



Föderalizmus és decentralizáció

Kézikönyv a svájci struktúrákról és a magyar hasznosíthatóságról

Szerkesztette: Hajdú Zoltán és Kovács Sándor Zsolt

FÖDERALIZMUS ÉS DECENTRALIZÁCIÓ

*Kézikönyv a svájci struktúrákról
és a magyar hasznosíthatóságról*

Szerkesztette:

HAJDÚ ZOLTÁN

KOVÁCS SÁNDOR ZSOLT

Magyar Tudományos Akadémia
Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
Regionális Kutatások Intézete
Dunántúli Tudományos Intézet

Genfi Egyetem
Európai Intézet

Pécs, 2012

Jelen kiadvány a Svájci Hozzájárulás Testvértelepülési és Partnerségi Pályázati Alap támogatásával, a „Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet létrehozása Magyarországon” című kutatási program keretében valósult meg.



Szerzők:

BÉCSI ZOLTÁN (II.1, II.3), FINTA ISTVÁN (III.2), FRANCOIS SAINT-OUEN (II.4, II.5), HAJDÚ ZOLTÁN (I.1, I.2, III.3), HORVÁTH GYULA (III.1), KOVÁCS SÁNDOR ZSOLT (II.3), NICOLAS SCHMITT (II.2), PÁLNÉ KOVÁCS ILONA (II.1), SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT (II.5).

ISBN 978-963-9899-58-2

Kiadó

MTA KRTK Regionális Kutatások Intézete
7621 Pécs, Papnövelde u. 22.

Az idegen nyelvű fejezeteket fordította: Egyed Ildikó, Kovács Sándor Zsolt, Süle Katalin
Szakbibliográfia: Miátovics Csilla, Sziráki Zsuzsanna, Váradi György
Ábrák: Fonyódi Valéria
Műszaki szerkesztő: Kovács Sándor Zsolt

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a terjesztés és a fordítás joga fenntartva.

TARTALOM

TARTALOM	1
ÁBRAJEGYZÉK	3
TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE	3
BEVEZETÉS	4
I. FEJEZET: A két ország állam- és településközi kapcsolatai	8
1. A kapcsolatok, kölcsönhatások és a magyar adaptációk alakulásának történeti szakaszai	8
1.1. Korai kapcsolatok az 1550-es évekig	8
1.2. A kapcsolatok alakulása Magyarország széttagoltsága időszakában	9
1.3. Kapcsolatok Magyarország konszolidációs folyamatának időszakában, 1711-1848	10
1.4. Az első magyar politikai emigráció Svájcban	11
1.5. Magyar–svájci kapcsolatok az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában, 1867-1918	11
1.6. A svájci államberendezkedési és belső területszervezési modell magyarországi adaptációs kísérlete, 1918-1919	12
1.7. A két világháború közötti időszak	13
1.8. Az államszocialista korszak	13
1.9. A rendszerváltás után	14
2. A testvér települési kapcsolatok sajátosságai és az eredmények hasznosítása	17
2.1. Az egyedi kapcsolatok sajátosságai	18
2.2. A Svájci Hozzájárulási Program, Testvértelepülési és Partnerségi Pályázati Alap első kapcsolatépítő elemei	33
II. FEJEZET: A svájci államberendezkedés, a szakpolitikai struktúrák bemutatása	34
1. Svájci föderalizmus, a hatalom térbeli megosztása és a magyar párhuzamok	34
1.1. Alapok	34
1.2. A svájci föderalizmus alkotmányos fejlődési folyamata	35
1.3. Államszerkezet, többszintű kormányzás	37
1.4. A Genf és Fribourg kantonok alkotmányos sajátosságai	50
1.5. A jogalkotás fejlesztéspolitikai összefüggései	54
1.6. Ajánlások	56
2. A régiók külkapcsolati kompetenciái a svájci kantonok példáján	57
2.1. Az alkotmányos és intézményi kontextus	58
2.2. A kantonok közti együttműködések és az újfajta szövetségek számos résztvevői	69
2.3. Ajánlások	75
3. Regionális politika és területfejlesztés Svájcban	76
3.1. A regionális fejlesztéspolitika elhelyezése a svájci államszerkezetben	76
3.2. A korai szakaszok	77
3.3. Az Új Regionális Politika (NRP)	81
3.4. Az NRP és a területi tervezés viszonya	83
4. Kapcsolódások az Európai Unió és Svájc területfejlesztési politikái között	90
4.1. Kétoldalú kapcsolatok az EU-val: a keret	91
4.2. Területi decentralizációs együttműködés Svájc és az Európai Unió között	96

4.3. Területi szolidaritás az új tagállamokkal: a Svájci Bővítési Hozzájárulás	101
4.4. Svájc–EU, a bonyolult kihívás, amit nem lehet elkerülni	103
5. A településközi együttműködéstől a nagyvárosi kormányzásig	105
5.1. A horizontális és vertikális együttműködés együttese	106
5.2. A koordinációtól az integrációig vezető út a Genfi agglomeráció keretei között	111
5.3. Az ágazati kooperációtól a globális kapcsolatokig vezető út a genfi agglomerációban	113
5.4. A kisméretű önkormányzatok és együttműködésük keretei Bern kanton példáján	131
III. FEJEZET: A magyar és a svájci gyakorlat különbözőségei néhány területen	138
1. Regionális fejlődés és decentralizációs lehetőségek Magyarországon	138
1.1. Növekvő területi különbségek	140
1.2. A magyar területpolitika versenyképessége	143
1.3. Régiók	145
1.4. Miért fontos a szomszéd autonómiája?	149
1.5. Konszenzust a decentralizációban	152
2. Vidékfejlesztési sajátosságok, adaptálható megoldások a svájci vidékfejlesztési gyakorlat alapján	155
2.1. A vidékfejlesztés megközelítése	155
2.2. A vidéki területek lehatárolása	156
2.3. A vidéki területek jellemzői	159
2.4. A vidékfejlesztés lehetséges megközelítési módjai, megoldásai	161
2.5. Magyarország számára biztosított lehetőségek, valamint a gyakorlat	163
2.6. Konklúzió	166
3. A Magyarország és Svájc térszerkezeti és településhálózati összehasonlításból levonható következtetések	167
3.1. Államtörténeti megjegyzések	167
3.2. Természeti földrajzi adottságok és környezet	169
3.3. Szomszédsági viszonyok	171
3.4. A településhálózat fejlődésének társadalmi, gazdasági, politikai összefüggései	172
3.5. Svájc településhálózati sajátosságainak összefoglaló jellemzése	182
3.6. Magyarország településhálózati sajátosságai a svájci összehasonlíthatóságra való tekintettel	184
3.7. A svájci-magyar összehasonlító elemzések eredményei és ütközéseik a „belső megközelítésekkel”	192
3.8. A Dél-Dunántúl valamint Genf és Friburg/Fribourg kanton térszerkezeti és településhálózati sajátosságai	195
ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK	213
FELHASZNÁLT IRODALOM	216
A FÖDERALIZMUS- ÉS DECENTRALIZÁCIÓKUTATÁS SZAKBIBLIOGRÁFIÁJA	224
A KÖTET SZERZŐI	239

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: A többnyelvű Svájc	4
2. ábra: Közlekedési folyosók Svájc és az Európai Unió között	94
3. ábra: Az INTERREG A program célterületei	97
4. ábra: A Genfi határon átnyúló régió: Genf Kanton, Nyon Körzet és a szomszédos francia településtársulások	115
5. ábra: A vidéki területek struktúrája és központjai (2011)	158
6. ábra: Európa határállandósági térképe 1648 után	168
7. ábra: Svájc természeti földrajzi alapstruktúrája	169
8. ábra: Az egy főre jutó GDP megoszlása kantonok között, 2005 (svájci frankban)	174
9. ábra: Svájc kantonális felosztása	177
10. ábra: Svájc községi tagolódása 2011-ben	179
11. ábra: A vidéken élő népesség és a teljes népesség viszonya Svájcban, 1960–2010, fő	180
12. ábra: Svájc NUTS-2-es régiói	181
13. ábra: A járási területbeosztás, 2013. január 1-től.	191
14. ábra: Svájc városai	193
15. ábra: Magyarország városai	194
16. ábra: A Dél-Dunántúl az Európai Unió és Magyarország területi struktúrájában	195
17. ábra: A Dél-Dunántúl városállományának nagyságrendi tagozódása és statisztikai kistérségei, 2010. január 1.	206
18. ábra: Genf kanton topográfiai helyzete Svájcban belül és belső közigazgatási tagolódása	209
19. ábra: Fribourg/Friburg kanton topográfiai helyzete Svájcban belül és járási közigazgatási tagolódása	211

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A svájci regionális politika eszközei	78
2. táblázat: A regionális politika változása Svájcban	81
3. táblázat: Az NRP költségvetésének megoszlása a három pillér között	82
4. táblázat: A tervezés eszközeinek és szabályozásának áttekintése	86
5. táblázat: A határ menti együttműködést meghatározó tényezők	122
6. táblázat: A régiók teljesítőképességének alakulása, 1994–2009	140
7. táblázat: A nagy ágazatcsoportok beruházásai régiók szerint, 2009	152
8. táblázat: Fontosabb eltérések a CLLD és a LEADER program között	165
9. táblázat: A Dél-dunántúli régió helyzetének alapadatai az Európai Unióban belül	197
10. táblázat: A Dél-Dunántúl meghatározó pozíciói az országon belül 2009-ben	198
11. táblázat: A népesség számának alakulása, (1990 – 2010)	199
12. táblázat: Belföldi vándorlási különbözet alakulása, 1990-2009	200
13. táblázat: A települések száma, népességének alakulása jogállásuk szerint (2001-2010)	201

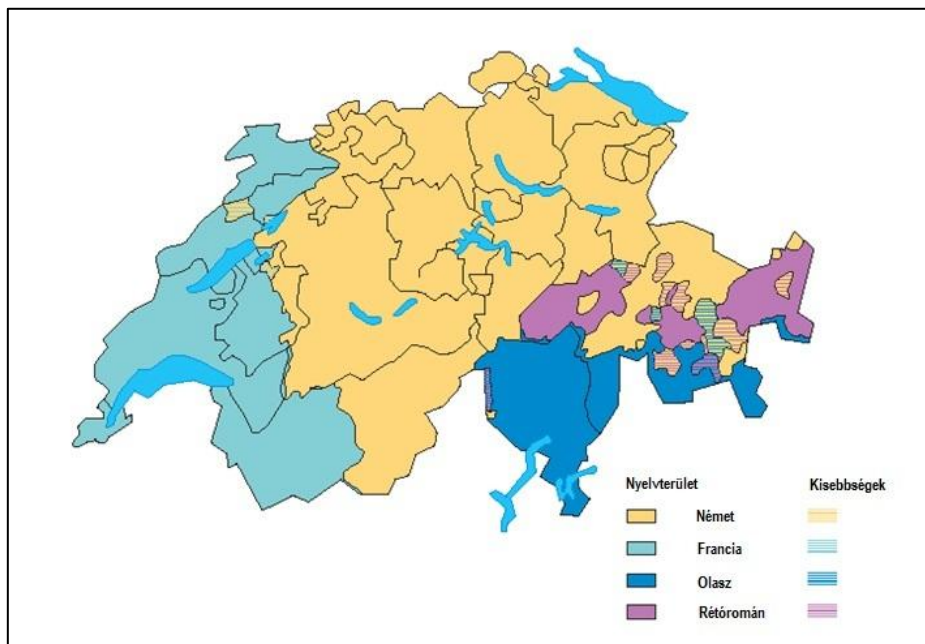
BEVEZETÉS

Minden állam szükségszerűen, s valamilyen mélységben minden összetevőjére kiterjedően, magában hordozza történeti fejlődésének szinte minden elemét. Ezt azért kell kitüntetetten megfogalmaznunk, mert Svájc (Svájci Államszövetség) a legtöbb megközelítésben unikális belső szerkezetekkel, sajátosságokkal, egyedi folyamatokkal bíró országgént jelenik meg.

Ha kutatási programunk szempontjából akarjuk megfogalmazni Svájc releváns struktúráit, akkor meghatározó módon a következőket kell kiemelni:

- Svájc föderatív berendezkedésű ország, a föderatív szerkezet minden területen megjelenő szerves összetevőivel és következményeivel;
- Svájc több államalkotó nemzettel rendelkező, minden érintett és érdekelt által evidenciaként elfogadottan és megéltén többnyelvű ország (1. ábra);
- a települési és területi igazgatás működő struktúráit tekintve Svájc decentralizált és regionalizált ország;
- a népszavazási intézményrendszer kiterjedt működtetésén keresztül Svájc egyedi módon megtartotta a fontos kérdések tekintetében a közvetlen demokrácia gyakorlásának széles és eredményes lehetőségeit.

1. ábra: A többnyelvű Svájc



Forrás: Schmitt, N. (2001)

Magyarország (Svájccal szemben) erősen centralizált, unitárius berendezkedésű állam, az ország területi struktúráinak történeti jellege a modernizáció időszakában többször módosult. A magyar közigazgatás a rendszerváltás óta folyamatos reformok tárgya, nem kevéssé azért mert a közigazgatás szerkezeti és működési problémái gátját képezik a hatékony kormányzásnak, nem engedik teljesülni az Európai Unió által megfogalmazott „jó kormányzás” elvét. A projekt időszerűségét adja, hogy a 2010-ben újra megindult átfogó közigazgatási reformfolyamatban minden korábbi tendencia, intézmény mérlegre kerül, s a még mindig ható gazdasági válság keretei között kibontakozó reformfolyamat az államadósság konszolidációjára, illetve erőteljes csökkentésére koncentrál, így időlegesen lényegi elemmé vált a centralizáció.

Magyarország számára lényegi kérdés a svájci államszervezetet, a közigazgatási struktúrát, a közvetlen demokratikus részvételi formákat analizáló elméleti kutatások és gyakorlati tapasztalatok pontos megértése, az ott végbement folyamatok szakszerű megismerése, az adaptálható struktúrák, részelemek hasznosíthatóságának a mérlegelése. Svájcnak a föderalizmus és decentralizáció terén elért eredményei azért is nélkülözhetetlenek, mert hagyományos államstruktúrájának keretei között, a helyi közösségek megőrzése mellett is tanúbizonyságot tett arról, hogy lehetséges gazdaságilag versenyképesnek lenni, a tudás térbeli terjedését segíteni és innovatív fejlesztéspolitikával a gazdaságot támogatni. Ez feltétlenül példaértékű Magyarországra számára, mely szintén sok, mintegy 3200 lokális önkormányzati autonóm szervezettel rendelkezik, működésük azonban jóindulattal sem nevezhető hatékonynak.

A projekt kettő céllal indult, egyrészt hosszú távú együttműködést kívánt megalapozni egy magyar és egy svájci kutatóintézet között, melynek intézményes keretét közös, (első lépésként döntően virtuális) kutatóközpont megalapítása jelentette. Ez az intézmény a két kutatóintézet hasonló és egyúttal komplementer tudományos profiljára épül és közös kutatásokkal, kutatócserével, tapasztalatátadással fogja segíteni Magyarországot a decentralizáció felé való előrelépésben, az állam- és közigazgatási struktúra modernizálásában. Tehát a projekt elsődleges célja egy virtuális kutatóközpont, a Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet (Istitute of Studies in Federalism and Decentralisation, ISFD) létrehozása. Az ISFD létrehozása egyúttal egy új svájci–magyar viszonylatú együttműködés útjára indítását is jelenti a két fél között. Az új partnerség egy virtuális intézmény létrejöttét eredményezi, amelynek legfőbb küldetése Magyarországnak a régi EU-s tagállamokhoz mért társadalmi-gazdasági elmaradottságának csökkentése, a társadalmi és területi egyenlőtlen-

ség országon belüli megnyilvánulásának visszaszorítása, a területi és társadalmi kohézió elérése. Az új intézmény elsődlegesen magyar szempontból foglalná össze a svájci struktúrákat és azok működési folyamatainak tapasztalatait, de hasznosítható eredményeit felkínálná a szomszédos Nyugat-Balkán országai számára is.

A projekt második, rövid távú célkitűzése a Svájci–Magyar Együtműködési Program Keret-megállapodásban foglalt 1. prioritási területen belül (Regionális fejlesztési kezdeményezések periférikus és hátrányos helyzetű régiókban) az 1. célkitűzés teljesítésére irányul. Ez a decentralizált szerkezetek megerősítését, valamint a mikrorégiók és a települések fejlődésének támogatását segíteni. A program keretei között tehát konkrét kapcsolat-építés történt a svájci fejlesztéspolitikával foglalkozó szervezetek, aktorok és az alapítandó intézmény között, a tapasztalatok átadására Magyarországon workshopok formájában került sor a lokális és mikroregionális szint döntéshozóinak, valamint az érintett szakterületek kutatóinak részvételével.

A projekt átfogó célja és indokoltsága alátámasztható a Világbank és az IMF mérvadó véleményével, miszerint a „jó demokrácia” és a „jó governance” megvalósulásának egyik fő tényezője a decentralizáció. Az is megállapítható, hogy Magyarországon nincs elegendő szakértő a decentralizáció területén, illetve hiányzik a kellő szakértelem a demokrácia működtetéséhez nélkülözhetetlen eszközökhöz és mechanizmusokhoz. Éppen ezért fontos, hogy a projekt révén megszülető svájci–magyar együttműködés a témában folytatandó kutatások segítségével és a tudás átadásával a szükséges multidiszciplináris szakértelmet felkínálja Magyarország és a szomszédos államok társadalmi-gazdasági felzárkóztatásához, illetve kohéziójához.

Magyarország unitárius és erősen centralizált állam, amelynek nincsenek sem történelmi hagyományai, sem pedig tapasztalatai a decentralizáció tekintetében, a föderalizmust pedig történetileg az Osztrák-Magyar Monarchia keretei között tudta megélni, aminek nincs kontinuitása. Magyarország éppen ezért hiányt szenved e szakterületeken kutatókból és szakemberekből, s tekintettel arra, hogy az EU és annak jövője szempontjából a föderalizmus és a decentralizáció kiemelt értéket képvisel, sürgető szükség van e helyzet megváltoztatására. A projektet kezdeményező svájci partner a téma nagytekintélyű szakértője, Európának az Európai ügyekre specializálódott egyik legrégebbi intézete¹, mely hozzáértésével nemcsak svájci, hanem összeurópai szemlélettel járul hozzá a projekt sikeréhez és eredményességéhez.

¹ Genfi Egyetem, Európai Intézet

A polgárok elsődleges életfeltételeit a települések milyensége jelenti. A kohézió elérése érdekében települési szinten kell megteremteni az életkörülmények egységességét, egyfajta minimumot, aminek során folyamatosan szembe kell néznünk a hátrányos ellátottságú- és helyzetű településekből történő kiáramlással. A másság nem feltétlenül hátrány és elmaradottság, de az ott élőknek tudatosan kell viszonyulniuk környezetük adottságaihoz, lehetőségeihez. A partnerségi közös kutatás eredményei a magyar érdekelteket meggyőzhetik arról, hogy ő maguknak is van teendőjük saját helyzetük jobbra fordításában. Az állapotok tudatosulása, az alkalmazkodás tudatossá válása, a cselekvés első lépéseinek megtétele lehet a kilábalás iránya.

A közös kutatás eredményei, a tapasztalatok cseréje lehetővé teszi a két ország egymás közötti kölcsönös megismerését. Azonban nem csak a kutatási partnerek számára hoztak eredményeket, jelentenek mindkettőjük számára új, hozzáadott értéket, de a szélesebb értelemben vett fejlesztéspolitikai döntéshozók, a közigazgatás helyi és mikroregionális szintjét alakító szakemberek, politikusok humán kapacitását, szemléletét is fejlesztheti azáltal, hogy elsajátítják a decentralizáció és a demokratikus államműködés szemléletét, mechanizmusait, eljárásait és eszközeit.

A projektmegvalósítók konzorciuma mellett szakmai érintettsége révén, és a téma egyik vezető intézményeként a Fribourgi Egyetem Föderalizmus Intézete is részt vett a kötet elkészítésében, valamint a eredeti forrásértékű információként közöljük a testvértelepülési kapcsolatok esettanulmányait.

Kötetünket ajánjuk mindazoknak, akik általában véve érdeklédnek Svájc államberendezkedése, illetőleg a föderalizmus iránt, ugyanakkor a könyv ajánlott a közigazgatás különböző szintjein helyet foglaló döntéshozóknak, a résztémák kutatóinak is.

2012. november

Szerkesztők

I. FEJEZET:

A két ország állam- és településközi kapcsolatai

1. A kapcsolatok, kölcsönhatások és a magyar adaptációk alakulásának történeti szakaszai

A magyar–svájci kapcsolatok mély történeti gyökerekkel rendelkeznek, a hosszú történeti kapcsolatrendszer több sajátos tartalmú és intenzitású szakaszra tagolható. Az egyes történeti korszakokban más-más kérdéskör állt a kapcsolatok homlokterében. A kapcsolatfelvétel első időszaka magyar dominanciával jellemezhető, a későbbiekben, különösen a modernizáció időszakában, a magyar adaptációs folyamatok erősödtek fel. A kölcsönhatások megemlékezésekor az átvételi kísérletekre, illetve a sikeres átvételekre koncentrálunk.

A magyarországi belső rendszerváltások, politikai átalakulások több – 1849, 1918-1920, 1945-1948, 1956 – emigrációs hullámot indítottak el Svájc felé. A magyar emigráció jelentős része sikeresen illeszkedett be Svájc belső viszonyai közé, s a mellett megőrizte magyarságát.

Mivel e kutatás keretei között folyó kutatás elsősorban a mai struktúrák elemzéséből indul ki, jelen és nagyrészt jövőorientált, ezért a történeti kapcsolatok csomópontjait csak érintőlegesen mutatjuk be.

1.1. Korai kapcsolatok az 1550-es évekig

A magyar honfoglalás (896) után kibontakozó nyugati kalandozások (melyeket a korabeli nyugat-európai közvélemény rabló hadjáratokként élt meg, holott nagyon sok esetben valamely nyugat-európai hatalom „hívására” indultak el a magyar hadak, s szövetségeseiként avatkoztak be a belső hatalmi küzdelmekbe) során a magyar csapatok többször átvonultak a mai Svájc területén. (A magyar mese- és mondavilágba a hófödte Alpok „üveghegyekként” vonult be. A kalandozó magyar hadak több hágót is használtak vonulásaik során.) 917-ben a kalandozó magyarok kifosztották Basel városát.

A korai magyar–svájci kapcsolatok leghíresebb esete „A szentgalleni kaland”, mellyel minden generáció megismerkedik mind a mai napig a magyar történelemoktatásban. 926 tavaszán a kalandozó magyar csapatok elfoglalták Szent Gallen (Sankt Gallen) kolostorát, s barátkozásba, majd féktelen mulatozásba kezdtek a kolostorban. A magyar mondavilág úgy őrizte meg az esemény emlékezetét, hogy az „ottfelejtett” helyi barát jól érezte magát

az „első kapcsolatfelvétel” alkalmával. A féktelen mulatozásnak egy magyar áldozata lett, aki részeg állapotában leesett a kolostor templomtornyából.

972-ben Géza fejedelem küldöttsége Szent Gallen-ban jelentette be I. Ottó német-római császárnak a megtérési szándékát. A császár Bruno (Prunward) szerzetest jelölte ki a magyarok térítő püspökévé. Bruno megkeresztelte Géza fejedelmet, s mintegy 5000 magyar előkelőséget. Szent Gallen így kiemelkedő szerepet kapott a kereszténység magyarországi terjesztésében.

A keresztes hadjáratok időszakában svájciak is átvonultak Magyarország területén a Szentföldre menet, de ennek csak szórványos nyomait regisztrálhatjuk a magyar történeti irodalomban.

Az 1291-ben a három „öskanton” által létrehozott Svájc és az Árpád-ház kihalása (1301) után választó királysággá alakuló Magyarország számára időnként közös „ellen-ségként” jelent meg a Habsburg-ház.

A magyar diplomácia története szerint az első magyar–svájci államközi szerződést Hunyadi Mátyás magyar uralkodó 1479-ben kötötte, az akkor még csak 8 kantonból álló Svájci Államszövetséggel. (Svájcnak követe tartózkodott folyamatosan Mátyás udvarában, s ha kis számban is, de megjelentek svájci zsoldos katonák is Mátyás seregében.) Magyarország ekkor egy gazdag, fejlett közép-európai középhatalomnak számított, Svájc pedig lényegesen kisebb hatalmi és gazdasági potenciált képviselt.

A középkori magyar állam 1526-ban megkezdődött bomlási folyamatai miatt rövid időn belül alapvetően átalakultak a két ország közötti különbségek: Magyarország három részre szakadt, Svájc pedig ha lassan is, de növelte pozícióját.

1.2. A kapcsolatok alakulása Magyarország széttagoaltsága időszakában

A közösségközi kapcsolatok új tartalommal és formában jelentek meg az 1550-es évek elejétől kezdve. A magyarországi reformáció elindulásában és fejlődésében kitüntetett szerepet kapott Zürich és Genf. Zwingli hatásai Erdélyben váltak jelentőssé, míg Kálvin a magyar arisztokrácia és a városi polgárság körében hatott a legerőteljesebben. A svájci reformáció átvétele tekinthető a legsikeresebb és legmélyebb hatásnak. (A „helvét hitvallások” körüli vita átfogta a magyar szellemi és egyházi élet szinte egészét.)

Az erdélyi fejedelmek függetlenségi és vallásvédelmi harcai jelentős hatást gyakoroltak a korabeli Svájcban. Nem véletlen, hogy Bocskai István (1557–1606) erdélyi fejedelem szobrot kapott Genfben (ott Bocskay) a reformáció emlékművén

A Habsburg Birodalomba ténylegesen beintegrálódó Magyarország elveszítette önálló külpolitikai lehetőségeit, de a lakosság egy része továbbra is kapcsolatban maradt Svájc-cal, figyelte Svájc fejlődését, s a kapcsolatok építése az oktatás területén kiemelkedő jelentőségre tett szert.

Svájc magyar oldalról történő megismerésének legfontosabb lehetőségét a magyar diákok svájci egyetemekre történő látogatásai jelentették. Az 1460-ban létrejött bázeli egyetem teológusokat és orvostan iránt érdeklődőket vonzott Magyarországról. Az 1559-ben alapított genfi egyetemen szinte a kezdetektől megjelentek néhány szemeszterre erdélyi és magyarországi kálvinista teológus hallgatók, illetve prédikátorok.

A beiratkozások számának megállapítására irányuló kutatások alapján szinte teljesen pontos képet kaphatunk a kapcsolatrendszeréről: 1526–1550 között 1, 1551–1600 között 34, 1601–1650 között 19, 1651–1700 között 33 magyar hallgató beiratkozását regisztrálták Svájc egyetemein. A fiatal egyetemi hallgatók éles szemmel és megbecsüléssel figyelték Svájc belső életét, s valós viszonyait tudták elemezni, illetve közvetíteni a szélesebb magyar olvasóközönség felé.

1.3. Kapcsolatok Magyarország konszolidációs folyamatának időszakában, 1711-1848

Az 1700-as évektől kezdve szinte tömeges kapcsolatokról beszélhetünk: 1701-1750 között 194, 1751-1789 között 438 magyar hallgatói beiratkozást összegeztek Svájcban. Ez azt jelenti a korabeli viszonyok között, hogy szoros kapcsolatok alakultak ki a svájci egyetemek felé. Az 1833-ban alapított zürichi, illetve az 1834-ben létrejött berni egyetem közül az előbbi gyakorolt erős vonzást a magyarországi fiatalokra. Az 1855-ben létrejött zürichi politechnikum szinte a megalapításától kezdve fogadott magyar hallgatókat. Zürich jelentős szerepet kapott a magyar műszaki értelmiség képzésében, illetve továbbképzésében.

A francia nyelvterület egyetemei (Fribourg, Neuchatel, Lausanne) lényegesen kisebb érdeklődésnek örvendett a magyar hallgatók oldaláról. 1789-1867 között újabb 191 magyar diák beiratkozása jelent meg a svájci felsőoktatásban.

A meginduló magyar reformkor és gazdasági modernizáció egyfajta lehetőséget nyújtott a svájci iparosok és vállalkozók számára, hogy bekapcsolódjanak a magyar folyamatokba. Az egyik leghíresebb vállalkozóvá a svájci születésű Ganz Ábrahám (1814–1867) vált. A magyar vas-, acél- és gépgyártás egyik kiemelkedő vállalkozását vitte a család.

1.4. Az első magyar politikai emigráció Svájcban

Az 1848-1849-es forradalom és szabadságharc leverése után Svájc a magyar politikai emigráció egy részének lett a befogadója. A svájci emigráció legfontosabb vezetője gróf Teleki László (1811–1861) volt, akinek Ausztria által igényelt kiadatását Svájc megtagadta. A Genf központú magyar emigrációban katonák, papok, történészek, politikusok egyaránt jelen voltak. Klapka György (1820–1892) tábornok 1855-ben megszerezte a svájci állampolgárságot is.

A legsajátosabb politikai emigránsnak volt tekinthető gróf Zichy Antónia (1816–1888) gróf Batthyány Lajos kivégzett magyar miniszterelnök özvegye. Az emigráció az 1860-as évektől felszámolódott, az emigránsok jelentős része visszatérhetett Magyarországra, mások szétszóródtak Európában, illetve Amerikában.

1.5. Magyar–svájci kapcsolatok az Osztrák-Magyar Monarchia időszakában, 1867-1918

1867–1918 között még inkább a gazdasági kapcsolatok kerültek előtérbe. Sok híressé vált magyar iparos és nagyiparos család épített ki svájci kapcsolatokat. A svájci tőke több magyarországi, főként budapesti gazdasági ágazatban szerzett érdekeltségeket. Jelentős vállalkozói pályát futott be a svájci eredetű Haggemacher család. Haggemacher Henrik (1827–1921) a malom, az élelmiszer, és a söripar területén vált jelentőssé.

Magyarország az Osztrák-Magyar Monarchia részeként több svájci székhelyű nemzetközi szervezetnek önállóan vált tagjává. A nemzetközi szervezetek egyfajta folyamatos magyar jelenlétre adtak lehetőséget.

Az felsőoktatási kapcsolatok fennmaradtak, sőt sajátos szakágazatok területén bővültek is. 1867–1889 között 606, 1890–1919 között pedig 1096 fő tanult Svájc 9 egyetemén. A műszaki oktatás egyes területein sajátos ismeretekre tehettek szert a magyar hallgatók.

Emellett a középfokú képzés területén is megjelentek a kapcsolatok. A svájci leánynevelő intézeteknek a dualizmus egész időszakában folyamatosan voltak arisztokrata és felső középosztályi státuszú diákjai.

Ebben az időszakban indult meg a svájci szarvasmarhák nagyobb tömegű behozatala Magyarországra, s kezdődött meg egy hosszú fajtaváltási folyamat a svájci tenyészállatok bázisán.

1.6. A svájci államberendezkedési és belső területszervezési modell magyarországi adaptációs kísérlete, 1918-1919

A svájci államberendezkedési minta, és nemzetiségi együttélési modell szükségszerűen jelent meg és hatott a dualista Magyarországon. Magyarország legjelentősebb társadalmi, politikai problémája a dualizmus időszakában (1867–1918) a nemzetiségi kérdés lett. A nemzetiségi kérdés megoldásakor a XIX.–XX. század fordulójától kezdve egyre inkább előtérbe került a különböző őshonos svájci nemzetiségek együttélése, avagy békés egymás mellett élésének megismerése, illetve kutatása. A leginkább átfogó példaként, követendő modellként ez jelent meg Magyarországon.

A dualizmus egész időszakában jelen volt a svájci kantonrendszer és föderalizmus megértésére irányuló törekvés, az alkalmazás körüli viták különböző szinteken és keretek között zajlottak. A föderalista berendezkedés kevés hívet szerzett magának, sőt az Osztrák-Magyar Monarchia tervezett föderális átalakítása kapcsán szinte a teljes magyar politikai elit tiltakozott.

A „Keleti Svájc” teóriát kidolgozó Jászi Oszkár (1875–1957) szinte mindenre kiterjedően feltárta Svájc belső politikai struktúráját, a kantonok belső tagozódását, sajátos szerepét és ezek alapján dolgozta ki a svájci modell magyarországi alkalmazásának útját és módját.

A svájci struktúrák és gyakorlat magyarországi adaptálására az I. világháborús vereség után, 1918 ősztől került volna sor, de a soknemzetiségű történelmi Magyarország nemzetiségeinek többsége az elszakadás mellett döntött.

A magyar társadalom jelentős része pozitív módon tekintett a svájci modellre, de kételkedett a modell sikeres magyarországi alkalmazását illetően. Az I. világháború, illetve az Osztrák-Magyar Monarchia és a történelmi Magyarország felbomlása el is söpörte a modell követésének a lehetőségeit.

1918 őszen Károlyi Mihály kormánya felvette a diplomáciai kapcsolatokat Svájccal. A kormány Bedy-Schwimmer Rózsa feminista újságírónt nevezte ki követnek. Korántsem biztos, hogy egy harcos feminista kinevezése minden tekintetben javította az új független magyar kormány megítélését a „konzervatív” Svájcban.

Az 1918–1919-es magyarországi válságok után, ha kis mértékben is, de ismét jelentek a magyar politikai emigránsok Svájcban. A második, baloldali jellegű politikai emigráció tagjai közül csak kis számban maradtak tartósan Svájcban.

1.7. A két világháború közötti időszak

Magyarország függetlenné válása után a kétoldalú kapcsolatok alakításának új feltételei és lehetőségei jelentek meg. Ez nem csak a diplomáciai kapcsolatok ismételt felvételében jelent meg, de a Nemzetek Szövetsége Genfben lévő intézményeihez kapcsolódva is sok magyar ismerkedett meg a várossal, illetve az országgal. A „Genfbe-járás” valóságos fogalomná vált nem csak a magyar diplomáciában, de a jogi egyetemi oktatók között és a szélesebb jogi szakkörökben is.

A svájci tőke magyarországi terjeszkedése megjelent a gyógyszer-, a könnyű-, a vegyi- és élelmiszeriparban egyaránt. A két ország közötti kapcsolatok korrektek voltak tekinthetőek az időszakban.

A magyar–svájci áruforgalmi kapcsolatok az 1920-as évek elejétől fogva dinamikusan fejlődtek. Magyarország 1920–1940 között szinte minden évben jelentős külkereskedelmi aktívumot ért el az áruforgalomban. A magyar kivitelben az élelmiszerek, a mezőgazdasági termékek szerepeltek a legnagyobb arányban, de a korszak végén már megjelent a bauxit is. Svájcból órák, gépek érkeztek elsősorban Magyarországra.

A Svájcban élő magyarok két legfontosabb bázisát a Svájci Magyar Egyesület (Zürich) és a Svájci Magyar Társaság (Genf) képezte. Mindkét szervezet jelentős kulturális tevékenységet folytatott.

A II. világháború alatt Svájc látta el a tengelyhatalmakkal hadban álló országok magyarországi érdekeinek képviselését. 1942–1945 között a budapesti svájci nagykövetség jelentős segítséget nyújtott az üldözött zsidó magyar állampolgárok meneküléséhez, illetve több ezer ember túléléséhez. Az embermentő tevékenységben kiemelkedő szerepet játszott Carl Lutz konzul.

1.8. Az államszocialista korszak

1945–1948 között létrejött a harmadik magyar politikai emigráció Svájcban. Arisztokraták, a felső középosztály tagjai, menekülő polgári politikusok telepedtek le elsősorban az országban. A letelepedők többsége több nyelven beszélő, magasan kvalifikált szakemberekből állt, így könnyen illeszkedtek be az ország viszonyai közé.

Magyarország folyamatosan rendezte a Svájccal szemben fenn álló tartozásait. Ezek magukban foglalták a hosszú lejáratú, rövid lejáratú adósságokat, az egyéb állami tartozásokat, a földreform és a vállalat-államosítások révén okozott és elismert károkat. Svájccal

az elsők között (1950. augusztus 19.) kötötték meg az államközi vagyoni szerződést. 1963-ban már csak 9,9 millió forint, házállamosítási adósság állt fenn.

Az államszocialista korszakban Svájc nem tartozott a szocialista magyar állam „fő ellenségei közé”, sőt a semlegességére való tekintettel egyfajta közvetett elismertségben részesült.

Az 1954-es labdarúgó világbajnokság magyar–német döntő mérkőzésének berni elvesztése révén Svájc a magyar futballtörténelem egyik sötét terepeként van jelen mindmáig.

Az 1956-os forradalom után tömegesen fogadott be az alpesi ország magyar menekülteket, főként fiatalokat. Ez a menekülthullám (a végleges elrendeződés után mintegy 12 ezer fő) jelentette a negyedik magyar politikai emigrációt az országban.

1964-től a diplomáciai képviselő nagykövetségi szintre emelkedett. 1973-ban sor került a svájci–magyar vagyoni szerződés keretében a még fenn álló vagyoni viták rendezésére. Magyarország 1,8 millió CHF összeget fizetett ki az államosítások káraiért. A tartozást Svájc 325 ezer CHF-el csökkentette, az 1945 előtti magyarországi tulajdonosok által elhelyezett alvó számlák miatt.

Az 1980-as években a kétoldalú kapcsolatok lassú, de folyamatos fejlődéséről lehet beszélni. A gazdasági kapcsolatok több ágazatban elmélyültek.

A „politikai szint alatti” magyar közgondolkodásban az 1980-as években a svájci semlegesség és konszolidált jólét megkülönböztetett tiszteletnek örvendett. Az 1980-as évek legvégén a semlegesség egyre nyíltabban jelent meg az alternatív politikai gondolkodásban is Magyarországon. E tekintetben az egyik állandó hivatkozási pontot Svájc jelentette.

1.9. A rendszerváltás után

Az 1989–1990 közötti rendszerváltás után a magyar–svájci kapcsolatok minden tekintetben új feltételek közé kerültek. Újraformálódtak a gazdasági, társadalmi, politikai kapcsolatok, s a vízumkényszer megszűnése miatt korábban sohasem látott nagyságrendben keresték fel a magyarok Svájcot.

1995-ben mintegy 40 érdekelt részvételével Budapesten ismét létrejött a Swisscham Hungary Svájci-Magyar Kereskedelmi Kamara. A svájci tulajdonú, illetve érdekeltségű vállalatok jelen vannak a magyar gazdaság szinte minden ágazatában.

A gazdasági és politikai kapcsolatok mellett felgyorsult a települési önkormányzatok közötti testvérvárosi kapcsolatok létesítése is. 2002-re a testvérvárosi kapcsolatok száma

21-re, partnermegyei együttműködések száma 2-re nőtt. A különböző nagyságrendű és fejlettségű magyar önkormányzatok a honlapjaik tanulsága szerint érdemi tudásanyagra tettek szert az együttműködés során. A helyi demokrácia gyakorlása különös figyelmet kapott a kapcsolatokban.

Magyarország 2004. évi Európai Unió belépésével a gazdasági kapcsolatok lehetősége minden korábbinál szélesebbre tárult. Megjelent a svájci tőke érdekélődése Magyarország iránt, de Svájc nem vált igazán meghatározó tőkeszereplővé Magyarországon. 2004-ben a nyolcadik legnagyobb befektető volt csak, bár a svájci és svájci érdekeltségű cégek min-
tegy 12 ezer ember számára adtak munkát.

A modern kommunikációs technikák lehetővé teszik, hogy a magyarok az interneten szinte mindenre kiterjedően, naprakész információkkal rendelkezzenek Svájcra, annak belső folyamatairól.

2006 februárjában a Svájci Szövetségi Tanács szándéknyilatkozatot tett közzé, melyben kifejezte, hogy az Európai Unió 2004. évi bővítését követően 1 milliárd CHF összeggel kívánja támogatni az új tagállamok gazdasági és társadalmi különbségének csökkentésére irányuló törekvéseket.

A megkötött Svájci Svájci – Magyar Kereskedelmi Kamara Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló Keretmegállapodás tartalmazta, hogy Svájc a keretmegállapodásban felsorolt területekre vonatkozóan 130,738 millió CHF vissza nem térítendő támogatást nyújt Magyarországnak 2007. június 14-től kezdve.

2002 után, de különösen a 2008-as gazdasági válság kirobbanásának időszakától kezdve „Svájc beköltözött a magyar családok életébe”. Feltehetően korábban együttvéve sem írták le Magyarországon Svájc, a svájci jegybank, a svájci frank kifejezéseket annyiszor, mint ezekben az években. A svájci frank alapú deviza jelzáloghitelek miatt magyarok milliói figyelték és figyelik még ma is a CHF és a forint kurzusváltozásait, hiszen az átváltási kurzus emberek millióinak életét befolyásolja közvetlenül.

A svájci–magyar kapcsolatok mellett, részben azokon belül külön figyelmet érdemel a Svájcban élő magyarság és az anyaország kapcsolata. 2010-ben mintegy 25 ezer magyar élt Svájcban. A szerteágazó (szakmai, ifjúsági, vallási, egyházi, művészeti) szervezeteket a Svájci Magyar Egyesületek Szövetsége fogja össze országos szinten.

Svájc szinte valamennyi nagyobb városában találkozunk valamilyen jellegű magyar egyesülettel, csoporttal, kezdeményezéssel. Genf és Friburg több magyar szervezetnek is

otthont ad. Ezek a szervezetek egyszerre ápolják a magyar identitást Svájcban, valamint a svájci gazdaság, kultúra stb. jelentős közvetítői is Magyarország felé.

A magyarországi Református Egyház a magyar–svájci kapcsolatok egyik legmeghatározóbb történeti elemeként megőrkítése céljával kezdeményezte, hogy 2014 Magyarországon legyen a svájci–magyar kapcsolatok éve. Kálvin halálának 450. évfordulóját ezzel a rendezvénysorozattal kívánják megünnepelni.

Két, ma nem szomszédos, de az Európai Gazdasági Térben együttműködő ország kapcsolatrendszerének vázlatos áttekintése azt jelzi, hogy a hosszú távú történeti változások magukkal hozták a kétoldalú kapcsolatokat, az átvételek és hatások változásait is.

Magyarország és Svájc kapcsolatrendszerében a svájci hatások minősíthetők erősebbeknek, a Svájcra gyakorolt magyar hatások lényegesen gyengébbeknek, s kevésbé mélynek tekinthetőek.

2. A testvér települési kapcsolatok sajátosságai és az eredmények hasznosítása

A testvér- és partnertelepülési kapcsolatok Magyarország esetében már megjelentek a rendszerváltás előtt, de akkoriban elsősorban az szocialista blokk országainak településeivel formáltak ilyen jellegű kapcsolatokat különböző magyar városok. Néhány finn kapcsolat is megjelenhetett, sőt különleges esetekben más országok kiválasztott településeivel is létrejöhetett hivatalos együttműködés.

Nyugat-Európában a testvértelepülési kapcsolatok a II. világháború után kezdetek nagyobb számban kialakulni, elsődleges céljuk az volt, hogy települési szinten, települési kertek között oldják fel a korábbi ellenséges országok polgárai közötti viszonyokat. A kapcsolatrendszer a népi diplomácia fontos elemévé vált.

Az Európai Tanács 1984-ben felhívást intézett az akkori tagállamok polgáraihoz, hogy a testvértelepülési kapcsolatok tömeges formálásával szilárdítsák meg az emberek közötti szolidaritást, s építsék alulról is az európai tudatot és identitást.

Az Európai Parlament 1988-ban kiemelt támogatásáról biztosította a testvértelepülési mozgalmat, s igazi európai hivatásnak nevezték az alulról építkezést. Felhívták arra is a figyelmet, hogy ez a mozgalom nem csak az akkori átalakuló viszonyok között, de a jövő folyamatai szempontjából is jelentőséggel bír.

A kapcsolatok támogatásával két nemzetközi szervezet (az Európai Önkormányzatok és Régiók Tanácsa, valamint az Egyesült Városok Szervezete) kiemelten foglalkozik. A két szervezet adatai szerint 2004-ben mintegy 13 ezer európai település vett részt a mozgalomban (Bali I. – Ürmössy I. szerk. 2004).

Svájc maga is sajátos helyzetben volt a testvértelepülési mozgalom szempontjából: nem vett részt a II. világháborúban, így nem volt súlyos ellentét a frontokat megjárt emberek között, amit fel kellett volna oldani, s nem volt tagja az EGK-nak, majd az Európai Uniónak sem, hogy a különböző uniós döntések érdemi sürgetést jelentsenek az ottani települések számára. Svájc lényegében a hidegháború végével fordult a településközi kapcsolatok, különösen a keleti kapcsolatok fejlesztése felé.

A rendszerváltás időszakában nem csak az ország nyílt meg nagyobb mértékben nyugat felé, hanem az egyes városok, sőt községek is testvértelepülési kapcsolatokat alakíthattak ki. A kapcsolatok formálódása megindult, azokat különböző tényezők és körülmények segítették elő.

A magyar és a svájci települések közötti új típusú (testvér, partner) kapcsolatok formálódása a rendszerváltás időszakában indult meg. A kapcsolatok létrejöttében egyaránt szerepet kaptak hivatalos kezdeményezések, korábbi, illetve formálódó egyházközségi kapcsolatok, a Svájcban élő magyarok itthoni törekvései, s néhány esetben a svájci befektetések nyomán kialakuló új lehetőségek.

A testvér-, partnertelepülési kapcsolatok – különösen a kis népességű községek, kisvárosok esetében – általában megmozgatták a település társadalmának és intézményeinek (önkormányzat, iskolák, sportegyesületek, civil szervezetek) jelentős részét.

A kapcsolatok működésének legáltalánosabb hozadéka az, hogy egy-egy településről viszonylag sokan megfordultak a kapcsolatok révén Svájcban, új tapasztalatokat szereztek a maguk területén, s egyes esetekben ezek a tapasztalatok ténylegesen beépültek a helyi folyamatokba.

Mindegyik településközi kapcsolatban eredménynek tekinthető, hogy a partnerek megjelenítik egymás honlapjait a sajátjukon. Ezzel lehetőséget teremtenek a lakosság közötti szélesebb körű információáramlásra is.

Magyarország EU csatlakozása előtt 21 magyar, illetve svájci település között létezett testvérvárosi kapcsolat, két megye esetében (Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar) pedig megyék közötti partner kapcsolatokról lehetett beszélni.

A magyar Külügyminisztérium elsősorban a kétoldalú kulturális kapcsolatok szempontjából tekintette fontosnak az ország európai uniós csatlakozása után is a testvértelepülési kapcsolatok által generált hatásokat. 2004-ben a Sirmac és Helvécia, Worb és Edelény, valamint Meilen és Ebes közötti kapcsolatokat emelték ki.

2.1. Az egyedi kapcsolatok sajátosságai

2.1.1. Helvécia: egy település, mely már nevében is „Svájc”

A Bázelen 1843-ban született Wéber Ede a magyar kormány meghívására pedagógusként telepedett Magyarországra. Nyugalomba vonulása után Kecskemét és Kiskunfélegyháza közös határán mintegy 2000 holdas szőlőtelepet létesített „Helvécia” néven svájci tőkések közreműködésével. Az 1892-ben, a hivatalosan is elkeresztelt Helvéciára a Dunántúlról érkeztek magyar és német anyanyelvű családok. A település lélekszáma ekkor elérte az 500 főt, mára 4500 lelkesre növekedett. Wéber a gazdasági tevékenységen túl szerteágazó kulturális missziót is teljesített, Petőfit fordította németre.

1996-ban a svájci nagykövet kereste fel Helvéciát, a látogatás apropója az volt, hogy ekkor készítették elő a „Helvécia” nevű települések (187 van a világon, melyek közül a legtávolabbi

14 000 km-re van Berntől) világtalálkozóját. 1997-ben a nagykövetség segítségével jött létre a testvértelepülési kapcsolat a Turgau kantonban fekvő Sirnach városával. Az önkormányzat mellett a „Pro Helvécia Egyesület” a településközi kapcsolatok ápolásának a szervezője. A kapcsolatok szélesedéséről és mélyüléséről a továbbiakban beszéljen a település korábbi polgármestere.

1. Esettanulmány:

***Cseh Miklós: Helvécia svájci kapcsolatrendszere, a testvérvárosi kapcsolatok alakulása
A településről***

Helvécia jelenlegi 5800 ha területéből, 2000 katasztrális hold az a terület, melyet 1800-as évek végén egy svájci részvénytársaság vásárolt meg a kecskeméti pusztaságból. A megvásárolt területen szőlő- és gyümölcsstermesztést, majd feldolgozást valósítottak meg a Dunántúlról, főként a Balaton-felvidékről ide telepített 105 családdal. Az embertelen körülmények közepette egyre épülő virágzó és korszerű gazdaság létesült.

A telepen tanyasorok mentén – magyar sor, német sor, csajági sor – lakóhelyek létesültek. Templom, temető, iskolák, egészségügyi létesítmény, gazdaköri épület létesült. Feldolgozó, tároló helyek, pince, később vasút épült. Volt idő, amikor a helvéciai kistermelők a Budapesti Bosnyák téri piacra hordták közvetlenül az almát, de meghatározó mennyiségben a kecskeméti piacon értékesítettek.

