

Pámer Zoltán

tudományos segédmunkatárs

MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete, Pécs

HORVÁTORSZÁG TERÜLETFEJLESZTÉSI ESZKÖZ- ÉS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK RÖVID ÁTTEKINTÉSE A FÜGGETLENSÉGTŐL NAPJAINKIG¹

ABSZTRAKT

Horvátország földrajzilag igen tagolt ország. Viszonylag kis alapterületéhez és lakosságához képest nagyfokú diverzitás jellemzi mind természetföldrajzi, mind gazdasági szempontból. Az diverzitás nagyfokú, és sok esetben speciális földrajzi determinációkból következő területi egyenlőtlenségekkel jár együtt, melynek kezelésére számos jogi és intézményi eszköz született az 1990-es évek óta. A területfejlesztés eszköz- és intézményrendszerének szabályozása folyamatosan változott: új térkategóriák jelentek meg, többféle lehatárolási logika működött. A legkomolyabb változást az uniós csatlakozás (2013) jelentette, melynek következtében több korábbi mechanizmus megszűnt, illetve beépítésre került egyéb fejlesztéspolitikai eszközökbe. Mindemellett a korábbi lehatárolások egyéb – nem feltétlenül területfejlesztési céllal – tovább élnek, melyek egy viszonylag nehezen áttekinthető rendszert eredményeznek. A tanulmány első részében rövid áttekintést adok Horvátország területi struktúrájának változásáról, majd áttekintem a területrendezés és -fejlesztés intézményrendszerét a uniós csatlakozást megelőzően. A 2009-ben elfogadott, azóta többször módosított területfejlesztési törvényt részletesen bemutatom, kiemelve a kapcsolódó területi kormányzási gyakorlatokat. A területi fejlettség mérésének alkalmazott gyakorlatának bemutatását követően áttekintem az uniós források felhasználásának kereteit az előcsatlakozási időszaktól napjainkig, beleértve röviden a Horvátország által is alkalmazott integrált területi beruházás végrehajtási gyakorlatát.

KULCSSZAVAK: területfejlesztés, kohéziós politika, fejlettségi index, integrált területi beruházás.

Horvátország területi struktúrája

Bár a volt Jugoszlávia valamennyi utódállamában volt területi önkormányzati reform, a legradikálisabb beavatkozás Horvátországban zajlott le: a függetlenség után kialakított helyi szintű egységek száma a szocialista köztársaság idején

1 A tanulmány a Változás és folytonosság a magyar térképzetekben: nemzet, területiség, fejlesztés és határpolitika című NN 114468 témaszámú Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (NKFIH) kutatás keretében készült.



működő községek számának ötszöröse lett (Ivanišević et al., 2001, Lőrinczné Bencze, 2014). Mindez együtt járt egy a területi középszint, a megye (županija) kialakításával, melyet az alkotmány területi (regionális) önkormányzatnak nevez (Zakon, 2010; 134. cikk). A megyei vezető kezdetben a központi hatalom megyei kinevezett képviselője, majd egy 2000-ben bevezetett reform eredményeként választott funkcióvá vált (Ivanišević et al, 2001). A 2007-es jogszabálymódosítás értelmében a 2009-es helyi választások óta a települési és megyei vezetők közvetlenül választódnak (Koprić, 2009).

Horvátország a helyi és területi (regionális) önkormányzatokról szóló törvény (Zakon, 2001a) értelmében 20 megyére és Zágráb városra osztható, melyet külön törvény szabályoz (Zakon, 2001b), a státusza megyei. A helyi önkormányzatok struktúrája a korábbi jugoszláv nagyméretű községekre épülő rendszerhez képest jelentős változáson ment át: a nagy méretű községeket felváltották a városok (grad), melyek a központi urbánus települést és szűkebb környezetét alkotó településeket foglalják magukba, illetve a községek (općina), melyek jellemzően vidékies településekből állnak. A rendszer folyamatos fragmentáción ment keresztül (1. táblázat), melynek eredményeként a helyi önkormányzati egységek száma folyamatosan nőtt. A törvény a 'város' kategórián belül megkülönbözteti a 'nagyvárost' 35 ezer fős lakosság felett, melyek átvehetnek feladatokat a megyei önkormányzatoktól (Zakon, 2001a).

1. táblázat: A helyi önkormányzatok számának változása Horvátországban 1992–2017.

	Városok száma*	Községek száma	Helyi önkormányzatok összesen
1992	68	418	486
2017	127	428	555
Változás	187%	102%	114%

* Zágráb nélkül

Forrás: Ivanišević et al. (1992) és MU (2017) alapján saját szerkesztés.

Horvátország esetében a jelenlegi megyei struktúra (NUTS 3), bár épít a történelmi Magyarország megyerendszerére, alapvetően a függetlenség terméke. Az egyes megyék területükben, népességükben és fejlettségükben is igen nagyfokú különbségeket mutatnak.

Horvátország NUTS 2 beosztása komoly viták tárgyát képezte. Az első beosztás négy régiót tartalmazott, majd a 2004–2006-os előcsatlakozási programozási időszakban egy háromrégiós struktúrát fogadott el az Eurostat



(Északnyugat-Horvátország – benne Zágráb várossal, Pannon-Horvátország, valamint Adriai-Horvátország). Annak érdekében, hogy Horvátország központi térsége az uniós csatlakozással ne essen el a kedvező támogatási lehetőségektől, 2007-től egy kétrégiós – az északnyugati és a pannon régió összevonásával – struktúrával rendelkezik. A 2. táblázatban szereplő megyei GDP-adatok alapján látható, hogy a két régióon belül meglehetősen nagy szórásértékeket figyelhetünk meg (Adriai Horvátország: 2 216,15, Kontinentális Horvátország: 3 073,82), míg a két régió adata minimálisan tér el az országos átlagtól. Így a jelenlegi beosztás eltünteteti a megyék közötti nagy fejlettségbeli különbségeket.

