrás: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2011) Popis 2011. Zagreb

A helyi önkormányzat másik formája az općina olyan települések természetes, gazdasági, szociális közösségét jelenti, amelyek lakosait mindemellett a közös érdekek is összefűzik. Kiterjedését a hozzá tartozó települések határai húzzák meg. 1991-ben az općinák száma még csak 102 volt, míg 2011-ben már 429, vagyis több mint négyszeresére növekedett. A változás az 1992. évi szabályozás következménye, amikor is számuk 419-re nőtt, mely lényegében azóta változatlan. A korábban túlságosan nagy kiterjedésű és lakosú helyi önkormányzatok helyett létrehozott új rendszer erősen fragmentált, apró, kicsi egységekből áll, melyek működési és pénzügyi zavarokkal küszködnek. A 2011-es népszámlálási ada-

tok szerint 37 opcinának nem éri el a lakossága az ezer főt, és 36,7%-uk (157 opcina) lakossága nem haladja meg a 2000 főt sem. A másik véglelet az a 7 opcina jelenti, amely tízezer főnél több lakossal rendelkezik. Az opcinák átlagos lakossága 2958 fő, 10 település és 86 km<sup>2</sup> terület tartozik hozzá.<sup>11</sup>

Ezen számadatok rávilágítanak az opcinák között feszülő különbségekre, melyek megszüntetése a regionális politika egyik kiemelt feladata. A helyzetet még bonyolítja, hogy az opcinák két nagy kategóriába sorolhatók annak alapján, hogy inkább városias vagy falusi jellegű települések találhatók területén, s ez tovább mélyíti a köztük levő differenciákat. A legritkábban lakott opcinák a Dinári-hegységben és a szigeteken találhatóak, ahol az átlagos népsűrűség nem éri el a 15 fő/km<sup>2</sup>-t.

A helyi önkormányzatoknak egyrészt saját önkormányzati feladataikat kell ellátniuk, másrészt a központi kormányzat, vagy magasabb kormányzati szint által átadott megbízásokat. A 2001-től életbe lépő „general clause” megalkotásával tulajdonképpen minden közügy megoldása a helyi önkormányzat feladata lett, kivéve, ha a törvény azt nem delegálja máshová. Ezen jogosítvány jelentős előrelépést jelent a korábbi évek erősen centralizált rendszeréhez képest, mivel nagyobb szabadságot biztosít az önkormányzatoknak speciális programjaik kialakítására.

A lehetőség azonban nem jelenti azt, hogy élni is tudnak vele, mert a központi kormányzat által átadott feladatok mellé nem rendelték hozzá a megfelelő pénzügyi forrásokat, s így nincs meg a finanszírozási háttér. Túlságosan alacsony a helyi adókból származó jövedelem, éppen ezért az önkormányzat erőteljesen függ a nem adókból származó bevételektől, túl nagy az aránya – s kellőképpen nem is rendezett – az átengedett központi adók mértékének sem. Ez a probléma elsősorban a fejletlenebb, és ezáltal kevesebb tőkeerővel rendelkező opcinák és városok esetében erősödik fel, s ez tovább növeli az amúgy is meglévő óriási regionális különbségeket.

Ugyanakkor a helyi önkormányzatokban egymással ellentétes irányú folyamatok zajlanak le, mert miközben állandó hiányokkal küszködnek, az infrastrukturális kiadások és a munkanélküliek száma folyamatosan nő. Ráadásul túlnyomó többségük nem rendelkezik a megnövekedett és megújult feladatok ellátásához megfelelő létszámú és szakképzett hivatalnokkal sem. Különösen a kisebb opcinákra jellemző, hogy az ott dolgozók nincsenek felkészülve az új és komplex feladatokra, melyek a növekvő teendők miatt a korábbinál jóval nagyobb felelősségvállalást igényelnek. Az így kialakított rendszer a gyakorlatban meglehetősen ellentmondásosan valósul meg, tág teret engedve a centralizált irányításnak. A struktúra az országos szervek számára lehetővé teszi, hogy ellenőrizzék a törvényességet a végrehajtás során, s így beleszóljanak az önkormányzatok életébe, korlátozva önállóságukat, vagyis a politika még mindig túlságosan jelen van életükben.<sup>12</sup>