Helvécia 1992-ben ünnepelte 100. éves fennállását.

A svájci kapcsolatok kezdete, 1992

A település akkori vezetői a település életének főbb állomásait felidézendő – ismerve a lakosság igényét – úgy döntöttek, hogy az érintettek bevonásával felkutatja a telepes családokat, az itt élőket és elszármazottakat, a svájci telepítők családját, a svájci követséget és a Magyarországon élő Svájciak Szövetségével egyeztetve ünnepséget szervez. Meghívta a felsorolt személyeket, képviselőket. Az ünnepségen Dr. Max Dahinden, svájci nagykövet, Md. Bertu asszony, a magyarországon élő Svájciak Szövetségének Elnöke, a telepes leszármazottak, Wéber Ede leszármazottai, az érdeklődő helvéciaiak vettek részt. (A nagykövet úr egy Bern 928 km feliratos táblát adományozott Helvéciának, míg Helvéciáról egy kb. 80 kg-os homokkővet szállítottak Bernbe, ahol a Szövetségi palota kertjében szobor kompozícióba került a többi Helvéciákról származó kövekkel együtt.)Az ünnepség résztvevői sikeres baráti találkozót valósítottak meg, és döntöttek (javasolták) egy esetleges partnertelepülési kapcsolat kialakításáról.

Ezután több irányban és több segítő részvételével, a lakosság aktív akaratának eleget téve alakult a svájci-helvéciai kapcsolat. 1994-ben kirándulást szerveztünk Svájcba (38 fő) busszal, Bernben megtekintettük a Helvéciáról elszállított követ. Mauric Jakkard miniszter fogadta a csapatot és mutatta be a kéttáblás parlamentet. Csodálatos élmény és inspiráció a helvéciaknak. 1996-ban jelentkezett Sirmach szándéknyilatkozattal. „Csak a népek közötti megértés vezethet el földünkön a valós békéhez. Találkozások, eszmecserék országaink között – különösen az ifjúság részéről – csak jóval kecsgetnek.”

1998-ban „A Helvécia–Sirmach Egyesületnek célja a magyarországi Helvécia és a svájci Sirmach községek közötti barátság és találkozók támogatása. Mindez pedig a hivatalos szintű társkapcsolat létrehozása céljából, melyet az egyesület kíván előmozdítani.”

Az Egyesületek évente közös programon találkoznak, valamint két évente egyhetes diákcsere szerveznek (jelenleg a nyolcadik szerveződik).

Helvéciai gyerekek hetedszer Svájcban

Április elején Helvéciára érkezett svájci diákok látogatását viszonzták a helvéciaiak úgy, hogy az egy hétig itt tartózkodó sirmachi vendégtanulókkal és kísérőikkel együtt utaztak Svájcba április 10-én busszal. A hetedik alkalommal megrendezett diákcsereprogramot példás szervezőmunka előzte meg, a helvéciaiak részéről Dobosiné Deák Ágota, Szabóné Várkonyi Emőke pedagógusok, a svájciak részéről Senti Beát mérnök segítette a munkát. A programok között Magyarországon Szentendre, Pécs, Szeged, Kecskemét, Helvécia, míg Svájcban Sirmach, Zürich, Luzern városok, Sentis, Rigi, Rajnai vízesés, delfinárium és más nevezetességek szerepeltek. Emellett a közös iskolai programok és családi napok is remek alkalmat adtak a nyelv gyakorlására, az eltérő kultúrák és egyedülálló nevezetességek megismerésére.

Helvécia képviselői egy sirmachi testületi ülésen és szakmai tanácskozáson vettek részt, ahol elsősorban építésügyi (közmű-építés, működtetés) témák szerepeltek. Azonban a munka és a csodálatos svájci tájak mellett megismertünk élelmiszer üzemet, sajt- és csokoládégyárat, svájci bankot, részt vettünk világkiállításon, operett gálán, falunapon stb. A közös tanácskozást aktív érdeklődés, felelős képviselői magatartás jellemezte. A svájci politikai önkormányzat képviselői viszonzták a szakmai látogatást, részt vettek olyan testületi ülésen, ahol a magyar közigazgatás, oktatáspolitikai és mezőgazdaság volt bemutatva.

Konkrét segítséget kaptunk a 12 db komplett számítógép ajándéka által, melyet oktatási intézmények vettek használatba. A Millenniumi emlékparkhoz felajánlották a „Falusi életkép”, („dorf lieben”) anyagát, amely a partner kapcsolatban részt vevő és meghatározó személyeknek állít emléket, emellett együtt ünnepeltük a Millenniumi évfordulót. Szerveztünk két folyó között kerékpártúrát a svájci barátainknak (zwissen zwei früssen), nemzeti értékeinket, emlékhelyet (borvidéket, Pécssett a Zsolnay múzeumot, a Budai várat, Esztergomot, a Tisza tavat stb.), valamint egy Helvécia táblát adományoztunk és avattunk Sirmachban.

Kedves feladatunk, hogy részt veszünk a svájci nemzeti ünnepségen (követségi meghívás szerint augusztus 1.), önkormányzati meghívásra kulturális és gasztronómiai eseményeken, falunapokon. Együtt ünnepeltük Helvécia 120. éves fennállását a Svájci nagykövét úr jelenlétében. Úgy érezzük, hogy az eltelt időben megvalósult az alapító cikkelyben foglalt szándék. Elismerés illeti a településeinken élő családok támogató és érdeklődő magatartását, a közösségek vezetőit, oktatási intézmények, civil szervezetek munkáját. Oktatási intézményeinkben diákjaink ismerik és számon tartják a svájci partnereket, várják a diákcsereket, amelyek egyaránt kihívást jelentenek a felkészítés- felkészülésben, motiválják a tanulókat, felnőtteket is a másság megismerésére és nyelvtanulásra. Több családról tudunk, akik közvetlen kapcsolatot ápolnak svájci családdal, egymást látogatják, és vendégül látják, közösen választanak programot, helyszínt és időpontot. Tudunk olyan diákokról, akik kint élő nyelvi környezetben sajátították, tökéletesítették nyelvtudásukat, így könnyebben tettek sikeres nyelvvizsgát. Megható, ahogyan a vendéglátó családok úgy mond „kitesznek magukért” és igyekeznek kedvében járni a partnereinknek. A szervezett cserék alkalmával diákjaink, tanáraink közös foglalkozásokon vesznek részt, közös kulturális-, sport-, és szabadidős programokat tervezünk nekik.

2.1.2. A kistelepülései kapcsolatok jellegzetességei

A svájci testvértelepüléssel rendelkező kistelepülések között is a legkisebb Óbudavár, a maga mintegy 60 lakosával. A „tradicionális balatoni háttértelepülés” jelentős részben országos szinten sikeres művészek által lakott községgé vált. Lényegében ennek köszönhető, hogy a svájci Lavin községgel (Graubünden kanton) testvér települési kapcsolatok jöttek létre. A kapcsolatok elsődlegesen baráti jellegű látogatásokat, az idegenforgalmi tapasztalatok hasznosítását jelentik.

Abaliget elsősorban az idegenforgalmi és turisztikai fejlesztések területén szerezhethet új impulzusokat és tapasztalatokat a svájci Knonauval kialakított testvérvárosi kapcsolatok révén. A két település a helyi környezetet érintő környezetpolitikai területen is gyümölcsözően együtt tud működni.

Szentbékáll (mintegy 250 fő) 2001-ben írta alá a testvértelepülési megállapodást a svájci Dürten településsel. A településközi kapcsolatok dinamikusan fejlődtek és sokszínűvé váltak. Nem csak a hivatalos kapcsolatok eredményesek, hanem turisztikai területen a lakosságközi és a civil szervezetek közötti kapcsolatok is megerősödtek. A látogatások gyakoriak, az igazi haszonélvezői a kapcsolatoknak a fiatal korosztályok, hiszen sok közös sport- és kulturális rendezvény szerveződik, illetőleg az oktatási csereprogramok is egyre jellemzőbbek a kapcsolatokra.

Jász-Nagykun-Szolnok megye és települései a rendszerváltástól kezdve tudatosan formálták, és sokszínűvé tették a nemzetközi kapcsolatokat. Jászágó 1994-ben – a korábbi egyházközségi kapcsolatok bázisán alakított ki testvér települési kapcsolatot Heitenried-Freiburg községgel. Jászládány 1993-ban Basserdorffal fűzte szorosabbra a kapcsolatokat, de nem alakultak ki igazán érdemi hatások. Jászkisér 1994–1998 között Niederlenzzel formálta meg a településközi kapcsolatok alapjait. A megállapodást 1998-ban írták alá, majd több évi nagyon formális működés után 2010-ben újjáéledtek a kapcsolatok. Mindkét településen a külkapcsolatokért felelős baráti egyesület lett a kapcsolat mozgatója. A kapcsolat igazi haszonélvezői a diákok, akik főleg a nyári időszakban utaznak ki nyelvtanulásra. A helyi iskolában nyugdíjas svájci pedagógus segíti a német nyelv oktatását.

Tar község Malleray svájci településsel hozott létre testvérvárosi kapcsolatokat. Kölcsonösen megjelenítik egymást, illetve a kapcsolataik legalapvetőbb jellemzőit a honlapjaikon. Tar képviselő testülete annyira fontosnak tekintette a testvértelepülési kapcsolatokat, hogy a jegyzői pályázat kiírásakor 2011-ben megjelenítette, hogy „Francia nyelvtudás a svájci Malleray testvértelepülési kapcsolatok ápolása miatt jelent előnyt”.

Tápiógyörgye: egy sikeres, szinte minden tevékenységi kört átfogó, stabil testvérvárosi kapcsolat a Tápiógyörgye és Wünnewil-Flamatt közötti, mely kapcsolatok 1994-től formálódtak. A kapcsolat kialakításában meghatározó szerepet játszott Ódor László akkori svájci magyar nagykövet. A kapcsolatok formálódásában az intézményesülés meghatározó szerepet játszott: létrejött a Tápiógyörgye-Wünnewil-Flamatt Baráti Társaság Egyesület (1995. február), mely mozgatója lett a kapcsolatok kiszélesítésének. 1996-ban a két település polgármestere aláírta a testvérvárosi kapcsolatok létesítéséről szóló megállapodást.

A megállapodásban több együttműködési terület (baráti kapcsolatok létesítése a két település polgárai között, a kultúra, a sport, az iskolák közötti együttműködés, az idegenforgalom, az ifjúsági kapcsolatok erősítése, a gazdasági kapcsolatok kialakításának támogatása, a hivatali ügyekben hasznosítható tapasztalatok megvitatása, az egyesületek közötti kapcsolatok támogatása) külön nevesített.

Érdemes Tápiógyörgye önkormányzati együttműködési eredményeinek összegző értékelését idézni: „A két település önkormányzatának testületei rendszeresen tájékozódnak a partnertelepülés életéről. Időnként az egyesületek vezetőitől beszámolót kérnek. A helyi választások eredményeit rögtön közlik a másik féllel, s az új testületek személyes látogatást tesznek a testvértelepülésen. Ekkor a fogadó képviselő testület ismerteti községe örömeit, gondjait, terveit, s bejárják a település intézményeit, köztartóit, miközben baráti beszélgetést folytatnak. A polgármesterek között rendszeres a levélváltás. A kapcsolat létesítése óta mindkét település polgármesterei személyes meggyőződésből és a hagyományokhoz, tapasztalatokhoz igazodva mindig kiemelten támogatták a kapcsolatot és ezt programjuk részévé tették. A tapasztalatok példát adnak és szemléletet közvetítenek. Rengeteg és felmérhetetlen jelentőségű az a tapasztalat, amely községünk vezetői, intézményeinek irányítói egy régen jól működő demokrácia viszonyai között működő ország életéről, az ügyek intézésének módozatairól és az emberi kapcsolatok gondozásának szintjéről kapnak. Egészen biztos, hogy a községünk életének utóbbi éveiben történt események, változások e tapasztalatokat, mint rejtett, de ható értékeket hordozzák, tükrözik” (http://www.tapiogyorgye.hu/online/hu/testvervaros_svajc.html).

A kapcsolatot nem csak az önkormányzat, hanem minden érintett szervezet, intézmény rendkívül nagyra és pozitívan értékelte. Azt mondhatjuk, hogy a kapcsolatok rendszeressége és mélysége átfogja az egész település életét, s ilyen mély kapcsolatokkal másutt szinte nem lehet találkozni.

2. Esettanulmány

Nagy László: Wünnewil-Flamatt – Tápiógyörgye élő baráti kapcsolatáról (1994-2012)

A kapcsolat kezdetei országos szinten

1992 szeptemberében a Svájci Települések Szövetsége körlevelet küldött minden svájci településnek, amelyben felhívja, ösztönzi őket arra, hogy magyar településekkel létesítsenek partneri kapcsolatot.

Hivatkozott a szövetségi parlament által támogatott és elfogadott javaslatra, mely szerint a GEMEINDE 91 néven Bernben megrendezett és a svájci települések képviselői és a látogatók nagy száma által sikeresnek ítélt Információs standon a segítségnyújtás koncepciója főleg a kelet-európai (elsősorban Magyarország és Románia) országok irányban erősödött. A segítségnyújtás primer szándékát hangsúlyozta a felhívás, és ígérte a svájci település-szövetség segítségét a kapcsolatfelvételben.

1991-ben a szövetség elküldte munkatársát, Fritz Scheurer-t, hogy magyarországi régiókban tegyen látogatást, térképezze fel, hogy milyen viszonyok uralkodnak, hol szorít legjobban a cipő, s hol tudnának leginkább segíteni. A jelentésében legfontosabbnak a partneri kapcsolatfelvétel tényleges segítségét jelölte meg, hiszen a magyar települések a demokratikus átalakulás kezdeti fázisában vannak, és elsősorban magukra utaltan kell építkezniük, amit példával kell segíteni. Hiányzik a pénzügyi háttér, és a szükséges politikai tapasztalat. Feltérképezte azokat a magyar településeket, amelyek hajlandóságot, érdeklődést mutatnak kapcsolatépítésre.

A gyors segítség szükségességét hangsúlyozta Herr Scheurer – a kölcsönös látogatások, a kulturális cserék, a fiatalok cserelátogatásait, magyar tanulók kinti képzésének lehetőségeit –, de nagy érdeklődést, igényt tapasztalt különböző tárgyi segítségre is (háztartási eszközök, elektromos készülékek, kerékpárok és mezőgazdasági gépek). Felhívta a svájci települések képviselőit, hogy a mellékelt jelentkezési lapon jelezzék érdeklődésüket egy ilyen kapcsolat iránt. Innen indult a két ország utóbbi két évtizedben megerősödő kapcsolatrendszere a települések között.

A közös kapcsolatunk kezdetének története

Tápiógyörgyének különös szerencséje volt, hogy az akkori svájci magyar nagykövet, Dr. Ódor László ismerte falunkat, ugyanis baráti kapcsolatai révén többször járt nálunk. Felajánlotta segítségét egy svájci településsel létesítendő kapcsolat kialakításához. Hangsúlyozta, hogy községünket méltónak tartja erre, s erre mi igen büszkék voltunk/vagyunk. A kapcsolatfelvétel első aktusa 1993. május elején történt, amikor egy györgyei delegáció utazott ki Svájcba, a nagykövetségi szálláson lakva meglátogattunk két települést (nagyságrendileg megfelelőt), amelyek kapcsolatot szándékoztak felvenni magyar településekkel. (Glattfelden és Wünnewil-Flamatt).

Mindkét településen kitüntető figyelmességgel fogadtak bennünket és bemutatták falujukat. A nagykövet úr segített nekünk mindenben, előkészítette látogatásunkat, tolmácsot rendelt mellénk. A györgyei képviselőtestület már ezen első látogatás után meghozta elvi támogató döntését a kapcsolat felvételére.

A viszontlátogatásra svájci részről 1994 júniusában került sor. Ezt azonban svájci alaposággal, precizitással és megfontoltsággal jellemezhető lépések előzték meg. A svájci faluszövetség felhívására Wünnewil-Flamatt képviselőtestülete érdeklődést mutatott – a svájci faluszövetség elnöke válaszolt, brossurát küldött, a magyar nagykövetség munkatársai bemutatták Tápiógyörgyét, a wünnewili önkormányzat a helyi újságon keresztül bemutatta falunkat, majd egy gyűlést szervezett a falu lakóinak, ahol diavetítéssel egybekötött bemutatót tartottak Tápiógyörgyéről. A vélemények összegyűjtése után döntött a képviselő testület arról, hogy két személy látogassa meg falunkat. E küldöttség jelentése alapján tette fel döntésre a polgármester: létre jöjjön-e a kapcsolat? A döntés egyhangú „igen” volt.

A kapcsolatot gondozó egyesületek alakítása

Mindkét településen egyesület alakult a kapcsolat programjainak kialakítására, gondozására. Az egyesületi elnökök tartották a kapcsolatot, egyeztették az éves programot, megszervezték a programokat, s év végén egyesületi közgyűlésen értékelték az együttműködés eredményeit, s javaslatot tettek a következő év programjára. Az egyesület vezetősége (5-6 fő) végzi a tulajdonképpeni operatív munkát, közöttük oszlik meg a különböző együttműködési területek irányítása, annak felelőssége. Az egyesületek 1995-ben alakultak nálunk *Tápiógyörgye – Wünnewil-Flamatt Baráti Társaság Egyesület*, Svájcban *Verein Mit Tápiógyörgye* néven.

A kapcsolat kezdetén mindkét egyesület 40-50 fős taglétszámmal alakult, Svájcban több helyi intézmény és vállalkozás pártoló tagként állt az ügy mellett, tagdíjfizetés vállalásával. Nálunk a tagdíj összege 1.000 Ft családonként. Az elnökök Beat Bucheli és Nagy Zoltán lettek.

Természetesen a kapcsolat gazdájaként az önkormányzatokat jegyezték, ők bízták meg az egyesületeket az operatív munka végzésével. Az egyesületek évente, később ciklusonként beszámoltak tevékenységükről. Az önkormányzati képviselők ciklusonként testületileg meglátogatták egymást. Az egyesületi elnökök egyúttal az önkormányzati testületnek is tagjai voltak.

Együtműködési szerződés

Az első önkormányzati találkozón 1996-ban alkotta meg a két testület a testvérvárosi együtműködési szerződést, amely kijelölte a kapcsolattartás fő céljait, irányait és területeit. Ez számít a kapcsolat legfőbb dokumentumának.

Milyen szándékok és megfontolások álltak e célok kijelölése mögött:

- a kapcsolat a kölcsönösségen alapuljon;
- a településeket sokszínűségükben mutassuk meg egymásnak (kultúra, sport, oktatás, turizmus, faluműködtetési gyakorlat);
- a faluvezetési tapasztalatok és tervek egyeztetése során a segítségnyújtás lehetőségeit és módozatait nevezzük meg;
- a fiatalokra különös hangsúllyal gondoljunk;
- a magyar fél demokrácia-gyakorlatának deficitjét figyelembe kell venni; lehetőséget kell adni a települések polgárainak találkozóra, baráti kapcsolatok kialakulásának céljából;
- a német nyelv oktatását segíteni a györgyei iskolában;
- a programok egy optimális mértékére figyeljünk, azok teljesítése ne igényeljen túlzott emberi, anyagi, szabadidős befektetéseket;
- a gazdasági, vállalkozási szférában a közösségek támogatandók;
- a nehéz helyzetben élő lakosok támogatásának módozatait jelöljük meg, mert a svájciakban, ez irányban is karitatív szándékok élnek.

A kapcsolat jellemzői, lelki tartalmai

Barátaink kimondatlanul azt gondolták és éreztették a maguk tapintatos módján, hogy míg persze hallatlanul érdekesek vagyunk egymás számára minden vonatkozásában az életlehetőségeinknek, körülményeinknek, életvitelünknek és az ezek által meghatározott emberi mentalitásnak a szintjein, ők sokkal gazdagabb és színesebb spektrumú lehetőségek alapján ajánlhatják és ajánlják e kapcsolat megtöltését tartalommal.

Mindig hangsúlyozzák, hogy a kapcsolat kölcsönös, ők legalább annyit profitálnak belőle, mint mi, de ez nem igaz. Az igaz, hogy mindkét fél őszintén kívánja adni mindazt, amit tud, s ebből a szempontból igaz a kölcsönösség elve, s ez a fontos.

A svájciak számára a különösségünk, kelet-európai egzotikumunk megélése, vendéglátásunk ösztön ereje, a segítségnyújtás és a tapasztalatok átadásának boldogságélménye a legfőbb örömforrás e kapcsolatban.

A mi számunkra pedig a svájci vidék és élet mítoszokkal bátyázott valóságának megcsodálása, az életkörülmények fegyelmezett emberi szigorral és szorgalommal megvalósított szintje, rendje, a közösséget és a közéletet vezérlő döntések meghozatalának módja, a másság elismerése, a tolerancia, az emberi viszonylatok visszafogott korrektsége és nyílt őszintesége a legmegkapóbb élmény.

Mik a kapcsolat ilyen hőfokon való megtartásának feltételei?

- a községvezetés, elsősorban a mindenkori polgármester eltökéltsége, a kapcsolattartási szándék folyamatossága, a figyelmes gesztusok sorának folytatása (ez nálunk vigaszt adó és reményes kontinuitás);
- az egyesület tagjainak érdekeltségi- és élményszintjét tartani kellene;
- újabb helyi csoportokat kell bevonni a kapcsolat élményszerző programjaiba; a fiatalokat meg kell nyerni a kapcsolatba való belépésre, hiszen ők a folytatás letéteményesei;
- frissítés és új ötletek kellene a programok kialakításában;
- szükséges a bevált programok folytatása;
- a kapcsolat értékhozamainak megmutatása, az élmények ébren tartása a község lakói előtt.

A község jelen állapotában mindez egyre nagyobb erőfeszítést, elhatározásokat igényel. Svájci barátaink időközönként frissítik egyesületük vezetőinek tagjait, nálunk ez megcsontosodott, a fiatalok elhagyják a falut, a nyelvi korlátok fékezik a frissítés lehetőségeit. Mi magunk a feleséggel nyugdíjba vonultunk, én sok közéleti funkciótól megváltam, amelyek segítettek, zökkenőmentessé és áttételek nélkülivé tették a kapcsolat szervezését, ápolását. Egyelőre nem találunk utódot az egyesület vezetésére, pedig már váltani kellene. Egyre nehezebb a programok szervezése, frissítése, mert hajlamosak az emberek megszokni, elvárni immár mindazt, amit ettől a kapcsolattól kaptak, mint kedvezményezettek.

A kapcsolat két évtizedének emberi hőfokát, élményszintjét, programgazdagságát mutató képzeletbeli, évekre bontott diagram csak nagyon csekély amplitúdót mutat. Ez hatalmas eredmény és érték. A csúcspont a 10. év körül volt, ezt a 10 évet nagyszerűen dokumentálja az a színes kétnyelvű kiadvány, amelyet barátainkkal együtt szerkesztettünk, s ők finanszírozták. Tápiógyörgyén nagyszerű közös ünnepséggel tettük emlékezetessé a jubileumot.

Ezután jött egy törvényszerű lassulás, de szó sem volt a kapcsolat altatásáról, csupán a másik elnök más módszerei zökkentették a kapcsolat ritmusát. Most újabb váltás történt, új lehetőségeket és új reményeket hordoz ez az állapot. Nem szabad belenyugodni, hogy a megszokás szürkítse el a kapcsolatot.

Az önkormányzat pályázatot adott be a Svájci Alap kapcsolatainkat támogató projektjére, amelynek eredményét várjuk, s tőle a közös programjaink felfrissítését remélhetjük. A pénz bizony nagyon nagy szerepet kapott, mert községünk szegény, és szegényednek lakói is.

Nagyon segít bennünket partnereink megértése, érdeklődése, tapintata, az igaz barátság most is felénk áradó jelei és gesztusai.

Végül:

Az emlékeinkben az együtt töltött felhőtlenül boldog és kedves órák és az együtt átélt élmények zsongnak, vigasztalnak és sugallják kedves kényszerét a kapcsolat folytatásának, hiszen két évtized minket gazdagító értékei vannak jelen lelkünkben és környezetünkben.

Wünnewil-Flamatt már a mi falunk is. Büszkék vagyunk erre, és önérzetünkben megerősítettek általa. Európában igaz barátaink vannak, így vagyunk mi györgyeiként magyarok és lehetünk magyarként európaiak.

Köszönettel adózva minden olyan györgyeinek, akik falunk e szellemi-lelki és anyagi gyarapodását szolgáló kapcsolatát megalapozták és önzetlenül támogatják annak kezdete óta.

Örömmel tölt el, hogy a két ország települései között kiépült partnerség bizonyíthatóan leggazdagabb tartalmait a mi kapcsolatunk hordozza.

Jó szívvel ajánlva minden magyar településnek egy élő svájci kapcsolat építésének elhatározását. Igaz barátok, csodás vidékek várják őket.

Ebes és Meilen kapcsolatai az egyházközségi együttműködésből nőttek ki. A két település lehetőségei jelentősen eltérőek, így egyfajta svájci segítségről beszélhetünk az együttműködést illetően.

2.1.3. A városok kapcsolatai szélesebbek

Balatonföldvár 1991-től tart fenn testvérvárosi kapcsolatokat Steckborn svájci városkával, mely az Untersee tó központjaként hirdeti magát a hivatalos honlapján. A két város az idegenforgalmi tapasztalatok kicserélése mellett az iskolák közötti együttműködésben ért el sikereket.

Nagykőrös 1992-ben hívta életre „barátvárosi” kapcsolatait Thun városával. A kapcsolatokban egyaránt megjelentek oktatási, kulturális és gazdasági elemek, de a leginkább eredményesnek az iskolák közötti kapcsolatok tekinthetők.

Göd egy svájci kisváros Monthey (Montreux) felhívására jelentkezve 2007-ben alakított ki testvérvárosi kapcsolatokat. A kapcsolatok tartalmilag érintik az önkormányzati szféra egészét, a társadalmi szervezeteket. Kiemelt jelentősége van az iskolások szempontjából a kapcsolatok formálódásának és elmélyülésének.

Edelény 1998-ban alakított ki a svájci Worb városával jó partneri viszonyt. A hasonló nagyságú és részben adottságú települések több területen (oktatás, nyelvi képzés, kultúra) hasznosítják egymás tapasztalatait, illetve ismereteit. Az együttműködését a Magyar Külügyminisztérium is példaszerűnek minősítette 2006-ban.

A megyei jogú városok közül figyelmet érdemel a Sopron – Rorschach kapcsolat. Sopron széles földrajzi térben (Németországtól Japánig) megjelenő testvérvárosi kapcsolatai között a svájci kapcsolat a „közelség” miatt jelentős és megélhető. A kapcsolatok hozzájárulnak a város idegenforgalmi szerepének növeléséhez, valamint az iskolák közötti látogatásokon keresztül a fiatal polgárok ismereteinek gyarapításához.

Budapest I. kerülete svájci megkeresés nyomán 1992-től formálta együttműködését, majd kötött 1993-ban testvérvárosi kapcsolatot Carouge-vel, a lényegében Genf városba épült községgel.

3. Esettanulmány:

Dr. Nagy Gábor Tamás: Budapest I. kerület Önkormányzatának svájci kulturális kapcsolatai

A kapcsolatok kezdetei

A Budavári Önkormányzat Képviselő-testülete célul tűzte ki, hogy együttműködési hálózatot építsen ki a közép-európai fővárosok I. kerületeivel, így erősítve a városok közötti baráti kapcsolatot a kultúra, a sport, az oktatás, az idegenforgalom, a városi területtervezés, a kerületi hivatalok és önkormányzatok tevékenysége terén. Az Európai Unió támogatáspolitikája nagymértékben épül átnyúló, a tagállamok, illetve a tagállamokon kívüli kulturális kapcsolatok, együttműködések ösztönzésére.

A Budavári Önkormányzatot 1992-ben kereste meg Svájc Genfi Kantonjának Carouge városa (Genf történelmi elővárosa) az I. kerületi Önkormányzattal való együttműködés kialakítása érdekében. A szerződés aláírására Budapesten, 1993. május 14-én ünnepélyes keretek között került sor. A szerződés megkötése óta eltelt időszak alatt számos jelentős esemény történt a két városrész között, mint például képviselőtestületi látogatásokkal, közös részvételekkel a testvértelepülés, illetve állam ünnepein, közös kiállítások életre hívásával. Ugyancsak nagy jelentőséggel bírnak mindmáig az oktatási intézmények között életre hívott diákcseré programok is, melyeket röviden a következő sorok mutatnak be.

A legfontosabb együttműködések

A Petőfi Sándor Gimnáziumot, mint kerületi intézményt a testvérvárosi szerződés szellemében kereste meg 1996-ban a College de Mme de Stael iskola akkori igazgatója, a magyar származású Alexandre Kovács. Széles látókörű emberként és az óhazához is kötődve azt szerette volna, ha az intézmény igen gazdag és sok országot át-fogó diákcseréi tovább bővülnek, Közép-Kelet-Európa, azon belül Magyarország is bekerül a fiatalok látókörébe, tájékozódásába. Frankofon kapcsolatról lévén szó, első-sorban a franciatanárok voltak a megszólítottak, és nagy örömmel, de akkor még meglehetősen tapogatózva tették meg az első lépéseket, szervezték meg az első, nem is csekély létszámú – mindkét oldalról 25-25 fős – csoport utazását, programjait.

Azóta közel félezer svájci és magyar diák és több tucat oktató tapasztalhatta meg, mit is jelent egy diákcsereben részt venni.

Nagy út volt ez a 16 év; sokat árnyalódott, formálódott, kristályosodott, mi is a legfontosabb, milyen hangsúlyokat kapjon az együttműködés. Az kezdettől nyilvánvaló volt, hogy a magyar fiatalok számára fontos a nyelvi motiváció, a francia nyelv elsajátításának lehetősége a gyakorlatban, míg a svájciak esetében arra törekedtek, hogy megismerhessenek egy, az ő országukétól sok tekintetben különböző történelemmel, kultúrával, mentalitással, szokásokkal bíró világot. Természetesen ez a nagy vonalakban vázolt koncepció nem merev programok keretében valósult meg: mindezekelőtt az volt a cél, hogy a fiatalok ismerkedjenek egymással, tapasztalják meg, milyen vendégszeretetet gyakorolni, egy másik embert fogadni, bevezetni a családba, az életükbe; megmutatni az iskolájukat, a városukat a hazájukat, együtt tanulni, szórakozni, hogy aztán hetekkel, hónapokkal később ők legyenek azok, akiket szívesen lát a másik fél országában. Nyitás ez a világra, életre szóló tanulságokkal.

Felejthetetlen, nem egyszer drámai erejű látogatások emlékét őrzik a résztvevők a Terror Házáról, a Szoborparkról, a Nemzetközi Vörös Kereszt genfi múzeumáról, az ENSZ székházában tett látogatásról, a protestantizmus genfi emlékhelyeiről és még folytathatnánk. De sok könnyedebb programot is szerveztek a résztvevőknek: megtanulták, hogyan lehet kevés anyagi erőből feledhetetlen, kreatív és mindenkit megmozgató dolgokat szervezni. Így vannak a palettán játékos versenyek, szerveződtek műhelybeszélgetéssel egybekötött vetítések a kortárs magyar és határon túli filmművészet remekeiből, sor került közös tanórákra, plakát-, fotó- és ajándékkészítésre. A magyarországi programok egyik csúcspontja egy rendhagyó kirándulás volt, mely egy bürzsönyi kis faluba kalauzolta a svájci vendégeket, ahol egy teljes napon át együtt építhetett tájházat, festhetett kerítést, főzhetett gulyáslevest, készíthetett buktát, járhatta az erdőt, tanulhatott népdalokat együtt a svájci és magyar fiatalság.

Az I. kerületi Toldy Ferenc Gimnázium svájci kapcsolatai 1992-ben kezdődtek, amikor is egy winterthuri iskola igazgatónője, Sybille Kindlimann és tanára, Brigitte Bosshart svájci diákokkal Budapestre látogatott. A város megtekintése mellett határozott céljuk volt az is, hogy ellátogassanak egy budapesti oktatási intézménybe és végső választásuk a tantastület pozitív hozzáállása okán a Toldy Ferenc Gimnáziumra esett.

A látogatás sikerének és a kölcsönös érdeklődésnek köszönhetően a magyar diákok is meghívást kaptak Winterthurba, s ezzel létrejött az első diákcsere. Megjegyezhető, s a budapesti iskola számára elismerés, hogy míg a svájci intézmény évente eltérő úticélokot választ 11. évfolyamos diákjainak, addig magyarországi tapasztalataik olyan meggyőzőnek bizonyultak, hogy a következő években is megvalósultak a közös programok és egy-egy osztály minden évben magyar cserében vesz részt, így most már két évtizedre visszanyúló együttműködés sikere töretlennek mondható.

A cserék során természetesen a tanulók megtekintik a másik város, illetve régió legfontosabb nevezetességeit, sok kulturális és turisztikai élményben is részük volt, de ami igazán fontos, az a projekt pedagógiai hozadéka: a tanulók egy-egy hetet töltenek el partnerük családjánál, ahol betekintést nyerhetnek egy másik kultúra hétköznapijaiba, szokásaiba, szembesülhetnek esetleges előítéleteikkel és új barátokra is szert tehetnek. Ez utóbbira számos példa akadt az elmúlt években. A magyar tanulók esetében a német nyelv anyanyelvi környezetben történő gyakorlásának lehetősége is említést érdemel.

A csereprogramon átlagosan 20-20 tanuló vesz részt, tehát az elmúlt húsz évben körülbelül 400 Toldy-s diák kereste fel Winterthurt, illetve ugyanennyi svájci tanuló látogatott el Budapestre. Az az elv, hogy a diákcsereken ne csak azok a diákok vehessenek részt, akiknek amúgy is lehetőségük nyílik külföldi utazásokra, a kezdetektől meghatározó volt a gimnázium Pedagógiai Programjában.

A két rövid beszámoló is mutatja, hogy az Önkormányzat kiemelt figyelmet fordít a testvérvárosi kapcsolatok kiépítésére és ápolására. Jelenleg összesen 11 testvérvárossal működik együtt az I. kerület, fő cél egymás kulturális értékeinek megismerése. Őszintén reméljük, hogy az évről évre egyre szűkülő források ellenére továbbra is fenn tudjuk tartani kapcsolatainkat, melyek kitűnő lehetőséget biztosítanak az I. kerületi diákok számára az idegen kultúrák megismerésére és nyelvük elsajátítására.

2.1.4. Megyei partnerkapcsolatok

Borsod-Abaúj-Zemplén megye 1998-ban alakított ki interregionális jellegű kapcsolatokat a svájci Jura kantonnal. A kapcsolatok a hivatali együttműködés szintjén, kis intenzitással fennmaradtak, de nem sikerült átfogó tartalommal megtölteni.

Hajdú-Bihar megye Szent Gallen kantonnal alakított ki partnermegyei együttműködést. A kapcsolatok a 2000-es évek elején intenzívebbek voltak, több kezdeményezés történt a

kapcsolatok diverzifikálására, majd 2008 után teljes egészében kiüresedtek. A gazdasági nehézségek, a választások eredményeiként pozícióba kerülő új vezetések más módon viszonyultak a kapcsolatokhoz.

2.2. A Svájci Hozzájárulási Program, Testvértelepülési és Partnerségi Pályázati Alap első kapcsolatépítő elemei

Kazincbarcika 2011-ben tette hivatalossá kapcsolatait a dél-svájci Sierre városával. A kapcsolatépítésre már a Svájci Hozzájárulási Program támogatásával került sor. Az elnyert mintegy 20 millió forintos támogatást jelentős részben célzott munkahelyteremtésre fordítják. A turisztikai együttműködésben kiemelkedő jelentőségű a svájci tapasztalatok hasznosítása. Az együttműködés egyik hosszabb eleme lesz a testvérvárosi kapcsolatokról szóló szerződés aláírása.

Körmend az egészségmegőrzés területén kívánta igénybe venni a svájci támogatás lehetőségét 2011-ben, s ennek kapcsán tervezte kialakítani testvérvárosi kapcsolatait a német nyelvterületen fekvő Rotkreuz városával. A városi képviselőtestület már meghozta a kapcsolat létrejöttét rögzítő helyi rendeletét, de tárgyalások során felmerült nehézségek miatt azt végül is visszavonta, s a francia nyelvterülethez tartozó Aigle lett Körmend testvérvárosa, s közösen pályáztak a svájci támogatás elnyerésére. A 20 millió forintos pályázati összeg megteremti az indulás feltételeit. A kapcsolat így nem csak a testvérvárosi együttműködést jelenti, hanem az egészségmegőrzés területén hosszabb távra szól.

II. FEJEZET:

A svájci államberendezkedés, a szakpolitikai struktúrák bemutatása

1. Svájci föderalizmus, a hatalom térbeli megosztása és a magyar párhuzamok

1.1. Alapok

Svájcot tekintik a három „klasszikus” föderáció egyikének, az USA és a Kanada mellett, sok tekintetben pedig a világ egyik legdecentralizáltabb országának, föderalizmusának lényege ugyanis a centralizáció megakadályozása (Linder-Vatter, 2001). Ezt az országot elemzi mindenki, aki a föderalizmusnak azt a modelljét akarja megérteni, amelyik nem multinacionális, hanem multi-kulturális értelemben építkezik. Vélhetően igaz, hogy Svájcban valósul meg a legkövetkezetesebben a szubszidiaritás elve (Church-Dardanelli, 2005), legalább is, ami a szövetségi és a kantonális szint közötti hatalommegosztást illeti.

Feltehető a kérdés, van-e értelme az összehasonlításnak, illetve egyáltalán lehetséges-e bármiféle párhuzamokat keresni, már csak azért is, mert maguk a svájciak is úgy tekintenek saját rendszerükre, mint utánozhatatlan unikumra (Linder, 2010). A magyar államszerkezettel való összehasonlítás különösen bizarrnak tűnhet, figyelembe véve azt, hogy az egységes magyar állam története során viszont talán az egyik legmasszívabb jellemző a centralizáció volt. Amennyiben szigorúan a két, hasonló méretű állam alkotmányos szerkezeti vonásait, modelljét vesszük alapul, akkor megelőlegezhető az állítás, hogy aligha lenne reális cél a svájci föderalizmust általunk követhető modellnek tekinteni. Ugyanakkor az is tény, hogy a svájci föderalizmus működési sajátosságai, az egyes szintek és szereplők közötti kialakult kapcsolatrendszerek és alkudozási folyamatok azt is igazolják, hogy az intézményi sajátosságoktól részben független mozgástér is adódik a modern kihívásokhoz való kormányzati alkalmazkodásra. A Svájc nem alkotmányos szerkezetét, hanem működésének szellemiségét illetően lehet példa számunkra. Ahogy a Genfi Egyetem Európai Intézetének professzora, Nicolas Levrat fogalmazott a tanulmányutunk keretében szervezett találkozásunk alkalmával, a svájci föderalizmus az alkudozások demokráciája, amelyik rugalmassá teszi az egyébként szigorúan szabályozott és sok tekintetben centralizált rendszert.

Svájc nem államszerkezete okán, hanem pragmatikus és toleráns, konszenzusos demokrácia modellje okán érdemes közelebbi tanulmányozásra. A svájci állami, kormányzati, politi-

kai rendszerre vonatkozó szakirodalom alapján is megállapítható, hogy a svájci sajátosságok alkalmas terepek olyan általános kormányzási, közpolitikai kérdések elemzésére, mint a decentralizáció hatása az állami szerepvállalásra és költségvetésre, a mérhetőkonysági összefüggések, a vétópontok szerepe a döntéshozásban, vagy éppen a közvetlen demokrácia szerepe a hatalommegosztásra, a politikai kultúra érvényesülése az intézményi keretek között, vagy éppen a multikulturális feszültségek kezelésének mechanizmusai. Svájc tehát nem pusztán és nem kizárólag föderalizmusa okán tanulmányozható haszonnal, hanem azért is, mert viszonylag lassan változó intézményrendszere ellenére az ún. pragmatikus politikai integráció formájában (Linder, 2010) sikeresen oldja meg az egyébként nem elhanyagolható belső kulturális, regionális feszültségeket, konfliktusokat, nem is beszélve a gazdaság versenyképességéről. A föderalizmust a Fribourgi Föderalizmus Kutató Intézet professzora Nicolas Schmitt az osztott és autonóm hatalmak, szereplők sajátos mixének tekinti, amelynek hatékonysága a rugalmasságban és a történelmi gyökerek fontos szerepében keresendő.

1.2. A svájci föderalizmus alkotmányos fejlődési folyamata

Svájc megalakulását 1291-re teszik, bár mint államszövetség 1848 óta létezik, amikor a 25 svájci kanton szövetségével jött létre az első szövetségi alkotmány. A legutóbbi időkig hatályos szövetségi alkotmányt 1874-ben fogadták el, amelynek legfontosabb sajátossága, hogy a kantonok alkották a szövetséget, az alkotmány név szerint fel is sorolta a szövetkező kantonokat, és a cél az volt, hogy a szövetség funkciói csak a legfontosabb közös funkciókra korlátozódjanak, garantálva a biztonságot és harmonikus fejlődést a kantonok számára. A svájci és amerikai föderalizmus logikája látszólag közös, amennyiben mindkét alkotmány korlátozza a központi, szövetségi szint hatalmának terjeszkedését. Mégis jelentős különbség a gyakorlatban, illetve az értelmezésben. Svájcban a parlament nem engedte az alkotmány általános rendelkezését kiterjesztve értelmezni, óvakodva a szövetségi centralizációtól. Ezért a törvényhozó a szövetség és kantonok viszonyának változását csak sorozatos, konkrét alkotmánymódosításokkal tette lehetővé, míg az USA alkotmánya stabil maradhatott (Linder 2010).

Az 1999-ben befejeződő átfogó alkotmányreformot 20 évig készítették elő, bár már 1965-ben döntés született a szövetségi parlamentben az átfogó alkotmányreform előkészítéséről (Schweitzer, 2000). Az alkotmányreformot lényegében a 150-éves, 140-szer módosított szövetségi alkotmány megújítására hirdették meg (Janza, 2004).

Az életbeléptetés folyamata is lépcsőzetes volt. Az első szakaszban 1965-1977 között elő is készítettek egy átfogó revíziót megvalósító alkotmányszöveget, de nagy többséggel elutasították. A következő, 1985-ben kezdődő újabb nekilendüléskor igyekeztek elkerülni a korábbi

fiaskót, nem hagyva a javaslatban jelentősen különböző alternatívákat. Az 1987-ben adott újabb parlamenti megbízás az alkotmány átdolgozására már kifejezetten tartalmazta, hogy a reformnak nem szabad eltérnie az eredeti alkotmányos alapelvektől és intézményektől, csupán nyelvi és szakmailag kell a korrekciókat elvégeznie, és a szerkezetet modernizálnia. Az általános alkotmányrevízió előkészítése alatt, tekintettel a rohamos gazdasági, demográfiai, tudományos fejlődésre és változásokra, több részleges alkotmánymódosítást végrehajtottak, ezzel is jelezve, hogy a totális reformnak csupán követő, továbbvezető funkciója van. 1996-ban terjesztenek a parlament elé egy javaslatcsomagot az emberi jogokról, illetve a bírászkodási rendszer átalakításáról. Közben folyt a munka a föderalizmust érintő államszervezeti változások előkészítésére, lényegében a szövetségi szint megerősítésére, de egyben a kantonok szövetségi döntésekben való részvételi jogának precizizálására is.

Az új alkotmányt a szövetségi parlament két háza 1999-ben fogadta el, majd ezt követően a népszavazás erősítette meg, és 2000-ben lépett hatályba. Meg kell jegyezni, hogy a generális revíziót követően további alkotmánymódosítások történtek, amelyeket ugyancsak referendumokkal erősítettek meg. Témánk szempontjából fontos például a szubszidiaritás elvének felvétele az alkotmányba, amit 2004-ben fogadtak el. Tartalmilag nem sok minden módosult az alapjogokat és a népszavazás eljárási kérdéseit leszámítva.

Az új alkotmányt értékelő szakértők szerint is kifejezetten az volt a hivatalos cél, hogy egy világos, ellentmondásmentes alkotmányjogot teremtsenek, a régi elavult, vagy ellentmondásos rendelkezések „kivezetésével”. Az új alkotmány inkább „új ruha”, hiszen tartalmilag nem sok minden módosult (Janza, 2004).

Ennek ellenére az új alkotmány nem csupán közérthetőbb, világosabb lett, hanem számos új elemet is hordoz. Az új alkotmány föderalizmusa már modern föderalizmus, amelyik már nem a kantonok és a szövetség kompetenciáinak szétválasztásra, hanem az együttműködésre koncentrál. A föderalizmus a svájci alkotmánynak továbbra is a legfontosabb vonása maradt, de az utóbbi évtizedben a szövetség kompetenciái növekedtek, tehát a centralizáció annak ellenére bekövetkezett, hogy a modell lényege nem változott (változhatott).

A másik oldalon viszont a kantonok direkterben vesznek részt a szövetségi végrehajtó irányításban (45§) és a kantonális elnökök konferenciájának megnőtt a hatásköre (55§). A svájci „adminisztratív” vagy végrehajtó (executive federalism) föderalizmus modellje szerint a szövetségi végrehajtó hatalomnak jellemzően nem feladata a szövetségi törvények végrehajtásának megszervezése, mert az a kantonok rendeltetése, ezt az elvet először rögzíti világosan az új alkotmány 46 §-a. A szövetségi törvények végrehajtása során a szövetség és a kantonok között viszont hierarchikus viszony van.

Új elem az alkotmányban, hogy hangsúlyossá vált a háromszintűség, ugyanis nagyobb hangsúly helyeződik a községekre, egyáltalán azzal, hogy a korábbi alkotmánnyal ellentétben, külön szakasz foglalkozik a községekkel. Meg kell jegyezni, hogy a községi, tehát a helyi önkormányzati szinttel kapcsolatban különösen érzékeny pont, hogy a szövetségi szint ne korlátozza a kantonokat a saját önkormányzataikkal kapcsolatos szabályozásban. Többek között ez a szempont akadályozta hosszú ideig Svájc csatlakozását a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájához (Szabó, 2005). A svájci alkotmányos modellben a községek mégis valószínűsítve a bottom up módon épülnek be az államszerkezetbe. Először került alkotmányos szintre a szövetség kötelezettsége a kantonok és a községek autonómiájának védelmére, illetve a kantonok külpolitika formálásában való részvételének joga.

A föderalizmus érvényesül az állampolgárság szabályozásának logikájában is, minden polgárnak három állampolgársága van, községi, kantonális és szövetségi (37§). Az alkotmány szerint, aki valamely svájci község, illetve kanton polgára, az minősül egyben svájci állampolgárnak. Az alkotmány elkötelezettséget fogalmaz meg a nyelvi csoportok és sokszínűség különleges védelmére. A svájci társadalmon belül a legtöbb feszültség a nyelvi csoportok között van, ezért is hangsúlyozza az új alkotmány a kölcsönös megértés elősegítését minden állami szereplő számára.

Az új alkotmány modernizációs törekvését jelzi, hogy nagy hangsúlyt kapott a fenntarthatóság (nem csupán ökológiai értelemben), hanem a pénzügyi alkotmányosság követelménye is megjelent. Hasonlóképpen jelentős innováció az ország nemzetközi közösség felé nyitása, ami nem jellemezte a korábbi alkotmányt (Rhinov, 2002). Ezek az elemek már jelzik, hogy az ország előtt álló kihívások, az EU csatlakozás, az állami eladósodás, és a jelentős bevándorlás (20%) új gondolkodást, és közpolitikai modellt igényelnek (Fleiner, 2000).

1.3. Államszerkezet, többszintű kormányzás

1.3.1. Általános szerkezeti jellemzők

Svájc új alkotmányának preambuluma úgy fogalmaz, hogy a svájci nép és a kantonok vállalkoztak szövetségük megújítására, ezzel is kifejezve, hogy a szuverenitás alapja is e két tényező. Az első fejezet első szakasza „A konföderáció” cím alatt felsorolja a kantonokat, majd a harmadik paragrafus kijelenti, hogy a kantonok szuverének, szuverenitásukat csak a jelen föderatív alkotmány korlátozhatja, az 5/a paragrafus pedig a szubszidiaritás elvét rögzíti, kijelentve, hogy ezt az elvet kell alkalmazni az állami feladatok telepítésekor.

Az egyes politikai jogok szabályozásában folyamatosan jelen van az a lehetőség, hogy az adott kanton speciális szabályokat alkothasson az adott kérdésben. Például a különböző politikai,

szociális jogok gyakorlását a kanton bizonyos idejű tartózkodáshoz kötheti. A svájci polgárok szociális jogainak biztosítása szintén a konföderáció és kantonok közös felelőssége.