2. táblázat: Horvátország megyéinek területe, népessége és GDP-adatai.

Megye/régió		Terület (km ²)	Lakosság (2011)	Népsűrűség (2011)	GDP/fő (EUR, 2014, folyó áron)
magyarul	horvátul				
Horvátország	Hrvatska	56 594	4 284 889	75,71	10 152
Adriai Horvátország	Jadranska Hrvatska	24 705	1 411 935	57,15	9 802
Dubrovnik-Neretva	Dubrovačko-neretvanska	1 781	122 568	68,82	10 177
Isztria	Istarska	2 813	208 055	73,96	12 724
Lika-Zengg	Ličko-senjska	3 353	50 927	15,19	7 822
Šibenik-Knin	Šibensko-kninska	2 984	109 375	36,65	8 068
Split-Dalmácia	Splitsko-dalmatinska	4 540	454 798	100,18	7 808
Tenger mellék-Hegyvidék	Primorsko-goranska	3 588	296 195	82,55	12 548
Zára	Zadarska	3 646	170 017	46,63	8 197
Kontinentális Horvátország	Kontinentalna Hrvatska	31 889	2 872 954	90,09	10 325
Belovár-Bilogora	Bjelovarsko-bilogorska	2 640	119 764	45,37	7 012
Bród-Száva-mente	Brodsko-posavska	2 030	158 575	78,12	5 661
Eszék-Baranya	Osječko-baranjska	4 155	305 032	73,41	8 045
Kapronca-Kőrös	Koprivničko-križevačka	1 748	115 584	66,12	8 564



Károlyváros	Karlovacka	3 626	128 899	35,55	7 629
Krapina-Zagorje	Krapinsko-zagorska	1 229	132 892	108,13	6 541
Muraköz	Međimurska	729	113 804	156,11	8 686
Pozsega-Szlavónia	Požeško-slavonska	1 823	78 034	42,81	5 827
Sziszek-Moszlavina	Sisačko-moslavačka	4 468	172 439	38,59	7 409
Varasd	Varaždinska	1 262	175 951	139,42	8 448
Verőce-Drávamente	Virovitičko-podravska	2 024	84 836	41,92	5 655
Vukovár-Szerémség	Vukovarsko-srijemska	2 454	179 521	73,15	5 897
Zágráb	Zagrebačka	3 060	317 606	103,79	7 894
Zágráb Város	Grad Zagreb	641	790 017	1 232,48	17 908

Forrás: DZS (2013; 3) és DZS (2017) alapján saját szerkesztés.

1. ábra: Horvátország NUTS-struktúrája 2007-től.



Forrás: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/345175/7451602/nuts-map-HR.pdf> (2017.02.16.)



Területi tervezés Horvátországban

Horvátországban a területrendezés (prostorno uređenje) és a területfejlesztés (regionalni razvoj) szabályozásilag elválik egymástól, azonban a gyakorlatban a két szakterület között fontos kapcsolat van: a területfejlesztési dokumentumoknak országos szinten illeszkedniük kell az országos területi (rendezési) tervhez. A területrendezési célú tervek nevében is szerepel a „fejlesztés”, „fejlődés” („razvoj”) kifejezés, illetve a területrendezés céljai között megjelenik – többek között – a kiegyenlített területi fejlődés elősegítése gazdasági, társadalmi és környezeti szempontból. Így a két terület, bár külön jogszabályok vonatkoznak rá, részben átfedést mutat.

A területrendezés funkcióit Horvátország esetében a 2013-ban elfogadott, építésügytől leválasztott területrendezési törvény szabályozza (Zakon, 2013a), mely állami, megyei és helyi szinten határoz meg eszközöket, melyek jellemzően stratégiaiak, operatívak (terv), illetve a speciális jellemzőkkel rendelkező térségekre vonatkoznak. Országos szinten készülnek tervek a kiemelten védett területekre (nemzeti parkok, természeti parkok). Ehhez hasonlóan a megyei szint is kiemeli a helyi szintű tervekből területeket és hatásköröket (urbanistički plan uređenja županijskog značaja – megyei jelentőségű urbanisztikai-rendezési terv). A helyi szintű terveknek illeszkedniük kell a magasabb szintű dokumentumokhoz. A top-down szemlélet általában jellemző a horvát területpolitikára, mind rendezési, mind fejlesztési szempontból.