### 3. Területi önkormányzatok

Horvátország jelenleg 20 zsupánságra és Zágráb zsupánsági jogú városra tagolódik, vagyis összesen 21 területi önkormányzat működik. A zsupánságok kialakításában, határait meghúzásában szerepet játszottak a közös természeti és földrajzi adottságok, a történelmi, kulturális hagyományok, a közlekedés, a gazdaság és a szociális háló egységességének megőrzése. A megyék élén álló választott képviselőtestületek a régió érdekeit védik, s működésük kereteit az Alkotmány 134., valamint az Önkormányzati törvény 20. cikke határozza meg.

A megyék területe, hatásköre és működése – akárcsak a helyi önkormányzatoké – több lépcsőben körvonalazódott, melynek első állomása az Alkotmány 134. cikke volt. 1992-

ben lépett életbe a már említett „Horvát Köztársaság megyéinek, városainak és opcináinak területéről rendelkező törvény”, mely megteremtette a területi egységek határkialakításának módszertanát és működési mechanizmusát, egyben kinyilatkoztatva, hogy azok a helyi kormányzás és a lokális közösségi érdekek megvalósításának színterei. A törvény alapján Horvátország 20 megyére és a megyei jogállással bíró különálló státuszú Zágrábra, 70 városra és 421 opcinára oszlott. Vagyis a fragmentáció folytatódott, a helyi önkormányzatok száma növekedett, mely egyértelműen a hatékony működés rovására ment, különösen a kis településeken.<sup>13</sup> A helyzeten nem hogy javított, de tovább rontott az 1997-ben kiadott új területi törvény, mely változatlanul hagyta a megyék számát Zágrábbal együtt, habár határaik esetében több módosításra is sor került, ugyanakkor jelentős változtatások mentek végbe a városok és opcinák esetében. Előbbiek számát 122-re növelte azzal, hogy 47 régi opcinának városi jogállást adott, 13 opcinát szüntetett és 54 újat hozott létre, ezzel alig, 416-ra csökkentve számukat.<sup>14</sup>

A zsupánságok között jelentős különbségek húzódnak, akár területük nagyságát, akár népességük számát, illetve népsűrűségüket, akár településállományukat vizsgáljuk. A legnagyobb lélekszámú a 790 017 lakossal rendelkező Zágráb zsupánsági jogú város. Ez azt jelenti, hogy a fővárosban a népsűrűség majdnem 8-szor nagyobb (1232,48 fő/km<sup>2</sup>), mint az utána következő Međimurjeben (156,11 fő/km<sup>2</sup>) és Zágráb 16-szor sűrűbben lakott, mint az országos átlag (75,71 fő/km<sup>2</sup>). Hasonló diszparitás mutatkozik a két szélsőséget jelentő Lika Senj és Međimurje népsűrűségében is, ahol az arány 1: 16,4.

Ugyanígy aránytalanságot tapasztalunk, ha a megyék területi nagyságát vesszük figyelembe. A legnagyobb kiterjedésű Lika Senj megye (5 353 km<sup>2</sup>) – a legalacsonyabb 9,51 fő/km<sup>2</sup> népsűrűséggel – területe több mint hétszerese a legkisebb területű megyének, Međimurjenek (729 km<sup>2</sup>). Ugyanakkor az adatok alapján az is szemmel látható, hogy Zágráb és a zágrábi zsupánság együttesen nemcsak az ország demográfiai értelemben vett súlypontja, hanem gazdasági, térszerkezeti, politikai szempontból is centrális szerepet tölt be.