Az alkotmány harmadik része rendezi a szövetségi, kantonális és községi szint közötti hatalommegosztást. Az alkotmány legelején említett szubszidiaritás elve szerint a kantonok a közhatalom elsődleges letéteményesei, a szövetség csak azokat a feladatokat látja el, amelyek ellátására a kantonok nem képesek. Hozzá kell tenni, hogy egyrészt a kantonok sikeres ellenállása és a referendumok miatt is, a szövetségi szintű új feladatvállalások meglehetősen nehézkesek, ahogy ezt Linder például az energiapolitika svájci történetének példáján bemutatja (Linder, 2010:63).

Az alkotmány rögzíti a szövetség és a kantonok együttműködési kötelezettségét, azt, hogy a konfliktusokat tárgyalások, illetve mediáció útján kötelesek megoldani. A kantonok az alkotmányban megjelölt esetekben és módon vesznek részt a föderatív döntéshozatalban, különösen a törvényhozásban. A szövetségnek el kell ismernie a kantonok sajátosságaiból következő diszkrecionális végrehajtási szabadságát, s a kantonok céljaihoz segítséget kell nyújtania.

A kantonokat kötelező minden fontosabb szövetségi döntésbe bevonni az új alkotmány szerint, tehát a képviseleti demokrácia ellenére megőrizték a kantonokkal megosztott hatalom modelljét (Fleiner, 2000).

Az autonómia elismerése mellett a szubszidiaritás a rásegítés értelemben is megjelenik az alkotmányban. A szövetségi szint ugyanis köteles is a kantonok feladatainak végrehajtását pénzügyileg kielégítő mértékben támogatni. Fontos megjegyezni, hogy ezek a rendelkezések a korábbi alkotmányhoz képest változásokat jelentenek. Ezek a rendelkezések alapozzák meg például a területi, kantonok közötti pénzügyi, területi kiegyenlítés funkcióját.

Új alkotmányi rendelkezés a kantonok közötti megállapodásokra való felhatalmazás is különösen regionális célok érdekében, a létrehozott közös szervezetet akár szabályozási jogkörrel is felruházhatják. Ez az elem szintén azért fontos, mert mutatja, hogy a kantonok önállóságának tiszteletben tartása mellett is lehetséges az integráció erősítése fejlesztéspolitikai vagy akár méretgazdaságossági szempontok érvényesítése érdekében.

A szövetségi centralizáció irányába mutató rendelkezés ugyanakkor, hogy az interkantonális együttműködést a szövetségi szint is előírhatja rendeleti formában általános jelleggel, meghatározott területeken, mint például speciális kórházi ellátás, felsőoktatás, városi közlekedés, szemétfeldolgozás, szennyvíz-kezelés, fogyatékosok speciális ellátása.

A községek önállóságát az alkotmány szerint a kantonoknak garantálnia kell. A szövetségnek saját aktivitása során mérlegelnie kell a községekre háruló konzekvenciákat, így külön-

sen a városok, városi körzetek és a hegyvidéki térségek szempontjait. Ez az alkotmányos rendelkezés ugyancsak a szövetségi szint területpolitikai szerepének felértékelődését mutatja.

Nyilvánvalóan a föderalizmus egyik legfontosabb szabálya, hogy a kantonok számát csak az érintett kanton illetve az összes kanton és a nép konszenzusával lehet változtatni, a kanton területét ugyancsak az érintett kantonok, és lakosságuk valamint a parlament hozzájárulásával lehet megváltoztatni.

Meg kell jegyezni, hogy ebben a kérdésben a szabályozást a korábbi tapasztalatok jelentősen befolyásolták. Jura kanton 1979-es kiválásának a folyamatát modellezi az alkotmány a területi változások jövőbeni eseteire, tehát az érintett kantonok népszavazása, továbbá az egész országnak és a kantonok többségének az egyetértése azért szükséges, hogy a többség és a kisebbség egyaránt védelmet kapjon a folyamatban. Ugyanakkor a szövetségi legfelsőbb bíróság nem hagyta jóvá Jura kanton alkotmányának azt a rendelkezését, amivel ösztönözni akarta a berni kantonban élő francia nyelvű protestánsokat a Jura kantonhoz való csatlakozásra. Az eset, majd pedig az alkotmányos szabályok szigorítása jelzi, hogy a kantonok közötti feszültségek kezelése esetenként igényli a szövetségi szintű beavatkozást, ami az eredeti modellhez képest centralizációs elemnek tekinthető. Eleve tény, hogy a svájci politikai és szakmai közvélemény Jura kanton kiválását tekinti a svájci föderalizmus egyik, kivételes kudarcának abban az értelemben, hogy nem sikerült a belső feszültségeket konszenzussal, képviseleti kvóták biztosításával megoldani (Linder, 2010). Ugyanakkor az alkotmány azt is előírja, hogy a kantonok között nem egyszerűen lojális kapcsolatnak kell lennie, mint amit a német alkotmány vár el a landoktól, hanem szolidárisnak kell egymással lenniük, ezzel törekedve a belső stabilitás biztosítására (Fleiner, 2000).

A mérleg másik oldalán viszont megjelent az a követelmény, hogy a szövetség köteles az érintett kantonokkal külügyi kérdésekben is konzultálni. A kanton nemzetközi szerződést is köthet a saját kompetenciába eső területeken. A változások illetve a szabályok tehát szinte patikamérlegesen törekszenek a korábbi hatalmi arányokat megőrizni.

Az alkotmány külön fejezetében sorra veszi a kantonok és a szövetség feladatait. Mint említettük, a svájci föderalizmus fontos sajátossága, hogy a feladatok, kompetenciák nem feltétlenül közpolitikai ágazatok mentén válnak szét. Az általános modell szerint szövetségi szinten a szabályozás, kantonális és községi szinten a végrehajtás történik (adminisztratív föderalizmus), de vannak területek, ahol a kantonok is szabályoznak, és vannak olyan feladatok, amelyeknek a végrehajtása is szövetségi intézmények hatáskörébe tartozik. Ennek az ún. adminisztratív föderalizmus hátrányának tekintik egyébként éppen azt, hogy a szövetségi célok végrehajtása erősen differenciálódik a kantonok politikája és adminisztratív kapacitása függ-

vényében (Vatter, 2005). Természetesen az minden területi, helyi autonómiákra épülő decentralizált kormányzati rendszer sajátossága, hogy a végrehajtásba a központi szintnek korlátozott a beleszólása, ellentétben azzal a dekoncentrált modellel, ahol a végrehajtás a központnak alárendelt szervezet hatáskörébe tartozik. A decentralizált és dekoncentrált végrehajtási mechanizmusok előnyeit és hátrányait tehát mindig mérlegelni kell, s olyan területeken alkalmazni mindegyiket, ahol a legtöbb előny várható.

1.3.2. A feladatmegosztás néhány alkotmányi rendelkezése

- A közbiztonság ugyan közös feladat, de fegyveres erők fenntartására a szövetség jogosult.
- A kantonok felelősek az iskolarendszer működtetéséért, de a szövetség beavatkozhat szabályozással, ha az oktatásban a harmonizáció ezt szükségessé teszi, nem is beszélve a pénzügyi kiegyenlítés rendszeréről, amit az oktatásban az egységes minőség biztosítása indokol.
- A felsőoktatásért a szövetség és a kantonok együttesen felelősek, de vannak szövetségi szintre helyezett intézmények (pl. a Szövetségi Műszaki Főiskola, ETH). A szövetség a harmonizáció érdekében szabályokat adhat ki, illetve szabályozhatja az egyetemek finanszírozási rendjét, az ösztöndíjak rendszerét stb.
- A tudományos kutatásokat a szövetség támogatja, saját intézményt is működtethet.
- A statisztikai adatgyűjtés, adatszolgáltatás szövetségi feladat.
- A szövetség részt vehet a sport szervezésében, fiatalokról való gondoskodásban, de ezek elsődlegesen kantonális feladatok a kultúrához hasonlóan.
- A szövetség a nemzeti érdekű kultúrát támogathatja, a filmgyártást külön is említi az alkotmány.
- A kanton is szabályozhatja az állam és egyház viszonyát egyedileg, de a keretszabályok a szövetségi alkotmányban vannak. Érdekes viszont maga az alkotmány kifejezetten tiltja minaretek építését az országban. (Ne feledkezzünk meg arról a tényről, hogy a döntést népszavazás előzi meg!)
- Külön fejezet foglalkozik a környezetvédelemmel és a területi tervezéssel, mely területek az alkotmányozás új elemeinek tekinthetőek. Az ország fenntartható fejlődéséért a szövetség és kantonok együttesen felelősek. A környezetvédelmi szabályozásért a szövetség, végrehajtásért a kanton a felelős. A területi tervezés elveinek szabályozása szövetségi feladat, és fontos elem, hogy a szövetségi terv kantonokat kötelezi, tehát

lényegében érvényesül a tervhierarchia. Általános elv, hogy a két szint együttműködésre köteles, a kantonok közötti együttműködés megszervezése a szövetség feladata.

- Hasonló a szabályozás a vízügyekben, erdőgazdálkodásban és más nemzeti erőforrások tekintetében.
- Külön fejezet rendezi, meglehetősen részletesen, a közösségi infrastruktúrát és közlekedést. Az autópályák szövetségi fenntartásban vannak, külön rendelkezik az alkotmány az Alpok úthálózatának fontosságáról és fejlesztéséről, ami szintén szövetségi feladat. A nehézgépjárművek adóján osztoznak a szövetség és a kantonok, de a bevételt útfejlesztésre, illetve az alkotmányban pontosan sorolt feladatokra kell használni.
- Az energiapolitika is közös feladat, szövetségi szinten elsősorban a szabályozás van, illetve a kantonok, községek támogatása is. Az atomenergia szabályozása szövetségi szintű hatáskör. Itt jegyezzük meg, hogy az atomenergiához való viszony Svájcban meglehetősen ambivalens. Vannak olyan kantonok, amelyek területén megtiltották az erőműépítést. Basel kanton rendelkezése a szövetségi bíróság elé került, vitatva, hogy jogosult-e erre a kanton, de a bíróság nem találta a rendelkezést alkotmányba ütközőnek a kantonok közötti szolidaritás elvére hivatkozva (Fleinert, 2000). Genf kanton alkotmányában is az szerepel, hogy a hatóságoknak mindent meg kell tenniük az új atomerőművek, illetve nukleáris hulladéklerakók létesítése ellen.
- Külön fejezet szól a gazdaságról, ami alapelvekkel kezdődik, ami lényegében a gazdaság, a piac szabadságát, a verseny korlátozásának kizárását jelenti. A fogyasztóvédelem, bankrendszer, versenypolitika szabályozása szövetségi szintű, mint ahogy a monetáris politika is.
- A gazdaságpolitikáról rendelkező külön rész első szakasza szerint a szövetség gondoskodik a harmonikus gazdasági fejlődésről, különösen figyelve a munkanélküliségre és az inflációra. Ennek érdekében kell szabályozni az adórendszert és az állami támogatások rendszerét, de felhatalmazást kapott a szövetség a gazdasági veszélyhelyzetek, ellátási krízisek kezelésére is. Ezek a felhatalmazások jelzik, hogy a szövetség kiegyenlítő, összehangoló szerepe erősödik, mintegy megalapozva a kantonok közötti kohézióban vállalt funkcióját.
- Az alkotmány 103. szakasza nevesíti a strukturális politikát, szövetségi célként és feladatként megjelölve a hátrányos régiók támogatását a versenyszabályok figyelembe vétele mellett. Hasonlóképpen cél a mezőgazdaság szövetségi támogatása is. Ezeket a szövetségi hatásköröket többen támadják, nem csak azért, mert ezek alapozzák meg

tulajdonképpen az egyébként Svájcban nem kívánatosnak tekintett centralizációt, de azért is, mert ezek hatékonysága is vitatott (Linder-Vatter, 2001), megdrágítva a tervezést, gyengítve a kantonok közötti egészséges versenyt.

1.3.3. A pénzügyek

A föderalizmus működőképességét alapjaiban meghatározó pénzügyeket szabályozó harmadik fejezet pontosan rendezi a közösségi források típusait és elosztását. Az állam pénzügyi egyensúlyáért a szövetség a felelős. Az alkotmány felsorolja a szövetségi direkt adókat, amelyeket a kantonok szednek be, de a bevételből 17% a kantonokat illeti meg. Az alkotmány pontosan rögzíti a szövetség által kivethető forgalmi adó alsó-felső határát, egyéb illetékeket, és az ezektől való eltérés eseteit. Az alkoholra kivetett jövedéki adó 10%-a a kantonoké, de a felhasználás kötött, hiszen az alkoholbetegekre kell, hogy fordítsák a kantonok ezt a bevételt. Szövetségi adózási illetve illetéki jogcímeiken a kantonok és községek nem adóztathatnak, megakadályozva a kettős adózást, de egyben azt is, hogy a kantonok között egészségtelen adóverseny induljon el.

Az alkotmány szerint a szövetség kiegyenlítő funkciót lát el a kantonok között, illetve a földrajzi, gazdasági-társadalmi szempontból sajátos régiók között. Az újraelosztás a gazdagabb kantonok és a szövetség forrásaiból történik, a kantonális rész a szövetséginek minimum kétharmada, maximum 80%-a. Ez az alkotmányosan rögzített plafon garantálja, hogy az újraelosztás ne akadályozza a gazdagabb, többnyire urbánus régiók fejlődését, hiszen a nemzetgazdasági célok nem hanyagolhatóak el, a kiegyenlítés nem történhet az ország általános gazdasági teljesítményének rovására.

Erre a korlátra már csak azért is szükség van, mert a svájci föderalizmus egyik érdekes politikai sajátossága, hogy a választási rendszer a konzervatívabb, rurális és egyben kisebb népességű kantonoknak kedvez, azok felülreprezentációját biztosítja (Vatter, 2005, Church-Dardanelli, 2005), s ez a lehetőség azzal a veszéllyel jár, hogy a szegényebb kantonok a gazdagabbak rovására igyekeznek forrásokhoz jutni. Svájcban adóztatási és egyéb pénzügyi kérdésekben is rendezhető népszavazás, ami érdekes módon inkább vétőpontként működik az állami költségek szempontjából. Elemzések ugyanis azt mutatják, hogy a referendumok kifejezetten takarékosagra és kisebb újraelosztási szerepre kényszerítik a szövetséget és a kantonokat is. Tehát többnyire nem lép fel a Robin Hood effektus, a választók nem engedik a források újraelosztását, tehát a magasabb adóztatást, ami pedig korlátozza az állami támogató szerep növelését (Vatter-Freitag, 2007).

Más oldalról közelít a kérdéshez Curson Price, aki szerint (2004) miközben az ország alapvetően decentralizált, amivel elvileg együtt jár a jobb adóztatás és a növekedés, aközben a valóságban a politikusok ragaszkodnak a centralizációhoz, s az ország gazdasági teljesítménye emiatt az utóbbi harminc évben romlott. A kantonok között azért nincs adóverseny, mert Svájcban az emberek nem szavaznak a lábukkal, nagyon ragaszkodnak a településükhöz, s azt nem hagyják el pusztán az adó mértéke miatt. Erre egy ellenpélda lehet az örökösödési adó, amely több kantonban nem létezik, ezzel vonzva azokat a nyugdíjas rétegeket, akik ettől a teherből meg akarják szabadítani örökösüket. Tény az is, hogy egy külön bizottság felügyeli a kantonok adópolitikáját, és nem engedi az adóversenyt. Ha a kantonok adóztatnának nagyobb arányban és nem a szövetségi szintű adóztatás aránya nőne, véli Curson, ez jó hatással lenne a gazdaságra, csak hogy az emberek erősen támogatják a kantonok közötti pénzügyi kiegyenlítést (egy 2000-ben végzett közvélemény kutatás szerint), ezért a szövetségi centralizációt nem tudják a kantonok korlátozni. Freitag és Vatter egy másik, kifejezetten a kantonok szintjén végzett elemzése szerint nem is annyira a kantonális decentralizáció, hanem a referendumok vannak jó hatással a gazdasági teljesítményre (2004). A decentralizáció és a gazdasági teljesítmény összefüggéseit elemezte Barankay és Lockwood is, elsősorban az oktatás megszervezésére koncentrálva (2007). A decentralizáció előnyét szerintük az biztosítja, hogy erősebb társadalmi kontroll alatt születnek az allokációs döntések, és erősebb versenyre kényszerülnek a szubnacionális kormányzatok. A szerzők szerint helyben erősebb a kontroll, ami kizárja vagy legalább is korlátozza az elvtelen vagy káros lobbizást.

Összességében azt fontos hangsúlyozni, hogy a centralizációs tendenciák ellenére Svájc decentralizált államszerkezetét jól reprezentálja az a tény, hogy a szövetségi-központi költségvetés az összes közösségi kiadásnak és adójövedelemnek is csupán mintegy 30%-át koncentrálja, ez az arány az USA-ban 45-50%, az Egyesült Királyságban 85-90%, Dániában közel 70% (Linder, 2010:48).

1.3.4. A hatalommegosztás intézményei, a konszenzuális demokrácia mechanizmusai

A szövetségre vonatkozó főszabályok után az alkotmány külön része foglalkozik az államszervezettel „A nép és a kantonok” cím alatt. Ebben a részben rendezik a szövetségi szintű választási jogot és a közvetlen demokratikus jogokat, a referendumon való részvétel jogát, és szabályait.

Az új alkotmány következetesen érvényesíti a hatalommegosztás modelljét a második kamarával és a referendummal. A közvetlen demokrácia látszólag a többség uralmát jelenti, de tudni kell, hogy a gyakorlatban az olyan népszavazás elbukik, amelyik előtt a politikai elit, a

pártok nem egyeztek meg. Egy pártnak sincs, nem lehet ugyanis vétó hatalma, a svájci demokrácia stabilitását ugyanakkor a pártok stabilitása és kényszerű együttműködése garantálja (Linder, 2010), megjegyezve, hogy a svájci pártszerkezetben 2003-ban bekövetkezett változás (1959 óta először) jelentős kihívás volt a korábbi pártközi viszonyokra (Ladner, 2011). Hogy értsük a népszavazás szerepét a rendszerben érdemes tudni, hogy 1848-1997 között a mintegy 140 alkotmánymódosítási javaslat egyharmada elbukott a népszavazáson. Nem véletlen, hogy a parlament nagyon óvatos minden népszavazás előtt. Tudni kell azt is, hogy a nép által kezdeményezett mintegy 120 népszavazásnak is csupán 10 %-a volt sikeres (Linder-Vatter, 2001). Azt is fontos hangsúlyozni, hogy a referendumok vétőszerepe ellenére a részvétel jellemzően alacsony, hiszen a szavazásra jogosultak aránya 65 %, és az átlagos részvételi arány mindössze 40%, az össznépség mindössze 13 %-a tehát a köznyelvben „a szuverénnek” nevezett szavazó (Linder 2010).

A parlament kétkamarás, a második kamara a kantonoké. A nemzeti tanácsban 200 tagot egyéni kerületekben választanak, az államok tanácsában (második kamara, felsőház) a kantonok delegálnak összesen 46 tagot a saját szabályaik szerint. A kisebb kantonok egy, a nagyobbak két képviselőt delegálnak. A kantonális kamara összetétele általában a jobban kvalifikált, tapasztaltabb politikusokból kerül ki, nagyobb a presztízse, mint az érzelmileg politizáló alsóháznak. A kantonális kamara azonban kevésbé tekinthető a kantonok képviselőjének, tagjai sokkal komplexebb szempontok mentén döntenek, s bizonyos függetlenségük is van a frakcióktól. Általában jellemző, hogy a kantonális kamara konzervatívabb, gyakran akadályoz meg innovációkat (Linder-Vatter, 2001).

Sajátos ellentmondásokat hordoz az, ún. kettős többség követelménye, ami azt jelenti, hogy nem csak a parlamentben, annak mindkét kamarájában, hanem a referendum során is el kell érni a többséget ahhoz, hogy jelentősebb döntéseket, reformokat meg lehessen hozni, különösen, ha az alkotmány módosítása is szükséges, illetve a felsőházban is kettős értelemben kell a támogatást megszerezni, a szavazók és a kantonok szavazatainak többségét. A svájci politika törésvonalai közül az egyik legjellegzetesebb a felsőházban húzódik, ahol az utóbbi 150 évben a rurális, konzervatív kantonok pártjai kerültek fölénybe a városias kantonokkal szemben (miután az alacsonyabb népesség ellenére egyenlő képviseletük van). A konzervatív, kisebb kantonok magatartására jellemző, hogy nem illetve kevésbé érzékenyek a városi problémákra, a környezet védelemre stb, és általában nem támogatják a nagyobb állami szerepvállalást, míg paradox módon érdekeltek az erős újraelosztásban. Ennek ellenére a kantonok szinte mindig meg tudtak állapodni, s ezzel a kantonok érdekét általában erősíteni a szövetségi szinten. A kettős többség matematikai paradoxonja, hogy a 11 és fél kanton birtokolja

a vétőhatalmat, ami azt jelenti, hogy a svájci népességnek csupán 9%-át takarja a legkisebb kantonokban leadott 51%-nyi szavazat, a kisebbségbe szoruló 49%-nyi szavazattal, de a népesség 91%-ával szemben! (Vatter, 2005, 7p, Linder, 2010). Például az uniós csatlakozási döntéshozásban ugyan csak a szavazók 50%-a, ugyanakkor 19 kanton (mögötte az összes szavazónak csupán 30%-a) utasította el 1992-ben a csatlakozást. A csatlakozáshoz viszont 55-60 %-os szavazattöbbség lenne szükséges, annak érdekében, hogy a minimálisan szükséges 12 kanton támogatása is megvalósuljon. Az a tapasztalat, hogy a kis, rurális kantonok különösen külpolitikai kérdésekben szavaznak ellentétesen a nagyobb kantonokhoz képest. Vizsgálták azokat az eseteket, amikor kollízió volt a kantonok között, és szinte mindig Zürich és a francia nyelvű városias kantonok maradtak alul. A referendumok eredményei tehát nagyobb egyenlőtlenséget hordoznak, mint a második kamarán belüli ellentét a kis és nagynépességű kantonok között (Vatter, 2005).

Linder-Vatter szerint (2001) nagyon fontos lenne a kettős többség szabályozását megváltoztatni, annak érdekében, hogy a kisebb, konzervatív kantonok ne blokkolhassák a politikai innovációkat. A választási, képviseleti rendszerben lévő aránytalanságok szerintük konfliktust eredményeznek a föderalizmus eszmeisége és a képviseleti demokrácia között. Kétségtelen ugyanakkor, hogy azt is elismerik, hogy más megközelítésben a föderalizmus védte meg a francia, olasz, román nyelvű kisebbséget a radikális, protestáns német (városi) többségtől.

Miután az alkotmányos szabályok, mint említettük, éppen a föderalizmus vonatkozásában rendkívül nehezen változtathatóak meg, nem az intézményeket, hanem a szereplőket kell változtatni, illetve a kantonok döntés előtti egyeztetési folyamatát kell javítani. Svájc számára továbbra is úgy tűnik, marad a pragmatikus, fokozatos alkalmazkodási folyamat, ami a múltat is jellemezte. A svájci föderalizmus ugyanis nem elsősorban az intézményeken és az alkotmányon múlik (bár ez utóbbi a föderalizmus legfontosabb garanciája), hanem a politikai kultúrán és attitűdökön. Szokás mondani, hogy aki Svájcban föderalizmusról beszél, az Bern ellenes és kanton párti. A svájci nemzeti összetartozás központjában a lojális, együttműködő föderalizmus áll. Érdekes módon még a pártok is „föderalizálódnak”, mert a szövetségi szintű pártokon belül is nagyon gyakran elkülönülnek a fontosabb kantonok szerinti csoportosulások, például a Néppártban a radikális „zürichiek” és a konzervatívabb „berniek” (Church-Dardanelli, 2005). A képviselők szavazási szokásait felmérő empirikus kutatás szerint egyértelműnek látszik, hogy mindkét házban a párthovatartozást jellemzően felülírják a kantonok közös érdekei (Linder, 2010:54). A jelenség megértéséhez azt is szükséges figyelembe venni, hogy Svájcban a pártszerkezet is követi a kantonális beosztást (mintegy 180 kantonális párt van),

tehát a nemzeti pártoknak nem egyszerű a feladata a kantonális pártok összetartása (Ladner, 2011).

A svájci konszenzusos demokrácia nem csak a szövetség és a kantonok, illetve pártok közötti együttműködést jelenti, hanem a többi fontos érdekcsoportokét is. A törvények parlamenti beterjesztését megelőzően az ágazatilag felelős tárca hosszadalmas egyeztetést folytat le, ami egy szakértői bizottság felállításával kezdődik. Ebben a szakértői bizottságban nincs csak „igazi” szakértők, hanem egyéb szempontokat képviselő szereplők is részt vesznek, a bizottság által kidolgozott tervezetet köröztetni kell a kantonok és a pártok között, s csak ezután kerül a javaslat a parlament elé, majd népszavazásra (Linder, 2010). A szociális, gazdasági érdekegyeztetés nem a klasszikus neokorporatív, tripartit mechanizmusokat és logikát követi, mert a mechanizmusok változnak közpolitikai területek szerint illetve kormányzási szintek szerint is, minden esetre a konszenzuális, föderalista demokrácia fontos elemeként érvényesülnek, ahol a kompromisszumok eredményeként rendszerint nem zéróösszegű játszmák zajlanak (Linder, 2010). Tanulmányutunk során is elhangzott, hogy az egyes ágazatok szerint megszervezett konferenciák (area conferences) a legsikeresebbek az egyeztetés számára és a többszintű kormányzás modelljében gyakran használt fórumok, hasonló képpen a kormányzati konferenciákhoz, ami a kantonok közötti egyeztetésre szolgálnak.

Folytatva az államszervezet legfontosabb sajátosságait, ki kell emelni a kollektív államfői intézmény meglehetősen ritkán alkalmazott modelljét. A szövetségi tanács tölti be az államelnöki funkciókat, kormányzási, és végrehajtó hatáskörrel felruházva. Hét tagját a parlament választja, figyelve, az alkotmány szerint, a földrajzi, illetve nyelvi reprezentativitásra. A tanács elnökét, és az alelnököt a tanács tagjaiból a parlament választja egy évre. Az elnökség döntéseit testületileg hozza, saját adminisztrációja és általános hatáskörű kancelláriája van. Fő feladata a kormányzás, a szövetségi gyűlés elé vinni a törvényjavaslatokat illetve saját rendeleteket alkotni. A tanács tagjai ellenőrzik az államigazgatás kijelölt területeit, a minisztériumokat. A szövetségi tanács nem mozdítható el bizalmatlansági indítvánnyal, ami ugyan ad egyfajta függetlenséget a kormánynak számára, de nem függetlenítheti magát a gyakorlatban a pártokkal és a kantonokkal való folyamatos együttműködés kényszerétől.

Az alkotmány maga is deklarálja, hogy a szövetségi tanács köteles a parlament és a kantonok közötti együttműködést szervezni, és saját feladatai során a kantonokkal együttműködni.

Az együttműködés nem csak a szintek között kötelező, hanem megvannak az együttműködés horizontális intézményei is:

- Kantonok közötti egyezmények (konkordátumok) elsősorban regionális egyezmények, számuk már meghaladja az 500-at. Jellemző területek az oktatás, egészségügy, gazda-

ságfejlesztés. Az elfogadás csak teljes parlamenti támogatás mellett lehetséges. Ennek ellenére a megállapodások inkább az adminisztratív apparátusok kezében vannak, kevésbé nyilvánosak.

- Kantonok közötti konferenciákból is már mintegy 500 van. Ezek a szövetség szintjén működő konzultációs fórumok, a két legfontosabb a kantonális pénzügyminiszterek illetve a kantonális kormányzatok konferenciája (Vatter, 2005).

Összegezve, a svájci kantonok szövetségét elsősorban nem a multi-kulturalizmus, nem a közös kulturális értékek tartják össze, hanem az alapvető politikai értékek közössége, amelyben a konszenzusra való képesség előkelő helyen szerepel (Fleinert, 2000), ugyan azt nehéz eldönteni, hogy a hatalom megosztására, a konszenzusra épülő kormányzási rendszer a svájci politika kultúra terméke, vagy megfordítva, az intézmények formálták ilyenné a politikai kultúrát (Church, 2004). Az is tény, hogy miután minden kérdés több szintet jár be, és nagyon gyakran a községeket is bevonják a döntések előkészítésébe, eldeformálódott az eredeti alkotmányos szándék, hogy világos hatalommegosztás legyen az egyes szintek között.

1.3.5. A kantonok néhány jellegzetessége

Nehéz vállalkozás lenne leírni a Svájci állam kantonokon alapuló sajátosságát, mindazon egyszerű oknál fogva, hogy minden svájci kanton más, egyedi úton jár. Mindegyiknek megvan a maga kantonális jogrendszere (kantonális alkotmánnyal együtt), bírói rendszere, saját intézményei, nomenklatúra rendszere a közigazgatás különböző szintjein, stb. Ha mélyebbre megyünk, felfedezhetjük azt is, hogy minden kanton saját oktatási rendszerrel rendelkezik, sajátos szabályokkal, ami viszont gátakat szab a kantonok közötti hallgatói vándorlásban, a diplomák más kantonban való értékének. Itt nem felejtethetjük el viszont azt, hogy a föderalizmus reform korszakban van, és a Bologna-folyamat bevezetése segítheti legalább egyetemi szinten egy harmonizált rendszer kialakulását.

Az oktatási rendszer példájára tekinthetünk, mint a föderalizmus egy félelmetes aspektus-áram, azonban ez ne keltse azt a benyomást, hogy mindez a különbözőség a problémák és konfliktusok sorát okozná. Ugyanis a kantonok sokszínű kultúrájának és hagyományainak kifejeződése segítette a kompromisszum és a konszenzus kultúrájának fejlődésében a kantonok, illetve a különböző kormányzati szintek között. Ez a kultúra kedvezett a békés konfliktuskezelésnek, amely tükröződik a régóta fennálló semlegességben és Svájc jelentős humanitárius tevékenységeiben (gondolhatunk itt a Genfi Egyezményre, vagy az ICRC-re, a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságára).

Ez a kézikönyv elsősorban a területi fejlődés és –tervezés iránt elkötelezett, azonban ez a fejezet egy rövid bevezető, néhány általános fogalmat mutat be a svájci föderalizmus kapcsán. Fontos tisztázni néhány alapvető fogalmi keretet és a svájci gazdaság egyik központi elemét, a pénzügyi rendszert, ami az állam versenyképességének fő mozgatórugója. Kulcseleme a fiskális föderalizmus, mely segíti a fejlődést, legyen szó akár ipari, demográfiai, vagy térbeli folyamatokról.

A kezdeti „primitív” kanton („die Urkantone”, azaz Uri, Schwytz és Unterwald) a Római Birodalom egy rurális régiója volt, ahol a helyi úr előbb autonómiát harcolt ki, majd teljes függetlenséget. Neve később is ismert maradt Közép-Európában, úgy mint Habichtburg gróf, később mint Habsburg.

Az egyenjogúság folyamata tehát ebben a rurális térségben indult el egy szövetséggel, mely konföderáció 1291-ben intézményesült, és a következő években több város (Pl. Luzern és Zürich) és más vidéki kantonok is csatlakoztak. A rurális közösségek alkották tehát Svájc eredeti magját és ehhez kapcsolódtak be a városi oligarchák a maguk hátszágával, mint például Zürich. A rurális közösségek a direkt demokrácia eredeti formájának (Landsgemeinde) őrzői, ahol a polgárok maguk szavaznak ahelyett, hogy ezt a nép képviselőire bíznák. Ezel szemben a városokban a nemes oligarchák voltak az uralkodók, úgy mint a Birodalom más délnémet városaiban is.

Végül a kantonok két más formája is csatlakozni kívánt a szövetséghez, akik később a Konföderáció teljes jogú tagjai is lettek: a mai Valais kanton területén található Sion katolikus püspökség és Neuchatel hercegség (a porosz király is elismert, mint önálló hercegség). Ezek a területek később (1815) a Konföderáció teljes jogú tagjai lettek. Így látható, hogy a Szövetség nagyon heterogén, közösségek, városi uradalmak, monarchiák együtt alkotják.

Az 1848-as alkotmány Svájcot föderációként nevesíti (Bundesstaat), még akkor is, ha a nevében általában a konföderációt (Staatsbund) használják. A konföderáció korlátozza a szuverenitást és bevezeti a szubszidiaritás elvét. Az 1848-as alkotmány szerint: „a kantonok szuverének addig a mértéig, amíg szuverenitásukat a föderatív alkotmány nem korlátozza. Minden, a Konföderációt nem illető jogot a kantonok gyakorolhatnak.”

Ez az a pont, ahol a két fogalom, a föderáció és a konföderáció közötti különbséget hangsúlyozni kell. Sok magyarázat született azóta, hogy a Bundesstaat (föderáció) fogalom megjelent a XVI. században a korábbi Római Birodalom területén Althusius (Johannes Althaus) tollából. Az egyik fő különbség, hogy a konföderációban a tagok bizonyos hatásköreikről lemondanak a szövetség javára, ugyanis ebben a modellben az is egy önálló államként műkö-

dik, így egyes kérdésekben magasabb rendű, mint a tagországok. „Ez egy területi elosztása a szuverenitáson alapuló hatalomnak a központi szervek és a periférikus egységek között.”

A kanton egy állam, saját alkotmánnyal és törvényekkel, ezért nehéz lenne, ha ez a szuverén alany túl sok kompetenciát (mint ahogy a honvédelmet, külpolitikát) ruházna át a felsőbb hatalomra.

Egy sikeres gazdaság, fejlődő ország receptje a szabályozási rendszerébe beágyazott. A jogrend és a szabályok azok a szerkezeti elemek amik a fejlesztéseket engedik, avagy nem; pontosabban ezek adják meg azokat az irányokat, ahol a fejlesztésekre szükség van, illetve azokat is ahol nem.

Svájc gazdasági sikerességének legfőbb oka a demográfiai növekedés és az, hogy az ország munkahelyeket tud biztosítani állampolgárainak és az ide érkező bevándorlóknak. A fiskális verseny nélkül nem volna erre képes, nem tudná a vállalkozásokat területére vonzani, munkát adni a helyi munkavállalóknak és az ide érkezőknek, akik az EU és Svájc közötti bilaterális egyezmények és a Schengeni zónához való csatlakozás óta folyamatosan növekednek. A kantonok szabadsága a siker kulcsa, azonban az EU kritikusan figyeli a fiskális versenyt, és szeretné elérni annak végét. Ez a kérdés Svájc egyik fő kihívása. A banki titoktartás már elég erősen sérült, de további támadások keresztútjében van az USA és az EU (főként Németország) részéről. Azonban, ha Svájc felhagy a fiskális verseny alkalmazásával az jólétének végéhez fog vezetni.

1.3.6. A községek

A szubszidiaritás elve mélyen gyökerezik a svájci politikai kultúrában, nem pusztán az új alkotmány deklarációja nyomán érvényesül. A községek, mint a hatalomgyakorlás színterei, általában elsődleges címzettjei a közösségi feladatoknak, a svájci polgárok elvárása, hogy új feladatok jelentkezésénél is először a község vállalkozzon a megoldásukra. Az új alkotmány deklarálja, hogy a kantonok kötelesek alkotmányos védelemben részesíteni a községek autonómiáját, amellet, hogy az alkotmánybíróság a községi autonómiát az egyéni szabadságjogok mintájára védi. Általános szabály szerint joguk van arról dönteni, hogy társulva vagy önállóan látják el feladataikat, ezt a döntésüket a kanton általában nem bírálhatja felül (Linder 2010).

Ugyanakkor a községek végül is érdekeltek a feladatok költséghatékony ellátásában, nem véletlen, hogy tartós trend az utóbbi időszakban a községek egyesülése, (ez különösen jellemző Genf kantonban), de az is tény, hogy a szövetségnek lehetősége van a községi feladatok ellátására, végrehajtására vonatkozóan kötelező szabályokat előírni éppen azért, hogy a közszolgáltatások hasonló minőségben álljanak rendelkezésre mindenütt az országban. Ezt a célt

nem csak a minőség szabályozása, hanem a szövetségi kiegyenlítési mechanizmusok is szolgálják, például az oktatásügyben (Linder, 2010). Az is tény, hogy a hetvenes évektől kezdődően a szövetségi infrastruktúrafejlesztési programok és községi támogatási rendszerek is általában azt célozták meg, hogy a területi egyenlőtlenségek csökkenjenek egyrészt a források másrészt a túlcsoportulások esetében (Linder, 2010: 68). Mindezek ellenére a svájciak többnyire ragaszkodnak a decentralizált megoldásokhoz, a testre szabott, a helyi sajátosságokhoz igazodó szolgáltatásokhoz, ami például az egészségügyben jelentős regionális különbségeket jelent, mégis, ahogy mondják, a föderalizmus boldoggá tesz (Linder, 2010:91).

1.4. A Genf és Fribourg kantonok alkotmányos sajátosságai

A fentiekből kiderült már, hogy miután a svájci államszerkezetben a súlyponti szerepet a kanton jelenti, nem véletlen, hogy a kantonok saját alkotmánnyal rendelkeznek. A projektünk során közelebbről elemzett két kanton alkotmányos szabályaiból azokat emeljük ki, amelyek meghatározzák a szintek közötti viszonyokat, hatalom és munkamegosztást. Fontos azt is kiemelni, hogy a kantonok elsődleges joga a községek szabályozása, mint említettük, a szövetségi alkotmány csak a legutóbbi időktől épített be a községekről rendelkezéseket.

1.4.1. Genf

Az 1847-ből származó alkotmányt is megújították 2011-ben. Az első fejezet (állam címmel) rögzíti, hogy Genf kanton köztársaság, kormányformája képviselői demokrácia, szuverén tagja a svájci államszövetségnek.

Az összes választópolgár által alkotott ún. gyűlésnek nincsenek tényleges ülései. Ennek a „szervezetnek” feladata az állami szervek megválasztása és az alkotmányozás. A listás választás közvetlenül szavazócédulával vagy elektronikusan történhet.

A törvényeket népszavazással kell megerősíteni 40 napon belül, ha legalább 7000 szavazó aláírásával ezt igényli. Kiemelendő, hogy ebben a kantonban is az adószabályok megváltoztatása a választók hozzájárulásához kötött, viszont az éves költségvetést nem lehet referendumra bocsátani, csak alkotmány által meghatározott kivételes esetekben. Fakultatív népszavazás rendezhető minden olyan törvény esetében, amelyiknek végrehajtása az alkotmányban meghatározott összeget meghalad. A 7000 aláírás esetén a népszavazást meg kell tartani. A községi referendumok kezdeményezéséhez szükséges aláírás mennyisége függ az adott település választópolgárainak számától, Genfben például 4000 polgár kezdeményezése kell.

A másik közvetlen demokratikus forma a népi kezdeményezés, amihez kantonális szinten 10 000 aláírás kell. Ha a kantonális gyűlés a kezdeményezést nem fogadja el, akkor népszava-

zásra kerül sor. Hasonló szabályok érvényesek (más számokkal) a községek különböző típusaira.

A kanton törvényhozó szerve a nagytanács, amelynek 100 tagját közvetlenül, listán, egyetlen választókerületben választják. A nagytanács fel van ruházva a klasszikus parlamenti jogkörökkel. A kanton költségvetését azonban köteles a szövetségi parlament által meghatározott keretek között tartani.

A kanton államszervezeti felépítése követi a szövetségit. Végrehajtó szerve az államtanács, amelynek hét tagját az általános tanács, tehát a nép választja közvetlenül, egyetlen választókerületben, többségi elven. Az államtanács elnökét és helyettesét egy évre tagjaik közül maguk választják. Az államtanácsnak alárendelt adminisztráció minisztériumokra oszlik, amelyeket az államtanács tagjai irányítanak. Az államigazgatás szervezetét maga alakítja és irányítja, az alkotmány nem szabályoz részleteket. Az államtanács ellenőrzi a kanton egységes rendőrségét, illetve katonaságot tarthat fenn.

Az igazságszolgáltatást szabályozó fejezet után következik a községek szabályozása. Az első szakasz garantálja a község határait, amennyiben annak változása csak törvény alapján történhet az érintett községek hozzájárulása alapján.

A községnek adminisztratív (végrehajtó) testülete 3000 lakos felett lehet, a végrehajtó tanács háromtagú, amelyet közvetlenül választanak, négyévente. A végrehajtó tanács tagjai nem tagjai a választott testületnek, csak tanácskozási joggal vesznek részt az üléseken. Az ennél kisebb településeken elnök és két segéd gyakorolja az igazgatási hatalmat. A helyi képviselőtestületet közvetlenül listán választják választói gyűlésen, tagjainak számát külön törvény rendezi.

Genf önkormányzatára külön szabályok vonatkoznak. A testületnek 80 tagja van, a végrehajtó testületnek pedig öt, akiket szintén közvetlenül választanak listán, a testületben nem szavaznak. A végrehajtó testület tagjai felügyelik az egyes ágazati egységeket. Tanulmányutunk során kiderült, hogy Genf városa és a kanton kormányzása között nem mindig felhőtlen a kapcsolat, nem csak azért, mert ottlétünk idején más politika színezetű volt a városi és a kanton képviselőtestülete, hanem azért is, mert a városi kormányzatok működését szigorúan szabályozzák illetve közpolitikai eszközökkel, finanszírozással korlátozzák is. Érdekesség például, hogy a genfi határon átnyúló agglomeráció irányításában is korlátozott a szerepük, már csak azért is, mert nem áll rendelkezésükre olyan európai uniós támogatás, mint a francia partnerek számára, illetve azért, mert az infrastrukturális rendszerek működtetésében, fejlesztésében általában erős a kanton kompetenciája.

Genf közüzemeit külön rendezi az alkotmány. A vízellátás állami monopólium, Genf városa üzemelteti a vízművet, az elektromos és gázellátást, saját jogi személyiségű, genfi székhelyű társaságon keresztül, amelynek tulajdonosai a kanton, Genf városa és a többi község.

Ezt követi a közösségi és magánközlekedés szabályozása. A magánközlekedés feltételeit úgy kell a kanton hatóságainak szabályoznia, hogy az agglomerációban és az egész kantonban elérhetőek legyenek a munkahelyek, és szolgáltatások. A közösségi közlekedés szabályozásáért a kanton felel, amelyik támogatja a környezetbarát közlekedési feltételek kialakítását. Az államtanács felügyelete alatt áll a közösségi közlekedést szervező közjogi intézmény, amelyel a nagytanács által jóváhagyott szerződés rendezi a feladatokat, e szerződés kérdésében nem kezdeményezhető referendum.

A környezetvédelmi fejezet sorolja a kanton felelősségét a környezetvédelem koordinációjában. Az energiafejezet kifejezetten a kanton politikájának nevezi az energiagazdálkodást, annak fenntarthatóságáról való gondoskodást, amelybe a községek is bevonásra kerülnek. Az energiafejezet a többihez képest sokkal részletesebb. Kifejezetten tartalmazza, hogy a kantonális hatóságoknak minden eszközt fel kell használniuk az atomerőművek, nukleáris illetve veszélyes hulladéklerakók létesítése ellen.

Külön fejezet rendelkezik a lakásügyről, a bérlők és lakók védelméről, amit egyébként egy korábbi népi kezdeményezéssel indult népszavazás tett szükségessé.

Az oktatással kapcsolatban azt rögzíti az alkotmány, hogy minden községnek kell alapfokú oktatási intézménnyel rendelkeznie, a létesítés költségeiről a kanton gondoskodik.

A szociális gondoskodás a kanton feladata, de csak kiegészítő jelleggel a szövetség, és a község által nyújtott szolgáltatásokhoz képest. A kanton szociális gondozási feladatait az ún. hospice general látja el, amelynek a működését külön közigazgatási bizottság felügyeli.

Az egészségügyi intézmények felügyeletét a végrehajtó tanács illetékes osztályai, és az intézmények mellett működő speciális bizottságok látják el.

A vegyes rendelkezések között az alkotmány kijelenti, hogy a költségvetésnek takarékosnak kell lennie, figyelve a szubszidiaritás elvére, különösen a községekre és az egyénekre nézve. Az állam négyéves pénzügyi terveket készít. Deficites költségvetést, és hitelfelvételt csak a nagytanács abszolút többségű jóváhagyásával lehet elfogadni. Az ésszerű gazdálkodást a kanton folyamatosan ellenőrzi.

Az alkotmány rendelkezik arról is, hogy a közigazgatást ésszerűen és átfedés mentesen kell megszervezni, ennek ellenőrzésére a kormányzó tanács (Regierungsrat) jogosult, amelyik szakértők bevonásával rendszeresen jelentést készít és azokat nyilvános lapban kihirdeti. Szükséges esetekben gondnokot jelöl ki.

Az alkotmány rögzíti, hogy közalapítványt csak törvény alapján lehet létrehozni. Speciális rendelkezések vonatkoznak a Genfi kantonális bankra, amelyet a 19. században alapítottak, tulajdonosai a kanton és a községek, feladata a kanton gazdasági fejlesztése. A vegyes rendelkezések valóban meglehetősen „vegyesek”, hiszen szó van benne a madarak vadászati tilalmáról, a képviselők pihenő szabadságáról, a rendőrökutyákról stb.

A genfi kantonban tett látogatásunk jól visszaigazolta, hogy a kantonok között nem csak a szabályozásban, hanem a kormányzás gyakorlatában, értékrendjében is jelentős eltérések vannak. Genf kanton, erősen urbanizált és globalizált jellegéből következően is meglehetősen centralizált irányítási rendszerű. A kantoni adminisztráció szerepe rendkívül erőteljes még a közvetlen határon átnyúló kapcsolatok szervezésében is, szigorúan szabályozott a községi igazgatás, közszolgáltatások, a területi tervezés (Müller, 2012).

1.4.2. Fribourg (Freibourg)

Hatályba lépése többnyire 2005-ben történt, s ezzel az 1857-es alkotmány hatályát veszítette.

Az általános rendelkezések között deklarálja az alkotmány, hogy Freiburg (franciául Fribourg) szabad, demokratikus jogállam, a svájci szövetség része. Az államcélok között sorolja a jólét biztosítása mellett a kanton belső kohézióját a kulturális sokszínűség megőrzésével, továbbá a fenntarthatóságot. Külön rögzíti a polgárok szabadságának és a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartását. A kanton együttműködik a szövetséggel, a többi kantonnal és a régiókkal, támogatja a kanton kétnyelvűségét.

A negyedik fejezet foglalkozik a közösségi feladatokkal. A fejezet újra a szubszidiaritás elvét rögzíti, a transzparencia és szolidaritás mellett. A fejezet sorolja az állam (kanton) és a községek közös feladatait, a szociális biztonság, lakás, munkafeltételek terén, beleértve a regionális támogatásokat is, a gazdálkodás (piac) szabadságának tiszteletben tartása mellett. Az ingyenes közoktatás közös feladat. A középiskolai oktatás és szakképzés, felsőoktatás viszont állami (kantonális) feladat. Közös feladat a külföldiek integrálása. Több szakasz részletezi a környezetvédelmi feladatokat, majd a kulturális stb. szolgáltatásokat, amelyek jellemzően közös feladatok.

Külön fejezet rendez a pénzügyeket. Mind a kantonnak, mind a községnek joga van adót kivetni, és küzdeni kell az adócsalás ellen. Általános előírás a takarékos gazdálkodás, s amennyiben veszteség keletkezik a költségvetésben a gazdasági helyzet változása nyomán, azt a következő évben ki kell egyenlíteni.

A politikai jogok a kanton területén lakáshoz kötöttek. Az alkotmány rendezi a szintek közötti mandátum összeférhetetlenséget. A nagytanács a legfelső hatóság, 110 képviselője van, öt évre arányos választási rendben választják, legalább nyolc választókerületben. A nagytanács a törvényhozó, alkotmánymódosítást is kezdeményezhet, dönt a költségvetésről és hitel-felvételről. Végso felügyeletet gyakorol az államtanács és a bíróságok felett, adja az állampolgárságot, gyakorolja a szövetségi alkotmányban rögzített együttdöntési jogokat.

Az államtanács hét tagját többségi elv alapján, öt évre, közvetlenül választják, a választókerület a kanton. Elnökét, alelnökét viszont a nagytanács bízza meg. Háromszor újraválaszthatók a tagok. Az államtanács felelős a nagytanácsnak, irányítja a közigazgatást, gondoskodik annak célszerű és polgárbarát működéséről, ennek érdekében ombudsmant is alkalmaz, képviseli a kantont, minden a hatáskörébe tartozik, ami nem tartozik más szerv hatáskörébe.

Az igazságszolgáltatást követi a községet és a területi beosztást szabályozó fejezet. A községek feladata az alkotmány szerint életminőségről és a polgárközeli hatósági munkáról való gondoskodás. A községhez tartozik minden választójogosult lakó, minden községnek van gyűlése és tanácsa. A kanton köteles a községek közötti különbségeket pénzügyileg kiegyenlíteni. A kanton támogatja a községi együttműködést, sőt a társulást kötelezően is elrendelheti. A községek regionális struktúrákat is létrehozhatnak. A kanton az előnyös községfúziókat támogatja, a döntést az érintett községek választói hozzák meg. A kanton viszont az ésszerűtlen fúziót meg is szüntetheti. A kantont kerületekre oszthatják, élére megbízottat neveznek ki.