Területpolitikai eszközök az uniós csatlakozás előtt

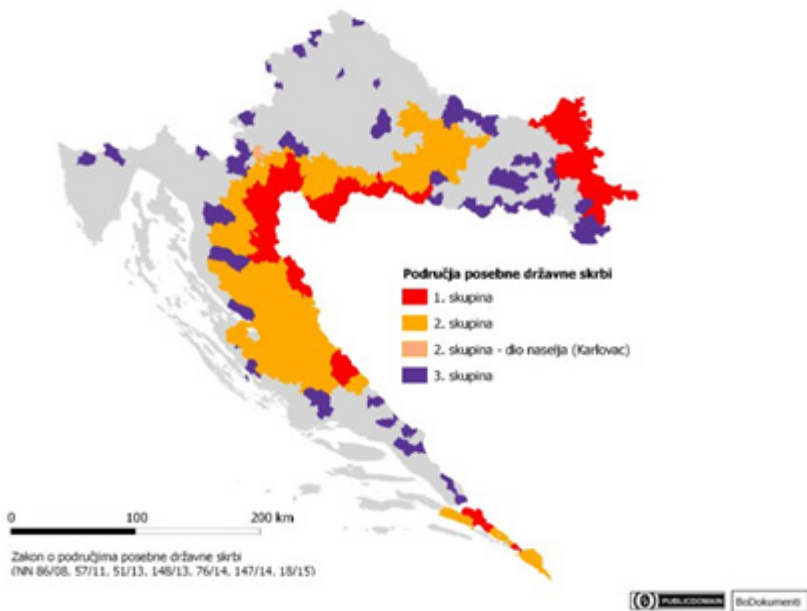
Az 1990-es években a területi kiegyenlítés, a regionális fejlesztés nem volt a közgazdasági és szakpolitikai diskurzus része (Čvrak, 2002). A háború lezárásával, és az ország újjáépítésének ösztönzésére fogadták el 1996-ban az első, területi politikai eszközöket bevezető törvényt (különös állami bánásmód alá eső területekről szóló törvény – Pámer, 2007), a szigetekről, illetve hegyvidéki területekről szóló törvényt (Đulabić–Manojlović, 2011).

A különös állami bánásmód alá eső területekről (područja posebne državne skrbi – PPDS) szóló törvény (Zakon, 2015) eredeti célja a háború által sújtott területek helyreállítása volt, mely a függetlenné vált Horvátországban napjainkig a legfontosabb determinánsa a fejlettségbeli különbségeknek. A törvény alanyai a kijelölt területen élő magánszemélyek, cégek, vállalkozások. A törvény három típusú térséget határol le: (1) a honvédő háború során elfoglalt térségek, melyek közvetlenül az államhatár közelében található; (2) azon területek, melyeket szintén elfoglaltak a háborúban, azonban nem tartoznak az első



csoportba; (3) olyan községek/települések, melyek egyéb gazdasági, strukturális és demográfiai okokból maradnak el fejlettségi szempontból. A lehatárolás az első két esetben zömében község/város szinten történik, pár településszintű területtel kiegészítve (2. ábra). A törvény kezdetben általános fejlesztéspolitikai célokat is szolgált: a nemzeti forrásból finanszírozott Területfejlesztési Alap forrásainak elosztásában volt jelentősége, azonban a fenti lehatárolást az idő sok szempontból meghaladta. Több olyan terület tartozik a lehatároltak közé, melyek fejlettség szempontjából nem indokolják a különös bánásmódot (pl. Dubrovnik térsége). A jogszabály jelenleg a lakóingatlan-beruházás tekintetében nyújtható állami kedvezmények szempontjából releváns, területfejlesztési szerepe visszaszorult. Tervben van a többször módosított jogszabály hatályaon kívül helyezésére, azonban erre egyelőre napig nem került sor (Regionalni, 2018).

2. ábra: A különös állami bánásmód alá eső területek.



Forrás: Regionalni (2018).

Horvátország természetföldrajzi diverzitásának következménye a természeti extrémítások nagy aránya, mely területeket fokozottan fenyeget az elnéptelenedés veszélye. Különösen igaz ez a hegyvidéki területekre. A domb- és



hegyvidéki területekről szóló törvény (Zakon, 2014a) 2002-ben született, a gazdasági-demográfiai fejlesztés és a biológiai-természeti értékek összehangolásának szellemében fogant. Azon területek tartoznak a törvény hatálya alá, ahol a nagy tengerszint feletti magasság megnehezíti a lakosság életét és munkavégzését. A lehatárolás ebben az esetben is helyi önkormányzati (város/község) szinten történik. A törvény olyan hegyvidéki területekre terjed ki, melyek nem tartoznak a szigetekről és a különös állami bánásmód alá eső területekről szóló törvény hatálya alá, összesen 12 városra és 32 községre. A törvény elrendeli a célterületek számára fenntartható fejlődési program kidolgozását, melyet a kormány fogad el a minisztérium javaslatára, ezekhez később operatív programok készülnek. A törvény a célterületen élő magánszemélyek és vállalkozások számára kedvezményeket nyújt a hegyvidéki területek természeti értékeinek hasznosítása, feldolgozása terén, továbbá különböző adókedvezményeket a helybeli foglalkoztatottak után.

Mivel Horvátország tengerparti területének partszakasza roppant tagolt, több száz kisebb-nagyobb sziget tartozik az országhoz, melyek igazgatása és fejlesztése komoly feladatot ró az állami és helyi kormányzati szervekre. A szigetekről szóló törvény (Zakon, 2006) területi hatálya valamennyi szigetre, illetve a Pelješac-félszigetre terjed ki. A törvény csoportosítja a szigeteket fejlettség szerint. A törvény az egyes közszolgáltatásokra vonatkozóan határoz meg előírásokat: a több önkormányzattól álló szigetek esetén közös feladatellátást ír elő. Az egyes szigetekre, vagy szigetcsoportokra fejlesztési programok kidolgozását rendeli el. A szigeteken eszközölt beruházásokhoz különböző támogatások nyújthatók.