## 2. táblázat. A horvát megyék területi, népességi, népsűrűségi és települési adatai

2. table. Counties, surface area, population, population density, towns and municipalities

Zsupánság	Terület km <sup>2</sup>	Népesség	Népsűrűség km <sup>2</sup>	Városok	Opcinák
<b>Horvátország</b>	56 594	4 284 889	75,71	127	429
Zágráb	3 060	317 606	103,79	9	25
Krapina-Zagorje	1 229	132 892	108,13	7	25
Sisak-Moslavina	4 468	172 439	38,59	6	13
Karlovac	3 626	128 899	35,55	5	17
Varaždin	1 262	175 951	139,42	6	22
Koprivnica-Križevci	1 748	115 584	66,12	3	22
Bjelovar-Bilogora	2 640	119 764	45,37	5	18
Primorje-Gorski kotar	3 588	296 195	82,55	14	22
Lika-Senj	5 353	50 927	9,51	4	8
Virovitica-Podravina	2 024	84 836	41,92	3	13
Požega-Slavonia	1 823	78 034	42,81	5	5
Slavonski Brod-Posavina	2 030	158 575	78,12	2	26
Zadar	3 646	170 017	46,63	6	28
Osijek-Baranja	4 155	305 032	73,41	7	35
Šibenik-Knin	2 984	109 375	36,65	5	15
Vukovar-Sirmium	2 454	179 521	73,15	5	26
Split-Dalmatia	4 540	454 798	100,18	16	39
Istria	2 813	208 055	73,96	10	31
Dubrovnik-Neretva	1 781	122 568	68,82	5	17
Međimurje	729	113 804	156,11	3	22
Zágráb városa	641	790 017	1232,48	1	–

*Forrás:* Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2011) Popis 2011. Zagreb

#### 4. Tervezési statisztikai régiók

A 2004 óta tagjelölt, majd 2005. október 3-án a csatlakozási tárgyalásokat is elkezdő, s ezeket 2011. június 30-án befejező, immár az Európai Unió kapujában lévő állam számára az EU konform területi beosztás kialakítása éveket vett igénybe. A Közösség kritériumai szerint a statisztikai régiók első szintjének lakossága 3 és 8 millió között lehet. Ennek alapján a 4 284 889 népességi mutatóval rendelkező Horvátország egésze lefedi a NUTS 1-es szintet.

A megyék a tagjelölt Horvátország regionális politikájában az Európai Unió NUTS 3-as szintjének felelnek meg (150-800 ezer), ugyanakkor a horvát területi beosztás problematikáját tükrözi, hogy a zsupánások átlaglakossága 204 ezer, míg az EU 27-ek esetében a NUTS 3-as kategóriába tartozó területeké 380 ezer fő.<sup>15</sup> A Közösség nem írja elő a lokális szintek meglétét, de a korábbi fejezetek alapján egyértelmű, hogy a 429 općina és 127 város reprezentálja a LAU 1 szintet, míg a 6 756 település a LAU 2-t.

A horvát térszerkezeti struktúrában azonban hiányzott a NUTS 2-es kategóriának megfelelő terület, melynek kialakítása több fázison keresztül megvalósuló hosszú folyamat eredménye. Az EUROSTAT kritériumrendszere szerint (Európai Tanács 1059/2003 rendelete) a lakosság 800 ezer és 3 millió között mozoghat ezen a szinten. Tekintettel a horvát népességre ez azt jelentette a tervezés folyamán, hogy 5-nél több nem lehet a NUTS 2 régiók száma, de akár két térség is lefedheti az országot.

A bizonytalanságot tükrözte, hogy a NUTS II régiókra vonatkozóan 13+1 javaslat is készült. Kialakításuknál alapvető szempont volt, hogy a meglévő területi-statisztikai beosztás maximális figyelembevételével, a geopolitikai térlehatárolás szempontjai szerint, a jelenlegi megyék határain nem változtatva, vagyis néhány zsupánáság összefogásával hozzák létre azokat. A létrehozandó régiók természeti, földrajzi, történelmi homogenitása is alapvető kritérium, s fontos feltétel, hogy gazdasági és szociális téren se legyenek nagy különbségek sem az egyes területi egységek között, se a régió belül. Az alapvető kérdés tehát az volt, hogy mely megyék társulásával jöjjenek létre ezen többé-kevésbé homogén régiók.