Érdekes módon külön fejezetet szentel az alkotmány a civil társadalomnak, a kanton és a község egyaránt támogatja az egyesületeket és az önkéntességet. Külön szakasz rögzíti, hogy a pártok fontos szerepet töltenek be, a kanton és a község pénzügyileg egyaránt támogatja őket. Az egyházak közül a katolikusnak és reformátusnak van közjogi személyisége, a többi egyház magánjogi személy.

1.5. A jogalkotás fejlesztéspolitikai összefüggései

A svájci föderalizmus egyik politikai értelmezése dimenziója a regionális szolidaritás a verseny helyett (Linder, 2010:67). Mint láttuk a svájci alkotmány külön fejezetet szentel a fejlesztéspolitikának, a régiók közötti kiegyenlítésnek, s a legfontosabb közpolitikai értékek között szerepel a szolidaritás, fenntarthatóság. Az alkotmány szerint mind a szövetségnek, mind a kantonoknak politikájának formálása során tiszteletben kell tartania a regionális sajátosságokat.

A valóságban azonban ennek intézményei, eljárási mechanizmusai, eszközei meglehetősen bonyolultak. Miközben azt hangsúlyoztuk, hogy a svájci kormányzás és demokrácia stabilitá-

sa széleskörű politikai konszenzusra támaszkodik, kétségtelen, hogy az ország uniós csatlakozása, a belső társadalmi, regionális problémák komoly kihívást jelentenek a kormányzás szabályaira is, különösen azért, mert a szövetségi szint nincs abban a helyzetben, hogy közvetlenül kontrollálja a területi szintű döntéseket a szétaprózott hatalmi szerkezetben. A szinteket és kantonokat összekötő hálózatok, a fiskális föderalizmus intézményei meglehetősen bonyolultak, átláthatatlanok, a spill overek kikerülhetetlenek, ténylegesen jelentős függőségek vannak a kantonok között. Egy nemzetközi szakértői csoport (Scholl, ETH, 2008) hangsúlyozta, hogy noha a szövetségi szint megerősítése a területi tervezésben az alkotmányos szerkezet miatt nehéz, mégis szövetségi szinten kell koordinálni az ország egészét átfogó ágazati koncepciókat, az ország euroregionális együttműködéseit, a nemzeti jelentőségű nagy fejlesztési projekteket, és olyan mechanizmusokat, támogatási rendszereket kell kialakítani, amelyek segítségével koordinálható a kantonok és községek, városok fejlesztési tevékenysége.

Miután az ország regionális tagoltsága és városfejlődése nem követi a kantonok határait, a kantonok számának csökkentése többször felmerült, különösen az európai perspektíva miatt. Frey (1995: 292) javaslata például 6-7 funkcionális régió létrehozása volt, ami arányosabb, hatékonyabb lenne, de ellene szól az évszázados tradíciókkal kialakult hatalommegosztás szempontja. Az ellenérvek között szerepelnek bizonyos gazdasági szempontok is, nőnének a tervezési költségek, csökkenne a kantonok közötti verseny és ezzel a szervezeti-közpolitikai innováció.

Mint említettük az urbánus és rurális kantonok közötti feszültségek hagyományosak, s nyilván a városok térbeli terjeszkedésével a feszültségek nőnek, amelyeket a svájci többszintű kormányzási rendszer csak részben tud kezelni. Még nagyobb kihívás a városi térségek és a kantonok közötti térbeli diszkrépancia. Megoldására már felvetődött, hogy új politikai-adminisztratív testületeket kellene létrehozni az urbánus nagyrégiók számára, ami azonban kifejezetten szembe megy a svájci föderalizmus logikának. Ha kötelező lenne létrehozni speciális urbánus régiókat, ez a terve például Fribourg kantonnak, akkor ez szembemegy az ésszerűségnek, hiszen az adminisztratív szintek száma négyre nőne. Bern ezért például más utat jár, flexibilisebb, önkéntes agglomerációs társulás létrehozásával kísérletezik, ami azzal ösztönzi a belépést, hogy a nem társuló tagoknak a közösen szervezett közszolgáltatás drágább. Felmerült már a kantonokon belüli korábbi kerületek felélesztésének gondolata is, a földrajzi szinkron megteremtésére. Kifejezetten fontos innováció az ún. tripartit agglomerációs konferencia, ahol mindhárom kormányzási szint együtt tárgyal a városi agglomerációk, metropolisz térségek problémáiról (Linder, 2010:86, Ladner, 2011).

A többszintű kormányzás és a fejlesztési együttműködés kényszere a területi tervezésben hatására kialakultak jogilag szabályozott, sőt alkotmányilag is megalapozott formák, például a területi egyezmények a területi tervezési szabályzatban, mely szerint már a fejlesztési ideák felmerülésétől az egyezség megkötéséig kötelesek a szintek egymással együttműködni és egyeztetni (Scholl, 2008:34). Különösen fontos szerepet játszik a Szövetségi Területi Tervezési Hivatal a kantonok határain átlépő agglomerációk azonosításában, a városhálózat és a határon átnyúló régiók nemzeti szintű fejlesztési koncepciójának kidolgozásában. A kívánatos erősebb szövetségi területi fejlesztési stratégiai szerepkört megalapozhatná egy speciális nemzeti terv az ország területi fejlődéséről, miután a jelenlegi helyzetben a szövetségi szint kevésbé tervez, inkább koordinál (Scholl, ETH 2008). Úgy tűnik tehát, hogy a decentralizált kormányzáshoz és a tradicionális adminisztratív határokhoz való ragaszkodás ellenére egyre inkább felismerik a nemzeti szintű közvetlen szerepvállalás szükségességét. Ez a törekvés lehet számunkra a követendő, a területi kormányzatok autonómiájának megőrzése mellett fokozni a központi kormányzás hatékonyságát.

1.6. Ajánlások

Magyarország legutóbbi kormányzati és alkotmányozási reformjai nem a svájci föderalizmus szellemisége irányába mutatnak, elsősorban a válság kezelésére, de a rendszerváltás során megteremtett állam és önkormányzati modell kudarcaira hivatkozva. Kétségtelen, hogy a területi hatalommegosztás tekintetében a tradíciókhoz való visszafordulás is tetten érhető a megyék és a járások megerősítésével. Ezek a kormányzási szintek azonban nem birtokolnak autonómiát, különösen nem a svájci kantonokhoz hasonló felhatalmazással. Ugyanakkor a megyei kormányhivatalok és politikai vezetésük alkalmat teremt arra, hogy a közigazgatási értelemben vett dekoncentráció bizonyos előnyei érvényesüljenek a közszolgáltatások megszervezésében, a hatósági igazgatás egységesítésében. Nem kényszerül rá azonban az állam közjogi és politikai értelemben sem központi, sem helyi szinten a partnerekkel való együttműködésre, az önkormányzatok támogatásának megszerzésére. A svájci pragmatikus, a végrehajtás során összekapcsoló föderalizmus éppen ezt az erősen centralizált modellt tehetné rugalmasabbá, hozzájárulva a közszektor működésének hatékonyságához és demokratikus legitimációjához.

2. A régiók külkapcsolati kompetenciái a svájci kantonok példáján

Amikor egy erőteljesen centralizált országban a föderalizmusról beszélünk, óhatatlanul ugyanazokkal a közhelyekkel találkozunk. A decentralizált egységek bővülő kompetenciái mindenekelőtt a nemzeti egységet veszélyeztetik, mivel kezdeti repedésekként végső soron a szeparatista mozgalmak kialakulásához vezetnek. Naív volna letagadnunk ennek veszélyét. Elegendő Belgiumra gondolnunk, ahol a szeparatista flamandok sorozatos győzelmei miatt veszélybe került az ország fennmaradása. Belgium azonban némileg sajátos esetet képez, mivel a tévesen értelmezett föderalizmus példajaként szolgál, amely óhatatlanul is működési zavarokat eredményez (Schmitt, 2011). Léteznek egyéb példák is, ahol a föderalizmus sikeresen derékba törte a szecesszionista törekvéseket. Például Québec-ben, a Belle tartomány és Kanada közt fennálló feszültségek és számos önrendelkezésről szóló népszavazás ellenére a szövetségi államban még sohasem volt példa kiválásra. A föderalizmus, a központi szint és a tartományok közötti hatáskörmegosztás számos konfliktus leszerelését tette lehetővé. Kanadában a tartományok két nagy tárgyalási ciklus (*Meech Lake* és *Charlottetown*) során terítékre helyezhették problémáikat, és annak ellenére, hogy e két tárgyalási kör Québec számára eredménytelenül zárult, már pusztán az a tény, hogy sikerült ilyen típusú vitákat a nemzeti szintig eljuttatni, világosan bizonyította kiemelkedő súlyát és megkülönböztetett pozícióját.

Az Egyesült Királyság, amely ugyan nem szövetségi állam, jelentős kompetenciákat juttatott az egyes országrészeknek (Skóciának, Wales-nek és Észak-Írországnak). A kompetenciák ilyen nagyfokú delegálása életveszélyesnek tűnhet, mivel a skótok szavazataikkal egy szecesszionista pártot támogattak, és ezután napirendre került a Skócia függetlenségéről szóló népszavazás is. E sorok írásakor azonban a média tudósítása szerint a függetlenséget pártolók száma jelentősen visszaesett az utóbbi hónapokban, az 5,2 millió skót csupán egyharmada (34%) kíván elszakadni Nagy-Britanniától az ITV számára készített péntek és vasárnap közti közvélemény kutatás tanúsága szerint [...] Ugyanebből a 2007 (175 Skóciában élő) felnőtt körében végzett felmérésből kiderül, hogy a britek és a skótok több, mint fele (58% és 55%) úgy vélekedik, hogy Skócia gazdaságilag meg szenvedné a kiválást².

Egy ilyen kontextusban nyilvánvaló, hogy a régiók külügyeit érintő hatáskörök még nagyobb veszélyforrást jelentenek. Valójában a külkapcsolatok egészen sajátos esetet képeznek, mivel kormányzat „önkénye” vonatkozik rájuk, és ennek okán kizárólagosan a központi ál-

² <<http://tempsreel.nouvelobs.com/topnews/20121015.AFP2113/ecosse-cameron-avalise-a-contre-coeur-un-referendum-sur-l-independance.html>>.

lam hatáskörébe tartoznak a hadsereg és a monetáris ügyek mellett. Általános szabályként megfogalmazható, hogy amikor egy ország a föderalizmus irányába mozdul el, akkor a honvédelem és a külügyek kerülnek legelőször az új állam hatáskörébe. Innentől kezdve érthető, hogy a régiók külkapcsolatai már önmagában egyfajta ellentmondást képeznek.

Az alábbi fejezet célja, hogy bemutassa Svájc esetét, egy olyan szövetségi államét, amely erőteljes centrifugális irányú feszültségeket tapasztal meg, továbbá, hogy bemutassa, hogy a külkapcsolatok kérdése inkább technikai és összetett jellegű, mintsem potenciálisan szecessziogén³. Elsőként le kell szögeznünk, hogy a külkapcsolatok három eltérő elemet tartalmaznak és a nagy szerződések aláírása csupán anekdotikus, ezután rátérünk a rájuk vonatkozó alkotmányos rendelkezések történelmi tárgyalására (2.), amely nem más, mint a centrumban és a periférián elhelyezkedő felek érdekeit számításba vevő tárgyalások hosszú folyamata. Majd pedig meg fogjuk látni, hogy az alkotmányos nyitás az interkantonális szervezetek látványos virágzásához vezetett (3.), a konkrét megvalósulásuk azonban komoly korlátokba ütközik.

2.1. Az alkotmányos és intézményi kontextus

Svájc a föderalizmus klasszikus példáját jeleníti meg. Nem ez a fejezet hivatott arra, hogy a föderalizmust méltassa, amely egyet jelent a nagyobb szabadsággal, a közvetlen demokráciával, a hatalomgyakorlás kontrolljával, fokozott hatékonyságot eredményez a végrehajtás területén az állampolgárokhoz való nagyobb közelség miatt. Napjainkban Svájcban a föderalizmust esetenként megkérdőjelezzik, de legalábbis viták tárgyát képezi a globalizációs folyamatok, a válság és az európai integráció nagy témaköreikhez fűződően. E viták léte teljesen helyénvaló, a föderalizmus sohasem válhat egyfajta megrögzött valósággá, mivel a centralizáció és a decentralizáció közti megfelelő egyensúly keresésének örökös folyamata.

2.1.1. A svájci alkotmány szemszögéből

Az alkotmányos jog szempontjából és minden közhiedelem ellenére a régiók külkapcsolatai csak igen kis mértékben fedik le a nagykövetség sokaságával, vörös szőnyeggel, hivatalos látogatásokkal és fotósok által megörökített szerződések aláírásával jellemezhető diplomáciai kapcsolatokat. Annak ellenére, hogy esetenként paradiplomáciáról beszélhetünk – mindig jó ápolni a szomszédokkal a kapcsolatokat – a régiók külkapcsolatai sokkal inkább munkaigényesek, semmint látványosak. Három olyan elemet tartalmaznak, amelyeket a svájci alkotmány határozottan megkülönböztet egymástól. Annak érdekében, hogy jobban érzékeltesük a

³ Ld. az Ukrajnában elhangzott hasonló javaslatok: <<http://ukrainianweek.com/World/61877>>.

köztük fennálló különbségeket és e különféle módozatok létjogosultságát, ezen határozatok kialakulását fogjuk megvizsgálni. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a külkapcsolatok elviekben a központi állam hatáskörébe tartoznak, jelen esetben az alkotmány hatáskörébe (54. cikk). Ezután a kantonok államhatárokon belüli külkapcsolataira térünk ki, amelyeket a nemzetközi doktrína értelmében *kormányközi kapcsolatoknak* nevezünk (48. cikk) Ezután a régiók azon külkapcsolatait vizsgáljuk meg, amelyek a központi állam külügyi törekvéseibe illeszkednek (50. cikk). Végül elérkezünk a kantonok valódi külkapcsolataihoz (56. cikk).

Külügyek

A külügyek meghatározásához nem találtunk mindenre kiterjedő definíciót. A hagyományos külpolitikai intézkedéseken túl - mint pl. az államok és a kormányok elismerése, a diplomáciai és konzulátusi kapcsolatok, Svájcnak a nemzetközi szervezetekben való részvétele, és a külföldön élő svájciak diplomáciai védelme -, ide tartoznak a nemzetközi szolidaritás körébe tartozó intézkedések is, mint pl. a segélyek, a fejlesztési együttműködések, a nemzetközi segélyezésekhez való hozzájárulás katasztrófák esetén, vagy a békefenntartási műveletekben való részvétel. Itt minden bizonnyal olyan elemről van szó, amelynek megszövegezése a szakértők véleménye szerint is meghaladja a téma egyszerű aktualizálását. A hatályos svájci alkotmányos jogban először fordulhat elő, hogy egy kifejezett általános kompetenciára vonatkozó szabályt az Államszövetség kedvéért módosítottak (amelyet azelőtt a 8. cikk szerződéseinek megkötésére való képességéből származtattak).

8. cikk

Egyedül az Államszövetség jogosult háború hirdetésére és békekötésre, valamint a külföldi államokkal való szövetség és szerződések létesítésére, különös tekintettel a vám és kereskedelmi szerződésekre.

A konzultáció folyamata során a külpolitikát illetően a kantonok kijelentették, hogy annyiban képesek ehhez az általános szabályhoz alkalmazkodni, amennyiben elegendően tág korlátokat és a részvétel alóli mentességet kapnak kompenzációként. Enyhítette a szabályt a Konföderációnak a kantonok érdekei és hatáskörei védelme iránti kötelezettségvállalása és társulásuk szorgalmazása a külpolitikai döntések meghozatalakor, amennyiben kompetenciáik vagy jelentős érdekeik forognak kockán. Továbbá szükségesnek bizonyult, hogy kodifikálják a kantonok érdekében a gyakorlatba is bevezetett kiterjesztett joghatóságot a szerződések megkötésére vonatkozóan a határmenti együttműködések esetében, mindennemű irreális felügyeleti intézkedés kiküszöbölésével.

54. cikk *Külgügyek*

¹ A külgügyek az Államszövetség hatáskörébe tartoznak.

² Az Államszövetség törekszik Svájc függetlenségének és prosperitásának megőrzésére, hozzájárul a szükségét szenvedő népesség körülményeinek javításához, a szegénység elleni harchoz, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásához, a demokráciához, a békés együttéléshez és a természeti erőforrások megőrzéséhez.

³ Figyelembe veszi a kantonok hatásköreit és szem előtt tartja érdekeik védelmét.

A szövetség monopóliumán túl, amelyet az első paragrafus tárgyal, az új törvény 2. paragrafusa, anélkül, hogy kimerítő felsorolást adna azokról, említést tesz Svájc egyes jelentős külpolitikai céljairól. Ez a határozat felméri az ország biztonságának és jólétének helyzetét, az emberi jogok védelmét, a demokrácia biztosítását és a népek közti békés együttélést, kiemelten hangsúlyozva a svájci fejlesztési együttműködések és támogatások (a szükségét szenvedő lakosság segítése és a szegénység elleni harc), kitér azokra a jelentős összegekre, amelyeket Svájc e célokra fordított. Ezek említése a transzparencia miatt volt szükséges. E fontos és fenntartható célok felsorolása nem kifejezetten a külpolitika területehez kapcsolódik; számos más norma és kompetencia is foglalkozik hasonló programadó elemekkel. Magától értetődő, hogy az ország érdekeinek védelme hangsúlyosan szerepel a külkapcsolatokban, amely célkitűzést nehezen lehetne a kantonokra hárítani. A konzultációs eljárás során számos vélemény hangzott el a törvény öt svájci külpolitikai céllal való kiegészítéséről, amelyeket a Szövetségi Tanács 1993. november 29-i jelentése említ Svájc külpolitikájával kapcsolatban⁴ a kilencvenes évekre vonatkozóan, azonban a Szövetségi Tanács nem tartotta helyesnek az egy adott korhoz túlzottan szorosan kapcsolódó célkitűzések beemelését a Szövetségi Alkotmányba.

A harmadik paragrafus kifejezetten említi, hogy a külpolitikához kapcsolódó hatáskörök gyakorlásában az Államszövetségnek a kantonok érdekeit is figyelembe kell vennie. A külgügyek területén egyre szaporodnak és fokozott jelentőséget kaptak azok a helyzetek, amelyekben az Államszövetség rákényszerül arra, hogy a kantonok hatásköreit csorbítsa. Emiatt szükségessé vált a kantonok hatásköreit mihamarabb figyelembe venni és érdekeik védelmét biztosítani.

A kantonális kormányzatok konferenciája javaslatot tett a harmadik paragrafus megszüvegezésére, oly módon, hogy az Államszövetség a külpolitika keretében ne csupán a kantonok

⁴ 93.098 ; a külpolitikáról szóló összes jelentés itt található:
<<http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00437/00463/index.html?lang=fr>>.

érdekeit, hanem a hatásköreit is szem előtt tartsa. Ezt az elképzelést túlzónak találták. Valójában az Államszövetség, amely a külpolitika területén globális hatáskörökkel rendelkezik, olyan területeken is köthet szerződéseket, amelyek nemzeti szinten a kantonok hatáskörébe tartoznának. A kantonális kormányzatok konferenciája által előterjesztett határozat túlságosan is korlátozta volna Svájc mozgásterét a nemzetközi közösségekkel való kapcsolataiban. A megfelelő rugalmasság követelménye megköveteli, hogy az Államszövetség képessége szerint mindig vegye figyelembe a kantonális hatásköröket.

Kormányközi kapcsolatok, a kooperatív föderalizmus egyik eleme

Amint a kantonális hatásköröknek az Államszövetségre való átruházása elérte végső határait, a kooperatív föderalizmus ismét erőre kapott, mivel lehetővé tette a kantonok számára, hogy koordinált módon szabályozhassák az egy adott kantont meghaladó, csak az Államszövetséghez delegált hatáskörök esetén ellátható feladatokat. A korábbi alkotmány szövegére, habár felhatalmazást adott a kantonok közötti szerződések megkötésére, jelentősen rányomták a bélyegüket Sonderbund félelmei⁵.

7. cikk

¹ A kantonok számára tiltott minden egyedi szövetség és politikai jellegű szerződés.

² Ellenben a kantonoknak jogukban áll egymás közt egyezményeket létrehozni a törvényhozás, az államigazgatás, vagy a bírászkodás területén, azonban ezeket ismertetniük kell a szövetségi hatósággal, amely abban az esetben, ha ezek az egyezmények a Konföderációval vagy a kantonok jogaival ellentétes elemet tartalmaznak, megakadályozhatja azok megvalósítását. Ellenkező esetben a szerződő kantonok felhatalmazást kapnak arra, hogy a szövetségi hatóságok együttműködését kérjék a végrehajtás terén.

Ezt a cikkelyt a Szövetségi Alkotmány újragondolásának folyamatán belül újították fel. Az 1995-ös tervezetben az új verzió az alábbiakban olvasható:

34. cikk *Együttműködés*

¹ A kantonok egymás között létesíthetnek egyezményeket, létrehozhatnak közös intézményeket és szerveket.

² Ezek az egyezmények nem tartalmazhatnak a szövetségi joggal, az Államszövetség érdekeivel és más kantonok jogaival ellentétes elemeket.

³ Az egyezmények az Államszövetség jóváhagyásának vannak alávetve.

⁵ A 8 katolikus kanton közt 1845-ben létesített különálló egyezmény és azok erőszakkal történő szétbomlasztása (« Sonderbund háborúja ») 1847-ben a modern szövetségi Svájc létrejöttének alapja.

A második paragrafus a szövetségi jog és az Államszövetség érdekei közti nehezen értelmezhető megkülönböztetést vezetett be. Magyarázatot kellett volna adni az interkantonális egyezményeket érintő nem jogi természetű jogok és érdekek közti különbségre. Ami a harmadikat illeti, említést tesz az Államszövetség jóváhagyásáról, miközben az interkantonális egyezmények nagy része már hosszú idő óta nem igényelt szövetségi jóváhagyást. Emiatt igen nehézé vált e cikk indoklása, a jog és a valóság megfeleltetésének hiányában.

Általában véve elmondható, hogy a cikkely egy korábbi defenzív szellemben született, amely visszanyúlik egészen a Sonderbund megismétlődésének félelmeiig. Ezzel szemben a kooperatív (egyezményes) föderalizmusnak a szövetségi jog végrehajtása terén tapasztalt problémák rugalmas és hatékony megoldási módozatát kellene kínálnia, és a modern társadalom szükségleteit jobban tükröző regionális struktúrákat kellene létesítenie. Ezek hiánya az alkotmányos jog és a valóság közti harmónia hiányára enged következtetni.

Blaise Knapp professzor az Államszövetség és a kantonok közti kapcsolatok kérdéseit vizsgálta, amelyek különösen is kényesek egy olyan korban, ahol az egész világon a nacionalizmushoz és a kisebbségek védelméhez kapcsolódó problémák újjáéledése tapasztalható (Knapp, 1997). Mindamellett, hogy elismerte, hogy e kérdés igen bonyolult, kifogásolta, hogy a projekt nem tartalmaz új gondolatot e tekintetben, hanem a legádázabb kantonalisták szemében már elavult víziót támogat, amely szerint a kantonok a mindenható Konföderációnak vannak alávetve és hatáskörük a szövetségi törvények végrehajtására korlátozódik a Konföderáció felügyelete alatt.

A cikkely végső verziója az 1999-es új Alkotmányban azt mutatja, hogy a megjegyzéseket részben figyelembevették. A fő módosítás a kötelező jóváhagyás helyett egy egyszerű tájékoztatási kötelezettség bevezetése a kantonok részéről. Ily módon, a cikk új tartalma már figyelembeveszi, hogy ez az eszköz egyre népszerűbb, és enyhíti a feltételeket is (a 4-es és 5-ös szakaszok utólagosan lettek módosítva a pénzügyi arányosítás reformja és a Konföderáció és a kantonok közti hatáskör megosztás keretében).

48. cikk *Kantonok közti egyezmények*

¹ A kantonok jogosultak egymás között egyezmények létesítésére, ezenkívül létrehozhatnak közös intézményeket és szervezeteket. Együttesen láthatják el a regionális érdekeket érintő feladatokat.

² Az Államszövetség részt vehet ezekben hatásköreinek keretein belül.

³ Az interkantonális egyezmények nem tartalmazhatnak a szövetségi joggal, az Államszövetség érdekeivel és más kantonok jogaival ellentétes elemeket. Ezeket az egyezményeket az Államszövetséggel ismertetni kell.

⁴ A kantonoknak lehetőségükben áll egyezmény útján interkantonális szerveket felhatalmazni arra, hogy működésüket garantáló jogszabályokból álló határozatokat adjanak ki, amennyiben az egyezmény:

- a. hatályba lép a törvényekre vonatkozó eljárások értelmében;
- b. rögzíti e rendelkezések fő irányvonalait.

⁵ A kantonok figyelembe veszik az interkantonális jogot.

A részvétel kérdése

A külügyek a központi állam hatáskörébe tartoznak (ld.II.3.1.). E téren a régiók kompetenciái óhatatlanul is háttérbe kerülnek. Emiatt egy új jelenség ütötte fel a fejét: ahelyett, hogy kis eséllyel külkapcsolatokat kezdeményezzenek, a régióknak nem volna-e tanácsosabb, hogy részt vegyenek a központi állam külpolitikai döntéseinek meghozatalában?⁶ Ez az ötlet a Szövetségi Alkotmány előkészítése során került megvitatásra, a Szövetségi Tanács pedig arra a következtetésre jutott, hogy a kantonoknak a külpolitikai döntésekben való részvétele, amint az előrelátható volt, nem jelentett politikai-jogi újdonságot, emiatt az újragondolás formájában válhatott a szabályozás tárgyává. Itt olvasható az 1995-es tervezet szövegének első verziója:

⁶ A tagállamok részvétele a központi állami akarat formálásában a föderalizmus abszolút centrális elemét jelenti; cf. Jean-François AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel 1969, Vol. 1, N° 521 p. 198s.

50. cikk *A régiók részvétele a külpolitikai döntésekben*

¹ A kantonok részt vehetnek az alapvető érdekeiket és hatásköreiket érintő külpolitikai döntések meghozatalában. Az Államszövetség kellő időben tájékoztatja a kantonokat és konzultációt folytat velük.

² A kantonok véleménye különös súllyal bír a hatásköreiket érintő kérdésekben. E területeken a kantonok megfelelő módon bekapcsolódhatnak a nemzetközi tárgyalásokba.

³ Általános szabályként Svájcnak a kantonokat is érintő nemzetközi kötelezettségvállalásai e döntések során kerülnek meghatározásra.

Az 50. cikk célja, hogy tisztázza a kantonok szerepét az Államszövetség külpolitikai döntéseinek meghozatalában. Emlékeznünk kell arra, hogy a Szövetségi Tanács a kezdetektől fogva megpróbálta elfogadtatni a részvételükről szóló törvényt, amelynek célja, hogy a kantonoknak a külpolitikában való részvételének új módját szabályozza. Az 1999. december 22-én keletkezett, a kantonoknak az Államszövetség külpolitikájában való részvételéről szóló Szövetségi Törvény⁷ 2000. július 1-én lépett hatályba.

Az első paragrafus a kantonok külpolitikai döntéshozatalban való részvételének alkotmányos garanciáit hivatott biztosítani, olyan ügyekben, ahol hatásköreik vagy alapvető érdekeik közvetlenül érintettek. Ez a részvétel feltételezi, hogy az Államszövetség kellő időben és részletesen tájékoztatja a kantonokat, és konzultációt folytat velük. Már korábban is volt példa az Államszövetség és a kantonok közti információcserére, legalábbis ami az Államszövetség fontos külpolitikai projektjeit illeti, 1989 óta ez a gyakorlat az Államszövetség és a kantonok közti kapcsolattartó csoport keretében valósult meg, hogy csak egyetlen példát említsünk. A szervezetek kifejezés ugyanúgy vonatkozik a kapcsolattartó csoportokra, mint a kantonális kormányzatok konferenciájára, a kantonális osztályvezetők konferenciáira és egyéb olyan csoportosulásokra, amelyek elősegítik az Államszövetség és a kantonok közti párbeszédet. A külpolitikára vonatkozó egyedi szabályozás annál is inkább indokolt, mivel gyakran nincs mód arra, hogy a kantonok olyan szorosán társuljanak a nemzetközi szerződéseket illető jogszabályok kidolgozásában, megvalósításában és továbbfejlesztésében, mint ahogyan a nemzeti szintű törvényalkotással kapcsolatos hagyományos konzultatív eljárások során.

A második paragrafus a kantonok számára a konkrét részvétel lehetőségét hivatott biztosítani a hatásköreiket érintő kérdésekben; a helyálló módon kifejezés teret kíván biztosítani a kantonok képviselői számára a tárgyalásokkal megbízott küldöttségekben. Bizonyos esetekben az ilyen módú képviselő gyakorlati okokból nem lehetséges; az erre a területre vonatkozó

⁷ RS 138.1.

alkotmányos szabályozásnak emiatt megfelelően rugalmasnak kell lennie. Elegendő arra ügyelni, hogy a kantonoknak módjuk legyen a hatékony együttműködésre. A kantonok véleményének hangsúlyos figyelembevétele e téren már hosszú hagyományokra nyúlik vissza, és e paragrafus 2. szakaszában az erre történő kifejezett utalás megfelel a kantonok aspirációinak.

A 3. paragrafus szerint a kantonoknak általánosságban teljesíteniük kell Svájcnak a nemzetközi szerződésekben meghatározott rájuk és hatásköreikre vonatkozó kötelezettségeit. Az Államszövetség és a kantonok konkrét formában, hasonló módon, és a megfelelő jogi rendben kötelesek teljesíteni Svájc szerződésben vállalt nemzetközi kötelezettségeit. E kötelezettségek teljesítése elviekben a kantonokra hárul, még akkor is, ha belsőleg az Államszövetség hatáskörébe tartozó feladatokról van szó. A határozat azonban relativizálja ezt az elvet, hogy ily módon figyelembe vehessen olyan helyzeteket, amikor nem helytálló a végrehajtást a kantonokra bízni.

A konzultáció során a kantonális kormányzatok konferenciája javaslatot tett arra, hogy a kantonok egyöntetű véleményét kötelező érvényűvé tegye, azonban ez a megoldás ellentétesen bizonyult a naprakészség fogalmával. A végső megfogalmazás, a kantonokkal való egyetértés („a kantonok véleménye különleges súllyal bír”) arra utal, hogy nem csupán többségi helyzet fennállásakor kap különleges súlyt a kantonok véleménye, de még az egyöntetű vélemény sem köti jogilag az Államszövetséget, mivel ilyenkor korlátozás nem volna összeegyeztethető az Államszövetség hatáskörével, és felelősségi köreit zavarná össze.

A felek közti hosszas vitákat követően az Alkotmányban is alkalmazott végleges megfogalmazás a következőképpen alakult:

55. cikk *A kantonok részvétele a külpolitikai döntésekben*

¹ A kantonok részt vesznek az alapvető érdekeiket és hatásköreiket érintő külpolitikai döntések meghozatalában.

² Az Államszövetség a kellő időben részletes tájékoztatást nyújt a kantonoknak és konzultációt folytat velük.

³ A kantonok véleménye különös súllyal bír a hatásköreiket érintő kérdésekben. Ebben az esetben a kantonok megfelelő módon bekapcsolódhatnak a nemzetközi tárgyalásokba.

A kantonok külföldi kapcsolatai

A 1874-es régi alkotmány két határozatot is tartalmaz e kérdést illetően.

9. cikk

Kivételes esetben a kantonoknak jogukban áll külföldi államokkal közpolitikai kérdéseket, szomszédsági és rendőrségi kapcsolatokat érintő szerződéseket kötni, azonban e szerződések nem tartalmazhatnak az Államszövetség vagy más kantonok jogaival ellentétes elemeket.

10. cikk

¹ A kantonok és a külföldi kormányok vagy azok képviselőinek hivatalos kapcsolataiban a Szövetségi Tanács a közreműködő fél.

² Ennek ellenére a kantonok közvetlenül is kapcsolatba léphetnek a náluk alacsonyabb rangú hatóságokkal vagy külföldi állam foglalkoztatottaival az előző cikkben fogalmazott célok fennállása esetén.

Ahhoz, hogy a fenti határozatot a megfelelő történelmi kontextusban szemléljük, emlékeznünk kell arra, hogy a modern Svájc születésének idején, 1848-ban, Európa (és Svájc) sokkal szétaprózottabb volt, olyannyira, hogy nem is volt létjogosultságuk az infranacionális szintek közti kapcsolatoknak. Egy belga kutató, Yves Lejeune 1982-ban publikálta a „Svájci kantonok nemzetközi egyezményeinek gyűjteményét”⁸. Ennek a műnek az olvasása során világossá válik, még ha nagyvonalúan is kezeljük a számokat, az egyezmények száma igen csekély. A Lejeune professzor által összeállított lista 114 nemzetközi egyezményt sorol fel, amelyek normatívan a kantonális törvényhozásnak elhanyagolható részét teszik ki.

Az egyezmények szerződő feleit illetően:

- 24 kötött a Lichtensteini Fejedelemséggel, amellyel köztudottan minden svájci kanton egészen különleges kapcsolatokat ápol.
- 19 került aláírásra a Badeni Nagyhercegséggel azonban csak 1933-ig, amikor a III. Birodalom eltörölte a tartományokat;
- 12 került aláírásra Franciaországgal;
- 13 a Weimari Köztársasággal;
- 9 a Szentszékkal;
- 6 a Német Szövetségi Köztársasággal;
- 3 Ausztriával;
- 3 Elzász-Lotharingiával a német megszállás alatt;

⁸ A svájci kantonok nemzetközi egyezményeinek jegyzéke, Peter LANG, Bern 1982.

- 2 Izraellel;
- 2 Ausztria-Magyarországgal;
- 1 a nemzetközi behajtásokért felelős bankkal;
- néhány esetben egészen sajátos szerződések keletkeztek pl. a Vaud kantoné a fiskális ügyek tekintetében a Nemzetközösség egyes tagjaival (Nagy-Britannia, Kanada, Dél-Afrika, Új-Zéland, Ausztrália és Sri Lanka).

A 96. törvényjavaslat 51. cikke nem meglepő módon összefüggést mutatott az 1874-es Alkotmány 9. és 10. cikkeivel.

51. cikk *A kantonok külföldi kapcsolatai*

¹ A kantonok szerződést köthetnek külföldi országokkal a hatáskörükbe tartozó területeken.

² A szerződések nem lehetnek semmilyen tekintetben ellentétesek az Államszövetség érdekeivel, sem más kantonok jogaival. Az Államszövetségnek kell ezeket jóváhagynia.

³ A kantonok közvetlenül is létesíthetnek szerződéseket alacsonyabb rangú külföldi hatóságokkal; ellenkező esetben viszont a kantonok külföldi irányú kapcsolataiban az Államszövetségnek kell betöltenie a közvetítő szerepét.

Az uralkodó doktrínával összhangban a kantonok jogosultak nemzetközi szerződések megkötésére minden a hatáskörükbe tartozó területen (1. paragrafus). Ez az elv csak akkor érvényes, ha az Államszövetség az adott területre vonatkozó semmilyen egyéb szerződést nem kötött. A kantonoknak hatásköre a szerződések megkötésének terén ettől kezdve másodlagos jelentőségű (ld. a korábbi alkotmány 9. cikke).

A 2. paragrafus szerint, a kantonok nemzetközi szerződéseit nem lehetnek ellentétesek sem az Államszövetség, sem pedig más kantonok jogaival. E szövetségi jogi korlátozás tiszteletben tartását egy sajátos eljárás biztosítja. Az 1874-es alkotmány értelmében (85. cikk 5. fejezet, és 102. cikk 7. fejezet), a kantonok nemzetközi szerződéseit az Államszövetségnek kell jóváhagynia. Azonban meg kell jegyeznünk, hogy a gyakorlatban e szerződések sok esetben nem kerülnek az Államszövetség elé jóváhagyásra. A jóváhagyási eljárást részletesen szabályozták a javaslat különböző cikkei, sőt, az eljárás előfeltételeként az 1996-os javaslat 51. cikke leszögezte, hogy a kantonok az Államszövetség jóváhagyását kötelesek kérni az általuk létesített nemzetközi szerződésekhez. Amennyiben a jóváhagyási eljárás során olybá tűnik, hogy egy kanton nemzetközi szerződése ellentétes az Államszövetségi joggal vagy érdekekkel, vagy egyéb kantonok érdekeivel, abban az esetben a Szövetségi Tanács vagy a Szövetségi Parlament jogosult a jóváhagyás megtagadására.

A 3. paragrafus második részének szellemében a szerződések megkötését és a kantonok egyéb külföldi kapcsolatait (főleg ami a külföldi kormányzatokat illeti) elviekben az Államszövetség közvetítésével kell lebonyolítani. Ennek ellenére, amennyiben egy szerződéshez kapcsolódó tárgyalások, vagy egyéb külföldi kapcsolatok alacsonyabb rangú hatóságokkal köttetnek (helyi hatóságokkal, kormányzatokkal és államszövetségi hivatalokkal), abban az esetben a kantonok közvetlenül is kapcsolatba léphetnek a felekkel (a 3. paragrafus első része).

A konzultációs folyamat során a kantonális kormányzatok konferenciája javaslatot tett arra irányulóan, hogy az Államszövetség közvetítő szerepét felváltsa a kantonoknak az Államszövetség részéről való támogatása a külföldi államokkal való tárgyalások során. Azonban ezt a javaslatot nem az alkotmányos anyagi jog pontosításának, hanem módosításnak vélték. A kantonális kormányzatok konferenciája és a tanácskozás más résztvevői élesen bírálták a nemzetközi szerződések jóváhagyásának kötelezettségét. Az 1996-os törvényjavaslat már számításba vette a konzultáció során elhangzottakat, s a módosítás következtében, akárcsak a kantonok közti egyezményeknél, a jóváhagyási kötelezettséget felváltotta a szerződések Államszövetség elé terjesztésének általános követelménye a panasztételi eljárással kiegészülve. Egyes szakértők javaslatot tettek arra vonatkozóan, hogy a jóváhagyási kötelezettség csak bizonyos fontos szerződések esetében legyen érvényes, ennek ellenére úgy vélték, hogy ez meghaladta a naprakésszé tétel kereteit és súlyos körülhatárolási problémák forrásává válhat. Magától értetődő módon ez a kötelezettség nem vonatkozhat magánjogi jellegű szerződésekre. A következőkben olvasható a szövegezés, amint a jelenlegi Alkotmányban is megjelenik:

56. cikk *A kantonok külföldi kapcsolatai*

¹ A kantonok szerződéseket létesíthetnek külföldi országokkal a hatáskörükbe tartozó területeken.

² Ezek a szerződések semmilyen tekintetben nem lehetnek ellentétesek az Államszövetség érdekeivel, vagy más kantonok jogaival. A kantonok kötelesek tájékoztatni az Államszövetséget a szerződés megkötése előtt.

³ A kantonok közvetlenül is szerződhetnek alacsonyabb rangú külföldi hatóságokkal; ellenkező esetben viszont a kantonok külföldi irányú kapcsolataiban az Államszövetség a közvetítő szerep.

2.1.2. Az európai keret

Hogy tovább tetézzük a kantonok külkapcsolatainak bonyolultságát, meg kell említenünk, hogy nem kizárólag a nemzeti jog eszközeivel szabályozzák őket, hanem az európai jog is beavatkozik e téren. Valójában a határ menti kapcsolatok hozzájárulnak az országok közti béke fenntartásához. Az Európai Unió kiemelt célja ennek támogatása. Ennek érdekében hozott létre számos olyan eszközt, amelyek közül kettőt fogunk kiemelni.

Madrid

Akárcsak az öt határos ország, Svájc is részét képezi az 1980. május 21-én kötött, a helyi közösségek, vagy területi hatóságok határokon átnyúló együttműködéséről szóló európai keret-egyezménynek (Madridi Keretegyezmény). Az egyezményhez tartozó két jegyzőkönyvet is aláírta, amelyek célja, hogy a községek és a régiók közti egyezmények megkötéséhez támogatást nyújtsanak a határok mindkét oldalán. Megfelelő jogi kereteket szolgáltat a szubnacionális együttműködésekhez, főként a regionális, a város- és vidékfejlesztéshez kapcsolódóan, a környezetvédelem, az infrastruktúra korszerűsítése és katasztrófák esetében a segítségnyújtás területén.

Karlsruhe

A helyi közösségek és közpolitikai szervezetek (AKCT) határmenti együttműködéséről szóló Karlsruhei Egyezményt 1996. január 23-án írták alá⁹. Az egyezmény első cikkének célja, hogy a francia, német, luxemburgi és svájci helyi közösségek és közpolitikai szervezetek határmenti együttműködéseit támogassa a hatásköreiket érintő területeken, a nemzeti jog és a Felek nemzetközi kötelezettségvállalásainak tiszteletben tartásával. Az egyezmény érvényes a Német Szövetségi Köztársaságban 3 Land-ra (Baden-Württemberg, Rajna-vidék-Pfalz és Sarre), Franciaországban Elzász, Franche-Comté, Lotharingia és Rhône-Alpes régiókra, Luxemburgban és Svájcban Soleure, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Argovia, Genf és Jura kantonokra.

2.2. A kantonok közti együttműködések és az újfajta szövetségek számos résztvevői

Láthattuk, hogy a kantonok külkapcsolatainak fogalma egész sor tevékenységet magába foglal. Azok a személyek, akik úgy képzelték, hogy ez a terület a világ nagy országaival kötött jelentős szerződések aláírását jelenti, nagyot tévednek. Nem arról van-e itt szó, hogy e "nagy országok" nem kívánnak kis egységekkel kapcsolatba lépni? (Ez az egyik magyarázata a külügyek centralizációjának: el kell kerülni azt, hogy egy külföldi állam túl sok egyezményt

⁹ RSG A 1 11.

írjon alá kisebb egységekkel, mivel sokkal célszerűbb azokat egy központi állammal megkötni.)

A külkapcsolatok fogalma egy sokkal jelentősebb területet is magába foglal: az egyes szubnacionális egységekkel, vagy határon túli társaikkal alakított szövetségeket, amelyek a regionális szintet túlhaladó problémák megoldására szerveződnek, kikerülve azt, hogy a megoldás a központi államra háruljon.

Svájcban számos gazdasági jellegű szövetség jött létre a kantonok között. Amennyiben ezek nagyon kisméretűek, nehézségbe ütközik számukra a jelenkori versenyképességi követelményeknek való megfelelés. Ez az oka az új interkantonális társulások születésének, amelyek sok esetben szomszédos régiókra is kiterjednek és az egész országban virágzásnak indultak. Napjainkban már nem lehetséges elképzelni olyan kantont, amely a középkorhoz hasonlóan teljesen autark módon éli az életét. Egyfelől, az Államszövetség árnyékában a kantonális szervek leépültek, másfelől napjainkban olyan problémákkal néznek szembe, amelyek az őket túlhaladó, legalább regionális szinten kezelhetőek.

A svájci politikai rendszer hagyományos lassúsága miatt ez a tendencia igen diszkrétén jelenhetett csak meg. Ennek legalább két magyarázata van. Egyfelől létezik egy jogi ok, amely szerint az interkantonális társulások szembehelyezkedhetnek a Szövetségi Alkotmány 48. cikkének 3. paragrafusával, amely szerencsére nem tiltja a kantonok közti politikai természetű társulásokat (Sonderbund emléke), hanem leszögezi, hogy ezek nem mondhatnak ellent más kantonok jogainak. A második ok politikai természetű, minekután a kantonok általában igen kevésbé érdekeltek a nemzetközi kapcsolatokban és a külföldi országok felé való nyitásban. Valójában azt kell látnunk, hogy az interkantonális társulások túlnyomó többsége abból a célból jött létre, hogy Zürich kanton túlsúlyának valamiféle ellenpólusát képezze, amely egyébiránt nem tagja e szerveződések egyikének sem.

Itt nem nyílik módunk arra, hogy részletesen bemutassuk e szervezeteket, azonban tájékoztatásként az alábbi csoportosulásokat említjük:

Espace lémanique (Genfi tó környéke) Genf és Vaud kantonokból áll, amelyek 14 állami tanácsosa első alkalommal 1994. augusztus 24-én gyűlt össze jogvitáik felülvizsgálatának céljából.

Espace Mittelland (Mittelland) Bern, Soleure, Fribourg, Neuchâtel és Jura kantonokat tömöríti. Egy kormányzati bizottság háromhavonta összeül, tagjai magasrangú tisztviselők és egy állandó titkárság. A finanszírozás tekintetében Bern a költségek 2/3-át vállalja magára, első nagy győzelme, hogy megkapta a következő Országos Kiállítás szervezésének jogát.

Espace de Suisse centrale (Közép-Svájc térsége) Uri, Schwyz, Obwald, Nidwald és Zoug kantonokat tömöríti 1966 óta. A tagok úgy határoztak, hogy párhuzamosan tagjai lesznek az Európai Régiók Gyűlésének nemzetközi szinten, ahol úgy határoztak, hogy egyetlen kanton által fogják csak képviseltetni magukat.

Espace du Nord-Ouest (Észak-Nyugati térség) Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Aargau és Soleure kantonokat tömöríti 1971 óta. A NON-tól az EGT-ig, az Észak-Nyugati régió elviékben a regionális és az interkantonális nyitás mellett tette le a voksát. Azóta a Konferencia törekedett arra, hogy a tagjai közti határokat átjárhatóbbá tegye. Azt is látnunk kell, hogy a már igen korán létrejött társulás nem akadályozta meg a Mittelland térség vagy a Kelet-Svájc térség létrejöttét, amelyek még dinamikusabb regionális fejlődést tűztek ki célul, s ez arra enged következtetni, hogy e szövetségek nem mindig büszkélkedhetnek túlzottan nagy hatékonysággal.

Espace de Suisse Orientale (Kelet-Svájc térsége) Saint-Gallen, Glaris, Turgovia, Schaffhausen, a két Appenzell és Grisons kantonokból áll.

Ezek az interkantonális együttműködési kezdeményezések túllépnek a nemzeti határokon és a határmenti kezdeményezések körébe tartoznak, számuk pedig olyan magasra hágott, hogy Bern szükségesnek találta, hogy elkészítsék „A kantonok határokon átnyúló együttműködéséről és külpolitikájáról” c. jelentésüket 1994. március 7-én¹⁰. A jelentés hangsúlyozza, hogy annak ellenére, hogy a külpolitika az Államszövetség hatáskörébe tartozik, a kantonok kezdeményezéseit is üdvözlük. „A kantonok szerződéseket létesíthetnek külföldi országokkal minden hatáskörükbe tartozó területen”. Azonban nem megengedett a mini-EGT-k létrehozatala. A határok megnyílhatnak ugyan, ám Svájc nem engedheti meg magának, hogy atomjaira hullva lépjen be az EU-ba¹¹.

Olybá tűnik, hogy a határ menti együttműködések szétszabdalják az országot és centrifugális erőként hatnak. A valóságban pedig hozzájárulnak a kantonok összefogásához. A kantonális kormányzatok többsége például megértette, hogy nem képes ellensúlyt képezni a hatalmas Bajorországgal vagy Baden-Württemberggel szemben.

A Genfi-tó környékén átfedik egymást a különböző társulások. Ezek közt a Genfi-tó Tanácsa a legnagyobb, azonban a legkevesebb súllyal rendelkező. 1987-ben jött létre a svájci és a

¹⁰ Mindazonáltal meglepő, hogy ennek a szövegnek nem volt egyetlen utódja sem 18 éve <<http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/scoop.Par.0002.File.tmp/Bericht.cooperation.transfrontaliere070394.pdf>>.

¹¹ Ld. a Svájc határmenti együttműködéseiről szóló weblap: <<http://www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/scoop.html>>.

francia kormányok közös megállapodásával, tagjai Genf, Vaud és Valais kantonok, valamint a francia Ain és Felső Savoya megyék.

Ugyanez a térség, Vaud és Valais kivételével, határöntúli politikáját elsősorban a Francia-Genfi Tanácson belül érvényesíti, amely 1974 óta van hatályban. A megújult Valdo-Genf kapcsolatok során Vaud, Nyon kantonok részt vesznek a Területfejlesztési Bizottság munkájában Svájc egyik legfontosabb határmenti régiójában.

Genf növekedési pólusa körül, ahol több mint 30 000 határátkelés van, a helyi együttműködések sokkal fejlettebbek. A most épülő határmenti metrónál, a CEVA (Cornavin–Eaux Vives–Annemasse) is igazolja ezt a tényt. Egyre inkább szükségessé válik egy „határmenti” parlament létrehozatala a francia-svájci „arc jurassien” térséghez hasonlóan.