Vukovár a honvédő háborúban legtöbbet szenvedett városként a horvát területfejlesztési politika egyik fő célterülete. Ennek megfelelően 2001-ben külön törvény elfogadására került sor, mely számos változáson ment keresztül (Zakon, 2013b). A törvény értelmében a város felújításához és gazdasági-társadalmi újjáélesztéséhez kapcsolódó tevékenységekre különböző támogatások és kedvezmények vehetők igénybe, melyek részben költségvetési forrásokból, részben hitelekkel és adományokból állnak. A kormány a törvény értelmében a város újjáépítésére és fejlesztésére stratégiát és programok fogad el minden évben a költségvetés elfogadását követően. A beruházások finanszírozására külön alap került felállításra, melynek forrásai a terv és a program céljainak megfelelően kerülnek elköltsétre. Az Alapot az állam alapítja, önálló jogi személyként. A város felújításra érdekében külföldről behozott áruk mentesülnek a vámfizetés alól. A városban foglalkoztató vállalkozások és foglalkoztatott magánszemélyek számos kategóriában mentesülnek az egészségbiztosítási hozzájárulás fizetése alól. Ezenfelül az állam segíti a lakhatási beruházásba



kezdő magánszemélyeket, szabad vállalkozási zónák kialakításáról rendelkezik. A város területén foglalkoztató cégek – hasonlóan a szigetek és a hegyvidéki területek szabályozásához – kedvezményt kapnak a társasági adó fizetése tekintetében.

Területfejlesztési törvény és uniós csatlakozás

Az első átfogó, az uniós csatlakozást előkészítő területfejlesztési törvényt 2009-ben fogadták el. Horvátország legújabb területfejlesztési törvénye 2014-ben lépett hatályba, melyet 2017-ben több ponton módosítottak. A törvény szabályozza az egyes területi szintek fejlesztési kompetenciáit. A törvény értelmében három tervezési szint jelenik meg, melyekre az uniós tervezési időszakoknak megfelelően készülnek tervezési dokumentumok:

- országos szint: a Horvát Köztársaság regionális fejlesztési stratégiája;
- megyei stratégiák, valamint Zágráb város fejlesztési stratégiája – utóbbiak összhangban kell legyenek az országos stratégiákkal és a rendezési tervekkel;
- a városi (urbánus) területek fejlesztési stratégiája.

A megyéknek van lehetőségük a partnerség elve mentén közös megyei stratégia kidolgozására és elfogadására. Ebben az esetben nem készülnek a résztvevő megyékre külön stratégiák. Ezzel a lehetőséggel a megyék jellemzően nem élnek, így valamennyi megyére külön rendezési terv készül. Több esetben a kisvárosok és községi jogállású önkormányzatok is készítenek helyi stratégiát.

Városi területként – az Integrált Területi Beruházás (Integrated Territorial Investment – ITI) alkalmazásra érdekében – a törvény négy nagyvárosi agglomerációt jelöl ki, melyek központi települése 100 ezer főt meghaladó népességszámú: Zágráb (Zagreb), Split, Fiume (Rijeka), Eszék (Osijek). Ezen túl a miniszter döntése alapján további három városra estében került sor városi agglomeráció lehatárolására az ITI alkalmazása érdekében: Zára (Zadar), Bród (Slavonski Brod), Pula, melyek lakossága meghaladja az 50 ezer főt (Odluka, 2016). A törvény ezen túl „nagyobb urbánus területként” definiálja a 35 ezer főt meghaladó városokat, „kisebb urbánus területként” pedig a 10 ezertől 35 ezer főig terjedő lakossággal rendelkező városokat.

Országos szinten a területfejlesztés koordinációját a Regionális Fejlesztési és EU Alapok Minisztériuma látja el (Zakon, 2014b). A törvény a statisztikai (NUTS 2) régiók szintjén ún. partnerségi tanácsok felállítását írja elő, melyet a megyei közgyűlések képviselői, az egyes önkormányzatok képviselői, gazdasági szereplők, tudományos intézmények, szociális partnerek és civil szervezetek alkotják (Zakon, 2014b; 21. cikk). A statisztikai régió nem rendelkezik saját



munkaszervezettel. A NUTS 2 régiót alkotó megyék létrehozhatnak kisebb területi lefedettségű „altanácsot”. Ezen „alrégiók” minimum három megyéből kell álljanak, melyek megállapodást kell kössenek az együttműködésről, bevonva a minisztériumot, mely ebben az esetben is felelős a koordinációért. Erre az együttműködésre példa a Szlavónia, Baranya és Szerémség tanácsa, mely öt megyére terjed ki, és az összesen 2,5 milliárd eurós forrással rendelkező programot irányít (Vlada RH, 2017).

A NUTS 3 szinten a fejlesztési feladatok megyei koordinációjára a megyei önkormányzat – adott esetben egyéb tulajdonosok bevonásával – fejlesztési ügynökséget hoz létre, mely 2017 óta kötelezően közintézményként kell működjön (Zakon, 2014b; 24. cikk). Eszerint a szubnacionális területfejlesztési feladatok ellátására Horvátországban nem a középszintű közigazgatással párhuzamosan jött létre intézményrendszer, hanem arra épülve. Ugyanakkor a fejlesztési ügynökségek között, feladatukat és kapacitásukat tekintve is jelentős különbségek vannak (Puljiz, 2011).

Az ITI-ben részt vevő urbánus térségek esetében szintén partnerségi tanácsok működnek, melyek feladata a prioritások kijelölése és a stratégia kidolgozásában való részvétel. Az ITI közreműködő szervezeti feladatait a központi város látja el.