A régiós felosztásra vonatkozó javaslatok között található volt kétrégiós (kontinentális, mediterrán), háromregiós (Dinári, Pannon, Adriai), négyregiós, mely az előzőtől csak annyiban különbözik, hogy tengerpartot osztja két újabb, nyugati és keleti egységre, valamint ötrégiós megoldás, melyben Észak-, Közép-, Nyugat-, Kelet- és Dél-Horvátország alkotna egy-egy külön régiót. Ezen négy fő szempont alapján kialakított területi beosztás további változatokat is eredményezett aszerint, hogy mely megyéket sorolták az egyes régiókhoz, illetve hogy Zágráb önálló régióként jelent-e meg.<sup>16</sup>

Végül 2007 márciusában a háromregiós megoldás került elfogadásra. Ennek alapján a legfejlettebb – az EU 27 GDP-jének 78,3% – a Szeverozapadna, vagyis az Északnyugati régió, mely 5 megyét és Zágráb városát foglalja magába, 1 645 845 lakossal. Az állam középső és keleti részeit Središnja i Istočna, vagyis a Pannon régió alkotja 8 megyével, a legkevesebb lakossal, 1 227 100 és a legalacsonyabb GPP-vel, 45,5%. A harmadik NUTS 2-es szintet a tengerparti területek, a Jadranska Hrvatska 7 zsupánással fedti le, s itt a népesség 1 411 935 fő, míg a GDP 62,1%-a az EU átlagnak.<sup>17</sup>

Ezek a jelentős területi, gazdasági, fejlettségbeli különbségek, valamint az a tény, hogy Zágráb fejlettsége okán az Északnyugati régió GDP-je meghaladja az EU GDP átlag 75%-át, s ezáltal Horvátország tagsága esetén nem részesül a konvergencia célkitűzésből, arra ösztönözték a horvát kormányzatot, hogy vizsgálják felül a tervezési statisztikai régiók rendszerét. Ennek eredményeképpen az EUROSTAT jóváhagyásával 2013. január 1-jétől Horvátország területét két régióra osztották. Az Északnyugati és a Pannon régiók egyesítésével létrejött a Kontinentális régió, mely 13 megye mellett Zágrábot is magába foglalja, 2 872 954 fő népességgel bír, s a GDP már csak 64.1%-a az EU átlagnak. A másik NUTS 2-es szint, az Adriai régió

ugyanakkor változatlan maradt. A kérdés illetően rendezése megoldotta a Strukturális Alapokból való részesedést, hiszen mindkét régió jogosult lesz rá, ugyanakkor jelentős diszparitást eredményezett mind a területek nagysága, mind a népesség szemszögéből. Arról már nem is beszélve, hogy a korábbi legfejlettebb és legkevésbé versenyképes régió egyesítése milyen regionális feszültségeket eredményez a Kontinentális régióban.

### 1. térkép. NUTS 2 régiók 2013. január 1-jétől

Map 1. NUT 2 regions since 1 January 2013



Forrás: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije:  
Nova statistička klasifikacija prostornih jedinica RH – NUTS 2

## 5. Különleges bánásmódban részesülő területek

A központi kormányzat nem az uniós normáknak megfelelő statisztikai régiók kialakítását tartja a regionális politika alapvető feladatának, hanem a „Különleges bánásmódban részesülő területek”, melynek törvényi rendelkezése 1996-ban látott napvilágot, s azóta több kiegészítéssel határozza meg az ide sorolható régiók fejlesztési feladatait. (Area of Special State Concern; ASSC). A törvény a háború sújtotta és a háborús károkat szenvedett térségek, valamint a háború következtében fejletlen régiók felzárkóztatását tűzte napirendre, utóbbi esetében pontosan megnevezve a kritériumokat is, így a gazdasági és demográfiai problémákkal, a strukturális átalakítás nehézségeivel küzdő térségeket, valamint speciális kritériumként megjelenítve a határ-menti és bányászattal foglalkozó helyi önkormányzatokat sorolta a támogatandó területek közé.<sup>18</sup>