Az „Arc jurassien” különleges hangsúlyt fektet arra, hogy a marginalizáció ellen harcolva egyesüljön francia szomszédaival. Franche-Comté (Haute-Saône, Jura, Doubs megyék és Belfort) és a svájci Vaud, Neuchâtel, Jura és Bern kantonok között az intézményes együttműködés 1985 óta létezik a Jurai Munkaközösség keretében. A tanulmányokat megjelentető és szimpóziumokat szervező régi és nehéz gépezetnek tekintett Munkaközösség 1994 óta új lendülettel működik.

Basel környékén, a Felső-Rajna vidékén a határ menti kapcsolatok olyan nagy intenzitással működnek, hogy több szinten szerveződnek. Egy francia-német-svájci kormányközi bizottság foglalkozik a két Basel, Lörrach körzete (Baden-Württemberg), a Rajna-vidék-Pfalz tartománybeli Dél-Pfalz és a francia Elzász régióbeli Felső-Rajna és Alsó-Rajna megyék közti szomszédsági kérdésekkel. A Bizottság a Felső-Rajna Konferencia munkáira épít, amely különböző regionális szervezetek képviselőit tömöríti.

Az 1963-ban létrehozott *Regio Basilensis* sajátos helyzetű a térségen belül. A hangsúly itt is a határmenti kapcsolatokra helyeződik, a szerveződés egybefogja a közhatalmi szerveket, a vállalkozásokat, egyetemeket és magánszemélyeket. Basel-Stadt és Basel-Landschaft kantonok pedig ráruházták a nemzetközi koordináció feladatát.

A Constance-tó környékén svájciak, németek és osztrákok tömörülnek 1972 óta a Constance-tó nemzetközi konferenciájában. A saint-galleni, turgoviai és a két appenzelli hatóságok itt keverednek a baden-württembergi, bajoriai és volarlbégi illetékesekkel.

Az Alpok déli részén az Insubria régióbeli Tessin még sohasem törekedett más kantonokkal szövetségre lépni. Az egyetlen olyan latin kanton volt, amelyik nemmel szavazott 1992-ben az EGT-re. Egyúttal az egyetlen belső összekötő kapocs: a hegyvidéki régiók akadályozzák a különböző csoportosulásokban való részvételt. Tessin stratégiája a déli irányú nyitást célozza. A hosszú időn át igen munkaigényes együttműködés a lombardiai észak-olaszokkal

lehetővé tette Svájc egyik legsűrűbben lakott határmenti régiójának létrejöttét. Chiasso polgármesterének nyomására a kanton 1995-ben aláírta a *Regio Insubrica*¹² létrehozataláról szóló törvényt. E barbár kifejezés két millós népességet takar, lefedve Tessin és az olasz Como, Varese és az akkoriban megalakuló Verbano Cusio Ossola tartományokat, amelyekhez hozzáadódnak a Lecco és Novara tartományok is. Olyan magánjogi társulásról van itt szó, amelyik összhangban van az 1980-as eurórégiókról szóló Madridi Szerződéssel.

Végül pedig a hegyek szívében három alpesi szövetség alakult az európai regionalizációs mozgalom keretében.

A legkorábbi az 1972-ben alakult *ARGE ALP* (Alpok Munkaközösség). Ennek tagjai a svájci Grisons, Saint-Gallen és Tessin kantonok, a német Bavária és Baden-Württemberg Landok, az osztrák Tirol, Vorarlberg és Salzburg, Bolzano és Trento önálló olasz tartományok és a Lombardia régió. A kormányfők évente rendeznek egy konferenciát, ahol az öt bizottság munkájának alapján nyújtják be javaslataikat (a közlekedéstől a kultúráig terjedő témákra vonatkozóan).

Az *ALPEN ADRIA* (Keleti Alpok Munkaközösség) 1978-ban csatlakozott a fenti szervezethez. Ennek tagjai az olasz, német, osztrák és magyar régiók. Tessin kanton megfigyelő szerepet tölt be. Szlovénia és Horvátország már nem tagjai.

1982-ben pedig megalakult a *COTRAO* (Nyugati Alpok Munkaközösség). Tagjai Genf, Vaud, Valais kantonok, a francia Provence-Alpes-Côte d'Azur és Rhône-Alpes-Auvergne régiók, az olasz Liguria, Piemont régiók és az Aoste völgye.

E csoportosulások közül a legkésőbb keletkezett a Nyugati Svájc Tanácsa, (CSO), amelynek alkotmányozó nemzetgyűlése 2003. november 26-án ült össze. 66 tagja van, amelyek három egyenlő csoportba oszlanak el, az elsőt a kantonok parlamentjei, a másodikat a társadalmi-gazdasági szektorok képviselői, a harmadikat pedig a civil társadalom képviselői alkotják. A szervezet célja, hogy a francia nyelvű Svájc érdekeinek képviseletét lássa el.

Azonban a kantonok társulási hajlandóságának legkiemelkedőbb példája (annak ellenére, hogy nem rendelkezik határmenti jelleggel) a kantonális kormányzatok konferenciájának megalakulása 1993 októberében¹³.

Ez az új együttműködési szerv már néhány sikert is magáénak tudhat, például azt a tényt, hogy 1999-ben a kantonok részt vehettek a Szövetségi Alkotmány teljeskörű revíziójában. A Konferencia felhívására egy kantonális képviselő részt vehetett a revíziós munkálatok politikai felelősségéért felelős irányító bizottság munkájában. Azelőtt a népi jogok és az igazság-

¹² <http://it.wikipedia.org/wiki/Regio_Insubrica>.

¹³ <<http://www.kdk.ch/int/kdk/fr/kdk.html>>.

szolgáltatás területét érintő szektorokban volt erre csak példa, valamint a kantonok képviselhetették magukat az Integrációs Irodában is. A szervezet abban is minden tekintetben élenjáró, hogy elrendelte modern Svájc történelmében az első és egyetlen kantonális népszavazást (vagyis pontosabban szólva a kantonok által követelt népszavazást), amelyet a házastársak és a családok adóztatásáról, az ingatlanadóról és bélyegilletékről szóló törvények módosításáról szóló 2003. június 20-i szövetségi törvény ellen kérvényezett 8 kanton 100 napos határidőn belül, amint azt az Alkotmány 141. cikkének 1. paragrafusa előírta¹⁴. 2004. május 16-án elvetették a törvénymódosítást a 65,9%-os aránnyal (Gassmann – Schmitt, 2003). Szép győzelem a CdC részéről.

A kantonok számára világossá vált, hogy a külpolitikában ők is érintettek. Aktívabban kívánnak benne résztvenni, különösen, ami az európai integrációt illeti. Az Integrációs Irodán belül, az új kantonális ügyekért felelős megbízott többek közt az Államszövetség és a kantonok közti információcseréért is felelős. A Konferencia a kantonoknak az 1999-es Alkotmányon való nagyobb elismertségéért küzdött, ami a 3. „Államszövetség, kantonok és községek” c. fejezet 42., 48., 55. és 56. cikkelyeinek elfogadásában nyilvánult meg, amely megerősítette a kantonok részvételét a belső döntések meghozatalában (42–48. cikkely) és a külkapcsolatokban (55–56 cikkely). Hivatalosan ez a két elem képezi a legjelentősebb alkotmányos módosításokat, annak ellenére, hogy konkrét jelentőségük igen korlátozott maradt.

E párhuzamos konferenciáknak ellenállva, a szövetségi kormány e 26 állami tanácsos súlyát kívánta felülvizsgálni, akik általában szórványosan érkeztek Bernbe. A GATT egyezményrel kapcsolatos megjegyzéseik is inkább a Konferenciában gyűltek össze, nem pedig egyenként a Szövetségi Tanács irodájában. „Svájcban a politika nemzetköziesedése nyugtalanítja a kantonokat, amelyek hatásköreik csorbulásától tartanak”, nyilatkozta Arnold Koller, a híres szövetségi kancellár és Igazságügyminiszter. A Konferencia az Államszövetség javát kívánja szolgálni, hogy ezáltal is segítse a szövetségi tanácsot abban a törekvésében, hogy az állam és a nép közti szakadékot csökkentse.

E Szövetségi Tanácsban való nagyobb képviselet iránti akarat a belpolitikában és a külpolitikában egyike a svájci föderalizmus legjelentősebb vívmányainak a több mint egy évszázados lassú, de folyamatos centralizáció után. Az 1999. december 22-i, a kantonoknak az Államszövetség külpolitikájában való részvételéről szóló szövetségi törvény elfogadtatása is ennek jegyében zajlott (RO 138.1).

¹⁴ FF 2003 6470.

E példák igazolják, hogy a svájci föderalizmusban a legjobban kivehető irány az erők egyesítéséből származó hatékonyságnövelésre való törekvés mind a nemzeti, mind a helyi szinteken. Ám a legutóbbi elemzés szerint ez a fejlemény nem egyéb, mint folytatása annak, amire országunk 1292 óta törekszik. Ennek ellenére a döntési folyamatok még mindig lassúak Svájcban, és ameddig a svájciak maguk is ellenállnak a legkisebb változás gondolatának, addig ez a tendencia nem más, mint egy kezdet, és még sok idő el fog telni, ameddig a létező struktúrák átalakulnak.

2.3. Ajánlások

Szemben azok félelmeivel, akik teljes egészében ódzkodnak a föderalizmustól, a szövetkező egységek külkapcsolatai – amint azt a svájci példa is mutatja – szerénynek mondhatóak. Itt valójában bonyolult folyamatokról van szó, amelyek hosszú tárgyalások során keletkeztek, és hozzájárultak konkrét problémák (vélt vagy valós) megoldásához. Téves volna azt feltételezni, hogy ezek olyan stratégiai szövetségek, amelyek a nemzet egységét veszélyeztetik, habár a svájci államszövetség hosszú történelmének vizsgálatában belátható, hogy valójában igen kevésbé reagál a kiválással riogatók fenyegetéseire.

A külpolitika továbbra is az Államszövetség hatáskörébe tartozik. Azonban nem árt baráti viszonyokat ápolni a szomszédos régiókkal és elkerülni a feszültségeket, és ebben a tekintetben a határokon átnyúló kapcsolatok, még ha szerény módon is, de hozzájárulnak a békéhez. A kormányközi kapcsolatok szférájába tartozó belső kapcsolatok hatékonysági előnyt jelentenek, és hozzájárulnak a centrum és a periféria, valamint a periférikus régiók politikai közti koordinációhoz. Végül pedig a régiók részvétele az ország külpolitikájában, azon túl, hogy ez a föderalizmus lényegéhez tartozik, lehetővé teszi bizonyos feszültségek elkerülését a kantonok és az Államszövetség között. Intézményi sokszínűségükkel a kantonok külkapcsolatai hozzájárulnak az Államszövetség jó működéséhez, nem pedig veszélyeztetik azt.

3. Regionális politika és területfejlesztés Svájcban

3.1. A regionális fejlesztéspolitika elhelyezése a svájci államszerkezetben

Svájc sok tekintetben vizsgálatra érdemes terület, legyen szó pénzügyi potenciáljáról, államszerkezetéről, politikai helyéről, illetve a jelen fejezet témáját adó regionális és területi politikájáról. A szakterület kutatói, gondolkodói úgy tartják, a regionális politika, a területi egyenlőtlenségek eliminálását célzó területi kohéziós törekvések egy Európai Unió tagállamban magától értetődő fogalmak, az adott tagállam számára nézve pedig kötelezettségek. Svájc azonban nem tagja az EU-nak, bár szerződések és megállapodások sora köti össze e két gazdasági erőt már évtizedek óta.

Unión kívül álló országgént, bár nem kötelezik egyezmények, szerződések a föderációt regionális felzárkóztató politikák kidolgozására, végrehajtására, mégis már viszonylag korán, az 1970-es években megkezdődtek az első konkrét regionális egyensúlyok kialakítását célzó programok a szövetségi államon belül. Ennek, mint az ország további unikális jellemvonásainak eredője maga a föderáció sokszínűsége: 26 kanton, 4 nyelv, megannyi vallási felekezet és földrajzi terület (Schmitt, 2001). A változatos jellegű területi egységekből fakadó, a szövetségi államot is érintő gazdasági hátrányok igen markánsan jelentkeztek, ugyanis a gyengén teljesítő hegyvidéki kantonok az állami GDP átlagokat is visszafogták, ezáltal a szövetségi adatok az OECD-átlagok alatt helyezkedtek el, mely eredmény cselekvésre készítette a politikát. A cél kettős volt: a regionális különbségek csökkentése, melyre építve el kellett érni a kantonok GDP-jének konvergenciáját (Gaudard, 1995; Maillat – Quiquerez, 2004; Tóth – Mischler, 2007).

A sajátos közigazgatási berendezkedés természetesen ebben az esetben is megjelenő momentum, hiszen adott volt a kérdés ki legyen a felelős a regionális politikáért? A föderatív szint szerepe meg sem kérdőjelezhető, de a kantonoknak is megvoltak a saját elképzeléseik, eszközeik a célok megvalósítása érdekében. Végeredményben a rendszer kettős maradt, a szövetségi hatalommegosztás tengelye mentén a regionális politikáért a kantonok a felelősek, a fő célokat viszont a föderatív szint határozta/határozza meg. Hosszú volt az út, míg a kezdeti, eltérő kisebbségi, helyi-regionális érdekképviseleti megoldásoktól az ágazati intézkedéseken át eljutott az ország 1974-ben az önálló regionális politika kialakulásáig. Jelen fejezet célja, hogy röviden bemutassa a kezdeti nekirugaszkodás fázisát, majd az önálló fejlesztési programokat. Ezt követően részletesen bemutatásra kerül a 2008-tól jegyzett új regionális politika.

3.2. A korai szakaszok

Az explicit regionális politika kialakulását megelőző időszakot, két eltérő jellemzővel bíró szakaszra oszthatjuk. Az első fázis, az 1959-et megelőző időszak, amikor még önálló eszközök és pénzügyi hozzájárulások nélkül, pusztán ágazati politikai lépésekkel kívánták megoldani a régiók közötti különbségek problémáját. Ipari, gazdasági és szolgáltató központok fejlesztésével kívánták elérni a gazdasági potenciálok növekedését, azonban eredményként a hegyvidéki régiók népessége jelentősen lecsökkent, a területi különbségek pedig nem egyenlítődték ki, sőt inkább növekedtek (Rey, 2003).

Az első pénzügyi eszköz, amely bevetésre került a regionális különbségek mérséklésére, az 1959-ben életbe léptetett költségvetési kiegyensúlyozás módszere. Logikája szerint ez egy kantonok közötti újraelosztó mechanizmus volt, mely a redisztribúció elve által kívánta a kantonok fiskális különbségeit kisimítani (Tóth–Mischler, 2007).

Az 1970-es évek első felére világossá vált, hogy mindezek a kezdeti lépések elégtelenek a regionális különbségek elosztatására. Meg kellett állítani a hegyvidéki területeken az elvándorlást, rendezni kellett a kisebbségi kérdések egész sorát. Egyértelművé vált, hogy mindez egy önálló regionális politika nélkül nem lehetséges és így, a célrendszer meghatározásával megkezdődött annak kidolgozása. Mint azt később látni fogjuk a kezdeti célrendszer egészen 2007-ig meghatározta a regionális politika intézkedéseit az országban. Mi is volt ez a kezdeti perspektíva, mik voltak a fő célirányok:

- a hegyvidéki és rurális térségek regionális problémáinak megoldása, ezen területek versenyhelyzetének javítása;
- a régiók gazdasági megújulása;
- (kantonális és szövetségi) határokon átnyúló régiók kialakítása.

A célok megvalósításához ebben az időszakban már mind jogi-, mind pénzügyi instrumentumokat (1. táblázat) is kapcsoltak, vagyis megkezdődött az európai szóhasználatban is ismert regionális politika megvalósításának szakasza.

A táblázat áttekintése után látható, hogy az explicit regionális politika további két időszakra bontható. Mindennek az az oka, hogy a kezdeti eszközök és célok megvalósulását az 1990-es években összegző vizsgálat alá vonták, és az esetleges késedelmek, elmaradások érdekében új eszközöket vezettek be a korábbi célok teljesülésének megtámogatására. A következő szakaszokban részletesebben bemutatjuk a két intézkedés-csomag elemeit.

1. táblázat: A svájci regionális politika eszközei

	Jogi alap	Célok	Pénzügyi eszköz	Szövetségi, kantonális hozzájárulás mértéke
Első generációs eszközök	A hegyvidéki régióknak célzott beruházási támogatásokról szóló törvény (1974)	Regionalizáció és beruházásösztönzés a hegyvidéki régiókban	Kamatmentes hitel	15%-os hozzájárulás, összesen 2,99 milliárd CHF
	Szövetségi rendelet a régiók gazdasági megújulásáról (1978) (Bonny-rendelet)	A gazdaságilag gyenge régiók vállalati szférájának támogatása a monoindusztriális jelleg csökkenése érdekében	Garancia, kamat-hozzájárulás, adókedvezmény, pénzügyi támogatás	80 millió CHF, az összes beruházási érték 1,8%-a
	Szövetségi törvény a hitelgaranciákról és kamatokról (1976)	Vállalkozásalapítás ösztönzése a hegyvidéki területeken	Garancia, hitel	378 millió CHF értékben garanciavállalás és közel 10 millió CHF hitel
	Vidéki gyógy- és szálláshelyek fejlesztését célzó szövetségi törvény (1976)	A szálloda és spa szolgáltatások kialakításának ösztönzése	Garancia, hitel	489 millió CHF garanciavállalás és 321 millió CHF értékű hitelnyújtás
Második generációs eszközök	Szövetségi törvény az Európai Közösség INTERREG programjában való részvételről (1995)	A határon átnyúló együttműködések szerkezeti, intézményi elősegítése, az együttműködések ösztönzése	Pénzügyi hozzájárulás, támogatás	Programköltségvetés: 39 millió CHF
	Szövetségi rendelet a rurális térségek strukturális változásainak előmozdítása érdekében (1997) (Regio Plus)	Együttműködések, közös projektek generálása a struktúraváltások érdekében	Pénzügyi hozzájárulás, támogatás	Programköltségvetés: 70 millió CHF
	Innovációt és kooperációt ösztönző rendelet a turizmus területén (1998) (InnoTour)	A turisztikai szolgáltató szektor fejlesztése és új projektek elősegítése	Pénzügyi hozzájárulás, támogatás	Programköltségvetés: 18 millió CHF

Forrás: OECD, 2002; Tóth–Mischler, 2007

3.2.1. Az első generációs regionális politika

A területi különbségek, a hegyvidéki kantonok leszakadásának megfékezését célzó intézkedések eredője az 1974-ben elfogadott *a hegyvidéki régióknak célzott beruházási támogatásokról szóló szövetségi törvény*¹⁵ (IHG, LIM). A törvény célja a hegyvidéki területek gazdaságának fejlesztése révén az elmaradottság csökkentése, globális szemléletben pedig a szövetségi állam gazdasági potenciáljának erősítése. A kezdetek óta a szövetség mintegy 1,5 milliárd sváj-

¹⁵ Law on Aid for Investment in the Mountain Regions (LIM); Das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG)

ci frankkal járult hozzá a fejlesztések költségeihez, valamint további közel ekkora mértékű összeget vállaltak fel az érintett kantonok is. Mint az az 1. táblázatból is látható a fő pénzügyi eszköz a hosszúlejáratú kamatmentes hitel volt, emellett kisebb volumenben megjelentek kedvező kamatozású hitelek is (RegioSuisse, 2012). A LIM által teremtett keretek 2008. január 1-én hatályukat veszítették, helyüket az *Új Regionális Politika* programjának keretében létrejött *Regionális Fejlesztési Alap* vette át.

Súlyos problémákhoz és a strukturális munkanélküliség nagy arányához vezetett több svájci régióban a monoindusztriális jelleg, a sokszor egy, esetleg néhány iparág jelenléte, és más ágazatok hiánya. Erre a problémára a megoldást a *Bonny-rendelet* megalkotásával kívánták megtalálni. Alapelve szerint a nagy visszaeséssel küzdő iparágakban működő vállalkozásoknak nyújt pénzügyi segítséget ez a mechanizmus. Finanziális eszközöket tekintve szélesebb körű a mozgástér az előbbi törvény adta lehetőségekhez képest, itt a kamattámogatott hitelek mellett az állam, illetve a kanton részéről vállalt kezesség és adókedvezmény (maximum tíz évig adómentesség) is megjelenik. A regionális politika felülvizsgálatát követően 1995 után már nem csak iparágak szerinti kiválasztás van a Bonny-rendelet elvei között, hanem területi is, ugyanis hatályát kiterjesztették azokra a területekre is, ahol a munkanélküliség meghaladja a 10%-ot (OECD, 2002). 2007 év végével, az *Új Regionális Politika* elindításával ez az instrumentum is eredeti formájában érvényét veszítette.

A fenti két nagy volumenű támogatási eszköz mellett a hegyvidéki és rurális terek helyzetbe hozását két további, állami garanciákat és már üzleti alapú hiteleket kínáló program is elindult 1976-ban. Az ipari és turisztikai vállalkozások alapítását célzó eszközök összességükben nem kis volumenű pénzügyi összegeket mozgattak meg, azonban itt már a szövetségi szint és a kantonok hozzájárulása nem jelenik meg sem támogatást, sem kamat- és adóelengedést nem tartalmaznak ezek a konstrukciók. Az állami-kantonális szint mindössze garanciákat vállal a vállalkozások hitelfelvételei kapcsán.

A kezdeti eszközök által végbement folyamatokat, a regionális politika eredményeit az 1990-es években értékeltél első ízben, majd a hiányosságok, problémák kiküszöbölése érdekében kidolgozásra kerültek a második generációs regionális politika eszközei. Ugyancsak ezt a folyamatot erősítette az Európai Unió és Svájc folyamatos, kölcsönös közeledése egymáshoz, így lett például a regionális politika egyik eszköze az INTERREG program. Az 1970-es évektől kezdve 2004-ig bezárólag több, mint 20 bilaterális egyezményt kötött egymással a föderáció és az EU (Saint-Ouen, 2012).

3.2.2. A regionális politika eszközeinek második vonala

Az Európai Unió 1990-ben indította útjára az INTERREG közösségi támogatási programot, melynek elsődleges célja a közösség külső és belső határain a különböző szabályozási rendekből fakadó problémák leküzdése és a kohézió erősítése volt. Az első időszak (1990–1993) alapvető célja a határ menti együttműködések segítése volt. Svájc a programban potenciálisan érintett terület, hiszen minden oldalról uniós tagállamok határolják, azonban, mint szinte minden kérdésben, így az INTERREG programhoz való csatlakozásról is népszavazás döntött, majd ezt követően születhetett meg a részvételt magába foglaló 1995. évi törvény. Mindennek köszönhetően az ország csak a második programozási időszakban az INTERREG II-ben vett részt, azonban elődjével szemben itt már konkrétabb célok megvalósulása került kitűzésre: II. A: határokon átnyúló együttműködések; II. B: nemzetek közötti energiahálózatok kialakítása; II. C: transznacionális együttműködés a területrendezésben. Ezt követte 2000 és 2006 között az INTERREG III, amely már önmagában közel 13.000 projektet támogatott Svájc és valamely szomszédos ország régiói között. Az Európai Unióban 2007–2013 között zajlik az INTERREG IV, azonban Svájc időközben politikát váltott, az *Új Regionális Politika* lépett életbe, amely azonban továbbra is biztosította a korábban elindult kezdeményezéseket, így más néven ugyan, de egy 40 millió frankos alapból finanszírozódnak a már megindult határ menti együttműködések (RegioSuisse, 2012).

Itt szükséges megjegyezni, hogy Svájc, mint nem uniós tagállam nem is részesül az Unió forrásaiból, kivételesen csak az INTERREG programból. Így például a Genf környéki agglomerációban történt 81,6 millió eurós határon átnyúló fejlesztésekre szánt beruházási összegek 68%-a, illetőleg a svájci–olasz CBC együttműködések költségeinek 75%-a az INTERREG programból került finanszírozásra (Saint-Ouen, 2012).

A korábban már említett felülvizsgálatnak köszönhetően jöttek létre a *RegioPlus* és az *InnoTour* programok megközelítőleg 90 millió CHF költségvetéssel. Az értékelés eredményei ugyanis kimutatták, hogy az első generációs eszközök még nem elégségesek a területi problémák leküzdésére, az innováció és az együttműködések további ösztönzése is szükségessé vált (Tóth–Mischler, 2007).

A felsorolt első- és második generációs regionális politikai eszközök, programok elapróztak, külön-külön próbálták megoldani az azonos eredőből fakadó problémákat, így szükség volt az integrációjukra, szintézisükre, melynek köszönhető az életre hívott *Új Regionális Politika*, melynek nyitánya 2008 év eleje.

3.3. Az Új Regionális Politika (NRP)

3.3.1. Az NRP céljai, eszközei

Az Új Regionális Politika létrehozása a 2006. október 6-án kelt törvény értelmében történt meg, mely 2007-ben lépett hatályba, végül 2008. január 1-én indult el. A program jelentős változásokat hozott a területi fejlesztésekben (2. táblázat) és azok finanszírozásában.

2. táblázat: A regionális politika változása Svájcban

	Regionális politika 1974–2007	Új Regionális Politika 2008–
Célok	Vállalkozás- és gazdaságfejlesztés	A régiók export és jövedelemtermelő képességének növelése
Célterületek	Hegyvidéki és rurális régiók	Hegyvidéki, rurális területek, határmenti régiók és agglomerációs övezetek
Területi lépték	Földrajzi régiók	Kantonok
A megvalósítás eszközei	Hitelek, támogatások, projektek generálása	1. regionális gazdaság támogatása 2. ágazati politikák összehangolása 3. kapacitásbővítés
Kormányzati megközelítés a megvalósításra	Regionális tervezés	Kantonális programok, kantonok és szövetség közötti szerződések

Forrás: OECD, 2012

Területi lefedettség tekintetében három célterület csoport került meghatározásra (hegyvidéki és rurális terek, határregiónok és strukturális problémákkal küszködő területek). E három területi kategóriához kapcsolódva határozódott meg három nagyobb pillér, ami azért fontos, mert ezekhez a pillérekhez rendelődnek hozzá a pénzügyi források. 2011-ig a program teljes költségvetése 405,5 millió CHF, melynek nagyobb része (262,6 millió CHF) hitel formájában, míg 142,9 millió CHF támogatás formájában kerül felhasználásra. Az NRP három pillére a következő:

1. pillér: ez egyben a legfontosabb pillér is, hiszen ez a regionális politika lényegi része, ebben vannak azok a támogatások, amelyek a gazdasági felzárkóztatáshoz szükséges projekteket, programokat finanszírozzák. Az 1. pillér teszi ki nagyságrendileg az NRP teljes költségvetésének 85%-át;
2. pillér: e pillér fő célja elérni az egyes gazdasági szektorok közötti együttműködést. Az NRP költségvetés 5–10%-nyi részével ágazatközi együttműködések életre hívása a legfőbb perspektívája;
3. pillér: itt nem más volt a cél, mint az első két pillér megvalósítását segítő, a regionális politikai tudásbázist növelő intézményháló (RegioSuisse) kialakítása.

Az egyes pillérekre jutó támogatási keretösszegeket a 3. táblázat mutatja (OECD, 2011).

3. táblázat: Az NRP költségvetésének megoszlása a három pillér között

	Költségvetés (millió CHF)
Hitelkihelyezés	262,6
Pályázati pénzalapok	142,9
1. Pillér	119,7
<i>Kantonális programok</i>	69,6
<i>Kantonok közötti együttműködések</i>	27,3
<i>INTERREG IV A + IV C</i>	22,9
2. Pillér	12,2
<i>INTERREG IV B, URBACT</i>	4,0
<i>Szövetségi ügynökségek közti együttműködések</i>	8,2
3. Pillér	11,1
<i>RegioSuisse</i>	9,6
<i>Regionális politikai tanulmányok készítése</i>	1,5
ÖSSZESEN	405,5

Forrás: OECD, 2011

A korábbi regionális politikai intézkedések három fő iránya (ld. korábban) is megváltozott az NRP életbe lépésével. A három célt hat tematikus prioritás váltotta fel, melyek külön-külön egy ágazatot érintettek. Az érintett ágazatok a mezőgazdaság, az energetika, a turizmus, a természeti erőforrások kérdése, valamint az oktatás és az egészségügy fejlesztése. Mind a hat

prioritásnak megvan a maga beavatkozási területe, és az ágazatok közötti szintézist a 2. pillér adta lehetőségek valósítják meg.

3.4. Az NRP és a területi tervezés viszonya

Jelen fejezet célja, bemutatni a magyar közönségnek a területfejlesztés jogszabályi kereteit szövetségi és kantonális szinten. Ezzel egy lehetőséget adva a magyar olvasóknak, hogy egy speciális eseten keresztül megértsék a svájci szabályozás komplex, többszintű struktúráját.

3.4.1. Szövetségi jogalkotás a területfejlesztésben

Svájc egy kis ország, korlátozott területtel, sőt, ha figyelembe vesszük a gyéren lakott hegyvidéki régiókat, a klimatikus és a földrajzi okok tovább korlátozzák a lakhatás és az urbanizáció lehetőségeit. Mindennek eredménye az egyetlen fontos mezőgazdasági terület a fennsík, mely az Alpok és a Jura-hegység között húzódik egyben a legsűrűbben lakott terület is. Emellett csökkent mezőgazdasági potenciállal rendelkező területek még találhatóak a hegyláncolatok környékein.

Svájc nagy előnyei az élénk és fejlődő gazdaságban, a semlegességben, a bankrendszerben, valamint a stabil valutában érhetőek tetten, ezekhez társul a fejlett high-tech ipar és a földrajzi szépség, amik összességében magas fejlesztési potenciált, a népesség növekedését (elérte a 8 milliót ebben az évben) eredményezik. A problémát továbbra is az ország földrajzi korlátai adják.

Mint minden szövetségi államban, a szabály Svájcban is az, hogy a szövetségi törvények hatással lehetnek a kantonok jogszabályaira, de a szabályozás összességében három szinten zajlik.

A településpolitika területén négy alapvető jogszabály létezik Svájcban:

- „területrendezési tervek (kanton szintű strukturális tervezés, települési földhasználat-politika, földterület reorganizáció és hozzáférés, információ, polgári részvétel);
- építési jogszabályok (építési és földhasználat szabályozás, építési engedélyek, egészségügyi és biztonsági szabályok)
- természeti és nemzeti örökség védelem (természetvédelem, művészeti- és régészeti emlékek védelme)
- természetvédelem (zaj, levegő, talaj, víz, környezeti összeférhetőség)”¹⁶

¹⁶ *Human Settlement in Switzerland Spatial Development and Housing*, Volume 78

3.4.2. Szövetségi területi tervezés

A Szövetség már 1979-ben törvényben kodifikálta a területi tervezést (*Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, LOT*). Ez a törvény hagy némi mozgásteret a kantonoknak és a községeknek, valamint növeli az egyetértést a három szint között.¹⁷ Emellett előre mozdítja a kantonok közötti együttműködést a földhasználat és a területi tervezés területén.

A törvénynek öt fő célkitűzése van, melyek tekintettel vannak a mérsékelt földhasználatra. Így mindhárom szint elkötelezett a következő területfejlesztési erőfeszítések mellett:

- a) az élet természeti alapjainak, a föld, levegő, víz, erdők és a természetes táj védelme;
- b) a lakosság és a gazdaság szükségleteit kielégítő, harmonikus épített környezet létrehozása és fenntartása;
- c) az országban az eltérő régiók társadalmi, gazdasági- és kulturális életének támogatása és az urbanizáció, valamint a gazdaság megfontolt decentralizációjának elősegítése;
- d) elegendő forrás és készlet garanciája az országban;
- e) az ország védelmének biztosítása.¹⁸

Mindemellett néhány további kötelezettség kapcsolódik a területfejlesztéshez. A magasabb szintű hatóságoknak a területi fejlesztési programok kidolgozásánál szabadságot kell hagyniuk az alacsonyabb szintű hatóságoknak, hogy azok véghez tudják vinni feladataikat. Ez többek között a föderalizmus egyik tipikus jellemzője. Melyek azok az elvek amiket tiszteletben kell tartani?

Elsősorban is a táj megőrzése:

- a) a megmaradt jó minőségű földterületek megóvása a mezőgazdaság számára;
- b) gondoskodni kell arról, hogy a tervezés integrálja a tájat;
- c) a tavak és folyók esetében biztosítani kell az elérhetőséget a lakosság számára;
- d) a természetes és a pihenést szolgáló területek megőrzése;
- e) az erdők változatos funkcióinak megtartása.¹⁹

Azok a területek melyek a lakhatás és a gazdaság számára fenntartottak ki kell hogy elégítsék a lakosság igényeit, figyelembe véve azt, hogy ezek kiterjedése korlátozott. Célszerű ezzel kapcsolatban néhány szempontot megemlíteni:

¹⁷ Területfejlesztési törvény, 1979. június 22.

2. cikk Kötelezettségek a fejlesztés területén

¹⁸ **1. cikk** Célok

¹⁹ **3. Cikk** Fejlesztési alapelvek

- a) a lakó és munkahelyeket meggondoltan kell kiterjeszteni és bekapcsolni a közlekedési hálózatokba;
- b) amennyire lehetséges meg kell állítani a lakott területek kellemetlenségét (pl. zaj, szennyezés, stb.);
- c) kerékpáros és gyalogos sávokat kell kialakítani, illetve a meglévőket fenn kell tartani;
- d) lehetővé kell tenni a feltételeket, hogy a termékek és szolgáltatások nyújtása lehetővé váljon;
- e) a beépített területek között több zöld felületet kell fenntartani.²⁰

Végül a törvény speciális szempontokat is előír az építményekre:

- a) figyelni kell az adott régió speciális szükségleteire és arra, hogy a térkihasználás ne támasszon különbségeket a régiók között;
- b) meg kell könnyíteni a lakosság intézményekbe, mint például iskolákba, szabadidő központokba, és egyéb más közösségi szolgáltató intézményekbe való eljutását;
- c) általánosságban el kell kerülni, illetve fenn kell tartani azt, hogy ezeknek az épületeknek a negatív hatásait ne a természetes környezet, a lakosság, vagy a gazdaság viselje.

A 3. cikk utolsó bekezdése mutatja, hogy Svájc olyan ország melyre a jólét és a korlátozott egyenlőtlenségek etikai és egalitárius jellegei jellemzőek, legalábbis látszólag. Látnunk kell, hogy a természet védelme és a gazdaság egyformán hangsúlyos. Így a kettő által egy kiegyensúlyozott szerkezet jöhet létre, mely kényelmes környezetet biztosít az embereknek.

Ugyan a Szövetség szintje szabadságot ad a kantonoknak saját területrendezésre, megtartja magának a döntés lehetőségét néhány fontos terület szabályozásában, úgy mint hol épülhetnek, illetve nem épülhetnek meg bizonyos építmények.²¹

Jelenleg az egyik ilyen nagy kérdés az ún. második otthonok, vagy nyaralók kérdése. 2000-ben ezek aránya az összes lakóingatlant alapul véve 12% volt az ország egészére nézve, de néhány turizmus profilú kantonban ez a szám meghaladta a 30%-ot is, továbbá a jelentősebb síparadicsomokban (Verbier, Flims és Adelboden) az 50%-ot is. A második otthonok száma 1980 óta mutat jelentősebb növekedési ütemet, mely meghaladja az első számú lakóotthonok növekedési tendenciáit.²² A Szövetségi Területi Tervezési Hivatal aggasztó elemzése után intézkedni kellett és a Helvetia Nostra civil szervezet (vezetője Franz Weber) által népszava-

²⁰ 3. cikk 3. bekezdése

²¹ *Human Settlement in Switzerland*, Housing Bulletin, Volume 78, Federal office for Housing, Grenchen, 2006, p. 25.

²² *Human Settlement in Switzerland Spatial Development and Housing*, p. 26.

zási kezdeményezést is indult a kérdés megoldása érdekében ebben az évben. A kezdeményezés sikeresen „átment” a népszavazáson melynek értelmében megtiltották további nyaralók építését azokon a településeken, ahol az összes ingatlan 20%-a már csak ún. második otthon. A rendelet szerint: „az az ingatlan, amelyet egész évben nem laknak, vagy nem használják jövedelemtermelő tevékenységre (üzletek), illetve oktatásra második otthonnak számít”. Ugyanakkor a tulajdonos dönthet úgy, hogy második otthonát, állandó lakhellyé minősíti, ha valóban életvitelszerűen használja azt (Chuard, 2012).

3.4.3. Kantonális Rendezési Terv

A legfontosabb eszközök, amelyről a területi tervezési szabályozás rendelkezik a kantonális rendezési tervek, majd ezeket követik a települési földhasználati rendeletek, melyek körvonalazzák, hogy a tulajdonosok miképp használhatják földjeiket. A sort a szövetségi koncepciók és a speciális tervek zárják.²³

A Szövetség elvárja a rendezési tervek elkészítését a kantonoktól. A 8. cikkelyben néhány minimum követelmény is megjelenik: előírja, hogyan kell koordinálni azokat a tevékenységeket, amelyek hatással vannak a terület szervezésére, illetve ki kell jelölni azokat a területeket, amelyek speciális intézkedésekre van szükség a lakóingatlanok és a nyaralók közötti arányok fenntartása érdekében. Végül ugyancsak e cikkely rendelkezik a nyaralók építésének korlátozásáról, vele párhuzamosan támogatni kívánja az elérhető áru szállodákat és lakóotthonokat, valamint el kívánja érni a másodlagos otthonok jobb kihasználtságát.²⁴ Mint fentebb láttuk már az idén megszavazták az új második otthonokkal kapcsolatos szabályozást, amely szintén korlátozza ezt a szempontot.

Van, amikor a kantonoknak lehetőségük van egyeztetési eljárást kérni:

12. cikk

- 1) Amikor a Szövetségi Tanács nem fogadja el a kantonális Rendezési Tervet, vagy annak egy részét, akkor egyeztető eljárás indul a felek kölcsönös meghallgatásával,
- 2) Az egyeztető eljárás alatt tilos úgy beavatkozni, hogy az kedvezőtlenül hasson a tárgyalás eredményeire,
- 3) Amikor az eljárás elindítása után három évvel sincs egyetértés a Szövetségi Tanács alapszabályával.

4. táblázat: A tervezés eszközeinek és szabályozásának áttekintése

²³ *Human Settlement in Switzerland, Spatial Development and Housing, p. 25*

²⁴ Hivatkozva arra, hogy a két területen a lakások és lakóépületek arányát meg kell őrizni

A legfontosabb tervezési eszközök	
Föderatív szint	<i>Koncepciók és specializált tervek</i>
Régiók szintje	<i>Regionális tervek</i>
Kantonális szint	<i>Kantonális tervek</i>
Települések	<i>Települési, földhasználati (globális és speciális) tervek</i>
Jogszabályi eszközök	
Föderális szint	<i>Szövetségi alkotmány</i>
Regionális és kantonális szint	<i>Tervezési és építési törvény</i>
Települési szint	<i>Építési és rendezési rendeletek</i>

Forrás: Saját szerkesztés

3.4.4. Genf példája

Az egyik nagy probléma Genfben az állandó érdekeltség ütközésekben látható a fejlődő metropolisz és az agrár és természetes övezetek leértékelődése között, ahol az utóbbi területeken új ingatlanok és ipari infrastruktúrák kezdenek kiépülni. A másik nagy kihívás egy Nagy Genf Agglomeráció létrehozása, mely egy határon átnyúló Genf és Vaud kantont, valamint a szomszédos francia területeket magában foglaló entitás lenne. *(Erről később részletesebben is szó lesz.)*

A kantonális rendezési terv elengedhetetlen a kantonközi és a határon átnyúló együttműködésekben, ugyanis ez ad keretet a helyi területfejlesztésnek, valamint a községi kompetenciákba tartozó tevékenységeknek.

A *Genf 2015* rendezési terv különbözik a korábitól (1989), ugyanis megjelennek benne a határon átnyúló és a fenntartható fejlődés dimenziói. A terv tartalmazza a kantonális tervezési koncepciót, amely meghatározza az alapelveket és a különleges fejlesztések célkitűzéseit, valamint bemutatja a kantonális rendszer felépítését, hogy elmagyarázza a területfejlesztési politika feltételeit. A rendezési terv egy olyan dokumentum, melynek alkalmazkodnia kell az események fejlődéséhez és körülményeihez.

A koncepció öt nagy fejezetre osztható: társadalmi és gazdasági környezet, városi tér, vidéki és természetes területek, közlekedési és kommunikációs hálózatok, környezetvédelem és természeti erőforrás-gazdálkodás.

Emellett a Rendezési Terv intézkedéseit 5 tengely köré lehet csoportosítani:

- differenciált urbanizáció;
- közlekedés és urbanizáció közötti kapcsolatok;
- zöldterületek hálózata;
- többfunkciós vidéki terek;
- PAC kerületek.

A PAC kerületek alatt olyan szektorokat értünk, amelyek a jövő szempontjából nagy jelentőséggel bírnak (pl. egy reptér, vagy egy vasúti pályaudvar, stb.) és különleges párbeszédet, néhány esetben határon átnyúló egyeztetéseket igényelnek a szereplők között.

Genf kanton elindított egy új rendezési tervet, melyben 2030-ra határoznak meg célokat, melyek eléréséhez a kantonnak összhangba kell kerülnie a lakossággal, a gazdasággal, a szociális partnereivel, a községekkel, Vaud kantonnal, a szomszédos francia területekkel, emellett szóba jöhet az összhang más kantonokkal és a Szövetséggel. Mindennek még a végső célok kitűzése előtt létre kell jönnie.

Genf az 1992-es Rio-i Föld Csúcs által inspirálva, melyet Svájc is elfogadott létrehozta saját közösségi Agenda 21 programját. 1999-ben Svájc alkotmányába foglalta a fenntartható fejlődés fogalmát, majd 2002-ben a kormány elfogadott egy stratégiai dokumentumot, a Fenntartható Fejlődés Stratégiát, amely 10 cselekvési területet, valamint 22 egyedi politikát határozott meg. A stratégia érinti mindhárom kormányzati szint állami hatóságait. Továbbá a Szövetség elkötelezte magát területi tervezés és a lakhatási körülmények jövőbeli fejlesztése iránt is. A svájci kormányzat stratégiája három kulcsterületre terjed ki: a városi térségek és az épített környezet fejlesztése; társadalmi kohézió; környezeti kérdések és természeti erőforrások. Az épített környezet hozzájárulhat az Agenda 21 céljaihoz.

A községek konzultációs kompetenciáik vannak és közelségükkel meg tudják valósítani a terület menedzsmenit. Korlátok felállításával kell a környezeti ártalmakat csökkenteni: a természeti erőforrások, a társadalmi kapcsolatok, az egészségügy területén a községek lakói által. Ha a törvényalkotás föderatív is, a szubszidiaritás is fennáll, hiszen a kantonoknak és a községeknek is el kell készíteniük saját helyi terveiket.

A genfi Agenda 21 aggodalmát fejezi ki a lakhatással és az építőiparral kapcsolatosan, úgy mint a nemzetközi közösségek által is emberi jogként elfogadott tisztességes lakhatáshoz való jog esetében. Ez persze nem azt jelenti, hogy a községek mindenkinek szállást biztosítanak, de mindenkinek kényelmes, elfogadható feltételeket biztosítanak a lakhatáshoz.

Ezt követte a „Lodgings program”, amely egy útmutatónak tekinthető a fenntartható fejlődéshez. A helyi közösségek az elkövetkező évtizedekben arra törekszenek, hogy megőrizték és helyreállítsák történelmi és kulturális örökségeiket.

Genf városa külön szabályokat ír elő az építészeti tenderek résztvevőinek. Ezáltal nekik erőfeszítéseket kell tenniük az energiafelhasználás csökkentése, a használók nagyobb kényelme, a természetes fények optimális használata, a zöld területek integrálása, a társadalmi kohézió érdekében. A projekteket helyi polgárokból álló zsűri értékeli. Problémát vet fel a fogyatékkal élő emberek integrálása, a környezet igényeikhez igazítása. Végül pedig az egész-

zségügyi problémákra kell figyelemmel lenni úgy mint a gombás megbetegedések, a radon, illetve a mágneses sugárzás.

Láthatjuk tehát, hogy a szövetségi rendeletek és szükségletek, valamint a szubszidiaritás kombinációja helyi szinten kínálja a településeknek, hogy a feladatokat vegyék a kezükbe, és elfogadják a helyi környezetet és a kihívásokat. Azonban a Szövetség diktálja a szabályokat, és egy bizonyos keretet szab meg, amelyen belül a feladatokat el kell végezni. Azon nemzetközi szerződések aláírási joga, amelyek egész Svájcot érintik kizárólagosan a Szövetség hatásköre. Ugyanakkor a települések vagy a kantonok, mint Genf, tárgyalhat a szomszédos államokkal és aláírhat határokon átnyúló projekt-szerződéseket, azonban azoknak később Bernben is támogatást kell kapniuk, úgy mint a genfi agglomeráció esetében, ahol a konföderáció jelenleg részt is vállal az infrastruktúra kiépítésében még a francia oldalon is.

Sajnálatos pont az azonban, hogy az Agenda 21 egyes pontjai gyakran csak ajánlások és nem előírások, amely tény megkérdőjelezi ezen javaslatok megvalósulását.

A NRP által támogatott intézkedéseknek természetesen figyelembe kell vennie a területi tervezési dokumentumokban meghatározott célokat, így infrastrukturális beruházások esetén alárendelt helyzetbe is kerülhet a regionális politika a területi politikával szemben, míg az NRP soft intézkedései (tudásszint növelése, oktatás, stb.) általában nem ütköznek a tervezéssel kapcsolatos jogszabályokba, rendeletekbe (Muggli, 2012).

4. Kapcsolódások az Európai Unió és Svájc területfejlesztési politikái között

Amikor az Európa térképére nézünk, Svájcot egy üres pontnak láthatjuk az Európai Unió közepén, de a térkép színei félrevezethetők lehetnek: a valóság összetettebb egy egyszerű kijelentésnél, a területi politikák tekintetében pedig igen bonyolult.

Az ország Nyugat-Európa központjában található, így Svájc szerves részét képezi az európai térségnek: stratégiai helyet foglal el az Alpok területén, továbbá korridorjai által összeköti a nyugati és a keleti kontinensrészeket és bizonyos mértékig Dél-Európát Közép-Európával. Annak ellenére, hogy nem Uniós tagállam kétségtelenül részese az Európai Területi Tervezési Stratégiának, továbbá a szomszédos tagállamokkal fennálló intenzív kapcsolatok létfontosságúak a svájci gazdaság számára.

Az ország földrajzi pozíciója magyarázza, hogy az Európai Unióval való kapcsolatait átfogóbban értékelhetjük, ha kettős perspektívában elemezzük azokat: egyrészt területi, másrészt funkcionális szemléletben:

- *A funkcionális megközelítés* Svájc és az EU globális és szektorális kapcsolatait írja le. A globális aspektus az általános keret: nincs csatlakozási stratégia, helyette bilaterális kapcsolatok épültek. A szektorális együttműködések az eddigi (1972 óta kötött) számos különböző bilaterális együttműködés tartalmait, melyekhez új tartalmakat (egyes esetekben új tárgyalásokat, vitákat) adnak a jelenleg zajló tárgyalások.
- *A területi megközelítés* azt a szituációt írja le, miszerint egy közel 8 milliós ország helyezkedik el az 500 millió állampolgárnál is nagyobb lélekszámú Unió kellős közepén. Emellett bemutatja Svájc jelentős (általában kevésbé ismert) részvételét néhány uniós területi és regionális politikai kérdésben, melyek komoly eredményekkel is jártak, mint például szinergiák keresése a svájci és az uniós regionális és területi célok és eszközök között.

Ez a két megközelítés a legtöbbször együttesen kombinálva jelentkezik, de időről időre összeütközések is keletkeznek közöttük (pl. átmeneti nehézségek jönnek létre az EU-val, vagy a szomszédos országokkal folytatott funkcionális kapcsolatokban).

Jelen fejezet tehát a fent röviden vázolt, az EU és Svájc közötti kapcsolatok két fő komponensének vizsgálatával foglalkozik. Engedje meg az olvasó, hogy a bevezetésben bemutassuk, hogy néha ezeknek a kapcsolatoknak váratlan következményei lehetnek. Például, míg mint EU-n kívüli (gazdag) ország Svájc nem részesülhet az EU strukturális alapjaiból fejlesztései, területi kohéziós erőfeszítései kapcsán (mint később látni fogjuk más EU források szerepet játszanak ebben), addig 2007 óta az EU-s alapokon felül hozzájárul Svájc is az új kelet-

európai tagországok fejlődéséhez. Mindezt nem a területi aspektusok, hanem az EU-val fennálló funkcionális kapcsolatok miatt teszi.