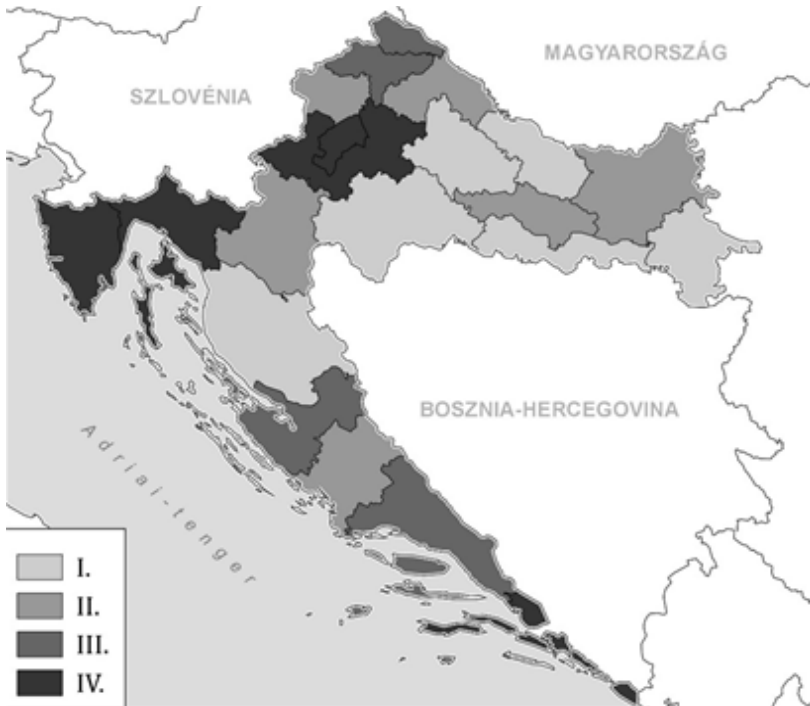
A helyi szinten az önkormányzatok fejlesztési tevékenységük összehangolása érdekében helyi fejlesztési ügynökséget hozhatnak létre közintézményi formában vagy gazdasági társaságként. Amennyiben az adott térségben működik helyi akciócsoport (LAG), a koordinációt ez a szervezet is végezheti. A helyi szint felelős a helyi stratégia kidolgozásáért és végrehajtásáért, projekteket kezdeményez, hajt végre, megjelenhet piaci szereplőként is.

A települések és megyék fejlettség szerinti besorolása

A területfejlesztési törvény fejlettségük alapján a megyéket négy, a helyi önkormányzatokat nyolc kategóriába sorolja az ún. fejlettségi index, mint komplex mutató értéke alapján felállított ordinális sorrend szerint, a megyéket kvartilisekbe, a helyi önkormányzatokat nyolcadokba rendezve (Zakon, 2014b). Az uniós fejlesztési források elosztásakor a megyei és helyi fejlettségi besorolás jogosultsági, adott esetben értékelési szempontot jelent. A jelenlegi megyei fejlettségi besorolást mutatja az 3. ábra mutatja. Megyei szinten az alsó két (I–II.), helyi önkormányzati szinten az alsó négy kategóriába sorolt területi egységek számítanak „segítségre szoruló” térségnek.



3. ábra: Megyék fejlettségi csoport szerinti besorolása fejlettségi index alapján, a 2014–2016-os időszak adatai alapján.



Forrás: MRRFEU (2016) alapján saját szerkesztés.

A fentiekén túl a minisztérium a segítségre szoruló térségekben, valamint az egyéb, „speciális fejlettségű” területeken szakmai és pénzügyi támogatást nyújt az uniós forrásokból finanszírozandó projektek előkészítéséhez, valamint azok végrehajtása során a társfinanszírozáshoz. Ezen támogatások módját miniszteri döntéssel határozzák meg. Ezen megállapodás operatív végrehajtásáért a megyei fejlesztési ügynökségek felelnek.

Az I. és II. kategóriába eső helyi önkormányzatok jogosultak a területük-ről származó megelőző évi vállalkozásokra kivetett profitadó költségvetésből való visszatérítésére. Ugyanezen területeken működő vállalkozások részére is nyújtható adókedvezmény a helyben foglalkoztatott alkalmazottak után, mint kisösszegű (de minimis) támogatás, melyet a vállalkozások kérvényezhetnek (Pravilnik, 2015). Ugyanezen kategóriájú helyi önkormányzatok esetében a természeti kincsek kiaknázásáért beszedett díj 50%-a a helyi önkormányzatot



illeti, azt gazdaságfejlesztésre és környezetvédelemre fordíthatja. Az önkormányzat területén található védett területek turisztikai hasznosításából befolyó bevétel bizonyos százaléka is visszatérítésre kerül az önkormányzatokhoz, függően a fejlettségi szinttől, melyet szintén környezet-, természetvédelmi, valamint gazdaságfejlesztési projektekre kell fordítania. Mindemellett, külön jogszabály alapján, lakhatási támogatás is nyújtható.

Uniós források felhasználása a csatlakozástól napjainkig

Horvátország 2013. július 1-jei uniós csatlakozását megelőzően a különböző előcsatlakozási alapok kedvezményezettje volt. A háborút követő rendezési időszak fő forrása a CARDS program, majd a hivatalos tagjelöltté válástól kezdve a PHARE, ISPA és SAPARD források voltak meghatározók (Dubarle et al, 2011). A 2007–2013-as programozási időszakban kialakított, a főáramú uniós területfejlesztési eszközrendszerrel jelentősen harmonizált IPA (Instrument for Pre-accession) programból 997,65 millió euróval részesült (EC, 2012), amivel Szerbiát követően az eszköz legnagyobb kedvezményezettje volt.