Azonban hamarosan világossá vált, hogy nem csak a háborúval kapcsolatba hozható régiók szorulnak fejlesztésre, hanem egyéb strukturális nehézségekkel küzdő térségekkel is foglalkozni kell. Így született meg 1999-ben a Szigetekről szóló törvény,<sup>19</sup> majd 2002-ben a Hegyvidéki területek felzárkóztatásával foglalkozó törvény.<sup>20</sup> Ezen három kategóriához tartozó térségek az ország területének 64,3%-át teszik ki, a lakosság 23%-át és 275 települési önkormányzatot érintenek, melyek GDP-je nem éri el az országos átlag 65%-át, így felzárkóztatásuk a horvát regionális politika elsődrendű feladata, mely hosszú ideig ki is merült ezek támogatásában.

**3. táblázat. Különleges bánásmódban részesülő területek****Table 3. Areas of Special State Concern**

	Helyi önkormányzatok	Lakosság	Terület (km <sup>2</sup> )
különleges bánásmódot igénylő területek	180	15,3 % = 680 000	48,5 % = 27 400
hegyvidék	45	4,8 % = 212 000	10,5 % = 5 920
szigetek	50	2,9 % = 131 000	5,3 % = 3 000
<b>ÖSSZESEN</b>	<b>275</b>	<b>23,0 % = 1023 000</b>	<b>64,3 % = 36 320</b>

*Forrás:* Regional Competitiveness Operational Programme 2007–2009. 2007HR16IPO001, Instrument for Pre-accession Assistance. Republic of Croatia. 2007 September, 128.

**6. A modern területi politika jogszabályi keretei<sup>21</sup>**

A modern regionális politika kialakítása hosszú ideig tartott és igen kis lépésekben haladt Horvátországban, s elmondható hogy mintegy 20 évig sem egy egységes regionális politika, sem annak egységes szabályozása nem jött létre. Az egyik legnagyobb problémát az jelenti, hogy nem egy egyszeri törvényi aktussal határozták meg kereteit, hanem számtalan törvény, illetve azok módosításai nyomán körvonalazódtak keretei. A törvények egy része ugyan megjelent már a 90-es évek második felében, de ezek elsősorban speciális régiókkal foglalkoztak.

A hatékony regionális politika kialakulását nehezítő körülmény volt, hogy nem alakultak ki a hosszú távú tervezés kompetenciái – így a programozás, a monitoring, az értékelés –, valamint a nemzeti és szubnacionális szintek közötti együttműködés. Nem csak a vertikális partnerség hiánya jelentett akadályt, hanem a horizontális kapcsolatok is igen nehézkesen jöttek létre, különös tekintettel a civil szervezetekkel és érdekcsoportokkal való együttműködésre.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás előtérbe kerülésével felgyorsultak a kormányzatnak a regionális politika megreformálására vonatkozó erőfeszítései, melyek két fő dologra fókuszáltak. Egyrészt a törvényi és intézményi háttér megteremtésére, másrészt arra, hogy minél nagyobb önállóságot biztosítsanak a helyi önkormányzatoknak. 2000 novemberében az Alkotmány kiegészítése több szempontból is fordulópontot jelentett a közigazgatás reformfolyamatában. Alkotmányosan rögzítették, és nagymértékben kiszélesítették a helyi önkormányzatok kompetenciáit, a kormányzat feladatává tették, hogy a pénzügyileg gyenge önkormányzatokat segítse, és támogassa a régiók kialakítását.

Az alkotmányi változásokra alapozva került kidolgozásra, majd 2001. április 6-án elfogadásra a „Helyi és területi önkormányzatokról szóló törvény”, mely széleskörű jogokat biztosított számukra az oktatás, a szociális szolgáltatások és az egészségügy területén. Ugyanekkor lépett életbe a „Helyi és területi önkormányzatok képviselőinek választásáról” szóló törvény is, melynek elfogadása után számos olyan kisebb jogszabályi változásra került sor, amelyek a helyi és területi önkormányzatok szerveződésének módjait, választási rendszerüket és pénzügyi finanszírozásukat határozták meg.