Az EU-val az Európai Gazdasági Tér kapcsán kötendő multilaterális egyezményben való svájci részvételt a 1992. decemberi népszavazás²⁵ elutasította, így egy jövőbeli unióhoz való csatlakozás lehetősége még kisebb, mint az korábban, a bilaterális egyezmények létrejötte óta volt, ugyanis a kétoldalú együttműködések kezdeti fázisaitól a csatlakozás egy lehetséges opció volt a svájci hatóságok részéről. Ráadásul sok svájci állampolgár úgy gondolja, hogy az EU-val létrejött, fejlődő és sikeres kétoldalú kapcsolatok egyre kevésbé teszik kötelezővé azt, hogy egy napon csatlakozzanak az Unióhoz. Másként megfogalmazva, a szerződések összehangolják az EU-s kapcsolatokat, megtartják és javítják a csatlakozási kapacitást, de nem kényszerítik rá az országot arra, hogy tagságért folyamodjon.

Természetesen álmodni szabad! Mi történhet hosszútávon, ha Svájc továbbra is az EU-n kívül marad, de a területi összefonódottság további szélesedése okán, mintegy „rendes” tagjává válik az Uniónak, úgy, hogy közben nem lesz formális tagja?

4.1. Kétoldalú kapcsolatok az EU-val: a keret

1972 óta több mint 20 kétoldalú szerződés született Svájc és az Európai Unió között, amelyek a egymás termékeinek piacokon való megjelenését segítették, valamint megegyeztek Svájc részvételéről néhány EU-s program, célkitűzés és politika lebonyolításában. A legtöbb ilyen szerződést 1999-ben („Bilateral I.” csomag 7 szerződéssel) valamint 2004-ben („Bilateral II.” csomag 9 szerződéssel) kötötték, és a legújabb szerződés-csoport („Bilateral III.”) jelenleg tárgyalási fázisban van.

Ebben a fejezetben bemutatunk néhányat ezek közül a szerződések közül melyeknek véleményünk szerint jelentős hatása volt/van Svájc gazdasági fejlődésére. Némelyiknek van területi összetevője is, bár az csak közvetett vagy másodlagos.

4.1.1. Kétoldalú kapcsolatok gazdasági hatásokkal

Szabad kereskedelem

Kis ország lévén, Svájc kevés természeti erőforrással és nyersanyaggal rendelkezik, így a magas hozzáadott értékű, technológiai termékek előállítására specializálódott és gazdasága, jóléte nagymértékben a külkereskedelemtől függ. Megkérdőjelezhetetlen tény, hogy az EU Svájc elsősorú gazdasági partnere. A külkereskedelmi statisztikákból megtudhatjuk, hogy 2010-

²⁵ Valójában erőteljes különbségek eredőjeként 50,3%-kal utasították el. Jelentő eltérés volt a városi és vidéki területek, illetve a francia, német és olasz nyelvterületek eredményei között.

ben az import 77,5%-a az EU-ból érkezett, míg a kivitel 59%-a került ugyanide. Mindezek felvázolják, hogy Svájc milyen mélyen kapcsolódik az Unióhoz és az egységes piachoz.

Az első kétoldalú egyezményt az akkoriban még EGK-ként működő közösséggel²⁶ 1972-ben kötötte Svájc, mely az ipari termékek és a feldolgozott mezőgazdasági termékek (csokoládé, italok, stb.) szabad kereskedelmét tette lehetővé a két partner között. Ezt 1999-ben, és 2004-ben további mezőgazdasági termékekre szóló két új szerződés egészítette ki. Ezek a kapcsolatok igen fontosak, ugyanis a svájci mezőgazdasági export kétharmada kerül az EU piacaira.

Azt is érdemes megemlíteni, hogy az 1999-es szerződés egyik nagy célja az volt, hogy csökkentse a kereskedelem technikai akadályait a fogyasztóvédelmi megfelelőségi vizsgálatok, az egészségügyi és biztonsági előírások kölcsönös elfogadása révén. Ennek megfelelően a svájci előírásoknak megfelelő termékeket EK-címke és egyéb vizsgálatok nélkül lehet behozni az EU-ba. Továbbá ez a szerződés liberalizálja a két partner között a közbeszerzések rendszerét – a WTO előírásai alapján – és érdekesség, hogy ettől fogva a Svájcban a helyi- és kantonális hatóságok felhívásait is ki kell terjeszteni a partnerség jegyében. Ezzel az uniós közbeszerzések piaca is megnyílt a svájci vállalkozások számára is.

Kutatás

A kutatás és a fejlesztés a svájci termékek kulcsfontosságú versenyelőnyei, gyakran jellemzi ezeket a termékeket magas hozzáadott technológiai értékük, a minőségükről alkotott kép, és a megbízhatóságuk. A kutatásokról szóló szerződést 1999-ben írták alá. Ennek köszönhetően Svájc részt vehet az Európai Unió 7. Kutatási Keretprogramjában (2007–2013), amely ösztönzi a hálózatosodást és a csereprogramokat az egyetemek, kutatóközpontok, intézetek, vállalkozások és egyéni kutatók között. A program előnyei a köz- és a magánszektorban igen jelentősek. A programban való svájci pénzügyi hozzájárulást a GDP arányában kell meghatározni, ami a program teljes összegének kicsit kevesebb, mint 3%-át adja. A következő, 2014–2020 közötti periódus jelenleg még előkészítés alatt van.

4.1.2. Kétoldalú kapcsolatok területi jellemzőkkel

Svájcnak az Európai Unió központjában való elhelyezkedése kulcs szerepet biztosít, mint tranzit ország, például a közlekedés, a villamos energia, és az energiapolitika tekintetében.

²⁶ Akkoriban az EGK ezt a szerződés minden EFTA tagországgal és nem csak Svájccal írta alá.

Szárazföldi közlekedés

Az e területnek jogi alapot szolgáltató kétoldalú szerződést 1999-ben írta alá a két fél. Svájcnak régóta stratégiai helye van az észak-déli kapcsolatokban, valamint összekapcsolja Németországot Észak-Olaszországgal, a Földközi- és az Adriai tengerrel (2. ábra). Ez adja az európai történelemben szimbolikus szerepét a Gotthard hágónak (mára már alagút bonyolítja a forgalmat).

Az 1990-es években Svájc ambiciózus vasúthálózat-fejlesztési politikába kezdett, melynek része volt két hosszú alagút is a hegyek lábánál, egy 35 km-es Lötschberg-nél és egy 60 km-es Gotthard-nál, mindez az országon áthaladó áruforgalom érdekében. Szembe kellett nézni az áru növekedésével együtt járó forgalomnövekedéssel és annak ökológia hatásaival, így az a szemlélet alakult ki, hogy a belépő határon a kamionokat vasúti szerelvényekre helyezték, majd az ország másik pontján levő határállomáson levették onnan. Emellett a közúton maradó teherautókra adót vetettek ki és betiltották minden 28 tonna feletti jármű közlekedését az úton úgy, hogy közben ez a határ az EU-ban 40 tonna volt.

Az 1999-es szerződéssel meg kellett oldani mindkét fél igényeinek kielégítését a teherforgalom és az áruszállítás tekintetében. A szerződéssel az EU elfogadta Svájc speciális közlekedési politikáját, azt, hogy a tehergépjárművekre kirótt adókból finanszíroznak újabb alagutakat és más infrastrukturális fejlesztéseket az Alpokban, valamint azt, hogy az ökológiai szempontok figyelembe vételével a teherforgalmat a közútról a vasútra terelik át. Cserébe Svájc vállalta, hogy a súlykorlátozást felemeli 28 tonnáról az EU-s 40 tonnás határértékre, ezzel lehetővé téve az uniós szállítójárművek Svájcon való áthaladását. Az áruszállító teherautókra kirótt svájci adókat még az Uniós tagországoknak el kell fogadnia.

Villamos energia „szállítás”

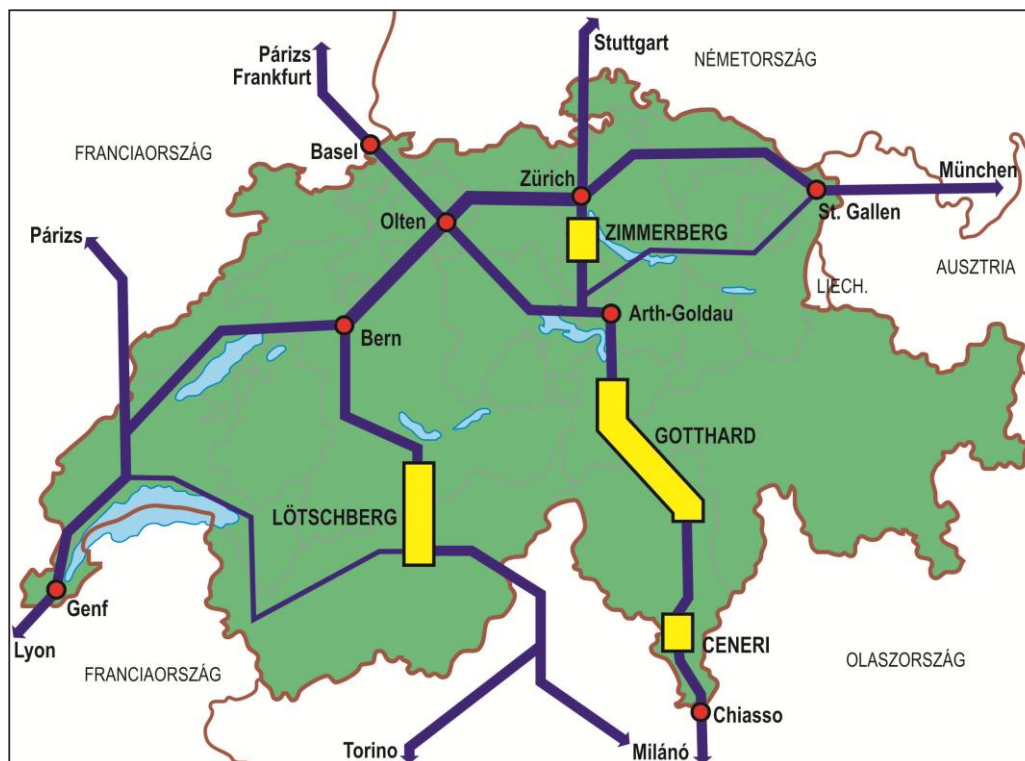
Ma nem létezhet modern gazdaság energia és villamosság nélkül. Svájc kulcsfontosságú szerepet játszik a szomszédos tagállamokba irányuló villamos energia szállításában.²⁷

A jelenleg folyamatban levő Svájc–EU tárgyalásokban (a „Bilateral III.” részeként) szerepet kap a határon átnyúló villamosenergia-hálózatok szabályozása és biztosítása is. Svájc ezeket az új kötelezettségeket úgy fogja fel, mint a szomszédos EU államok általános érdekei, cserébe a svájci energetikai, villamossági vállalatai jobb hozzáférést kapnak az uniós piacokhoz. Ez egy a „Bilateral III.” területeiből, ahol valószínűleg a megegyezés könnyen megszüle-

²⁷ Ez látványosan mutatkozott meg 2003-ban, amikor egy vihar során megrongálódott az elektromos vezeték Svájc és Olaszország között, ami jelentős áramkimaradást okozott az olasz oldalon.

tik. Ez a magyarázata annak, hogy a svájci fél erre összpontosít, ugyanis innen egy jó légkört kaphat a teljes szerződés csomag is.

2. ábra: Közlekedési folyosók Svájc és az Európai Unió között



Forrás: www.regiosuisse.ch

4.1.3. A kétoldalú kapcsolatok jelenlegi nehézségei

Az Európai Gazdasági Tér 1992-es visszautasítása óta Svájc nagyon sajátos kapcsolatokat fejlesztett ki az EU-val. Egy olyan országban, ahol az utolsó szó a polgároké, és a népszavazás az együttműködések egyetlen reális útja a kétoldalú egyezmények voltak. Azonban míg ebben a húsz évben bizonyos korlátok mutatkoztak, addig az EU 1992 óta erősödött, nagyobbá vált (12-ről 27 tagúvá) és sokkal integráltabb lett.

2012. május 23-án egy a Genfi Egyetemen zajlott konferencián Richard Jones, az EU új svájci nagykövete elismerte az eddigi értékmegosztást a két fél között, valamint jelentősnek értékelte a svájci diplomácia képességeit. Ezzel szemben kifejtette, ragaszkodik ahhoz, hogy a svájci fél részéről az EU és az egységes piac átfogó és globális megközelítésére van szükség napjainkban. Hozzátette, a svájci fél által képviselt és kiválóan alkalmazott szektorról-szektorra történő egyezmények megkötésének megközelítése láthatóan elérte határait, egyszerűen azért mert az EU részéről túl magasra értékeli az egységes piac homogenitásának kockázatait. Más szóval, ma már mindenkinek meg kell felelnie az egységes piac előírásainak,

mint például az aquis communautaire-k dinamikus megvalósulásának, ez többé már lehet választás kérdése.

Van néhány kurrens példa arra, hogy növekszik a különbség Svájc elképzeléseiben az EU-s kapcsolatok további folytatásáról és az EU nézetei között.

Kvóták újbóli bevezetése 8 EU tagállam polgárai számára²⁸

Ezzel kapcsolatban egy 1999-es kétoldalú szerződés született, mely biztosítja a személyek szabad áramlását az EU és Svájc között. A közvélemény azonban aggodalmát fejezte ki, ugyanis ez nyomást gyakorolt a bérekre, megemelte a lakhatás költségeit, így a svájci hatóságok úgy döntöttek, hogy a 1999-es megállapodás védőzáradéka (10. cikkely) alapján ideiglenesen kvótákat határoznak meg 8 közép-európai ország számára 2012. május 1-től. Május 24-i állásfoglalásában (2012/2661, RSP) az Európai Parlament elítélte a döntést és hangsúlyozta, hogy a svájci fél által alkalmazott védőzáradék nem irányozhat elő semmiféle nemzetiségi megkülönböztetést. Ezzel szemben a svájci fél felfogása szerint, ha a nemzetiségen alapuló tartós diszkrimináció tiltott a szerződés szerint, akkor az ideiglenes szankciók alkalmazása lehetséges. Tehát az ellentmondás abban van, hogy Svájc különbséget tesz az EU polgárok között nemzetiségük szerint, míg az Unió azt szeretné elérni, hogy partnere egységesen mindenki EU-polgárként ismerjen el, függetlenül attól, hogy melyik tagállamból származik.

A három EU tagállammal kötött külön költségvetési szerződések konklúziói

Ezek az ún. „Rubik-megállapodások” melyeket Svájc Németországgal, Ausztriával és Nagy-Britanniával kötött. E mögött egy egyszerű elképzelés áll: a brit, német, osztrák adófizetők – akik svájci offshore számlákon tartják vagyonukat adókikerülési célokból – helyett maga a svájci bank utal vissza az anyaországba a ki nem fizetett adók fejében összegeket úgy, hogy közben maguk az érintett alanyok adatai továbbra is titkosak maradnak. Vagyis a banktitok megtartásával fognak visszaérkezni a svájci bankokból a pénzek az anyaországokba. Brüsszelben ezeket az egyezményeket gyakran úgy látják, hogy aláássák azt a programot, hogy az EU tagállamai egységesen lépjenek fel az adóparadicsomok ellen. Persze természetes is, hogy az EU hivatalai, és hivatalnokai az egységes harcot támogatják az adócsalás ellen, mind sem az egyedi együttműködések, melyek megvédik Svájc néhány ellentmondásos sajátosságát.

²⁸ Lengyelország, Magyarország, Csehország, Szlovákia, Szlovénia, Lettország, Litvánia, Észtország

A kétoldalú kapcsolatok intézményes fejlesztése: két eltérő látásmód

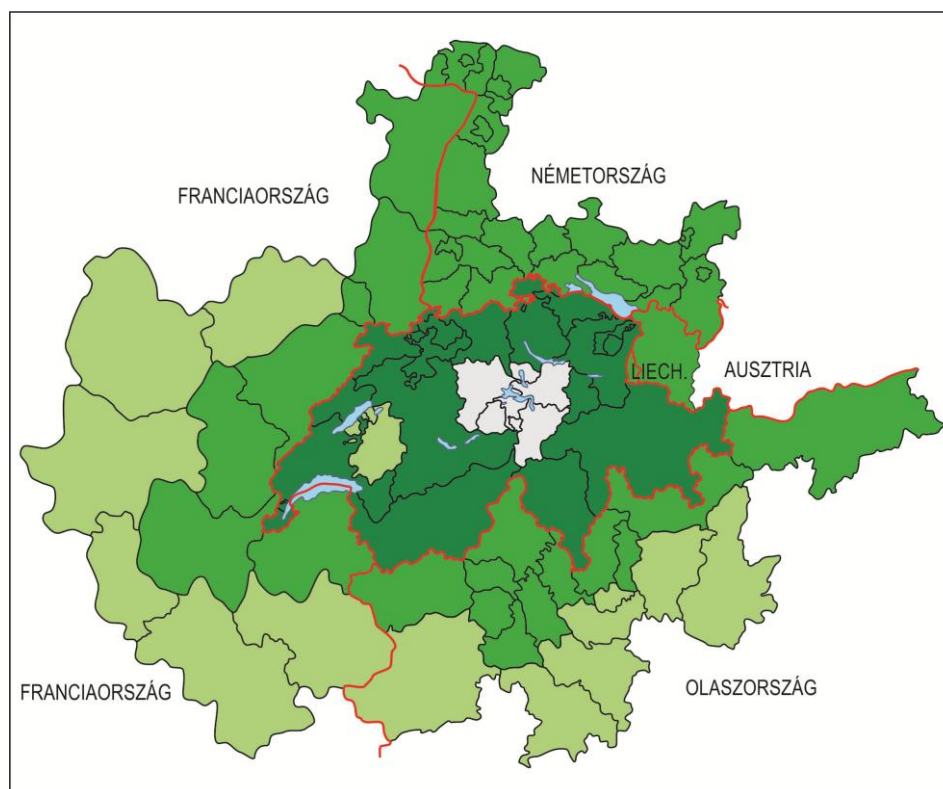
Az Unió szeretné a Svájccal kötött eddigi szektorális szerződéseket egy közös keretbe foglalni egy globális intézményi dimenzió létrehozásával és biztosítani szeretné a jobb adaptációját a jövőbeli EU-s jogszabályi fejlesztéseknek a felügyeleti és a vitarendezési mechanizmusok kapcsán. A svájci fél szerint inkább átfogó és összehangolt megközelítésnek kell nevezni a kapcsolatokat, mert az rugalmasabb egy globális intézményesült együttműködésnél, jobban tiszteltben tartja Svájc szuverenitását például az adaptáció és a vitarendezés területén. A terület kérdéseinek tisztázására 2010-ben munkacsoportot neveztek ki, de az intézményi kérdésekben tapasztalt eltérések még mindig jelentősek és hátráltatják a teljes tárgyaláscsomag előrehaladását. Például, amíg az EU szeretné elérni a korábbi szerződések automatikus hozzáigazítását az Uniós jogszabályok fejlődéséhez, addig Svájc ragaszkodik ahhoz, hogy jogászai, politikusai vitassák meg az adaptációk lehetőségeit. Az EU-t, mint egy bilaterális testületet ismerik el.

4.2. Területi decentralizációs együttműködés Svájc és az Európai Unió között

A szomszédos országokkal való decentralizált együttműködés mintegy természetes volt egy olyan többnyelvű, föderális államban, ahol az egyes államnyelveken osztozik a szomszédos országokkal, valamint ahol a kantonoknak az alkotmány autonómiát biztosít a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztésére. Az effajta együttműködés nemcsak természetes, de szükséges is Svájcnak, ami egy az Európai Unió államaival körülvevett ország.

Az INTERREG IV (2007–2013) programban Svájc igen aktív résztvevő. 26 kantonjából 20 (77%) például részt vett a maga szomszéd régióival, megyéivel, vagy tartományaival a határon átnyúló kapcsolatok építésében. Az alábbi ábra bemutatja az INTERREG A-ban résztvevő kantonokat (sötétzöld) valamint az olasz, francia, német és osztrák partnerterületeket (világoszöld). Mint látjuk 6 Svájc központi részén elhelyezkedő, külső határszakasszal nem rendelkező kanton (fehér) nem vett csak részt az INTERREG projekteken.

3. ábra: Az INTERREG A program célterületei



Forrás: www.regiosuisse.ch

4.2.1. Az Európai Unió és Svájc kombinált regionális politikája

Egy szövetségi államnak, mint Svájcnak fontos, hogy egy erős regionális politikája legyen. A jelenlegi „Új Regionális Politika” 2006-ban került elfogadásra és a 2008 és 2015 közötti időszakra koncentrál. A program fő célkitűzései szerint a pénzügyi programok segítségével el kívánják érni a kiegyensúlyozott gazdasági növekedést, a vállalkozói szellem ösztönzését, az innovációs kapacitások növekedését és a strukturális változásokhoz való jobb alkalmazkodást. A célok két speciális területre terjednek ki:

- hegyvidéki és rurális terek, amelyek a svájci területi politikának hosszú távú célterületei. ugyanis olyan speciális problémákkal kell szembenéznük, mint az összekötő infrastruktúrák hiányosságai, a kisebb gazdasági fejlődés, a turizmus, a mezőgazdaság és a kivándorlás okozta kihívások, stb.;
- az INTERREG területek, amelyek új célterületei a nemzeti regionális politikának, ugyanis erős keretet biztosítanak az intézményes együttműködéseknek az EU és Svájc területi céljainak érdekében. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy 20 kanton is jelentős szerepet játszik az INTERREG IV projekteknél.

Érdemes bemutatni azt is, hogy Svájc egy többszintű irányítást valósított meg az INTERREG programban.

Az INTERREG program háromszintű irányítása Svájcban

A föderatív szint, az Állami Gazdasági Titkárság (SECO) felelős az INTERREG programon belül létrejövő határon átnyúló együttműködésekért, de a különböző projektekben a részvétel már a kantonok hatásköre.

A szövetségi szint csak azokhoz a projektekhez járul hozzá maximálisan 50%-os részese-déssel, amelyek az „Új Regionális Politika” céljait betartják. Tehát azok a projektek, amelyek a szövetségi területi célok érdekében jönnek létre a Szövetség és a kantonok társfinanszírozá-sában valósulhatnak meg.

Elviekben mindez kiváló. Azonban sok esetben az INTERREG célok és a svájci regionális politika céljai között ellentétek húzódnak, amelyek problémák forrásai lehetnek. Például a Szövetség pénzügyileg nem támogat infrastrukturális, kulturális vagy természetvédelmi pro-jekteket, tehát ott, ahol ilyen célok vannak a kantonok finansziális forrásaira kell támaszkodni.

Éppen ezért több kanton is egy ún. INTERREG Alapot hozott létre saját költségvetésében, ami egy autonómiát biztosít arra, hogy a saját külön érdekeiknek megfelelően részt vehesse-nek olyan határon átnyúló INTERREG projektekben, melyeket a Szövetség nem támogat azért, mert kívül esnek a regionális politika céljain.

Genf Kantonban a néhány helyi sajátosságot is magába foglaló határon átnyúló együttmű-ködések finanszírozása igen intenzív a 2002-ben létrehozott INTERREG Alap segítségével²⁹. A 2008–2014 közötti 7 évre 1,47 millió € (210.000 € évente) került elkülönítésre. Tervezték azt is, hogy ellensúlyozzák az INTERREG program finanszírozásában az EU-s és a svájci fél hozzájárulásai közti növekvő szakadékot. Ez az arány 1 a 4-hez volt az INTERREG III-ban, a jelenlegi INTERREG IV-ban ez 1 a 10-hez, amely további problémákat szül.

INTERREG projektek az Unió és Svájc között

Mint tudjuk az INTERREG IV program (2007–2013) három komponensből áll: szomszéd-ság a közös határszakaszokon (A), közös határok nélküli nemzetközi (B) és regionális együttműködések (C). Svájc leginkább az A komponensben vesz részt a kantonok által, de a konföderáció szintje is részt vesz két INTERREG B területi célkitűzésben, nevezetesen az „Alpesi tér” és az „Észak–Nyugat Európa” programokban. Ha most eltekintünk a B kompo-

²⁹ Lásd még a kézikönyv „Határon átnyúló együttműködés Genf és a szomszédos Franciaország között: a szektorális együttműködéstől a globálisig” c. fejezetét.

nenstől a Szövetség és a kantonok 5 további INTERREG programban vesznek részt, ezek közül 4 az A, 1 pedig a C komponens része:

- a Jura-hegység és a Genfi tó területei Nyugat-Svájcban a szomszédos Franciaországgal: 81,6 millió € (ennek 32%-a svájci szövetségi és kantonális hozzájárulás);
- „Upper-Rhine” program Németországgal: 132,2 millió € (közel 50%-os svájci hozzájárulással)
- „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein” program Észak- és Kelet Svájc, valamint Németország, Liechtenstein és Ausztria részvételével (C): 35,1 millió € 35%-os svájci részesedéssel
- Dél-svájci területek és Olaszország közötti együttműködés: 91,7 millió €, 25%-ban svájci finanszírozással

A teljes összeg így 370,7 millió €, melynek 35,5%-a a svájci hozzájárulás (120,9 millió €), vagyis nagyságrendileg 1/3 – 2/3 a svájci és az EU-s részesedés a finanszírozásban.

A főbb témák közti forrásmegosztás (a technikai segítségnyújtás (5%) leszámításával) a következő:

- regionális tervezés, infrastrukturális, fenntartható fejlődéssel és környezetvédelemmel kapcsolatos fejlesztések – 40%;
- gazdaság, versenyképesség, innováció, szakképzés – 35%;
- életminőség, szolgáltatásnyújtás javítása – 20%.

Természetesen ez a három témakör kapcsolatban állnak egymással, ahhoz, hogy részletesebben megértsük őket, nézzük most meg programokat egymás után:

- *Együttműködés Franciaországgal* (Jura-hegység és Genfi-tó): az első helyen a területi tervezés, a közlekedés és a környezetvédelem áll (41%), amely magába foglalja a mobilitás és a természeti erőforrások jobb szervezését a globális határon átnyúló tervezés keretein belül; ezt követi a gazdaság dinamizálása (34%), melyhez tartozik egy munkahelyteremtő cross-border együttműködés, és a vállalatok közötti partnerség, a munkaerő-piaci mobilitás; végül pedig a szolgáltatások általános minőség- és elérhetőség javítása (21%).
- *Rhone menti együttműködés* („Upper-Rhine” és „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein” programok): az első programban a fenntartható fejlődés az első számú prioritás (40%), mely az energiahatékonyság előmozdítását célozza a megújuló energiák és a természeti erőforrások fenntartható felhasználásával és a tömegközlekedés támogatásával; ezt követi 28%-kal a lakhatás, a munkaerőpiac és a szakképzések kérdéskö-

re; majd a kutatási és technológiafejlesztési csomag, mely magában foglalja a turizmust is (28%). Az „Alpenrhein-Bodensee-Hochrhein” program forrásai egyenlő részben oszlanak meg a versenyképesség és innováció, valamint a fenntartható fejlődés között (47-47%).

- *Déli együttműködés (Olaszországgal):* itt az első helyen a versenyképesség áll magába foglalva az innovációt és technológiai fejlesztést, a közlekedést, a turizmust és a KKV-fejlesztést; a második helyen a közszolgáltatások jobb hozzáférhetősége és összehangolt fejlesztése áll az egészségügy, az oktatás, a kultúra és a turizmus területén (31%); mindezt a területi kohézió, a környezet és a kockázatmenedzsment jobb fenntarthatósága (26%) áll.

A kapcsolat az EU és Svájc területi politikái között ezek után feltűnő lehet. Ez egy nem túl látványos útja Svájc „europaizációjának”, amivel hozzájárul nagyon fontos EU célokhoz, ami persze nem zárja ki az ellentmondásokat, vagy a különbözőségeket. Vizsgáljuk meg ezt most röviden.

4.2.2. A fennmaradó svájci akadályok teljes beépítése az Európai Területi Kooperációs Stratégiába

Ezek az akadályok kétfélek: funkcionálisak (ide értve a a bilaterális kapcsolatok globális helyzetét) és területiek (a regionális politikai célok eltérései).

A területi politikák összehangolásának nehézségei

Láttuk a svájci és az EU-s területi célok közötti különbségeket és azok hatályát. Például a kultúra, a természeti örökség védelme és az infrastruktúra fejlesztés nem része a svájci regionális politikának, de ettől még más föderális politikáknak a részét képezik. Mindazonáltal az ezekkel kapcsolatos szövetségi INTERREG részvétel nem támogatott.

Meg kell említeni továbbá a kantonok speciális szerepét a föderatív Svájcban belül. Autonóm módon (saját költségvetésükkel) vagy a föderatív szint partnereként (kooperatív föderalizmus általi megvalósítás) vesznek részt a célok megvalósításában.

Elmondható, hogy a kantonoknak döntő szerepe van mind a svájci regionális politika keretein belül, mind pedig a külső INTERREG program keretein belül, amit alkotmányos jogaiknak köszönhetnek, melyek lehetővé teszik az együttműködésekkel más államokkal, szervezetekkel. Mindezek nagyjából kitöltik az EU-s és Svájci területi és regionális célok közötti szakadékot.

A svájci regionális politika keretében 30 földrajzi régió jogosult pénzügyi előnyökre a KKV-k fejlesztése területén (ezzel segítve a gazdasági növekedést és a munkahelyteremtést).

Ez azonban csak egy aspektusa Svájc pénzügyi jellegzetességeinek. Néhány más terület, mely nem közvetlenül kapcsolódik a területi politikához inkább ellentmondásos az Uniós globális kapcsolatokban.

Kantonális adórendszerek

Néhány kanton alkotmányos jogosítványuk alapján igen kedvező adórendszert vezetett be saját területén. Ez a kérdés, mely mély kapcsolatban áll a föderalista államberendezkedéssel hatással van az ország Európai Unióval való globális kapcsolataira is. Kérdés, hogy ez a rendszer EU-kompatibilis-e? Vajon ez egy út, hogy a szövetségi hatóságok minimalizálják felelőségüket az adócsalás elleni küzdelemben?

Miközben az EU próbálja rávenni Svájcot, hogy utóbbi is alkalmazza az 1997-ben elfogadott, a vállalatok adózásáról szóló Európai Magatartási Kódexet, addig a Bizottság 2010-es jelentésében aggodalmát fejezte ki néhány kanton adórendszere miatt. A Bizottság szerint például egyes holdingoknak lehetősége van elfogadhatatlan versenytorzításokhoz. Ez egy tipikus belső területi kérdés, amely hatással van a az EU-val meglévő globális kapcsolatokra. A Bizottság a kantonális pénzügyi rendszereket olyan rejtett állami támogatásokhoz hasonlítja, melyeket meg kell tiltani.

Ugyanígy kifogást emelt a Bizottság azzal szemben is, hogy a 2008-ban indított Új Regionális Politika által célzott periférikus területen a vállalkozások fiskális engedményeket kapnak. Az Unió szerint ez szintén versenytorzításokhoz vezet a szomszédos területek rovására.

Természetesen a háttérben itt is van egy nyomásgyakorlás Svájcra, hogy aktívabban működjön közre az adócsalás elleni küzdelemben.

4.3. Területi szolidaritás az új tagállamokkal: a Svájci Bővítési Hozzájárulás

Bár Svájc nem Uniós tagország jelentősen hozzájárul a 2004-ben és 2007-ben csatlakozó Közép-európai országok fejlődésének támogatásához, ami nagyon fontos eleme az ország és az EU közötti harmonikus kapcsolatoknak.

Az új tagállamok felé irányított szolidaritási politikát 2006 novemberében fogadta el a népszavazás (a szavazatok 53,4%-ával), aminek köszönhetően 1 milliárd CHF (megközelítőleg 830 millió €) támogatás jut el Közép-európai fejlesztési projektek finanszírozására 2012 júniusáig (a kifizetések tervezett zárása 2017. június). A következő fázis jelenleg tárgyalási szakaszban van. 2009-ben (Bulgária és Románia csatlakozása okán) egy kiegészítő összeget is jóvá kellett hagynia a Szövetségi Parlamentnek, amely szerint a két országban 257 millió CHF (215 millió €) összegű támogatás nyerhető el 2014-ig (kifizetések 2019-ig).

A Svájci Hozzájárulás az Uniós kohéziós politikához kapcsolódva a következő négy célkitűzést követi az új tagállamokban:

- *Környezet és infrastruktúra* (34% a teljes költségvetésből): ez a terület azért is viszi el az összes támogatás nagy részét, mert az itt megvalósuló projektek nagyobb összegűek a többi prioritás projektjeinél. Itt található olyan projektek, mint árvízvédelem, biodiverzitás fenntartása, megújuló energiák, energiahatékonyság, regionális fejlesztés, közösségi közlekedés, infrastruktúrafejlesztés.
- *Humán- és társadalmi fejlődés* (24%): Ez a tematikus prioritás tartalmazza a szakképzéseket, a kutatási- és oktatási programokat, egészségügyi projekteket, közösségi partnerségeket, a civil társadalom és a nem kormányzati szervek támogatását.
- *Biztonság, stabilitás és reformok* (22%): az alábbi területek tartoznak ezen terület alá: igazságügyi reformok, a korrupció és a szervezett bűnözés elleni küzdelem, határvédelem, katasztrófák kockázatának csökkentése, regionális fejlesztés.
- *A magánszektor támogatása* (12%): cél a magánszektor (KKV-k) fejlesztése, erősítése a strukturálisan gyenge területeken az exportkapacitások növelése és a környezetvédelmi, illetve társadalmi normáknak való megfelelés elősegítése által.

Földrajzi szempontból tekintve Lengyelország kapja messze a legnagyobb részt a Hozzájárulási Alapból, 48%-ot, őt követi a második helyen Magyarország a maga 13%-ával.

Az alap menedzsmentjét teljes autonómiával a svájci központi közigazgatás (SDC és SECO) látja el. Az teljes költségvetés 8%-a van elkülönítve az adminisztráció és az irányítás költségeire. 2011 év végére a 2004-ben csatlakozott 10 tagállamot tekintve a források 73%-a lett lekötve 144 projektre, míg Románia és Bulgária esetében az ideiglenesen előirányzott, illetve véglegesen elfogadott projektek a teljes keret 53%-át adták. Elvileg ezekhez a fejlesztésekhez a partnerországok is 15%-kal hozzájárulnak.

Lássunk most egy konkrét példát, hogy Magyarországon hogy lehet egy ötletből támogatott projekt. A támogatási eljárás két lépcsős: először be kell nyújtani egy rövid vázlatos projekt leírást, majd ennek támogatása után ki kell dolgozni részletesen a projektötletet.

A Magyarországra eső keret 124,2 millió CHF (nagyságrendileg 105 millió €). Ennek 67,2%-a 2011 végéig véglegesen jóváhagyott projektekre, 30,6%-a előzetesen jóváhagyott projektekre (első fázisban levő projektek) le lett kötve. A fennmaradó 2,2% mindaddig nem került allokálásra.

Magyarországon az alap főként a következő területekre koncentrál: vízellátás, árvízvédelem, kutatás, ösztöndíjak, infrastruktúra, turizmus, magánszektor, biztonság, egészségügy,

biodiverzitás. Földrajzi szempontból a gazdaságilag hátrányos helyzetű régiók kapnak prioritást.

Az árvízvédelem nagyon fontos téma, például Észak-Magyarországon, a Tisza mentén vannak olyan projektek, amelyek az ismert katasztrófális áradások hatásait kívánják csökkenteni: felújítják a vízmérő állomásokat, megfigyelő kamerákat telepítenek, javítják az előrejelző berendezéseket, könnyen és gyorsan mozgatható mobil védőgátakat szereznek be.

Egy másik példa a vízellátás, ugyanis sok esetben az infrastruktúra, a csatornahálózatok 50-60 évesek és rossz állapotúak, a csövek nagy része azbeszt-cement és öntött vas. a csőtörések száma nagy, így a karbantartási költségek is magasak. Ezen a területen négy település fogott projektbe, melynek célja a hálózatok összekapcsolása más településekkel, az azonos szintű vízellátás érdekében. A ivóvíz minőségének javítása érdekében új vízminőség ellenőrzéseket vezettek be.

Ugyancsak az alap egyik fókuszpontja a kutatások támogatása. Több különböző projekt is alapul svájci és magyar kutatóintézetek együttműködésén legfőképp az egészségügy, a környezettudomány, az energiapolitika, az információs és kommunikációs technológia, a nanotechnológia és a természettudományok területén.

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy Svájc aktív együttműködésben áll az Európai Gazdasági Tér 3 államával is (Norvégia, Izland, Liechtenstein), így multilaterális módon hozzájárul a kohéziós politikához. Bár az ország továbbra is önálló bővítési támogatásokat nyújt, ezzel szinergiákat, tudásmegosztást hoz létre, emelve a Svájci Hozzájárulás hatékonyságát.

4.4. Svájc–EU, a bonyolult kihívás, amit nem lehet elkerülni

Ebben a rövid fejezetben világossá vált, hogy az EU és Svájc kapcsolata igen bonyolult, még anélkül is, hogy Európa fejlődési folyamatának szívében tagállammá tették volna az országot. Ehelyett egy csendes utat választottak.

- A funkcionális kapcsolatok elengedhetetlenek Svájc jóléte szempontjából, de egyre nagyobb az uniós igény a globális intézményesült kapcsolatokra. Az EU és az egységes piac egyre jobban integrálódik és korlátozza Svájcot a saját útjának meghatározásában. Lehetséges, hogy mégis a bilaterális együttműködéseké a jövő, mert a többi út nem reális, de akkor egy strukturáltabb, átfogó modell felé való elmozdulás várható.
- A területi kapcsolatokra láthatóan igény van a nagyobb kohézió miatt mind az Unió részéről (INTERREG, Svájci Hozzájárulás), mind pedig a svájci Új Regionális Politika részéről. Vannak érdekes szinergiák, mint például az INTERREG teületek

beépítése az NRP-ba, vagy a Svájci Hozzájárulás kiterjesztése az új tagállamokra. Azt is érdekes látni, hogy a svájci föderalizmus létrehoz egy igen összetett játékot, melyben meghatározó szerepe van a kantonoknak a maguk alkotmányos jogaival és pénzügyi forrásaikkal. Sok esetben ezek könnyítik és gyorsítják a kapcsolatokat (INTERREG), de láthatunk ellenkező példát is (pl. fiskális autonómia), amikor a svájci rendszer kevésbé elfogadható Brüsszel számára.

Röviden összefoglalva azt mondhatjuk:

- Svájc földrajzilag központi helyzete és az Unió integrációjának fejlődése a kapcsolatokat egyre bonyolultabbá teszi (bár van próbálkozás a kapcsolatok erősebb strukturálására, Svájc megpróbál bizonyos területeken ellenállni egy rugalmas modell fennmaradása érdekében);
- ugyanakkor a svájci föderalizmus és az ország speciális helyzete megakadályozza, hogy az EU-s kapcsolataik egysíkúvá váljanak.

Egy fontos következmény, ami nem nagyon nyilvánvaló: ha követjük a svájci politikai és véleményvitákat, azok gyakran koncentrálnak a szuverenitásra, azonban egyre kevésbé lehet elválasztani a svájci fejlesztési stratégiát (akár területi, akár társadalmi gazdasági megközelítésben) az Unió fejlesztési stratégiától. Ebből a szempontból valószínűleg már túlhaladtunk a kölcsönhatásokon, a harmonizáción. Valószínűleg hamarosan belépünk a globális keretek fázisába, ami több szinten, sokkal strukturáltabb módon köti össze majd a két felet.

5. A településközi együttműködéstől a nagyvárosi kormányzásig

A tanulmány a településközi együttműködés témakörét törekszik megvilágítani annak a Svájcnak a példáján, amelyet azon államok mértékadó mintájának szokás tekinteni, melyek helyi önkormányzati rendszerüket alapvetően az elemi településekre építik. A Svájci Konföderáció ebben az államcsoportban is kivételes helyet foglal el, hiszen a közvetlen demokrácia intézményeinek egyedülálló alkalmazója Európában. Az önkormányzati demokráciát a községi szervek jelenítik meg, melyek közül meghatározó szerepe van az ún. községi gyűlésnek, amelyet a szavazásra jogosult lakosok alkotnak és a község legfőbb döntéshozó szerve. Az önkormányzat községi parlamentet létesíthet, amelynek legkevesebb 30 tagja van. Ezt a parlamentet többnyire a nagyobb önkormányzatok hozzák létre, aminek neve kantononként változik (általános tanács). Végül a svájci önkormányzati rendszerben is megtalálható a községi tanács, amely ténylegesen vezeti a községet, tervezi és koordinálja tevékenységét, s az előbbi szervekhez képest inkább az önkormányzat végrehajtó típusú szervének minősül. Ezt a képviseleti szervet az állampolgárok választják és általában 5–10 tagból áll. Egyes kantonokban a tanács saját kebeléből választja elnökét, míg más kantonokban a polgárok közvetlen választással jogosultak erre. Az elnök elnevezése pedig a legritkábban az Európában használatos „polgármester”.

Svájc föderális berendezkedésű szövetségi állam, amely 26 kantonra és 2560 községre tagolódik (OECD, 2011). A kantonok nagyfokú autonómiát birtokolnak, ami kiterjed a különféle politikák kidolgozására és megvalósításukra, köztük a regionális gazdaságpolitikáéra. Statisztikai tekintetben viszont az ország hét nagyrégióra van felosztva, amelyek Tessin és Zürich kivételével több kantont fognak át. A gyakorlatban azonban a kantonális regionális politika a kantonokon belül is meghatároz viszonylag kisméretű régiókat.

Az önkormányzatok kooperációja nyilvánvalóan számos közszolgáltatási területen él a svájci helyhatóságok körében, azonban témánk szempontjából a fejlesztési típusú együttműködések bírnak kiemelkedő jelentőséggel. Ezek kereteit egyfelől a 2001-ben meghirdetett Agglomerációs politika, másfelől az 2008 óta létező Új regionális politika (Neue Regionalpolitik, továbbiakban NRP) formalizálja. A régiók kialakításának indoka, hogy a kantonok nem felelnek meg a funkcionális tereknek, amelyben a gazdasági és társadalmi tevékenységek folynak. A korábban főként az infrastruktúrafejlesztésre építő regionális politikát fölváltotta a regionális innovációs kapacitások növelését célzó új irányzat. Ennek három pillére jelenik meg, úgymint a stratégiai regionális fejlesztési programok közvetlen támogatása, az ágazati politikákkal való erőteljesebb koordináció, továbbá a más kiegészítő politikai

eszközök alkalmazása. Lényeges kiemelni az Agglomerációs politikának és az NRP kapcsolatának megértéséhez, hogy az utóbbi kizárólag a vidéki térségekre és a hegyvidékekre vonatkozik, ebből következően az urbánus régiók kizárólag az Agglomerációs politikához rendelt forrásokból számíthatnak támogatásra. Noha illetékességi területeikben helyenként átmetszi egymást a két politika, egymástól határozottan el vannak választva, ami kizárja, hogy az urbánus, rurális és köztes vagy átmeneti régiók mind erőteljesebb összekapcsolódásából fakadó előnyöket ki lehessen aknázni. A két politika-terület viszonyát kritikával illetik, mivel az akadályokat állít az intézményes és politikai fragmentáltság csökkentése elé, mi több nem ad lehetőséget a policentrikus régiók, illetve az urbánus és rurális térségek kapcsolatainak rendezésére. Nehezíti a helyzetet a kantonok és települési önkormányzatok autonómiájának magas foka. Hozzáértők azt várnák, hogy a kétféle politika komplementer kapcsolatban legyen egymással, de erre nincs lehetőség. Például az NRP nem biztosít gazdasági támogatást a Bernben működő négy kiemelkedő klaszter számára, noha azoknak a hálózatoknak egyes részei a vidéki térségek fejlődését segítik.

Svájcban tehát létrejöttek a kantonok határait átívelő funkcionális régiók a legfontosabb városi központok körül. A gazdasági térfolyamatok több helyen a külső államhatárt is átlépik, ily módon e tények hatással vannak a kantonok regionális politikai intézkedéseire is. Bár vizsgálati tárgyunk a helyi önkormányzatok együttműködése, mégis meg kell jegyezni, hogy a funkcionális régiók kezelésének főszereplői az erős státusszal rendelkező kantonok, melyek méretüket tekintve kicsik. Helyenként olyannyira, hogy a közszolgáltatások hatékony biztosítása sem megoldható egyedülállóságukban. Ezért a kantonális horizontális kooperáció intenzívebb, mint más föderatív államokban, aminek megvannak a sajátos intézményei, mint az interkantonális konferenciák, az interkantonális konkordátumok és a határon átnyúló együttműködés. Az utóbbi kiterjed a gazdaságfejlesztésre is (OECD, 2012).

5.1. A horizontális és vertikális együttműködés együttese

Európa fejlett városhálózattal rendelkező területein a városok szétterjedése (sprawl) ellen nagy küzdelem folyik, ami környezeti, társadalmi szempontból többnyire negatívan értékelődik (Suvák, 2012). A szétterjedés fizikai változásokban és a területigénybevétel megemelkedésében jelentkezik, mögötte azonban többnyire gazdasági folyamatokat lehet kitapintani. A fejlesztési stratégiák kidolgozása, azzal a céllal, hogy az urban sprawl-t menedzselni lehessen, igazán nagy kihívást jelent Svájcban is. Az urbánus stratégiák (urban containment strategy) széles körben ismert területhasználati tervezési eszközt képviselnek, amelyek korlátozzák vagy tiltják a települések növekedését egy bizonyos határon túl (Gennaio, 2008). A tervezés,

illetve a különféle tertvtípusok pedig kiemelt jelentőségű eszközt szolgáltatják mind Svájc Agglomerációs politikájának, mind pedig regionális politikájának.

A svájci tervezési politika céljait Svájc Föderális Alkotmánya, a területi tervezési szövetségi törvény, annak végrehajtási rendelete, valamint a területrendezés alapvonalairól szóló dokumentum határozza meg. A területi tervezési jog további szabályozási kérdései kantonális hatáskörbe tartoznak. A tervezési politika operatív elemeit és a megállapított célok eléréséhez szükséges eszközök realizálását szolgálják a „föderális általános koncepciók”, a „kantonális strukturális tervek” és az önkormányzatok területhasználati tervei. A kantonális strukturális tervek (Kantonale Richtpläne) kötelező erejűek az önkormányzatokra nézve. Ezek jelölik ki a kanton területi fejlődésének kívánatos kereteit. A kanton határozza meg, mely területek azonosítandók a mezőgazdasági, rekreációs használatra és melyek azok, amelyek védendők. A strukturális tervek információt szolgáltatnak a fejlesztéspolitikáról és valamennyi specifikus területhasználati típusra vonatkozóan (beépítési területek, úthálózat és középületek). A kantonok ezen célok kijelölése során figyelembe veszik a szövetségi állam terveit, a szomszédos kantonok strukturális terveit és a regionális fejlesztési koncepciókat. A kantonok strukturális terveit a Föderális Tanács (Federal Council) hagyja jóvá. A kantonális hatóság által elfogadott tervek kötik az önkormányzatokat. Az önkormányzati területhasználati tervek (Zonenpläne) határozzák meg a beépítési területeket (Bauzonen), a mezőgazdasági zónákat (non-building-zones) és a védelem alá tartozó zónákat (Schutzzonen), valamint az önkormányzat területén lévő minden speciális használatú területet. A helyhatóságok kötelezettsége egy olyan program elfogadása, amely a teljes építési területet, továbbá a közcélú építményeket megközelíthetővé (accessible) teszi. A területhasználati tervek mindenki számára kötelezőek. Az építésre vonatkozó engedély akkor adható ki, ha az építmény megfelel az övezet használati szabályainak és a telek megközelíthető. További feltételeket a kantonális és föderális jog határozhat meg.

A tervezési politikáért viselt felelősség megoszlik a föderális, kantonális és önkormányzati szint között. A kanton gondoskodik a föderális szabályozás végrehajtásáról. A kanton hatósággal értékeli az önkormányzatok területhasználati terveinek az illeszkedését a kanton strukturális tervéhez és jóváhagyja azok felülvizsgálatát. Ugyancsak *a kanton kompetenciájába tartozik az egyedi építmények engedélyezése, továbbá értékelésük környezetvédelmi, illetve fenntarthatósági szempontból*. A kanton önkormányzata jelöli ki a területi tervezésért felelős részleget (Cantonal office for spatial planning). A kantonális területi tervezési jog kantononként meglehetősen különböző, de általánosságban az önkormányzatok felelősek a közvélemény informálásáért a tervezés folyamatában és ők kötelesek gondoskodni a közösségi részvételről a tervezési eljárás során. Maga a kanton pedig a döntéshozási eljárást szabályozza

(Raumplanungsgesetz, VLP 2008). Jellemzően minden kanton a helyhatóságokra delegálja a területhasználati tervezést, a megközelíthetőségi tervek és a helyi építési szabályok megalkotását.