A 2013 második félévében induló „mini” időszakra vonatkozóan új stratégiai referenciakeret készült, mely az előcsatlakozási periódusra készült operatív programokban lefektetett célokat vitte tovább, a rövid időszakra tekintettel viszonylag alacsony forrásokkal (3. táblázat).

3. táblázat: Horvátország 2013-as Stratégiai Referenciakeretének sarokszámai.

Operatív program	Alap	EU-támogatás (2013.07.01-12.31.)	
		ezer EUR	%
Közlekedés	ERFA	120 000	26,70%
Környezet	KA	149 800	33,33%
Regionális versenyképesség	ERFA	108 400	24,12%
Humán erőforrás-fejlesztés	ESZA	60 000	13,35%
Nemzeti stratégiai referenciakeret összesen		438 200	97,51%
Európai területi együttműködés	ERFA	11 200	2,49%
Mindösszesen		449 400	100,00%

Forrás: EC (2013) alapján saját szerkesztés.



A 2014–2020-as időszakra vonatkozó Partnerségi Megállapodás súlypontjai a gazdaság versenyképességének növelése; a fenntartható, modern közlekedési infrastruktúra fejlesztése; a munkaerőpiac és a minőségi oktatás fejlesztése; a szegénység, egyenlőtlenség és diszkrimináció felszámolása; illetve a közigazgatás hatékonyságának növelése (EU-RH, 2014). A Partnerségi Megállapodás számszerűsített célja az EU 2020 stratégiához illeszkednek: a kutatás-fejlesztés GDP-ből való részesedésének növelésére, az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésére, a megújuló energiaforrások részesedésének növelésére, a foglalkoztatottság növelésére, illetve a társadalmi kirekesztés visszaszorítására vonatkoznak (EU-RH, 2014).

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapról (ERFA) szóló rendelet (1301/2013/EU) által rögzített tematikus célok (thematic objectives – TO) tekintetében a vállalkozások versenyképességének növelése (TO 3), a környezet- és örökségvédelem (TO 6), valamint a közlekedési infrastruktúra fenntartható fejlesztése (TO 7) a legjelentősebb (EU-RH, 2014). A fenti célok mentén készülő operatív programok jellemzően monofund-jellegűek. Az egyes OP-k pénzügyi keretét az 4. táblázat mutatja.

4. táblázat: Az egyes operatív programok forrásmegoszlása Horvátországban (2014–2020).

Operatív program	Összeg (EUR)	Arány (%)
Versenyképesség és kohézió	6 881 045 559	64,06
Hatékony emberi erőforrások	1 582 210 217	14,73
Vidékfejlesztési program	2 026 222 500	18,86
Tengerészeti és Halászati Operatív Program	252 643 138	2,35
Összesen	10 742 121 414	100,00

Forrás: EU-RH (2014; p. 104).

A ITI-ben részt vevő városok térségeinek a kormányzat összesen 345 millió eurós társfinanszírozást szavazott meg, melyből legnagyobb költségvetéssel a legnagyobb agglomerációval rendelkező Zágráb részesül, azonban alacsonyabb támogatási intenzitással. A régióközpont város lakosságához képest a spliti és észéki agglomeráció a legkiterjedtebb (5. táblázat).



5. táblázat: Az ITI mechanizmusban részt vevő városi térségek főbb adatai Horvátországban.

	Bevont megyék (NUTS 3) száma	Városok száma	Községek száma	Önkormányzatok száma összesen	Központ lakossága (2011)	Agglomeráció lakossága (2011)	Agglomeráció/ központ lakosság- nak aránya	EU-támogatás indikatív összege (EUR)
Zágráb	3	11	19	30	790 017	1 086 528	137,53%	91 872 881,20
Split	1	7	6	13	178 102	325 407	182,71%	62 773 406,55
Fiume	1	4	6	10	128 624	188 497	146,55%	49 588 331,67
Eszék	2	3	16	19	108 048	195 235	180,69%	44 105 165,39
Zára	1	2	13	15	75 062	113 045	150,60%	35 314 937,82
Bród	1	1	9	10	59 141	91 331	154,43%	31 072 252,64
Pula	1	2	5	7	58 594	82 117	140,15%	30 624 293,73
Összesen		30	74	104		2 082 160		345 351 269,00

Forrás: Ricov (2016), valamint az agglomerációs stratégiák alapján saját szerkesztés.

Tekintettel arra, hogy mindkét NUTS 2 régió az uniós átlag 75%-a alatt van az egy főre jutó GDP tekintetében, az operatív programok országos lefedettségük, így valamennyi régió számára nyitva állnak. Ennek ellenére az egyes operatív programok élnek preferenciákkal a fejletlen (I–II. kategória) területekkel kapcsolatban.

- Az elsődleges és sürgősségi betegellátáshoz való hozzáférés elősegítésére irányuló támogatások tekintetében kiemelten kezelik az elzárt és elmaradott térségeket. Ez a preferencia megjelenik az infrastruktúra fejlesztését támogató Versenyképesség és kohézió OP-ban (OP, 2014a), valamint a kapcsolódó humán fejlesztéseket finanszírozó Hatékony emberi erőforrások OP-ban (OP, 2014b).
- A rurális térségek fizikai, gazdasági és társadalmi megújításának támogatása öt kisvárosra (10 és 35 ezer fő között) és funkcionális városkörzetére fókuszál, melyek háborúban való érintettségük és gazdasági-társadalmi elmaradottságuk mellett nagyszámú kisebbségi (szerb, roma) lakossággal rendelkeznek. A programban Pélmonostor (Beli Manastir – a román által nagy számban lakott Dárda (Darda) községgel együtt), Benkovac, Knin, Petrinja és Vukovár vesz részt (MRRFEU, 2015). Ez konstrukció szintén a két OP-ból párhuzamosan valósul meg.
- A Versenyképesség és kohézió OP 3. prioritása a kis- és közepes vállalkozások regionális, nemzeti és nemzetközi piacokon való növekedési képességét támogatja az innovációs folyamat erősítésén



keresztül. Az elmaradott térségekből érkező projektek pontozásnál előnyt élveznek, magasabb társfinanszírozási rátával és technikai segítségnyújtással kiegészítve (OP, 2014a).