Az önállóvá váló Horvátország regionális politikájának fő célkitűzéseit első alkalommal a Stratégiai Tervező Hivatal által előkészített és a kormány által 2001. június 21-én elfogadott „Horvátország a 21. században” (Hrvatska u 21 stoljecu) című program fogalmazta meg. A dokumentum is rávilágít az országban meglévő jelentős regionális különbségekre, de ezeket nem hátránnyként, ellenkezőleg olyan előnyként jeleníti meg, melyek elősegítik



Horvátország sokszínűségének megőrzését. A program megnevezi a regionális politika prioritásait, s legfőbb feladatnak a „különleges bánásmódban részesülő területek”, ezen belül a háború sújtotta és a háborús károkat szenvedett térségek, valamint a fejletlen régiók felzárkóztatását tartja.<sup>22</sup>

Nagy előrelépést jelent a kérdésben, a 2006 májusában megalakult Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, melynek közreműködésével megszületett a Nemzeti Fejlesztési Terv a 2013-ig tartó időszakra, ahol külön fejezetet szánunk a Regionális Fejlődés Stratégiájának és a Regionális Fejlődés Akciótervének.<sup>23</sup> Ennek a megléte elengedhetetlen ahhoz, hogy az ország hozzájuthasson az IPA Előcsatlakozási Alap támogatásaihoz, melynek egyik fő célja éppen a regionális politika segítése. A regionális politika szükségességének éveken át történő megkérdőjelezése után 2009-ben visszafordíthatatlan változás történt, amennyiben a horvát parlament elfogadta a Regionális Fejlődésről szóló törvényt, mely 2009. december 29-én életbe is lépett.<sup>24</sup> Erre építve 2010-ben elkészült a horvát kormány Regionális Fejlődési Stratégiája, s azóta a regionális politika keretrendszerét biztosító másodlagos jogszabályok is napvilágot láttak. Így elfogadásra került a „Statisztikai régiók partnerségi tanácsainak létrehozásáról”, valamint a „Fejlődési index kialakításáról” szóló rendelet. Elkészült a „Fejlesztési projektek elektronikus nyilvántartásának szabályzata”, a „Megyei területfejlesztési stratégiák kötelező tartalmát, módszertanát és értékelését rögzítő szabálykönyv”, valamint a „Megyék közigazgatási egységeinek, ügynökségeinek és más jogi személyeinek a regionális politika jobb koordinációját szabályzó munka”.<sup>25</sup>

## 7. Összegzés

Összegezve a horvát regionális politika történetét a függetlenné válás óta elmondható, hogy közel két évtizedig nem került a politikai döntéshozók látókörébe. A probléma gyökerét a horvát politikai rendszerre lehetett visszavezetni, mely továbbra is erősen centralizált maradt, a központi irányítás nem engedett át megfelelő hatáskört, s nem biztosította a regionális politika helyi szinten történő megvalósításhoz szükséges pénzügyi forrásokat sem. Az elmaradt decentralizáció a szubszidiaritás érvényesülését is lehetetlenné tette. Nem utolsósorban az integrációs folyamatoknak is köszönhetően 2000 után lényeges változások következtek be, de az érdemi helyet a regionális politika az ország irányításában csak 2009-2010-ben szerezte meg.

## JEGYZETEK

1. Constitution of the Republic of Croatia (1990) Official Gazette No. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 113/01.
2. Zakon o lokalnoj samoupravi i upravni. Law on Local Self-governance and Governance. Official Gazette, No. 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99
3. Law (1992) on the City of Zagreb. Official Gazette, No. 90/92, 76/93, 69/95, 14/97 i 36/98.
4. Law (1993a) on Self-Governance Affairs of Units of Local Self-governance and Governance, Official Gazette, No. 75/93, 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98. 69/99; Law (1993b) on Financing Units of Local Self-governance and Governance. Official Gazette, No. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 and 132/06.
5. Law on Ratification of the European Charter. Official Gazette - Treaties, No. 14/97.
6. Az općinák, települési önkormányzatok, melyek a 14. századtól létező alapvető közigazgatási egységek, s jugoszláv önkormányzati rendszerben a települési és megyei szint közti alapelemeit képezték. Az angol terminológia szerint megfelelnek a municípiumoknak, a magyar nyelvben kistérségnek fordíthatnánk, s nagyban emlékeztetnek a rendszerváltás előtti magyar járásokra.