A Svájci Föderális Területi Tervezési Hivatal jelenlegi agglomerációs politikája ösztönzi a horizontális együttműködést az agglomerációkban, különösképpen a hatékony várostervezés megvalósítása céljából. Ezért a hivatal pénzügyileg támogatja azon önkormányzatok közös tervezési projektjeinek fejlesztését és tervezési tevékenysége koordinációját, amelyek agglomerációt alkotnak, avagy agglomerációvá válásukat tervezik. A tervezési politikában először az 1980-as években bekövetkezett váltást az magyarázta, hogy az urbánus térségeket érintő változások már nem egyes önkormányzatokra, hanem régiókra vonatkoztak. Éppen ezért a föderális hatóság támogatta a városok, városi térségek, kantonok és föderális hatóságok közötti együttműködést és kommunikációt. A döntő lépést ebben a vonatkozásban az jelentette, hogy finansziális kooperáció jött létre az önkormányzatok és kantonok között. Azután új agglomerációs fejlesztési programok kidolgozására került sor a különböző régiókban, hiszen napjaink sok tervezési problémája régiókat vagy agglomerációkat érint, következésképp az elszigetelt megközelítés hátráltatja a hatékonyságot.

Az alapprobléma az, hogy az individuális önkormányzatok egyedileg kísérelik meg új ipar letelepítése és munkahelyek vonzása érdekében szabad területek rendelkezésre bocsátását, s hasonlóan területek biztosítását lakásépítéshez, iskolák és szabadidős létesítmények megépítéséhez. Ugyanis céljukat ezen az úton tudják elérni, azaz az adóbevételek növelését, miáltal kiegyensúlyozottá tudják tenni a község pénzügyi helyzetét. Az önkormányzat ilyen esetben elszigetelt egységként kezeli saját területét, hiszen gyarapítani kívánja saját lakosságszámát. Az említett tényezők gyakran konfliktusba kerülnek egymással, mivel az önkormányzat területe korlátozott. Ráadásul hatásuként a szomszédos önkormányzatok is versenytársaivá válnak egymásnak. A legnagyobb konfliktus az adóbevételek maximalizálásának célja és a beépített területek növekedésének megállítása között szokott feszülni.

Érdemes utalni arra, hogy Svájc, mely Magyarországgal azonos nagyságrendet képviselő ország, s hozzánk hasonlóan európai léptékű nagyvárosai nincsenek, mégis 2001-ben agglomerációs politika meghirdetésével válaszolt a globális gazdasági kihívásokra. A kormányzat felismerte, hogy Svájc legjelentősebb városait hálózatos együttműködésbe kell szervezni ahhoz, hogy attraktívvá váljanak a nemzetközi gazdaság számára. Ennek módját az európai városhálózat szerves részévé válásban fogalmazta meg, amit elsősorban *Zürich*, *Genf* és *Bázel* helyzetbe hozásával kívánt elérni. A cél Genf és Bázel esetében a határon átnyúló együttműködés eszközén keresztül tud teljesülni. Az agglomerációs politika a kis- és középvárosok

feladatául a nagyvárosoktól érkező fejlesztési impulzusok fogadását definiálta, amihez hálózatba szervezésük nélkülözhetetlen, lényege szerint a hasznok és terhek horizontális kiegyenlítését jelenti. Az állami politika (*Grundzüge der Raumordnung Schweiz*, 1996) a végrehajtás eszközeként határozta meg az együttműködési térségekben egyrészt az infrastruktúra és a telekommunikáció területi hálózatainak kiépítését, másrészt az oktatás, képzés és szakképzés, továbbá az orvostudomány csúcsteljesítményre képes intézményeinek a fejlesztését, a gazdaságfejlesztést szolgáló infrastruktúrának és szolgáltatásoknak a megteremtését, valamint a kultúra ápolását. Svájc városhálózatáról az állami politika kimondta, hogy az államhatáron átnyúlóan kell hálózatosodnia és az európai városhálózat integrált részévé kívánatos válnia. Az indoklás szerint Svájcnak Európában betöltött gazdasági, tudományos és kulturális pozíciója ugyanis ennek függvényében alakul (Flückiger – Koll – Schretzenmayr, 2000).

Svájc szembenézett kisméretű önkormányzati rendszerével, amely a nemzeti jelentőségűvé nyilvánított agglomerációkon belül is jellemző, s agglomerációs politikája fő irányává tette a föderatív államberendezkedésből adódó vertikális együttműködést és a horizontális kooperáció erősítését (Tobler, 2002). Előfeltételének megteremtését, az agglomerációk közlekedésének fejlesztését az államszövetség vállalta magára, majd arra építve államilag támogatott innovatív modellprojekteket indított az agglomerációk fejlesztésére, ami az együttműködések alulról építkezését és közös projektek megvalósítását segítette. A program keretei között mind a tíz kiválasztott agglomerációs együttműködési intézmény (Zürich, Bern, Delémont, Luzern, Lausanne, Aarua-Oltenés és Zofingen, St. Gallen stb.) elfogadta új fejlesztési stratégiáját és egy közös jövőkép mentén dolgozott a „településhatárok feloldásán”.

Jól érzékelhető a fejlesztési irányból, hogy a nagyvárosi térségek kooperációjának kérdésköre milyen széles szemléleti bázisra támaszkodik, intézményesítése pedig ma már nem egyszerűen közigazgatás-szervezési kérdés, hanem sokkal inkább a fejlesztéspolitikának és a várospolitikának a része. Ezért lényeges, hogy nemzeti programba illeszkedjék és az állam többféle ágazat eszközeivel maga is segítse az agglomerációk együttműködését, továbbá ösztönözze a közös fejlesztési stratégiák megalkotását, majd pénzügyileg támogassa kivitelezésüket. A nagyvárosi térségek fejlődése nemzeti jelentőségű, úgy is fogalmazhatunk, hogy versenyképességi elemét alkotja a gazdaságnak.

Svájc agglomerációs politikája egy másik nézőpontból is megközelíthető, minthogy az ország erőteljesen urbanizált, viszont nagyvárosi térségei fragmentáltak, így szükségszerű volt e térségek kormányzási kapacitásainak növelése. A többszintű kormányzás kérdése Svájc tekintetében speciálisan merül föl, mert a föderatív struktúrához kapcsolódik. Ha Svájc egyik nemzetközi jelentőségű agglomerációját, a bázelit tekintjük, akkor látható, hogy az tárgya lett az

Agglomerációs politikának és modellprojektként működik. A modellprojekteket a Területi Tervezésért Felelős Föderális Hivatal (ARE) és a Gazdaságért Felelős Államtitkárság ösztönzi, aminek prioritása az agglomerációkon belüli kooperáció erősítése. A modellprojektek célja az agglomeráció fejlesztési stratégiájának kidolgozása és közös projekteken keresztüli megvalósítása. A vertikális együttműködéshez még 2001-ben megalapította a konföderáció a Tripartit Agglomerációs Konferenciát (TAK), melynek tagja a szövetségi állam, a kantonok, a városok és községek. E szerv feladatul kapta valamennyi, az agglomerációkkal érintett tevékenység koordinálását a partnerek között, s magának az agglomerációs politikának a kimunkálását. A szövetségi állam részvétele biztosítja a föderális tématerületekre fölállított ágazatközi koordinációs csoport bevonását a munkába (Bundesrat, 2001).

A Bázeli agglomeráció keretei között tényszerűen horizontálisan együttműködnek az önkormányzatok, vertikálisan pedig a szövetségi, a kantonális szint és az agglomeráció kooperál egymással Bazel agglomerációja államhatárokon átnyúló teret alkot, amelyhez mindösszesen 127 község tartozik. Közülük 53 önkormányzat található francia területen, Dél-Elsaß-ban és a Németországhoz tartozó Dél-Badenben, míg 74 svájci község megoszlik Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Solothurn és Aargau kantonjai között. Az agglomerációs együttműködésnek érzékelhetően két erős mozgatórugója van, egyik az az Infrastrukturális Alap, amely 2008 óta föderális szintről biztosítja a különféle közlekedési és települési fejlesztési projektek társfinanszírozását. A másik az ún. Agglomerációs program, amely tervezési eszköz és ágazatokat, valamint közigazgatási egységeket összekapcsoló koordinációt teremt az agglomeráció közös ügyei számára.

Várakozásunkkal ellentétben az agglomerációt átfogó módon intézményesítő politikai szervet nem találunk a szervezeti felépítésben. A kooperáció működtetését egy újonnan felállított hivatal biztosítja, ami tulajdonképpen az agglomerációs program végrehajtására rendelt (Geschäftsstelle Agglomerationsprogramm Basel). Ezen kívül gondoskodnia kell a fejlesztési program továbbfejlesztéséről és második generációjának kimunkálásáról, s e szerv jogosult képviselni az agglomerációt a szövetségi szervekkel szemben. Valójában az állam a szövetségi kompetenciákon keresztül szorításában tartja a határon átnyúló nagyvárosi együttműködések. Ez nem jelent beavatkozást, de közvetlen állami jelenlétet az együttműködések vonatkozásában igen. Tagadhatatlan, hogy a nemzeti politika és az intézményi megoldások minimalizálni törekszenek azokat a szervezetbeli és jogi különbségeket, amelyek a kooperációkban résztvevő országok és szerveik között fennállnak (Sohn – Reitel – Walther, 2009). Tulajdonképpen ez sem csekély feladat.

5.2. A koordinációtól az integrációig vezető út a Genfi agglomeráció keretei között

Genf kantonnak 45 helyi önkormányzata van, melyeket az általános közigazgatási reformtendenciáknak megfelelően folyamatosan igyekeznek egyesíteni. Ebben a kantonban nagyon szűk az önkormányzatok kompetenciája, leginkább az állampolgárok életét szervező feladataik vannak, ezért a kanton integrálja és teljes jogkörben képviseli őket a Genfi agglomerációt érintő együttműködésekben. Azaz ebben a kantonban az önkormányzatok közvetlenül nem jelennek meg partnerként az agglomeráció szintjén. A Szövetségi Alkotmány értelmében a határon átnyúló együttműködés feladata a kantonhoz van telepítve, minthogy – a szövetség adta felhatalmazás keretei között – a kanton jogosult más államokkal szerződést kötni. Genf kanton ebből eredő szakfeladatait és koordinációs teendőit Genf Állam Külügyekért Felelős Hivatala látja el (Schmitt, 2012).

Genf város mindössze félmillió lakost számlál és funkcionális városi térségének lakosság-száma kb. háromszázezer, ezzel egyike a legkisebb világvárosoknak (Sohn – Reitel – Walther, 2009). Azonban azáltal, hogy nagyszámú nemzetközi szervezet székhelye, különféle bíróságoknak, multinacionális vállalatoknak és pénzügyi intézményeknek ad otthont, s a nemzetközi nyersanyag-kereskedelem fordítókorongja, nagyságrendjénél jelentősebb szerepet tölt be a nemzetközi városhálózatban, azaz rendelkezik mindazon adottságokkal, amelyek egy metropolisztérség lényegéhez tartoznak. Egyrészt kiváló adottságai, másrészt erős gazdaságösztönző politikája már régóta erőteljes vonzást gyakorol a befektetőkre. Ennek következményeként Genf lakossága és gazdasága egyaránt a svájci és európai átlag felett növekszik. Genfnek azonban régóta meghatározó problémát okoz területének szűkössége, amit kifejez, hogy az elmúlt évtizedekben határai túlnőttek Genf kanton határain is, és átnyúlnak Waadt kantonba, valamint a szomszédos Franciaországba. Ez a jelenség megtetéződött azzal, hogy a városi szétterjedés kontroll nélkül zajlott le, ami az emberek életkörülményeire, a környezetre és a közlekedésre egyaránt negatívan hatott.

Nyilvánvaló, hogy Genf agglomerációjában a közigazgatási széttöredezetttség, azaz számtalan önkormányzat politikai határai nehezítik a koordinált területfejlesztést. A kialakult helyzet igényli nemcsak az önkormányzatok közötti, hanem a kantonok, a departmentek közötti együttműködést, sőt a kooperáció internacionális aspektusát is. A kiinduló helyzet azért is különös, mert a Svájc és Franciaország közötti mintegy száz kilométer hosszú államhatár, amely az állami szuverenitást tekintve kettévágja az agglomerációt, egyúttal Svájcot az EU-tól elválasztó határ. Éppen ezért tűzték célul az érintettek a területfejlesztés szolidáris formái-

nak követését (Konzultáció Robert Borrel-lel), ami egy olyan folyamatot jelent, amelynek végeredménye akár geopolitikai változást is feltételezhet.

Genf város kezdetől fogva sajátos helyzetben volt, igen korlátozott hatalmat birtokolt, így a kanton javára írható centralizáció mozgatója volt annak a folyamatnak, amelynek eredményeként egy dinamikus modernizációs és infrastruktúra politika zajlott le az agglomerációban. A kanton az 1970-es években erőteljes lakásépítési programot hajtott végre, évente hatezer lakást épített a gazdasági növekedés követelményeire reagálva. Következményeként már 1973-ban sor került a határon átnyúló együttműködés első lépéseinek megtételére, Genf kanton és a határos francia departementek megállapodást kötöttek az adók átadásáról, azaz a kanton által beszedett jövedelemadó egy részét visszajuttatta és máig visszajuttatja a francia önkormányzatoknak. A határon átlépő migráció, mely jelenleg napi 550 ezer határátlépést eredményez munkába járási céllal, nagyon hamar kezelendő problémákat gerjesztett a különféle hatóságok közötti viszonyban.

Később Genfnek megváltozott a területhasználati tervezésre vonatkozó elképzelése és a lakásépítéseket Genf városába koncentrálták, miáltal a beépített területek sűrűsége emelkedett, viszont a megépített lakások száma meredeken csökkent. Az utóbbi szám 2008-ban már alig haladta meg az ezer lakást. Ezzel szemben 2005 és 2008 között 29 ezer új munkahelyet teremtettek Genfben, ami hihetetlen feszültségeket generált. Egyrészt az ingatlanárak az egekben szöktek, másrészt a lakásépítési nyomás a Genf kantonon kívüli területekre nehezedett, amelyek nem voltak erre felkészülve, továbbá az újonnan növekvő területekről kezelhetetlen ingázás indult el Genfbe. Egyszerűen szólva Franciaországba települtek le a munkavállalók, ahonnan a két ország közötti tömegközlekedés kiépíttelensége miatt személyautókon bonyolódik a napi ingavándor-forgalom nagyobb része. Az ingatlanárak francia oldalon is egyre emelkedtek és az egyszerű emberek számára megfizethetlenné váltak, miközben a munkahelyek kizárólag az agglomeráció központjában létesültek, s a munkavállalók mindinkább annak perifériájára szorulnak. A szegregáció is felütötte a fejét, hiszen azok a francia önkormányzatok, amelyek a legtöbb infrastruktúrával és közszolgáltatással látják el az ingázó lakosságot és a legkevesebb bevételre számíthatnak, társadalmi szempontból is más képet mutatnak, mint a folyamat haszonélvezőit jelentő gazdag elővárosi önkormányzatok, valamint Nyon kanton Genf közelében.

Tehát jól látható, hogy a gazdasági-foglalkoztatási viszonyok hatására a Genfi agglomeráció területén rendkívül heterogén téregységek találhatók, amelyek eltérő normák, közigazgatási és kulturális feltételek közepette működnek. A fragmentáltság keretei között született meg a Franciaország–Waadt–Genf agglomeráció, melynek alapkérdése, hogy miként fűzhetők

össze az alapul szolgáló téregységek a közös irányítás és közös érdekű ügyek harmonizációja céljával, továbbá hogyan lehet közöttük az egyensúlyt kialakítani?

Az érintettek véleménye szerint az együttműködés intézményesítésének útja igen nehéz volt és nagyfokú bizalmatlanság jellemezte. Az együttműködőknek rá kellett jönniük, noha ugyanazt a nyelvet beszélik a határ két oldalán, mégis a szavak mást jelentenek egyik és másik oldalon. Az érintettel elégedettek az elért eredményekkel, de az agglomeráció csúcsszerveként egy közös tanács felállítása, melyben a svájci és francia partnerszervezetek egyaránt képviseltetnék magukat, máig nem tudott megvalósulni. Bár a központi szervek támogatják az együttműködést, az nem szolgáltat elegendő alapot ahhoz, hogy egy csúcsszerv létrejöhessen az agglomeráció kormányzására. Miután a létrejött szituáció összességében a lakosság életminőségére is negatívan hatott, halaszthatatlanná vált a közös cselekvés kereteinek megtalálását. Ennek érdekében operatív módon a helyi közösségek definiálták az együttműködés területeit és törekedtek arra, hogy közös életteret építsenek föl a funkcionális várostérségben. A vitás kérdések rendezésére közös platformot létesítettek, amelyet a politikai határok nem érintenek. Az együttműködés kezdettől fogva egy bizalmi szerződésen alapul (Konzultáció Robert Borrel-lel).

5.3. Az ágazati kooperációtól a globális kapcsolatokig vezető út a genfi agglomerációban

Eurorégiókkal és határ menti együttműködésekkel kapcsolatos decentralizációs tapasztalatok szép számban rendelkezésre állnak Európában. A két, vagy több ország közötti kölcsönös kapcsolatok alapvetően járulnak hozzá az európai külső és belső integrációhoz, az államhatárok negatív hatásainak csökkentéséhez, a különböző országok lakosságainak kapcsolatépítéséhez. Magyarországnak is megvannak a saját tapasztalatai e téren, Pécs például már régóta elkötelezett az 1998 novemberében Horvátországgal (Eszék) és Bosznia-Hercegovinával létrehozott Duna–Dráva–Száva Eurorégió iránt, amely fontos eleme a tervezett, Balti-tengert és az Adriát összekötő európai Vc. korridornak.

A határon átívelő kapcsolatok intézményesült formái már igen korán, az 1960-as, 1970-es években kialakultak Svájcban. Az egyik ilyen fontos együttműködés a Bazel környéki, mely Németországgal és Franciaországgal kapcsolt össze svájci területeket, egy másik jó példa pedig a Genf környéki svájci–francia kooperáció. A jelenlegi tanulmány fő célja ez utóbbi határon átnyúló regionális együttműködés bemutatása, kitérve a kezdeti nehézségekre, a problémák megoldási módozataira és az együttműködés más folyamataira az elmúlt évtizedeket tekintve.

5.3.1. A Genf környéki svájci-francia határ menti együttműködés alapvető jellemzői

Ahhoz, hogy elemezni tudjuk egy határokon átívelő együttműködés dinamizáló és akadályozó tényezőit először meg kell határoznunk két fontos faktort. Az első a belső-külső dimenziókon alapul. Mi az, ami belső, az adott régió belülről érkező jellemző, illetve mik a külső környezeti elemek, melyek a két ország (Franciaország és Svájc) különbözőségéből, illetve az európai háttérből fakadnak (EU-tag, nem EU-tag)? A másik tényező inkább minőségi jellemző, a „megkönnyít/gátol” dimenzió elemeit tartalmazza, vagyis sorra kell venni azokat az elemeket, amelyek a határon átnyúló együttműködés irányába hatnak, de legalábbis támogatják azt, valamint azokat az elemeket, amelyek az együttműködés legfőbb akadályai. Utóbbiak csökkentésére, eliminálására vannak próbálkozások több-kevesebb sikerrel.

Ha a két fent jelzett faktort keresztezzük, a következő négy kategóriához jutunk:

- *Belső támogató tényezők:* a határ menti régió endogén jellemzői, melyek az együttműködést segítik és a főbb eredményeket megmagyarázzák;
- *Belső gátló tényezők:* azon endogén elemek, melyek az együttműködési nehézségek, kudarcok, késedelmek eredői;
- *Külső támogató tényezők:* azon nemzeti szintű, illetve európai elemek, amelyek előnyben részesítik az együttműködést, felgyorsítják a pozitív fejlődést;
- *Külső gátló tényezők:* azon nemzeti (francia és svájci), valamint európai szintű tényezők, melyek problémákat, akadályokat eredményeznek az együttműködés előrehaladásában.

Nézzük meg most milyen konkrét elemekkel találkozunk a Genf környéki svájci–francia együttműködés esetében.

5.3.1.1. Az együttműködést támogató belső tényezők

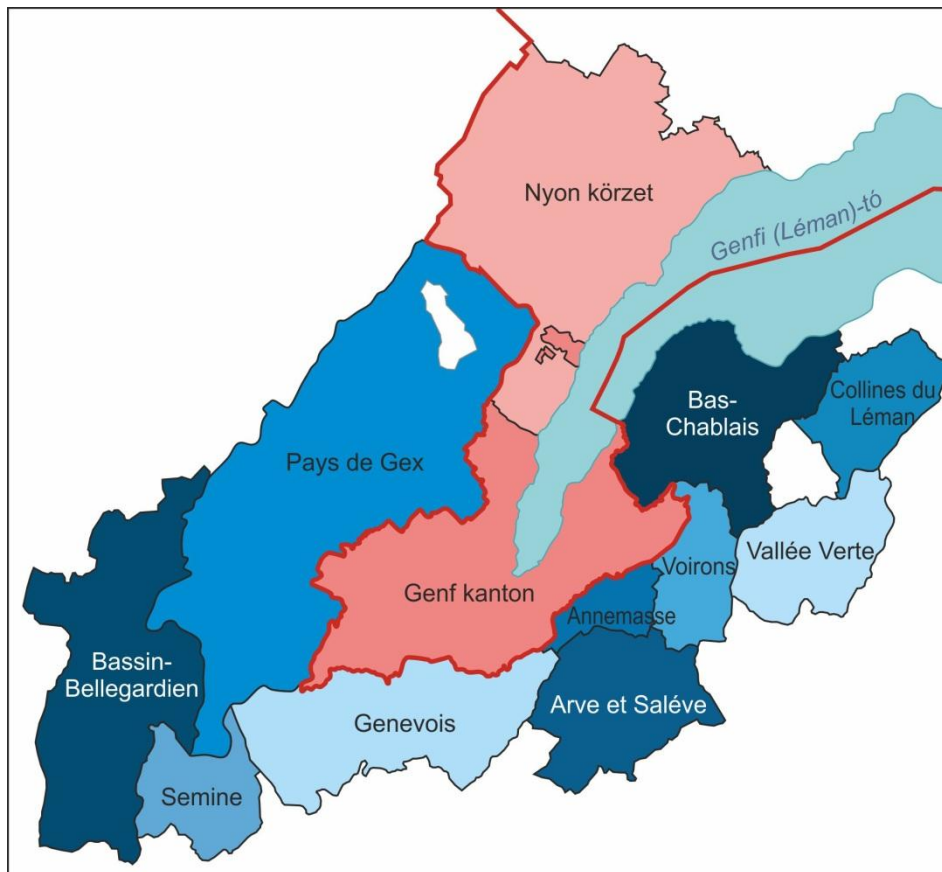
Kulturális homogenitás

Ugyan az érintett régiót átszeli az államhatár, kulturális tekintetben Genf valóban egy határon átnyúló régió. A nyelv mindkét oldalon azonos, maga a lakosság életvitele is határon átívelő jellegű. Erre egy példát mutatunk be: Genf központjától mindössze 5 km-re található a Salève hegy (a városból szabad szemmel is látható), amely ugyan Franciaország területén van, azonban ez mit sem számít, a hely tradicionális hétvégi kirándulóhelye a genfi családoknak. Emellett pedig a francia oldalon élőknek megvan az a szokása, hogy Genfben járnak szórakozni, moziba, különböző kulturális programokra, ugyanis mindezek szélesebb választékban vannak jelen Genfben a város nemzetközi szerepe miatt.

Az is tény ugyanakkor, hogy volt egy kulturális tényező, amely kezdetben a két népesség, az 1815-ig önálló Genf és Franciaország lakosságának együttműködését akadályozta, ez pedig nem más, mint a vallás (protestáns Genf és katolikus Franciaország). Az elmúlt két évszázadban ez az ellentmondás végül megszűnt, mára már Genfben is, mintegy fele-fele arányban élnek a két vallás hívei.

Az együttműködést segítő további tényező Genf kanton Svájcban belüli periférikus elhelyezkedése is. A kantonnak mindössze 4 km-nyi határszakasza van Svájcban belül (Vaud kantonnal), míg közel 110 km-es szakaszon határos Franciaországgal (4. ábra).

4. ábra: A Genfi határon átnyúló régió:
Genf Kanton, Nyon Körzet és a szomszédos francia településtársulások



Forrás: www.projet-agglo.org

Területi kiegészítés

E határon átnyúló régió egy jól strukturált centrum-periféria jelleget ölt, melyben Genf városa a központi mag, a szomszédos francia területek Genf Kanton többi részével, valamint a Vaud Kantonhoz tartozó Nyon-körzettel pedig a periférikus háttérterületet alkotják. Ez már egy régóta fennálló, s a mai napig is nyilvánvaló helyzet. A csomóponti gazdaságmodellek relevanciája ebben a régióban megkérdőjelezhetetlen. Területi struktúráját tekintve a központi mag Genf, a

második szint az urbánus, városias környezete, a harmadik szint pedig a vidéki területek. Ezek együtt egy sűrű hálózatot alkotnak, nagymértékben figyelmen kívül hagyva az államhatár által megszabott politikai, adminisztratív felosztásokat.

Az évek során a térség lakossága hozzászokott az együttéléshez, az egymással való „keveredéshez”. Ezt a folyamatot a fizikai korlátok csekély jelenléte is segítette: a térségben húzódó hegyek nem túl magasak és messzebb helyezkednek el az államhatártól, így az a sík tájon szinte észre sem vehető. Igaz, hogy szintén francia–svájci határ húzódik meg a tó közepén is, de ez sem szignifikáns hatású, hiszen Genf város épp a tó déli csücskében helyezkedik el.

Gazdaságilag Genf kanton fejlődő és munkahelyteremtő térség, másrészt viszont túl kicsi (280 km²) ahhoz, hogy biztosítsa a gazdasági szükségleteihez megfelelő munkaerőt (így becsült vonzáskörzete nagyságrendileg 2000 km²). Sőt a kantonális terület nagyobb része a kanton törvényei által természeti, illetőleg építészeti védelem alatt állnak, így nem beépíthetők. Emiatt az ellátó területet ki kellett terjeszteni a szomszédos francia térségre, s a szintén szomszédos Vaud Kantonra. Természetesen, a másik oldalról nézve, a szomszédos, periférián levő területeknek is szüksége van Genf munkahelyteremtő képességére saját gazdasági előrehaladásuk okán. Így Genf régiója túlterjedt a kantonális határain (Vaud Kanton irányába), sőt a szövetségi határain is (Franciaország felé), s az így létrejövő gazdasági régió olyan relevanciát szerzett magának az évek során, hogy azt mára senki nem kérdőjelezi meg. Bizonyos mértékig kijelenthetjük, hogy a határon átnyúló intézmények 1973 óta tartó fejlődése a gazdasági-társadalmi folyamatok közötti különbségek kérdéseire (fő kohéziós faktor) keresi a választ, de természetesen nem tekinthet el a jogi-politikai struktúráktól, a határ kérdéseitől sem.

5.3.1.2. Az együttműködés ellen ható belső tényezők

Az e kategóriába tartozó faktorok már nehezebben beazonosíthatóak. A határ menti régióon belül találhatunk immateriális és anyagi gátakat, amelyek korlátozzák az integrációs potenciált.

Populista nyomás alatt álló, elit-vezérelt folyamat

A korábban említett kategóriák mindegyikét idővel észlelte a politikai és gazdasági elit is (a politikai az egyik hajtóerő)³⁰. Az állampolgárok már rég megismerkedtek a határ menti együttműködések kereteivel: a munkavállalási engedélyek kérdésével a Franciaországból származó munkások esetében és az ehhez kapcsolódó korporatív kérdésekkel (pl. szociális védelem, alkotmányos érdekvédelem, stb.), valamint a költségvetési visszaengedményezéssel,

³⁰ Ebben van ellentét Bázellal, ahol az 1960-as években egészen más úton indult el a határon átnyúló regionális együttműködés.

amely annyit jelent, hogy Genf kanton a bérek után fizetett adók egy részét átengedi azoknak a francia anyatelepüléseknek, településközösségeknek, ahol a munkavállalók élnek. Tény ugyanis, hogy Genfben az 1950-es, 1960-as években jelentősen növekedett a kereslet a képzett, jól kvalifikált munkaerő iránt, így Franciaország számos részéről költöztek e határvidékre a magasabb jövedelmek miatt. Ez azonban egyre növekvő kiadásokat eredményezett, főleg a francia községekben az infrastruktúra, a lakhatás, a szolgáltatások (iskola az ingázók gyerekeinek, stb.) tekintetében. Így a határ menti régió kialakulásának első szakasza egy alku volt a nagy munkaerő igényű Genf és a munkaerő-ellátás és -biztosítás érdekében támogatásra szoruló francia településközösségek között. Az alku hivatalos formáját 1973-ban, egy szerződéssel nyerte el, mely két tengely mentén szabályozott: egyrészt megtörtént a munkavállalási engedélyek liberalizációja, másrészt bevezették az fent említett fiskális visszaengedményezés technikáját. Ezzel a szerződéssel létrejött Nyugat-Európa egyik első határon átnyúló régiója és annak kétoldalú koordináló intézménye a Francia–Genfi Regionális Bizottság (French-Geneva Regional Committee, CRFG³¹).

Ezeket az országközi intézményeket a helyi és kantonális tisztségviselők igazgatják a genfi oldalon, míg a francia félnél a helyi-regionális tisztségviselők mellett az államigazgatás területi képviselője, a prefektus is részt vesz a gazdasági és társadalmi érdekképviselőkkel (szakszervezetek, vállalkozások, az ingázók saját szervezeteinek lobbistái) folytatott együttműködésekben. A legfontosabb következmény, hogy ezek a „cross-border” szervezetek évek óta a közszférán kívül, önállóan működnek, és logikusan hangsúlyosabb a szektorális gazdasági komponense (munkaerő és költségvetési visszaengedményezés) az együttműködéseknek, mint a területi, politikai. A folyamatok általában az olyan ügyeket karolták fel (nagypolitika), amelyek nem az átlag állampolgárokat érintik közvetlenül, az ő problémáikat rendszerint figyelmen kívül hagyták. Ez a technokrata út felidézheti a Monnet-i neofunkcionalista megközelítést, amelyet az európai integráció első éveiben (ESZAK) tapasztalhattunk. Azonban e hozzáállás Svájcban nem volt, s ma sem kivitelezhető, hiszen ott bármely kérdésről, bármikor népszavazást írhatnak ki, az állampolgárok központi helyet foglalnak el a közéletben, nehezen iktathatók ki, kerülhetőek meg. Ebből kifolyólag, amikor minden rendben van kevés ember (legfeljebb szakember) figyel arra, hogy mi is történik a határ menti együttműködések keretében. A helyzet azonban gyakran változik, és amikor látható problémák kerülnek felszínre, ezeket a politikai pártok és más véleményformálók a transznacionális kérdésekkel kapcsolatba hozzák, válság-háttérrel adnak nekik, akkor ez a közszférában negatív impulzusokat indukál.

³¹ Comité Régional Franco-Genevois.

Ez a helyzet napjainkban is, amikor a még mindig virágzó és dinamikus Genf mutatja a legnagyobb munkanélküliségi rátát (5,5%) Svájcban, ami a munkahelyteremtés strukturális torzulásaiból (pénzügyi szektor hangsúlya) és az egyes szegmensekhez tartozó munkaerő képességi hiányaiból fakad. Néhányan ezt könnyedén csak úgy fogalmazzák meg, hogy a francia ingázók elveszik a helyiek elől a munkahelyeket, és ha az ingázók számát csökkentenék, akkor részben megoldódhatna a genfi munkanélküliségi helyzet. Ez egy nagyon egyszerű, meglehetősen populista érv. Ugyanígy egyre több „importált” bizonytalanság érezhető Genfben Svájc schengeni csatlakozása, a megkönnyített határátkelések intézményesülése óta. Ha a határon átnyúló kapcsolatok fejlesztéséhez kapcsolódik bűnözés, vagy más negatív hatás, az nagyon érzékenyen hat a polgárok, mint potenciális döntéshozók véleményére. Az elmúlt öt évben egy olyan politikai párt intézményesült Genfben, a Genfi Polgárok Mozgalom (Mouvement des Citoyens Genevois, or MCG), amely radikálisan elutasítja a határ menti ingázókat. 2009-ben az utolsó kantonális választásokon a szavazatok 15%-át kapták és ezzel a második legnagyobb politikai erőt képviselik a kantonális parlamentben.

A szomszédos Franciaországban is vannak nehézségek, mint például az emelkedő árak, amelyeket az ingázók magasabb (svájci) jövedelmei idéznek elő. Ezeket az árakat a helyben dolgozó franciák nem minden esetben tudják finanszírozni. A problémának nem ugyanaz a közvetlen politikai hatása, ugyanis Franciaország egy tisztán képviseleti demokrácia.

A szereplők és a kapcsolatok kiegyensúlyozatlan rendszere

Ez egy másik oldala a centrum-periféria modellnek a cross-border régió strukturális kapcsolatain belül. Természetesen vannak egymást kiegészítő jegyek is a határ két oldalán elhelyezkedő egységek között, de szép számmal találunk kiegyensúlyozatlan elemeket a kapcsolatokban. Az érdekek és elvárások gyakran különböznek, éppen ezért sokszor nehéz megtalálni a kielégítő konszenzust Genf és partnerei között.

Alapvetően Genfből gyakran nézik ezt a határon átívelő régiót egy extra területként, ami minimalizálja a jóléthez szükséges munkaerő ellátásának költségeit. Ebből a nézőpontból Genf koncentrálja a gazdasági aktivitást és a munkahelyeket, míg a periféria biztosítja az infrastruktúrát, ahol a dolgozók lakhatnak, élhetik családi életüket, így kialakítva egy szuburbiát a nagyváros körül. De egy ilyen szuburbán modell nem felel meg a periféria elvárásainak. Ezen elvárások között említhetjük a növekvő részesedést Genf gazdasági dinamizmusából, valamint a további munkahelyteremtést, nem csak a magterületen, hanem a régió teljes egészében. Ebből a szempontból, a kezdeti centrum-periféria modell számottevően bővült a város-külváros modell jellemvonásaival, s ezáltal kibontakozott egy kiegyensúlyozottabb gazda-

sági polarizáció a régió belül (polarizált régió modellje, a tradicionális centrum-periféria modell helyettesítője a kapcsolatokban). Egyszerűen megfogalmazva, a régió egésze egy eltérően aszimmetrikus Nagy-Genfként értelmezhető.

5.3.1.3. Külső tényezők, amelyek megkönnyítik az együttműködést

Kétoldalú megállapodások az Európai Unió és Svájc között

Mint azt látni fogjuk, a genfi határon átnyúló régió egyik nehézsége, hogy az Európai Unió külső határán helyezkedik el, részben olyan harmadik ország területén, amely nem tagja a közösségnek. Éppen ezért minden intézkedés, amely javít Svájc és az EU kétoldalú kapcsolatain az egyben pozitívan befolyásolja a Genf és a szomszédos francia területek közötti kooperációt is. Az elmúlt tizenöt évben számos kétoldalú megállapodás született több szektorban, néhány jelenleg is tárgyalás alatt áll, amelyek védjegyei lettek a svájci–EU kapcsolatoknak az 1992-es kudarcot követően, amikor a polgárok leszavazták az EGK-val való multilaterális együttműködést. Egyik speciális eleme volt ezeknek az egyezményeknek a 2007 júniusában megkötött, személyek és kifejezetten a munkaerő szabad áramlását célzó megállapodás.

Ez megkönnyíti az EU-polgárok letelepedését Svájcban, illetve fordítva, minek alapján a genfi határ menti régió messze túlterjedhet eredeti határain. A svájci polgárok előtt, természetesen a Genfben lakók számára is, megnyílt az EU egészének munkaerő-piac, s az ingázó dolgozók sem csak a szomszédos Franciaországból érkehetnek, hanem távolabbról is, munkát vállalva akár Genfben, akár a Vaud kantonbeli Nyon körzetben. A nevezett megállapodás nem érinti az ingázó lakosságnak otthon adó francia települések részére nyújtott fiskális visszaengedményezést, ami változatlanul fennmaradt.

5.3.1.4. A határ menti régióra negatívan ható külső tényezők

Az unitáris és a föderális állam közötti aszimmetria

Franciaország központi irányítású állam, erős unitáris hagyományokkal, míg Svájc határozottan föderatív tradíciókkal rendelkező szövetség. A két ellentétes állammodellből fakadó különbségek sok esetben a határ menti intézmények működési problémáinak forrásai voltak.

Svájc 1999-es szövetségi alkotmányának 3. cikke rögzíti, hogy a kantonok szuverének, mégpedig oly tekintetben, hogy szuverenitásukat nem korlátozhatja a föderális alkotmány. Így a kantonok kizárólagos hatáskörrel rendelkező entitások a szomszédosági kapcsolatokban. Ezt egészíti ki az 56. cikk, mely kimondja, hogy a kantonok megállapodásokat köthetnek saját hatáskörben állami szervekkel, míg más államokkal, nemzetközi szervezetekkel a Svájci Szövetségi Állam jogosult szerződni. Franciaországban azonban a megyéknek, régióknak efféle nemzetközi kompetenciái nincsenek, ezt a jogkört a központi irányítás teljes egészében a ke-

zében tartja (mely általában jellemző az unitáris államokra, így Magyarországra is). Ezen aszimmetria visszatükröződik azokban a levélváltásokban is, melyek eredményeképp 1973 júliusában létrejött a két ország között a Francia–Genfi Határon Átnyúló Régió. A szövetségi alkotmány szerint Bern („főváros”) képviselte Genf kanton e tárgyalássorozatban Franciaország partnereként, hiszen az érintett francia megyéknek (Ain és Haute-Savoie) nem volt semmilyen nemzetközi együttműködési kompetenciájuk. Az aszimmetria érezhető volt a létrehozott bizottság összetételében is, hiszen míg a francia felet a prefektusok jelenítették meg, akik egyben a párizsi kormányzat, tehát az ország reprezentánsai voltak, addig a svájci oldalon senki nem képviselte Bernt, vagy a föderációt, csupán genfi képviselők kaptak helyet a szervezetben.

A kompetenciák mellett a pénzügyi források is aszimmetrikusnak bizonyultak. A lényegesen kisebb Genf pénzügyileg sokkal erősebb, mint az érintett francia megyék. Álljon itt egy példa: Genf kanton költségvetése nagyságrendileg hatszor akkora, mint a két francia megye (Ain, Haute-Savoie) együttes büdzséje, holott a lakosság száma háromszor, a terület pedig harmincötöszer nagyobb a francia oldalon.

De mindezekon felül a legnehezebb e viszonyrendszerben azt meghatározni, hogy adott terület, feladat esetén ki a francia partner. Genfben egyszerű a helyzet: van egy alkotmány, van parlament és kormány és ezekhez a szervekhez világosan hozzá vannak rendelve a kompetenciák. Ezzel szemben Franciaországban legalább öt területi irányítási szintet kell elkülönítenünk: központi államigazgatás (képviselettel a prefektussal), régió (jelen esetben: Rhone-Alpok), a régióon belül a két megye eltérő kompetenciákkal, települési társulások és végül maguk a települések. E hierarchia alapján minden egyes ügyben meg kell találni a kompetens partnert, s csak ezt követően lehet megoldani az adott feladatot. Ez az ára a határ két oldalán működő intézmények közötti különbségeknek.

Noha azt mondhatjuk, hasonló a kultúra, az irányítási tradíciók mégis jelentősen eltérnek. Ezért fontos, hogy a svájci oldal képviselői megértsék, tudják, hogy a francia adminisztráció különböző szintjei miként is működnek. Ugyanez igaz a túloldalon is, egy francia hivatalnoknak is értenie kell a svájci föderalizmust és azt, hogy ezen belül Genf kanton úgy működik, mint egy kis állam. Az elmúlt évek során ez az akadály jelentőségében mérséklődött, egymás kölcsönös megismerése előrehaladt, legalábbis azok körében, akik részt vesznek a határon átnyúló kapcsolatokban. Ugyanakkor az érintett körön kívül még mindig vannak félreértések: a médiában, a közvéleményben, más francia adminisztratív egységekben, amelyek nem ebben a határrégióban helyezkednek el.

EU belül és kívül, euró és svájci frank

Az érintett térség nemcsak határrégió két különböző politikai és igazgatási rendszer között, de egyben az Európai Unió és az euró zóna külső határtérsége is. Amint már fentebb érintettük, a kétoldalú EU–Svájc egyezmények, nevezetesen a személyek és munkavállalók szabad mozgása hatására javult a helyzet. Ugyanezen okból kifolyólag azonban a régió svájci oldalán egyre inkább megerősödnek az EU-ellenes csoportok, amelyek szerint a határon ingázó munkavállalók növekvő bizonytalanságot generálnak. A legjelentősebb EU-ellenes párt, az UDC/SVP genfi tagozata a legutóbbi kantonális választásokon 9%-os eredményével erősítette a genfi székhelyű populista MCG-t, mely a schengeni megállapodás Svájc részéről történő ratifikálását, tehát a személyek szabad áramlásának biztosítását negatív színben tünteti fel.

A Genf környéki régió másrésztől megszenvedti a két különböző pénznem létét is: az euró és a svájci frank árfolyama jelentős változásokon ment keresztül az elmúlt évek során. Míg 4-5 évvel ezelőtt 1,55 frankot ért egy euró, addig mára ez a szám 1,20 (ez 22%-os eltérés). A régió célja, hogy fejlett gazdaságú és növekvő munkaerő-piaccaal bíró térséggé váljon, ám ez az árfolyam-ingadozás negatív hatásokkal van a határ mindkét oldalán a jövedelem, illetve árszínvonal alakulására.

További tény, hogy külső határain az EU rendszeresen korlátozza az uniós forrásokhoz való hozzáférés lehetőségét (jelen esetben az INTERREG volt az egyetlen ilyen eszköz). Így nem marad más finanszírozási forrás, mint Franciaország, Svájc és Genf kanton saját költségvetése.

Részben hatékony nemzeti közigazgatási körzetek

Az államhatároktól eltekintve, a politikai-közigazgatási területi beosztás egyik oldalon sem felelnek meg tökéletesen a céloknak. A svájci oldalon Genf kanton kicsinek bizonyult ahhoz, hogy az urbánus térséget kiterjessze a tó mentén, ezért Vaud kantont is bevonták a tó nyugati partján. Vaud kanton azonban nem teljes területével társult a konurbációba végül, csupán Nyon körzettel. A francia oldalon még bonyolultabb a helyzet, hiszen a határon átnyúló munkaerő ingázásban két megye érintett (Ain északon és Haute-Savoie délen), ám mindkettő csak részben. Az érintett térségek pedig nem felelnek meg a megyén belüli közigazgatási egységeknek. Ez az oka annak, hogy a megoldást 2003-ban egy ad hoc szerkezettel hozták létre, egy társaságot alapítva (Association Régionale de Coopération, ARC, az Együtműködés Regionális Társasága). A jelenlegi Nagy-Genfi Agglomeráció projekt főszereplői igen változatosak. A svájci oldalon Genf kanton és Nyon körzet (Vaud), a francia oldalon pedig egy települések közötti csoportosulás, mely kifejezetten e célra alakult.

5.3.1.5. A genfi határon átnyúló régió felé és ellene ható tényezők összegzése

A következő táblázat összegzi a határon átívelő régió kialakulásában szerepet játszó faktorokat, a korábban említett dimenziók szerinti bontásban.

5. táblázat: A határ menti együttműködést meghatározó tényezők

	Belső tényezők	Külső tényezők
Előmozdító mechanizmusok	<ul style="list-style-type: none">• kulturális homogenitás• területi kiegészítés	<ul style="list-style-type: none">• EU–Svájc kétoldalú megállapodások
Hátráltató mechanizmusok	<ul style="list-style-type: none">• populista nyomás alatti elit irányította folyamatok• kiegyensúlyozatlan rendszer	<ul style="list-style-type: none">• eltérő államrendszerek• EU-tagság és euró, ill. ezek hiánya• nem megfelelő területi lépték (Fr.)

Forrás: Saját szerkesztés

5.3.2. A Genf környéki határon átnyúló kapcsolatok három fő szakasza

A Genf környéki határon átnyúló kapcsolatokat a Francia–Genfi Regionális Bizottság létrehozása alapozta meg 1973-ban, mely a munkaerőpiacra és a pénzügyi visszaengedményezésre helyezte a hangsúlyt. Ezt követően az 1980-as évektől többszintű regionális politika valósult meg a különböző területi célok érdekében, illetve az eltérő határon átívelő entitások irányába. Végül pedig a legutóbbi években előtérbe került az erőforrások koncentrálásának elve, egy globális, határon átnyúló agglomeráció létrehozása végett, de ez még napjainkban is a fejlődés útján van.

5.3.2.1. Az első ágazati közeledés: Francia–Genfi Regionális Bizottság létrehozása (1973)

Az 1960-as években Genf egyre több és több munkaerőt vonzott a virágzó gazdasága okán, azonban nem ügyeltek a lakásállomány és az infrastrukturális adottságok véges voltára. Ez vezetett a munkavállalók jelentős részének otthont adó francia települések nehézségeihez, kezdeti válságához.

Megoldásképpen a francia oldal azt javasolta, hogy Genf kanton a francia állampolgárok jövedelmei után megszerzett adók egy részét (3,5%) engedje át a lakhatást és életteret nyújtó francia településeknek. Ez indított el egy tárgyalási folyamatot Bern (Genf kanton képviselőjében) és Franciaország svájci nagykövete között 1973. január 29-én. E párbeszéd, illetve további levélváltások eredményeként 1973. július 12-én Svájc és Franciaország létrehozta az első határon átívelő szervezetet a Francia–Svájci Regionális Bizottságot (CRFG).

A CRFG egy szektorális, olyan praktikus célok és kérdések megoldására létrehozott szervezet, mint a lakhatás, az ingázás, a közlekedés, a hírközlés, a területi tervezés, az energia- és környezetpolitika, az oktatás, a kultúra és a sport. Olyan, mint egy bilaterális közös intézmény, kettős elnökséggel rendelkezik, melyben a svájci felet a külügyért felelős kantonális miniszter, a francia oldalt pedig a központi kormányzat helyi reprezentánsa, a prefektus képviseli. Az érintet területen (Rhone-Alpok régió) a lyon-i székhelyű prefektus illetékes, bár a régió központi része nem érintett az együttműködésben, csak Ain és Haute-Savoie megyék.

Jelenleg a CRFG hét bizottságra, illetve munkacsoportra oszlik a következők szerint: gazdaság és foglalkoztatás; lakhatás; mobilitás; biztonság; környezetvédelem; egészségügy; kultúra és oktatás. Minden bizottságnak társelnökei vannak egyrészt a témában illetékes kantonális miniszter, másrészt francia oldalról a prefektus, vagy a régió, illetve a megyék egy, az adott területen jártas választott képviselője személyében.

1973 óta folyamatosan bővítik és fejlesztik a határon átnyúló szerveződéseket, kiterjesztik a területi és a tartalmi léptékeket, de a kapcsolattartási pont mindmáig a CRFG maradt.

5.3.2.2. Út a többirányú regionális együttműködések felé

Határon átnyúló együttműködés a Genfi-tó körül

A Genfi-tóval határos valamennyi közigazgatási egység közösen hozta létre az együttműködés új intézményét, a Léman Tanácsot (a tó neve franciául Lac Léman). Ez az intézmény tekinthető egy második generációs CBC-együttműködésnek, hiszen egyértelműen kapcsolódik az 1980. május 21-én Madridban aláírt, a területi önkormányzatok és közigazgatási egységek határon átvéelő együttműködéseit szabályozó európai keretmegállapodáshoz, melyet 1982-ben Svájc, majd 1984-ben Franciaország is ratifikált.

A megállapodás első cikkelyével biztosította a lehetőséget a decentralizált együttműködések előtt: „a szerződő felek vállalják, hogy megkönnyítik és elősegítik a határon átvéelő együttműködést a területi hatóságok illetékességéhez tartozó közösségek és további partnerek között. A Bizottság törekszik olyan megállapodások és szabályok meghozatalára, amelyek szem előtt tartják a felek különböző alkotmányos rendelkezéseit.”

A szerződés a tó környéki három svájci kanton (Genf, Vaud, Valais) és két francia megye (Ain és Haute-Savoie) között született meg. A francia központi és a svájci szövetségi szint csak megfigyelő volt ez esetben. A szervezet elnöksége kétéves rotáció alapján működik, jelenleg a francia Ain megye adja az elnökséget. A kormányzó testület a bizottság, melynek 15 küldött tagja van (területi egységenként három, így kilenc svájci és hat francia) és évente kétszer ülésezik. A 15 fős tagság öt funkcionális és technikai munkacsoportra oszlik (három tag

munkacsoportonként), melyek a következők: gazdaság és turizmus, közlekedés és kommunikáció, lakossági és társadalmi ügyek a határon átvéelő kapcsolatokban, oktatás és kultúra, valamint területi tervezés. A Tanács 2011 évi költségvetése (melyet a tagok adnak össze) valamivel 400 000 euró alatt maradt.