Bár Horvátország mindkét NUTS 2 régiója az uniós átlag 75%-a alatt helyezkedik el, az egy főre jutó GDP-mutató referencia-időszakának változása miatt a két horvát régió relatíve fejlettebbé vált, így a támogatási intenzitás jelentősen lecsökkent, különösen a Kontinentális Horvátország régió esetében, ahol a fejlettségi mutató meghaladja az EU-átlag 60%-át (6. táblázat).

6. táblázat: A horvátországi NUTS 2 régió esetében alkalmazható támogatási intenzitás a támogatási térkép alapján.

Régió	GDP/fő az EU-átlag %-ában (2000–2002)	Támogatás % (2013)	GDP/fő az EU-átlag %-ában (2008–2010)	Támogatás % (2014–2020)
Adriai Horvátország	46,74	40	60,00	35
Kontinentális Horvátország	49,62	40	61,67	25

Forrás: Odluka (2013) és EC (2014) alapján saját szerkesztés.

A támogatási térkép ilyen kedvezőtlen változása tovább növelte a fejletlenebb térségek képviselőinek elégedetlenségét a meglévő NUTS 2 struktúrával szemben, így ennek felülvizsgálata várható a következő programozási időszakot megelőzően.

Összefoglalás

Horvátország – háborús közelmúltja okán – differenciált területpolitikai eszközökkel rendelkezett már az uniós integrációs folyamat megkezdődését megelőzően is. Az uniós csatlakozás megindulásával azonban a háborús helyreállítás és a speciális földrajzi extremitások kezelésén túl az ország teljes területére kiterjedő, területfejlesztési politika kialakítására került sor. A fejlettségi index, folyamatosan változó módszertan mellett bár, de lehetőséget ad a területi folyamatok monitoringjára, illetve az uniós kohéziós politika végrehajtása során preferenciák meghatározására. A 2009-ben elfogadott, többször módosított területfejlesztési törvény erős állami szerep mellett a megyei önkormányzatokra, illetve a megyei fejlesztési koordinátorokra telepít hatásköröket, új struktúrákat csak a több megyére kiterjedő programok esetén hoz létre. A törvény 2017-es



módosítása bevezette a nagyvárosi agglomeráció fogalmát, mely kategóriába az 50 ezer főnél népesebb városok és azok térségei tartoznak, melyek egyben a kohéziós politika integrált területi beruházás nevű eszközének kedvezményezettjei is. Az agglomerációs megközelítés, a közös tervezés és végrehajtás a nagyvárosokat komoly feladat elé állítja, egyúttal komoly kapacitásfejlesztési és forráskoordinációs tapasztalatokat jelenthet, mely egy későbbi decentralizáltabb területi struktúra kialakításának alapja lehet.

Irodalomjegyzék

- ČAVRAK, VLADO 2002: Strategija i politika regionalnog razvoja Hrvatske. *Ekonomija/Economics*. 3/IX. 645–661. o.
- DZS 2013: *A statistical portrait of Croatia in the European Union. Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske*. <http://www.dzs.hr/Hrv/important/PressCorner/StatPortraitOfCroatiaInTheEU2013.pdf> [2017. február 16.]
- DZS 2017: *Bruto domaći proizvod za Republiku Hrvatsku NKPJS 2012. – 2. razina i županije u 2014.* https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2017/12-01-03_01_2017.htm [2019. május 16.]
- DUBARLE, PATRICK–MEZEI CECÍLIA–PÁMER ZOLTÁN (2011): Regionális Fejlesztési Programok. In: HORVÁTH GY., HAJDÚ Z. (szerk.): *Regionális átalakulási folyamatok a Nyugat-Balkán országáiban*. Pécs, Magyar Tudományos Akadémia Regionális Kutatások Központja. 548–579. o.
- ĐULABIĆ, VEDRAN–MANOJLOVIĆ, ROMEA 2011: Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia. In: *Search of a Better Coordination of Parallel Processes. Croatian and Comparative Public Administration*, god. 11. br. 4. 1041–1074. o.
- EC 2012: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) revised multi-annual indicative financial framework for 2013.* https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/miff_adopted10-10-12_en.pdf [2018. július 23.]
- EC 2013: *Odluka Komisije od 26.8.2013. o odobranju određenih elemenata nacionalnog strateškog referentnog okvira Hrvatske*. CCI 2007HR16UNS001. Bruxelles, 26.8.2013. C(2013) 5490 final.
- EC 2014: *Državne potpore: Komisija prihvatila kartu regionalnih potpora za Hrvatsku 2014. – 2020. Europska komisija, priopćenje za tisak*. <http://>