7. Act on the Territories of Counties, Towns and Municipalities in the Republic of Croatia, Narodne novine, No. 10 of 30 January 1997.
8. Law (2001) on Local and Regional Self-governance. Official Gazette, No. 33/01, 60/01, 129/05; Law (2001) on Election of Representative Bodies of Units of Local and Regional Self-governance. Official Gazette, No. 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05.
9. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2012) Statističke informacije 2012. Zagreb; Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2011) Popis 2011. Zagreb;
10. Local Government Reform Project – Croatia. Review of the Legal Framework. Initial Draft. (2001) The Urban Institute, January 2001, UI Project 06901-011.;
11. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2012) Statističke informacije 2012, Zagreb; Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2011) Popis 2011. Zagreb;
12. Vidačak, Igor *Croatia: In Search of a Public Administration Reform Strategy*. <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/10.pdf>; Dubravka Jurlina Alibegović and Sunčana Slijepčević (2012) Decentralization in Croatia: Problems and Solutions. EUGOV Working Paper No. 33/2012.
13. Law (1992) on Territories of Counties, Towns and Municipalities in the Republic of Croatia Official Gazette, No. 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94;
14. Law (1997) on Territories of Counties, Towns and Municipalities. Official Gazette, 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/0, 175/03;
15. EUROSTAT (2008) Staistical Regions for the EFTA Countries and the Candidate Countries 2008. Methodology and Working Papers, KS-RA-07-023-EN-N, Brussels,
16. Rašić, Ivana (2003) Introduction of Nomenclature of Territorial Units for Statistcs in Croatia. Institute of Economics of Zagreb. ERSA conference papers; <http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/96.pdf>
17. Republika Hrvatska se sukladno Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku (NKPJS) („Narodne novine“ broj 35/07.)
18. Law on the Areas of Special State Concern, OG, 44/96, 57/96, 124/97, 78/99, 73/00, 87/00, 127/00, 94/01, 88/02, 26/03, 42/05, 90/05, 86/08
19. Law on the Islands, OG, 34/99, 149/99, 32/02, 33/06
20. Law on Hilly and Mountain Areas, OG 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08
21. Đulabić, Vedran – Manojlović Romea: Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia: In Searcf of a Better Coordination of Parallel Process KJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 4., str. 1041–1074.;
22. Hrvatska u 21 stoljecu (2001) (Croatia in the 21<sup>th</sup> Century. Development Guidelines of the Republic of Croatia) Office for the Development Strategy of the Government of Republic Croatia, Zagreb.
23. Government of the Republic of Croatia (2006b) Strategic Development Framework 2006-2013. Zagreb, 2006. augusztus 4.;
24. Ministry of Regional Development, Forestry and Water Management Strategy (2010) Strategy of Regional Development of the Republic of Croatia 2011–2013. Zagreb;
25. Law on Regional Development, OG 153/09; Rulebook on Establishment and Running of the Central Electronic Base of Development Projects, OG 66/10; Rulebook on Obligatory Content, Methodology and Evaluation of County Development Strategies, OG 53/10; Rulebook on Register of Administrative Units of the Counties, Agencies and Other Legal Entities for Better Coordination of Regional Policy, OG 53/10; Decree on establishment of the partnership councils of statistical regions, OG 38/10; Decree on the development index, OG 63/10.

### FELHASZNÁLT IRODALOM

- Act on the Territories of Counties, Towns and Municipalities in the Republic of Croatia, Narodne novine, No. 10 of 30 January 1997.
- Constitution of the Republic of Croatia (1990) Official Gazette No. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 113/01.

- Decree on establishment of the partnership councils of statistical regions, OG 38/10;
- Decree on the development index, OG 63/10.
- Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2012) Statističke informacije 2012, Zagreb
- Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske (2011) Popis 2011. Zagreb;
- Đulabić, Vedran – Manojlović Romea: Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia: In Search of a Better Coordination of Parallel Process KJU – CCPA, god. 11. (2011.), br. 4., str. 1041–1074.
- Dubravka Jurlina Alibegović and Sunčana Slijepčević (2012) Decentralization in Croatia: Problems and Solutions. EUGOV Working Paper No. 33/2012.
- EUROSTAT (2008) Statistical Regions for the EFTA Countries and the Candidate Countries 2008. Methodology and Working Papers, KS-RA-07-023-EN-N, Brussels,
- Government of the Republic of Croatia (2006b) *Strategic Development Framework 2006–2013*. Zagreb, 2006. augusztus 4.;
- Hrvatska u 21 stoljeću (2001) (Croatia in the 21<sup>st</sup> Century. Development Guidelines of the Republic of Croatia) Office for the Development Strategy of the Government of Republic Croatia, Zagreb;
- Law (1992) on the City of Zagreb. Official Gazette, No. 90/92, 76/93, 69/95, 14/97 i 36/98.
- Law (1992) on Territories of Counties, Towns and Municipalities in the Republic of Croatia Official Gazette, No. 90/92, 2/93, 58/93, 90/93, 10/94, 29/94;
- Law (1993) on Self-Governance Affairs of Units of Local Self-governance and Governance, Official Gazette, No. 75/93, 103/93, 10/94, 17/94, 30/94, 36/95, 107/95, 43/96, 70/97, 105/97, 36/98, 142/98. 69/99;
- Law (1993) on Financing Units of Local Self-governance and Governance. Official Gazette, No. 117/93, 69/97, 33/00, 73/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 and 132/06.
- Law (1996) on the Areas of Special State Concern, OG, 44/96, 57/96, 124/97, 78/99, 73/00, 87/00, 127/00, 94/01, 88/02, 26/03, 42/05, 90/05, 86/08
- Law (1997) on Ratification of the European Charter. Official Gazette - Treaties, No. 14/97.
- Law (1997) on Territories of Counties, Towns and Municipalities. Official Gazette, 10/97, 124/97, 50/98, 68/98, 22/99, 42/99, 117/99, 128/99, 44/00, 129/00, 92/01, 79/02, 83/02, 25/03, 107/0, 175/03;
- Law (1999) on the Islands, OG, 34/99, 149/99, 32/02, 33/06
- Law (2001) on Local and Regional Self-governance. Official Gazette, No. 33/01, 60/01, 129/05;
- Law (2001) on Election of Representative Bodies of Units of Local and Regional Self-governance. Official Gazette, No. 33/01, 10/02, 155/02, 45/03, 43/04, 40/05, 44/05;
- Law (2002) on Hilly and Mountain Areas, OG 12/02, 32/02, 117/03, 42/05, 90/05, 80/08;
- Law (2009) on Regional Development, OG 153/09
- Local Government Reform Project – Croatia. Review of the Legal Framework. Initial Draft. (2001) The Urban Institute, January 2001, UI Project 06901-011.;
- Ministry of Regional Development, Forestry and Water Management Strategy (2010) Strategy of Regional Development of the Republic of Croatia 2011–2013. Zagreb;
- Rašić, Ivana (2003) Introduction of Nomenclature of Territorial Units for Statistics in Croatia. Institute of Economics of Zagreb. ERSA conference papers; <http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/96.pdf>
- Republika Hrvatska se sukladno Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku (NKPJS) („Narodne novine“ broj 35/07.)
- Rulebook on Establishment and Running of the Central Electronic Base of Development Projects, OG 66/10
- Rulebook on Obligatory Content, Methodology and Evaluation of County Development Strategies, OG 53/10
- Rulebook on Register of Administrative Units of the Counties, Agencies and Other Legal Entities for Better Coordination of Regional Policy, OG 53/10,
- Vidačak, Igor *Croatia: In Search of a Public Administration Reform Strategy*. <http://www.fes.hr/E-books/pdf/Reforming%20Local%20Public%20Administration/10.pdf>
- Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi. Law on Local Self-governance and Governance. Official Gazette, No. 90/92, 94/93, 117/93 i 128/99.