- europa.eu/rapid/press-release_IP-14-662_hr.htm [2017. február 13.]
- EU-RH 2014: *Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014–2020*. https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/EU%20fondovi/Programi%20prekogranicna%202014-2020//GLAVNI%20DOKUMENT_Sporazum_o_partnerstvu_HR.pdf [2017. február 12.]
- IVANIŠEVIĆ, STJEPAN et al. 2001: Local Government in Croatia. In: Kandeва, Emilia (ed.): *Stabilization of Local Governments. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest, Open Society Institute. 180–240. o.
- KOPRIĆ, IVAN 2009: Neposredno birani načelnici: institucionalno oblikovanje, tradicija i kultura javnog sektora. – *Analiz Hrvatskog politološkog društva, 2008*. 399–416. o.
- LŐRINCZNÉ BENCZE EDIT 2014: A horvát területi politika jogszabályi hátterének változásai. In: Lukovics M., Zuti B. (szerk.): *A területi fejlődés dilemmái*. Szeged, SZTE Gazdaságtudományi Kar. 93–103. o.
- MRRFEU 2015: *Odluka o pilot područjima za provedbu Programa integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima*. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Novi%20po%20C4%8Detak%20za%20BM,%20Benkovac,%20Knin,%20Petrinju,%20VU%20i%20Dardu/1.%20Odluka%20o%20pilot%20podru%20C4%8Djima.pdf> [2017. február 13.]
- MRRFEU 2016: *Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti prema novom modelu izračuna na županijskoj razini (razdoblje 2014–2016.)*. [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti/Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izra%20C4%8Dun%20indeksa%20razvijenosti_jedinice%20podru%20C4%8Dne%20\(regionalne\)%20samouprave.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti/Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izra%20C4%8Dun%20indeksa%20razvijenosti_jedinice%20podru%20C4%8Dne%20(regionalne)%20samouprave.pdf) [2019. május 20.]
- MU 2017: *Popis županija, gradova i općina*. https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//Lokalna%20samouprava//100613-Kopija%20opcine_gradovi_RH.xls [2017. február 16.]
- ODLUKA 2013: Odluka o karti regionalnih potpora. Vlada Republike Hrvatske. – *Narodne novine*. 19/2013.
- ODLUKA 2016: *Odluka o odabiru područja za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja. Republika Hrvatska Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije*. <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/Istaknute%20teme/Gradovi%20kao%20pokreta%20C4%8Di%20>



- gospodarskog%20razvoja/Odluka%20o%20odabiru%20podru%C4%8D-ja%20za%20provedbu%20mehanizma%20integriranih%20teritorijalnih%20ulaganja..pdf [2018. július 30.]
- OP 2014a: *Operational Programme Competitiveness and Cohesion 2014–2020*. CCI 2014HR16M1OP001. http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Novosti/Programme_2014HR16M1OP001_1_2_en.pdf [2017. február 12.]
- OP 2014b: *Operativni program učinkoviti ljudski potencijali 2014–2020*. <http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Strukturni%20fondovi%202014.%20%E2%80%93%202020/OPULJP%20hr%2020150709.pdf> [2017. február 12.]
- PÁMER ZOLTÁN 2007: A nyugat-balkáni országok európai integrációja. In: HAJDÚ Z.–ILLÉS I.–RAFFAY Z. (szerk.): *Délkelet-Európa: Államhatárok, határon átnyúló kapcsolatok, térstruktúrák*. Pécs, MTA Regionális Kutatások Központja. 121–161. o.
- PRAVLNIK 2015: Pravilnik o načinu ostvarivanja porezne olakšice za obavljanje djelatnosti na području Grada Vukovara i na potpomognutim područjima. – *Narodne novine*. 157/2014.
- PULJIZ, JAKŠA 2011: *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*. Institut za međunarodne odnose. <http://www.irmo.hr/hr/publikacije/analiza-regionalnih-kapaciteta-za-koristenje-eu-fondova-na-zupanijskoj-razini/> [2011. július 15.]
- RICOV, JELENA 2016: *EU fondovi – Mehanizam Integrirana teritorijalna ulaganja*. 44. sjednica Izvršnog odbora Hrvatske zajednice županija. https://www.hrvzz.hr/storage/documents/prezentacija_rs_eu_fondovi_i_medunarodna_suradnja.pdf [2019. május 20.]
- REGIONALNI 2018: *Zakoni o izdvajanju specifičnih područja*. <http://regionalni.weebly.com/specificnapodrucja.html> [2019. május 23.]
- VLADA RH 2017: *Predsjednik Vlade Plenković: Projekt Slavonija preokrenut će negativne trendove i učiniti razvojni iskorak za Slavoniju*. <https://vlada.gov.hr/vijesti/predsjednik-vlade-plenkovic-projekt-slavonija-preokrenut-ce-negativne-trendove-i-uciniti-razvojni-iskorak-za-slavoniju/20469> [2019. május 20.]
- ZAKON 2001a: Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. – *Narodne novine*, 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015.
- ZAKON 2001b: Zakon o Gradu Zagrebu. – *Narodne novine* 62/2001, 125/2008, 36/2009, 119/2014.
- ZAKON (2006): Zakon o otocima. Pročišćeni tekst. – *Narodne novine*. 33/2006.



ZAKON (2010): Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst). – *Narodne novine*. 85/2010.

ZAKON (2013a): Zakon o prostornom uređenju. – *Narodne novine*. 153/2013.

ZAKON (2013b): Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara. Pročišćeni tekst. – *Narodne novine*. 148/2013.

ZAKON (2014a): Zakon o brdsko-planinskim područjima. Pročišćeni tekst. – *Narodne novine*. 147/2014

ZAKON (2014b): Zakon o regionalnom razvoju. – *Narodne novine*. 174/2014.

ZAKON (2015): Zakon o područjima posebne državne skrbi. Urednički pročišćeni tekst. – *Narodne novine*. 18/2015.