Általánosságban elmondható a Léman Tanácsról, hogy míg egy viszonylag nagy területen működik, konstans módon a legitimitáció hiányával küzd, hiszen a területén élők nem tekintik közvetlenül önálló entitásnak. A Tanács egy tipikusan technikai szervezet, struktúra, melyet csak néhány politikai, igazgatási bennfentes ismer igazán. Másrésztől elmondható azonban, hogy eddig szinte teljes mértékben mentes maradt a médiának való kitettségtől és a populista nyomástól.

A regionális együttműködések új eszközei Svájcban

Ezzel párhuzamosan folyik a svájci regionális politika új eszközeinek fejlesztése. Genf kanton is aktívan szerepet vállalt a kantonok közötti Nyugat-svájci Konferencia (1993), a Genf–Bern Nagytérség (2009) és a Léman Metropolis (2011) létrejöttében.

A Nyugat-svájci Konferencia a hét résztvevő kanton (Genf, Vaud, Neuchâtel, Berne, Fribourg, Jura, Valais) kormányzata közötti koordináció és információcsere intézménye. Létrehozásának célja a jobb regionális koordináció megteremtése volt az 1990-es években, illetve az, hogy az összefogással, az autonóm hagyományokkal rendelkező kis országok legyőzzék a csekély méretük szabta gátjaikat és minél inkább megfeleljenek az új évszázad kihívásainak. A Genf–Bern Nagytérség hat kantonban található fejlesztési ügynökségek gazdasági erejének egyesítésére jött létre. (A résztvevők ugyanazok, mint a Nyugat-svájci Konferenciában, annyi különbséggel, hogy ebben az együttműködésben Jura kanton nem vesz részt.) Ez egy tisztán üzletközpontú szerveződés, célja, hogy a külföldi székhelyű, nemzetközi vállalkozásoknak segítsen megfelelő székhelyet találni a térségben, illetve egyeztessen velük az adózási sajátosságokról, a foglalkoztatási és munkavállalási engedélyek speciális jellemzőiről, valamint számos más körülményről. A világ nyolc országában van képvisellete a szervezetnek, főként marketing céllal.

Út a Léman metropolisz felé Nyugat-Svájcban

2011 novemberében Genf és Vaud kanton (Lausanne) megállapodást kötött egymással, miszerint erősítik együttműködésüket a régió fejlesztése, a szinergiák kihasználása érdekében, hogy egy dinamikus és vonzó pólus jöjjön létre. Ez a Léman metropolisz. Hangsúlyos figyelmet kaptak ezen együttműködésben a mobilitási tényezők (beleértve a vasútvonalakat is), a felső-kategóriás kutatási egységek, a felsőoktatási és egészségügyi intézmények (kórházak, klini-

kák, orvosi K+F laborok), a nemzetközi és nem-kormányzati szervezetek betelepítése. Bernben lobbis is indult, hogy a szövetségi szintű döntéseket a régió érdekei szerint befolyásolják (pl. vasút- és autópálya építések, fejlesztési hitelek kérdésében).

2012 évvégén esedékes az együttműködés első szakaszának értékelése, s ez alapján alkotják meg az egyezmény új intézményét, amely valószínűleg már jogi formában működne.

5.3.2.3. Az ingázóktól a határon átívelő kormányzásig: a genfi agglomeráció jelenlegi koncepciója

Kezdetek

Az 1960-as évek eseményei után – melyek eredményeként megszületett az első határon átívelő együttműködés 1973-ban – az 1990-es években újabb válságperiódushoz érkezett a térség, ugyanis robbanásszerűen megugrott az ingázó népesség száma. A kezdeti 25-30 ezer fős érték mára napi szinten 70 ezer fő fölé emelkedett. A periférikus helyzetben levő francia településeken ez már nemcsak pénzügyi problémákat vetett fel (hiszen azokat az 1973-as megállapodásban rögzített adó visszaengedményezés rendezte), hanem a várakozásaik egyre inkább globálisakká váltak és egy városkörnyéki modell alkalmazására koncentráálódtak. Több ilyen jellegű kezdeményezés is megindult a térségben.

A genfi munkalehetőségek jelentős munkaerőt vonzottak, azonban Genf kanton már nem tudta ellátni a népesség lakhatási igényeit, s az építési lehetőségek is korlátozottak voltak, így a szomszédos területeken telepedett le a népességnövekmény nagyobbik része. A magasabb genfi fizetések hatására az árak drasztikusan növekedni kezdtek Vaud kantonban és Franciaország szomszédos területein, de a francia oldalon dolgozó francia polgárok ezeket az árakat már nem tudták megfizetni. Ezen kívül természetesen más problémák is jelentkeztek a kérdéses térségben Genf vonzásának hatására: többek között jelentősen csökkent (80%-kal) a mezőgazdasági területek aránya. Mindezek hatására egy új szemlélet kezdett kibontakozni, kevesebb szektorális és több globális megközelítést használva megszületett egy határon átnyúló agglomeráció, népszerűbb nevén az „Agglo” koncepciója. Eredményeként a mobilitás jobb irányítását, a lakhatás kedvezőbb felosztását, az urbanizáció kiterjedésének tökéletesebb ellenőrzését (a vidéki területek és a környezet védelme érdekében) érték el, valamint egy hatékonyabb közlekedési rendszert és egy célorientáltabb várostervezési koncepciót.

A svájci és a francia kormány figyelve az agglomerációkra irányul

A kompromisszum elérését segítette a svájci és a francia kormányzati akarat konvergenciája, ugyanis mindkét ország területi politikája előnyösnek vélte bizonyos számú városi agglomeráció meglétét a kiegyensúlyozottabb gazdasági fejlődés érdekében. A 2000-es évek elején

mind Bern, mind Párizs biztosított forrásokat azzal a feltétellel, hogy a Genf környéki partnerek találják meg az agglomerációhoz vezető közös utat. A Rhone-Alpok régió felismerte, hogy területe a genfi agglomeráció része és aláírtak egy új struktúráról szóló szerződést, az ARC-t (lásd később) melyben 11,7 millió eurót nyújtanak munkahelyteremtésre, társadalmi szolidaritásra és gazdaságfejlesztésre 2010 és 2014 között. Bern ezzel párhuzamosan 750 millió eurót különített el egy ambiciózus vasútfejlesztésre (CEVA projekt), mely a francia–svájci vasúthálózatok összeköttetését célozta. A genfi főpályaudvar és Annemasse összekötése hiányzó láncszem volt a két ország vasúti közlekedésében. A projekt végleges elfogadása a 2009 évi népszavazáson történt meg, ahol a genfi lakosság 61%-a támogatta a kezdeményezést. Ma már kivitelezési fázisában van a projekt, a francia állam és a Rhone-Alpok régió társfinanszírozása mellett. A cél egy 10 percenként közlekedő vasúti hálózat létrehozása, mely naponta 50 ezer embert tud szállítani egyik oldalról a másikra, illetve fordítva. Ez a költséges infrastruktúra-fejlesztés vonzza a nyilvánosság figyelmét és már-már szimbolizálja az egész együttműködést, azonban a kérdéses beruházás csupán része egy szélesebb stratégiának, mint arra a mobilitásért felelős kantonális miniszter is felhívta a figyelmet 2012. május 15-én a Genfi Egyetem Európai Tanulmányok intézetében tartott előadásában.

Újra strukturálás a francia oldalon

Mint láttuk korábban, a francia oldal határközveti nem azonosak területi értelemben a helyi irányítás egységeivel. Így bár utóbbiak részben képviselték az érintett térségeket, döntési központok nincsenek a határ közeli területeken. A probléma kezelése érdekében az érintett francia települések támogatták egy új együttműködési forma kialakítását, hogy közös nézeteiket és érdekeiket képesek legyenek megvédeni Genffel szemben.

Az EPIC-ek³² (Közüntézmények településközi együttműködései) képviselik a települési társulások első szintjét. A határon átívelő együttműködésben tíz EPIC vesz részt, 211 település és mintegy 900 ezer francia lakos reprezentálása jegyében. 2003-ban ez a tíz EPIC együttműködésben létrehozta a Regionális Együttműködési Társulást (ARC), mely összefogja a tervezett agglomerációban lévő francia partnereket: ez a második szint. A szerveződésnek rotációs elven működő soros elnöksége van, mely évente változik, az elnök a négy, határszakasszal rendelkező EPIC egyikéből kerül ki. A tíz EPIC delegált képviselői adják a közgyűlést, ami jelen esetben a Közösségi Tanács. Az ARC adminisztratív dolgozóinak száma nagyságrendileg tíz fő.

2007: a határon átnyúló „Agglomeráció” projekt indulása (1. szakasz)

³² Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

Az imént említett mechanizmusok mindegyike végül egy határ menti agglomerációs projekt irányába konvergált, melynek alapítószerződését 2007. december 5-én írták alá egy hajón, a Genfi-tó közepén. A kezdeti szakaszban a projekt szinergiában volt a CRFG munkájával, a legfontosabb határon átnyúló ügyeket helyezte előtérbe, így a munkaerőpiac, a társadalmi kérdések, a szakképzés, az egészségügy, s a környezetvédelem tárgykörét. Ezekhez adódott aztán néhány olyan komplex problématerület, mint az urbanizáció, a kiegyensúlyozott gazdaságfejlesztés, a szállítás és lakásügy, valamint az általános célok érdekében a multipolaritás és komplementaritás a városi és vidéki területek között (főként a külvárosokban és a „vegyes területeken”).

Ma a régióban 900 ezer lakos él és 400 ezer munkahely van. A cél, hogy a fenntarthatóság és a kiegyensúlyozottság elveinek megtartásával, 200 ezerrel növekedjen a lakosság és 100 ezerrel a munkahelyek száma a 2030-as céldátumig a 2000-es bázishoz képest. További követendő cél, hogy a betelepülő lakosság 50%-a Genfben telepedjen le, míg az új munkahelyek 30%-a a szomszédos francia területeken jöjjön létre, ezáltal biztosítva a régió fejlesztésének egyensúlyba kerülését. E periódusnak (2007–2030) kitűzött célja továbbá, hogy a mezőgazdasági területek csökkenését az éves 5000 hektárról 2500 hektárra redukálják.

Próbálkozás a lakosságpótlásra

Mint azt korábban írtuk, a határon átnyúló kapcsolatok kezdetben mindkét oldalon egy erős elit irányítása alatt álltak. Az új megközelítés, az „Agglomeráció” koncepció, egy globális szemléletet követve megpróbálja kitölteni ezt az űrt, bevonva a lakosságot, a polgárokat, s különböző nem kormányzati szerveket a célkitűzések meghatározásának folyamatába. Számos kezdeményezés született ezek érdekében.

Az „Agglomeráció” projekt második szakasza 2012 végén kezdődik, néhány kísérleti határon átnyúló szerveződés, ún. PACA³³ kialakításával. Ezekben belül prioritások megvitatása és kidolgozása vár a szakértői csoportokra, továbbá a politikai, a nem kormányzati és az egyéb érdekcsoportok képviselőire. Ezután a PACA-k által meghatározott prioritások szintézise következik a teljes agglomeráció szintjén. A lakosság számára már most fórumokat szerveznek, hogy bemutassák a munkafolyamat kezdeti eredményeit, ám általában kevesen mennek el az összejövetelekre, így általában hasonlóan zajlanak a találkozók. Tehát, noha a célok, maga a kihívás sokkal tisztább, mint korábban, még messze vagyunk a széles civil kötelezettségvállalástól, attól, hogy az elitvezérelt folyamat egy bottom-up jellegű mechanizmussá váljék.

³³ Programmes d'Aménagement Concerté d'Agglomération

A nagyobb átláthatóság érdekében az is fontos volt, hogy megtalálják az új agglomeráció nevét. Erre a célra egy internetes konzultációt szerveztek a lakosság bevonásával. Az embereknek ezáltal lehetőségük volt szavazni a három előzetes javaslatra 2012. május 31-ig. A javaslatok: Nagy-Genf (Grand Genève), GenevAgglo (Genf francia neve és az agglomeráció szavak összevonásából), valamint Genf régió (Le Genevois a térség francia neve). Az eredményeket május 4-én tették közvé, az első lehetőség 44%-ot, a harmadik 38%-ot, a középső pedig 18%-ot kapott, de még mindig hosszú az út ahhoz, hogy az agglomeráció közelebb kerüljön a polgárokhoz, ugyanis mindösszesen 5031 fő szavazott, ami az érintett lakosság 0,5%-a. A kiválasztott név túlságosan „Genf-orientált” a szomszédos francia települések és Vaud kanton szerint, ami újonnan kiélezni látszik a hagyományos centrum-periféria vitát.

Új intézményi kihívások: az európai megoldások keresése

A Genf környéki határon átívelő kapcsolatok (pl. Lémon Tanács) 1980-as évekbeli megszületésének alapja az Európai Bizottság ezirányú konvenciója volt. 1996-ban újabb jogi eszköz jelent meg a Karlsruhei Megállapodásban, melyet Franciaország, Svájc, Németország és Luxemburg írtak alá. A megállapodás 11. cikke definiálja a „helyi szerveződésű határon átnyúló együttműködési csoportosulás” fogalmát (francia akronimje szerint GLCT). Ezeket a helyi és területi hatóságok hozzák létre, önálló jogi személyiséggel és költségvetési autonómiával rendelkeznek, céljuk a közös fellépés néhány cél érdekében a határ két oldalán. Jogi értelemben olyan, mint egy országon belüli településközi együttműködési szervezet. A Karlsruhei Megállapodás 13. cikke szerint a GLCT-knek elnöke (aki a GLTC székhelyét adó országból származik) és alelnöke, valamint Közgyűlése van, amelyben minden résztvevő területi egység képvisellel, szavazati joggal bír.

A szerződéskötés óta eltelt időszak során a genfi térségben három eset alkalmával használták ki a GLTC-k adta lehetőséget: a Genf melletti Salève-hegyre közlekedő felvonó kiépítésekor; a határon átnyúló szennyvíz-hálózat kialakításakor és 2001-ben a regionális tömegközlekedési tarifarendszer („Unireso”) bevezetésekor. Ez utóbbi talán a legjelentősebb, mivel a tömegközlekedés (busz, vonat, villamos, hajózás a tavon) lefedi a teljes régiót, a jegyek pedig érvényesek a határ mindkét oldalán. Ezzel még több embert ösztönöznek a tömegközlekedésre a fokozódó kellemetlenséget és forgalmi zavart okozó gépkocsikkal szemben.

Most már mondhatjuk, hogy a genfi régióban, ha korlátozottan is, de ismertek a helyi szerveződésű határon átnyúló együttműködési csoportosulások tapasztalatai. A jelenlegi cél, hogy a jövőben ez az eszköz irányítsa az agglomeráció menedzselését, továbbá hogy a svájci jog alapján a GLTC-k saját költségvetéssel rendelkezzenek a genfi külügyekért felelős miniszter

felügyelete alatt. 2012. június 28-án az „Agglomeráció” projekt a megvalósítás második szakaszába lépett (a megállapodás aláírásának helyszíne a francia határon magasodó Salève-hegy volt). Ezzel jogi személyiségként intézményesült a GLTC szerveződési forma, mely működését 2013 első negyedévében kezdheti meg. Párhuzamosan a megvalósulás első fázisainak tapasztalataira építkezve számos különböző cél érdekében alakult PACA szerveződés, mely mint egy konzultációs szerv, az „Agglomeráció Fóruma” összehozza és aktivizálja a lakosságot, a társadalmi-, gazdasági partnereket, a civil egyesületeket és a nem kormányzati szervezeteket. Hosszabb távon a létrejött GLTC-k átalakulnak Euroregionális Együttműködési Csoportosulásokká (EECs, ECG), mely formát az Európai Határon Átnyúló Kooperációs Keretegyezmény 3. jegyzőkönyve hozta létre 2009-ben. Ez az átalakulás még csak terv, amit minél előbb meg kell valósítani a jegyzőkönyv francia és svájci ratifikálása után.

5.3.3. Egy „alulról építkező Európa” laboratóriuma?

Ha a Genf környéki határon átnyúló régiót, mint egy formálódó rendszert vesszük figyelembe, azt kell látnunk, hogy két fő hajtóerő működött (és működik folyamatosan) a térségben: a Genf által összefogott, polarizált regionális kihatású gazdaság és a közös kultúra. Ugyanakkor szintén két alrendszernek van korlátozó szerepe az együttműködés fejlődésében: az eltérő normáknak és a döntéshozatal különbségeinek (jog, politika), hiszen két ellentétes alapelvű struktúra, a központi irányítású Franciaország és a kétszintű döntéshozatali rendszerrel bíró föderatív Svájc állnak egymással szemben. Annak érdekében, hogy fokozzák a határ menti intézményes együttműködést, s csökkentsék a politikai és irányítási akadályokat tárgyalások indultak Genfben egy új kantonális alkotmány létrehozásáról. Ezzel kapcsolatban az Alkotmányozó Nemzetgyűlés Külkapcsolati Bizottsága 2009-es előzetes jelentésében így fogalmazott: ha azt szeretnék elérni, hogy az új alkotmány hosszú távon támogassa egy határon átnyúló régió elképzelését, akkor több részletkérdést nyitva kell hagyni, ugyanis Genf nem korlátozható, illetve hozhat hátrányos helyzetbe másokat, például a határ túloldalán elterülő francia térségeket. Ugyancsak fontos a lakosság nagyobb részvétele is, az esetleges panaszok figyelembevétele érdekében. 2012 évvégén népszavazásra kerül sor az „Alkotmány projektről”, melyben a 152. cikk célként tűzi ki a fenntarthatóságon, a kiegyensúlyozott és szolidáris fejlesztésen keresztül az állandó, koherens és demokratikus intézményesülését a határon átívelő együttműködéseknek.

Összegezve a genfi határ menti régió, mely részben magában foglalja a szomszédos Vaud kanton, egy bővülő centrum-periféria dinamizmusnak tekinthető, melyben érintett egy államhatár is. Az 1960-as évek fő célja volt, hogy csökkentsék a határ negatív hatásait és elérjenek

egy megfelelő egyensúlyt a centrum-periféria jellegű területen. Ebben a folyamatban két történeti szakaszt különíthetünk el: az első az 1973-as megállapodással létrehozott Francia–Genfi Regionális Bizottság (CRFG), amely kísérlet volt arra, hogy életre hívjanak egy megfelelő területi alapot Genf gazdaságának magas munkaerő igénye miatt, kikerülve azt a problémát, hogy a kanton területe kicsi és szinte teljes egészében Franciaország veszi körül. (A megoldás tehát Franciaország volt.) Az 1973-as megállapodás ily módon két évtizedes problémát oldott fel, mely a határ negatív hatásaiból fakadt. Genfben építési korlátozások álltak (és állnak) fenn és nem is volt valódi politikai akarat ennek megváltoztatására, azonban a munkaerő szükséglet miatt egyre nagyobb volt a vonzás a szomszédos francia területekről, amit a francia települések nem tudtak megakadályozni. Több globális nézet is megjelent ekkor az ellenőrzött urbanizáció, az agrárterületek kiegyensúlyozott fejlesztése és más ügyek kapcsán. Az együttműködés közös irányba tolt mind a francia, mind a svájci politikát, a városi agglomerációk felé, így az együttműködés a 2000-es évek közepén új szakaszba lépett a 2030-ig kitűzött közös célok megfogalmazásával.

Denis de Rougemont, a föderalizmus és a „többszintű Európa” eszme előfutárainak egyike szerint a határon átnyúló tapasztalatok valódi, országok közötti régiókhoz vezetnek, melyek egy alulról építkező európai integráció laboratóriumai lehetnek. Itt párhuzamot tudunk húzni azzal a funkcionális módszertannal, amit Jean Monnet inspirált az európai integráció első éveiben. Ez a funkcionális megközelítés, melyet adoptáltak a genfi régióra is, csökkenti az államhatár által indukált akadályokat és negatív hatásokat. Mindkét esetben a folyamat ágazati célokra korlátozódott eleinte, majd innen szélesedett és vált globálissá, mindazonáltal néhány korlát még mindig létezik. De látnunk kell a különbséget is a két eset között, ugyanis az európai integrációban a húzóerők a gazdaság és a normák voltak, a legnagyobb korlátozó tényezők pedig az eltérő politika és kultúra. Genfben a gazdaság az együttműködés magja, ehhez kapcsolódik a közös kultúra, míg akadályozó tényező a politika és a normák különbözősége.

Megfogalmazhatjuk azt a hipotézist, miszerint az európai integrációs folyamatban az európai régiók nagyrészt csak funkcionálisak, a felmerülő konkrét problémákat a határok lebontásával oldják fel. Amikor ezek sikeresnek bizonyulnak, mint Genfben, akkor adódik a cél, hogy globálisakká váljanak. Azonban minden ilyen gyakorlat saját speciális jellemzőkkel rendelkezik, ami ezáltal különbözővé is teszi őket. Genf esetében a fő jellemző a városi mag vonzása, mely körül egy politikai határokat magába foglaló agglomeráció kibontakozása zajlik napjainkban is.

Genf jó úton halad az európai jelentőségű metropoliszrégióvá válás útján, aminek érdekében szervezetet létesített a szövetségi szerveknél történő lobbizás céljából. Elemzők azt állít-

ják, hogy a Genfi agglomerációban a francia szuburbán önkormányzatok integrációja eredményezte a központi térség és a periféria közötti ismételt egyensúly létrejöttét. Ez tényszerűen a 2030-ig terjedő perspektívával bíró Genfi Agglomerációs Projektben is kifejezésre jutott, a partnerek elkötelezték magukat abban, hogy a népességnövekedésnek kiegyensúlyozottá kell válnia Svájc és Franciaország között, ezért a munkahelyek egyharmada francia oldalon, kétharmada a svájci oldalon fog létesülni a következő években (Sohn, Ch.–Reitel, B.–Walther, O. 2009).

A hazai viszonyoktól eltérő sajátosságokkal bíró agglomeráció számos tanulsággal rendelkezik. Azt sugallja, hogy a kooperáció lépésről lépésre halad előre, rengeteg energiát, munkát emészt fel, s a partnerek közötti bizalom épülésével párhuzamosan erősíthető a szervezeti intézményesítés és politikai legitimáció. Fontos, hogy a kisebb önkormányzatok érdekeiket nyalábolják, egységesen lépjenek fel és megszüntessék az egymás között fennálló versenyhelyzetet. Csak közös platformon van esélyük eredményt elérni. Az sem tanulság nélkül való, hogy jelentősége van annak, mennyire fogadják be, karolják fel e térségeket a kormányzati politikákba, pénzügyi mechanizmusokba.

5.4. A kisméretű önkormányzatok és együttműködésük keretei Bern kanton példáján

Amikor az európai államok önkormányzati rendszereit méretnagyságuk szerint vizsgáljuk és megkülönböztetjük a kis- és nagyméretű önkormányzati rendszereket, akkor Svájc tradicionálisan a kisméretű önkormányzati struktúrájú országok csoportjába kerül, mint ahol az önkormányzatok politikai közösségi jellege dominál évszázadok óta. Ennek a megállapításnak a helytállósága nem kérdőjelezhető meg, azonban el kell oszlatni azokat a tévhiteket, amelyek a svájci önkormányzati rendszer állandóságáról és változatlanságáról keringenek. Maga az agglomerációs politika is a globalizáció kihívásaira adott válaszaival reflektál és nem hagyja érintetlenül a helyhatóságokat, minthogy Svájc az önkormányzatok által hordozott identitás mint érték és a hatékonyság elve közötti folyamatos küzdelemmel jellemezhető. Az utóbbi eredményét képezik azok a problémák, amelyek a gazdag és szegény önkormányzatok közötti pénzügyi kiegyenlítést, a hatalom kantonok és helyi önkormányzatok közötti megosztását, valamint a nagy- és kisvárosok és azok szuburbanizációjának kiemelt kezelését ösztönzik.

Svájc szövetségi állam, amelyben az önkormányzatok helyzete kontononként változik. A folyamatosan csökkenő számú önkormányzat státusza a 26 szubnacionális egység szabályozása értelmében rendkívül különböző, van ahol nagyok és erősek a helyhatóságok, más kantonokban a helyi közösséget reprezentálják és alig birtokolnak hatalmat. A Szövetségi Alkotmány 2000 január 1-ével inkorporálta az önkormányzatokat és azóta garantálja autonómiájuk

kat. A helyi önkormányzaton politikai önkormányzatot értenek Svájcban, míg létezik és nagy jelentőséggel bír a „polgári község” (bourgeoise municipality) kategóriája, ugyanis a svájci állampolgárság mindenekelőtt a községi illetőségen alapul. Az állampolgári hovatartozás nem azt fejezi ki, hogy valaki hol született vagy jelenleg hol él, hanem azt a községet (önkormányzatot) jelenti, ahol az ősei az állampolgárságot elnyerték. Összességében megállapítható, hogy rendkívül kevés olyan tulajdonságuk van a svájci önkormányzatoknak, amelyek általánosak vagy közösnek nevezhetők (Schmitt, 2012).

Svájc fragmentált önkormányzati rendszert birtokol, amit többen luxusnak is neveznek, minthogy a községek átlagos népességszáma 2000-ben 2333 fő volt, s az országnak mindössze 16 olyan városa van, melyek harmincezer lakosnál többet számlálnak. Az utóbbi években az önkormányzatok fúziójának kérdése igencsak az önkormányzatokkal kapcsolatos történések fókuszába került, ami a kantonális alkotmányok és a községi törvények módosítását vonja maga után. Bern kanton Kormányzó tanácsa egyértelműen lándzsát tört amellett, hogy az egyesülésre hajlandó községek állami támogatását egyenletesen növeljék, másrésről bizonyos esetekben a teljesítőképességük javítását célzó és az ésszerű fúzióval szembe helyezkedő önkormányzatok vonatkozásában a pénzügyi kiegyenlítési alaphól járó finanszírozást csökkentse. Sőt, a kantonális alkotmány és a községi törvény megfelelő módosításának feltételével a Nagy Tanács (a kanton törvényhozó szerve) bizonyos feltételek fennállta esetén a községösszevonásokat az érintett önkormányzatok akaratának hiányában is lehetővé kívánna tenni. Ilyen oknak tekintenék a kommunális, regionális vagy kantonális érdekek fennforgását. Az erre vonatkozó javaslatok tárgyában népszavazásra kerül sor, ugyanis a kanton alkotmányának, továbbá a községi törvénynek a módosítása a szavazásra jogosultak döntését igényli. Az idevonatkozó értékelések szerint az államszövetség szintjén elindult az önkormányzatok fennmaradása alkotmányos garanciájának fellazítása (Medienmitteilung, 2011).

Az önkormányzatok működésének hatékonyá tétele kétféle eszköz alkalmazásával valósul meg Svájcban, egyfelől az önkormányzatok hagyományosnak tekinthető együttműködésével, társulásával, másfelől mind gyakrabban az önkormányzatok konszolidációján keresztül. Az utóbbi tényszerűen két vagy több község egyesülését jelenti, amikor egy kisebb község egy nagyobb önkormányzatba olvad bele és elveszíti községnevét, vagy pedig két azonos nagyságú önkormányzat fuzionál, ami mindkét község nevének megőrzését teszi lehetővé, esetleg új név választásával jár együtt. Svájc kantonjai különböző mértékben éltek ezzel az eszközzel, lévén kantonális hatáskörbe tartozó ügyről van szó. Thurgau kanton például az 1990-es években hajtott végre nagyszabású összevonási projektet, míg azt követően Fribourg kanton csökkentette legnagyobb mértékben, mintegy 120-szal helyi önkormányzati egységeinek számát.

A 2000. évtől kezdődően további kantonok említhetők a jelentősebb fúziókat végrehajtó állami egységek sorában, Glarus, Tessin, Graubünden, Luzern és Bern.

Noha a Svájci Államszövetség megalakulása utáni 1850. évben még 3203 községet tartottak nyilván, mely szám 2003-ra 2842-re apadt, ma pedig mintegy kettő és félezer helyhatóságot takar, Svájc európai összehasonlításban mégis a községösszevonást kevésbé alkalmazó államok csoportjába tartozik. Ennek az eszköznek a mérsékelt alkalmazása az önkormányzati autonómia magas fokával magyarázható, és azzal, hogy a svájci jog szerint a községi önállóság elvesztése az érintett önkormányzatok egyetértését feltételezi. Ez pontosabban azt jelenti, hogy a községegyesítés akkor hajtható végre, ha valamennyi község lakossága (szavazásra jogosultja) hozzájárulását adta a döntéshez. Azaz a közvetlen demokrácia alapelve által kontrollált eszközről van szó. Ráadásul az önkormányzatok fennmaradási garanciája nem a szövetségi alkotmányból eredeztethető, mivel a községi autonómiát tekintve a kantonális jog irányadó. S tényszerűen a svájci kantonok több mint fele (16 kanton) korlátlan fennmaradási garanciát tartalmaz az egyes községek javára. Ezzel ellentétes példát és gyakorlatot szolgáltat Bern kanton, amely pénzügyi eszközökkel erőteljesen ösztönzi az önkormányzatok fúzióját. Ez a folyamat összekapcsolódott a választási körzetek átalakításával, aminek – többek között – célja volt, hogy a nagyobb önkormányzatok nagyobb súlyt kapjanak, valamint a kerületi reformmal. A kerületi reform (Bezirksreform) következményeként 2010. január elsejével a 26 hivatali kerületet öt közigazgatási régióba szervezték át, illetve tízre csökkentették a közigazgatási kerületek számát.

Végeredményben Svájcban továbbra is hevesen vitatott kérdés a községek összeolvasztása, mivel szakemberek is azon az állásponton vannak, hogy az önkormányzatok pénzügyi ereje és működésük hatékonysága nem elsősorban méretbeli kérdés, sokkal inkább strukturális probléma. Azaz az egyesítések helyett sokkal inkább a községközi együttműködések ösztönzésére, valamint a hatalom optimális megosztására (lásd föderalizmus) van szükség, ugyanis a globalizáció korában a polgárok elszakítása gyökereiktől és identitásuktól való megfosztásuk nem lehet a kívánatos megoldás. Így nem meglepő, hogy a több évszázados történelmet és az identitást nem egyszerű lecserélni az adminisztratív hatékonyság és az optimális méret nézőpontjával. Lényegesen célravezetőbb az önkormányzatok együttműködésének eszközére apellálni, amely meglehetősen pragmatikus lehetőség és nem érinti a községi határok kérdését, továbbá sok előnnyel kecsegtető eszköze a működés hatékonyabbá tételének. Ugyanakkor számolni kell az önkormányzati társulások negatív hatásaival is, hiszen megtöbbszöröződnek a lényegében ad hoc lokális szervezetek, amelyekben a közszolgáltatások közös megszervezésének égisze alatt elvész a direkt demokrácia lényege és plusz költségeket keletkeztetnek a tájékoz-

tatást és a döntéshozási eljárást érintően. Az is megkockáztatható, hogy az interkommunális együttműködés egy kvázi negyedik szintet eredményez a föderális államszerkezetben, mégpedig a község és kanton között. Innen, a közvetlen demokrácia megőrzésének célja felől nézve, az önkormányzatok egyesítése még mindig vonzóbb megoldás, hiszen képes biztosítani az állampolgárok és bázis politikai terük közötti közelséget (Schmitt, 2012).

A továbbiakban Bern kanton alkotmányát és községi törvényét (GG. 1998. március 16.) vesszük alapul, amely kantonban kiemelkedő részletességgel szabályozottak az önkormányzatok együttműködésének intézményes kereteit. A községi törvény 3. szakasza az önkormányzati autonómiáról keret jelleggel azt mondja ki, hogy „A kantonális jog a községek számára a lehető legszélesebb működési játékkeret biztosítja.” (GG. Art.3).

Ebben a kantonban a községek együttműködése fő szabály szerint az önkéntesség elvén épül fel. A jogalkotó két irányban is felhatalmazást ad a társulásra, minthogy a községek mind községi, mind pedig regionális feladatok együttes teljesítésére társulhatnak. Ilyenkor akár régióként, akár agglomerációként működnek együtt, együttműködési szerződést kötelesek kötni. Ebből a szabályozásból következik, hogy a jogalkotó a kooperáció területi keretét megszabja, amit „Gesamtperimeter”, azaz teljes „körzet” elnevezéssel illet, akár az ún. régiós, akár agglomerációs együttműködésben vesznek részt az önkormányzatok. Az említett szerződésben meg kell nevezni a tagokat, az együttműködés területeit, valamint a létrehozandó szervezet alapvonalait, beleértve a bevitt eszközöket. A szerződés érvényességéhez azt a kanton kormányzó tanácsának tudomására kell hozni.

A hivatkozott községi törvényben közvetett módon a kötelező társulás intézménye is megjelenik, azaz, ha a községi és regionális feladatok teljesítése költségtakarékosabb vagy hatékonyabb és a köz érdekében áll, a kanton az általa folyósítandó pénzügyi támogatást a községek együttműködésétől teheti függővé.

Az önkormányzatközi együttműködés a következő szervezeti formákban valósulhat meg:

- községsszövetség (Gemeindeverband)
- szerződéses viszony (Vertragsverhältnis)
- közjogi vállalat (intézmény)
- magánjogi jogi személy.

A községsszövetség két- vagy több önkormányzattól álló közjogi testület egy vagy több községi, illetve regionális feladat teljesítésére. A községsszövetségek átveszik a rájuk ruházott feladatok körében a hozzájuk tartozó községek jogait és kötelezettségeit. Az ellátott feladatokért díjakat és hozzájárulásokat állapíthatnak meg, azonban adót nem vethetnek ki. Fontos

kitétel, hogy a községyszövetség megalakításáról, illetve az ahhoz történő csatlakozásról a választójogosultak döntenek népszavazáson. A községyszövetség feloszlításáról az érintett községek jogosultak dönteni.

A szövetség legfőbb szervei a végrehajtó testület és a községek választójogosultjai, vagy pedig egy szövetségi parlament (mint arról a bevezetőben szó volt). A tagönkormányzatok meghatározzák, hogy szavazati arányukat miként gyakorolják a szövetségi parlamentben, szabályozzák a képviselőket, továbbá képviselőiket instruálhatják, sőt kötelező utasításokat is adhatnak nekik. Végül, ha a községyszövetség felszámolására kerül sor, akkor a tagönkormányzatok helytállnak a feloszlításkor fennálló községyszövetségi tartozásokért.

Bern kanton községi törvénye 2007-ben beiktatta a regionális konferenciákról szóló szabályozást (lásd Új Regionális Politika). A regionális konferenciák a résztvevő önkormányzatok eredményes feladatellátását szolgálják. E szervek a kanton és a községek által átruházott feladatokat egyaránt teljesítenek, határozataik kötelező erővel bírnak. Kompetenciájuk keretei között autonómiát élveznek. Rendkívül erős legitimációval rendelkező szervről van szó, ugyanis a létesítésükről a községeknek és választójogosultjaiknak egyaránt dönteniük kell. A kormányzó tanács feladata, hogy kiírja a regionális népszavazást a regionális konferencia megalapításáról, ha azt több község kéri. Feloszlításáról ugyancsak regionális népszavazáson a szavazásra jogosultak többsége és az önkormányzati többség határoz.

A regionális konferencia mindenkor területét – az érintett községek meghallgatása után – a Kormányzó tanács rendeletben állapítja meg. A szerv a kijelölt terület összes önkormányzatát átfogja, azonban ismeri a törvény a kettős tagság intézményét, mivel a Kormányzótanács jelöli ki azokat a községeket, amelyek egyidejűleg két szomszédos regionális konferenciának is tagjai lehetnek. Tekintettel arra, hogy Svájc konföderáció, a kantonhatárok külső határoknak minősülnek, ezért a Kormányzótanács szabályozza a kantonon kívüli önkormányzatoknak a berni regionális konferenciákon belüli tagságát, és megfordítva a berni községeknek a Bern kantonon kívüli megfelelő szervezetekbeli részvételét az illetékes kantonokkal megkötött szerződéseken keresztül rendezni. A régiók közös érdekű ügyeinek intézése céljából lehetőség van arra, hogy a regionális konferenciák a szomszédos konferenciákat, esetleg azok egyes községeit bevonják vagy velük konzultációt folytassanak. Az utóbbiak nyilvánvalóan nem rendelkeznek szavazati joggal a döntéshozás során.

A konferenciák feladatai vonatkozásában a törvény különbséget tesz kötelező és további feladatok között. Obligatóriusként nevesíti például az alábbiakat:

- regionális stratégiai, közlekedési és településtervezés (Richtplan – a területi fejlődés stratégiai irányításának központi eszköze)
- a regionális kultúra támogatása
- a regionális politikai törvényalkotás által meghatározott regionális feladatok teljesítése
- az energiatanácsadás
- törvény útját további kötelező feladatok ruházhatók a regionális konferenciákra.

Továbbá a községi törvény felhatalmazást ad arra, hogy a községek további feladataikat jogosultak a regionális konferenciákra átruházni. A konferenciák szervei taxatív fel soroltak:

- a szavazásra jogosultak
- a községek
- a regionális gyűlés
- az ügyvezetés
- a hivatal
- a kontrollszerv
- a bizottságok, feltéve, hogy döntési jogosultsággal rendelkeznek.

A szabályozásban az önkéntesség elvét a felsőbb szintű szervek folyamatos felügyelete egyensúlyozza ki. Így a Kormányzótanács bocsátja ki rendelet formájában a konferencia szervezeti szabályrendeletét, továbbá a konferencia által kibocsátott szabályozások az illetékes kantonális hivatal engedélyezési jogkörébe tartoznak. A regionális gyűlés elnököt vagy elnököt választ. A regionális gyűlésben a községi tanácsok elnöknői és elnökei vannak jelen. Számukra a községi tanácsok kötelező utasításokat adhatnak. A regionális gyűlés döntést hoz mindaddig, amíg a szövetség, a kanton vagy regionális konferencia előírásai értelmében más szerv arra nem jogosult.

A regionális konferencia döntéshozási eljárása szerint minden községnek ezer fős lakosságszámig egy, további háromezer lakosonként újabb egy szavazata van. A döntésekhez a megválasztottak szavazatainak többsége, azaz minősített többség szükséges. Regionális szinten is tartható népszavazás, amelynek tárgya magának a regionális konferenciának a létesítése és feloszlata, referendum kezdeményezése, továbbá másfajta iniciatívák.

Ha a hatékony és gazdaságos feladatellátás megköveteli, a Kormányzótanács valamely régióba vagy agglomerációba tartozó önkormányzatoknak határidőt szabhat egy együttműködési szerződés kidolgozására. Amennyiben a határidő eredménytelenül telik el és a szerződést nem terjesztik elő, a Nagy Tanács törvénnyel vagy határozattal együttműködésre kötelezheti az érintett önkormányzatokat. Ebben az esetben a Nagy Tanács határozza meg az együttműködésben résztvevő helyhatóságokat (teljes körzet/perimeter), az együttműködés konkrét területeit, annak jogi formáját, a szervezet fő jellemvonásait, továbbá a befektetett eszközök fajtáit és mértékét.

Svájc kisméretű önkormányzati rendszere tehát a konföderáció keretei között egyéni sajátosságokkal bír, ami a helyhatóságok sokféle, kantononként változó szabályozásával és abból következő eltérő státuszával van összefüggésben. Nem lehet általánosítani, s majdnem lehetetlen komplex képet adni a svájci önkormányzatok együttműködési formáiról. Megállapítható, hogy az államszövetség keretei között meglehetősen erős a vertikális intézményi kooperáció és kontroll, amely az egyébként szintenkénti nagyfokú autonómiával működő rendszerbe a hatékonysági elemet, a rendszerszerű működést és nem utolsósorban az integráltságot tudja belevinni. Ennek több eszközét elemezte a tanulmány, amibe beletartozik a politikaalkotás, a szabályozás, a tervezés, és a finanszírozás. Valamennyi módszert átszövi az együttműködés, mind horizontális, mind vertikális felfogásban, azaz a végső sommázat az lehet, van mit elsajátítanunk, amihez pedig hosszú tanulási folyamat vezet el.

III. FEJEZET:

A magyar és a svájci gyakorlat különbözőségei néhány területen

1. Regionális fejlődés és decentralizációs lehetőségek Magyarországon

1947-ben Jean-François Gravier párizsi geográfus professzor nagy hatású könyvet jelentetett meg „Párizs és a francia sivatag” címmel. A francia regionalizmus és decentralizáció e szellemi előfutára azt tette egyértelművé, hogy az ország globális fejlődése a fővárosra összpontosuló fejlesztések nyomán nem lehet hatékony, a nemzetgazdaság versenyképességének kulcsa a régiók és a regionális központok felemelkedése. A fővároson kívüli területek fejlesztése érdekében kibontakozott politikai, gazdasági és civil mozgalmak hosszas küzdelmeit siker koronázta, csökkentek a régiók közötti teljesítménykülönbségek. A vidéki francia nagyvárosok funkcionálisan gazdagodtak, az ország közigazgatásában lényeges átalakulás játszódott le, csökkent a központi hatalom befolyása, megerősödtek a helyi és a regionális autonómiák.

A magyar főváros ellenpontosításának igényét a magyar szellemi elit is számtalanszor megfogalmazta. A Trianon utáni új Magyarország gyenge területi szerkezetének fejlesztése és a politikai kohézió megfelelő szintjét biztosítani képes közigazgatás kialakítása a 20-as évek második felében került először a viták kereszttüzebe. Az akkori kultuszminister, Klebelsberg Kunó következetes álláspontot képviselt a Budapesten kívüli szellemi centrumok fejlesztéséről. Ezt írta 1927-ben a Pesti Naplóban: „Budapesten a lágymányosi pocsolya az utolsó nagy szabad tér, tehát vagy lesz ott egyetemi város, vagy külföldi példák után indulva számolnunk kell azzal az eshetőséggel, hogy tudományos életünk súlypontjait Szegedre és Debrecenbe kell áthelyeznünk. Ez a két nagy alföldi város nemcsak telket adott az egyetemi építkezésekhez, hanem ötven százalékkal járul hozzá magukhoz az építési költségekhez is... Csak éppen Budapestnek jusson ki minden állami intézet és építkezés ingyen? Ezt a rendszert az osztó igazságra való tekintettel nem lehet tovább fenntartani!” (Klebelsberg, 1928).

Hosszan sorolhatnánk Budapest túlsúlyának kedvezőtlen következményeit. Vegyük csupán az utóbbi időben élénk vitákat kiváltó Ferihegyi repülőtér példáját. Ha az egyetlen közforgalmú repülőtér mellett az országban 4-5 regionális repülőtér is működne, a zsúfoltság mérséklődne, a fővárosra nehezedő forgalmi nyomás enyhülhetne. A vidéki nagyvárosokban létrejövő több száz új munkahelyről és az ott élők lényeges időmegtakarításáról nem is beszélve. A decentralizált fejlesztések társadalmi hatékonysága más példák esetében is hasonlóképpen bizonyítható. Az ország működési költségei több tízmilliárd forinttal

csökkennének, nem is szólva az autonómia demokratikus közhatalmat minőségileg kedvezően alakító következményeiről, a nemzeti identitás regionális elmeinek fejlődéséről és a piaci verseny számtalan kedvező hatásáról.

A tágan értelmezett magyar gazdaság területi szerkezete ma nem alkalmas arra, hogy a posztindusztriális korszak és az európai integráció versenykövetelményeinek eleget tegyen. A 20. századi decentralizációs elgondolások, koncepciók, politikai jelszavak sorra kudarcot vallottak. Az előrelépést szinte minden decentralizációs nekirugaszkodás időszakában nagymértékben a központi hatalom (és az ágazati irányítás) – törvényszerűnek is tekinthető – ellenállása akadályozta (Hencz, 1973).

A megtermelt jövedelem egy főre jutó értéke ma az ország régiói között jelentős eltéréseket mutat. Budapest mutatója nemcsak több mint háromszorosát teszi ki az ország legelmaradottabb megyéinek – ami az elmúlt évszázad húszas-negyvenes éveinek sajátossága volt, e rés az ötvenes-hetvenes években viszont csökkent –, hanem a különbség folyamatosan növekszik. Ilyen eltérések Európa nyugati felén két-három évtizeddel ezelőtt mutatkoztak.

Nem hallgathatjuk el természetesen a területi közigazgatási rendszer történetileg kialakult ma már provinciálisnak tekinthető működési rendszerének visszahúzó erejét sem. Ma is számtalan példát említhetünk arra, hogy a megyeszékhelyek tényleges vagy látszólagos dinamizmusát nem egy térség jövőbeli érdekei, a magyar nagyvárosi hálózat európai városversenyre való felkészítése, hanem pártpolitikai akarat dönti el.

Budapest és az európai fővárosok funkcionális gazdagsága között sokkal kisebb a különbség, mint vidéki nagyvárosaink és a nyugat-európai regionális központok között. Régióközpontjainkban gyengék az üzleti szolgáltatások, nincsenek repülőtereik, konferencia- és vásárközpontjaik, tudományos-technológiai parkjaik, országos, határokon átnyúló vagy nemzetközi funkciókat is csak elvétve találhatunk.

E fejezet a magyar területpolitika elmúlt két évtizedének tapasztalatait összegzi. Arra keresi a választ, hogy az 1990-es évek közepén-végén európai mércével mérve versenyképes területpolitika milyen eredményekhez vezetett, hogyan veszítette el vezető szerepét Kelet-Közép-Európában, miként szürkült bele a csatlakozó országok átlagos területfejlesztési intézményi képébe. Az elemzés nem titkolt szándéka, hogy javaslatokat ajánljon a versenyképesség visszaszerzésének stratégiájához és a magyar térszerkezet modernizálásához az elkövetkező, új európai uniós támogatási időszakban.

1.1. Növekvő területi különbségek

Magyarországon a területi gazdasági, szociális és infrastrukturális egyenlőtlenségek folyamatosan erősödnek. A regionális GDP mérésének első évében, 1994-ben Budapest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye egy főre jutó GDP-je közti különbség 2,9-szeres, 2007-ben már 4,1-szeres volt. Hasonló képet mutatnak a régiók közti különbségek is. A Középmagyarországi régió teljesítménye 1994-ben 2,1-szer, 2007-ben pedig 2,6-szor volt magasabb az Észak-alföldiénél (6. táblázat). Még a hazai körülmények között fejlettnak számító Fejér megye és a főváros közti különbség is növekedett. A megyei teljesítmények alakulását mindenekelőtt az ipari termelés mértéke magyarázza. Nagy különbségek vannak az ipari foglalkoztatottak arányában, a feldolgozóipari beruházásokban és az ipari exportkapacitásokban az egyes megyék között. A 2001-2003-as időszakban a feldolgozóipari beruházások értéke Pest megyében 328 milliárd Ft, Győr-Moson-Sopron megyében 207 milliárd Ft, Somogyban 29 milliárd Ft, Szabolcsban pedig 57 milliárd Ft volt. E különbségek az évtized végére sem változtak meg. Hasonló aránytalanságok mutatkoznak az ipari exportban is. Győr-Moson-Sopron és Fejér megye ipari termelésének háromnegyede, illetve kétharmada jut külföldi piacokra, Baranyában és a Tolnában csak negyede. A Győri Audi Hungária Kft. exportja tizennégyszer nagyobb, mint a baranyai iparé együttvéve.

6. táblázat: A régiók teljesítőképességének alakulása, 1994–2009

Megnevezés	Egy főre jutó GDP, 1994		Egy főre jutó GDP, 2009	
	Ezer Ft	Magyarország= 100	Ezer Ft	Magyarország= 100
Közép-				
Magyarország	619	147	4291	168
Budapest	768	182	5800	227
Közép-Dunántúl	365	86	2126	83
Nyugat-Dunántúl	424	100	2384	93
Dél-Dunántúl	353	84	1762	69
Észak-				
Magyarország	292	69	1562	61
Észak-Alföld	311	74	1659	65
Dél-Alföld	350	83	1692	66
Összesen	422	100	2556	100

Forrás: Területi Statisztikai Évkönyv 1994, 2008.

A magyar régiók többsége – a gyenge ipari potenciál miatt – nem képes a korszerű és magas szintű szolgáltatásokat magához vonzani. Az intézményi kapcsolatok fejlesztésének és a régiók belső integrálódásának is alapvető akadály, hogy a régiókban nincsenek hálózatos működésre alkalmas vállalatok, nem alakultak ki ipari terek és ezekben működő klaszterek, nincs modern és sokoldalú műszaki képzés sem közép-, sem pedig felsőfokon. Sajnálattal kellett nyugtáznunk azt is, hogy ezeket az összefüggéseket a regionális fejlesztési dokumentumokban nem vették figyelembe, nem dolgoztak ki komplex iparfejlesztési programokat.

A magyarországi regionális adatokat Kelet-Közép-Európa más országaival összehasonlítva azt tapasztalhatjuk, hogy az ország hét régiójából három (Észak- és Dél-Alföld, Dél-Dunántúl) gyengén iparosodott térség. E régiók jórészt Budapestről irányított telephelyes iparát a piacgazdasági átalakulás rendkívül hátrányosan érintette. A transzformációs válság határait a Dél-Alföld, valamint a Dél-Dunántúl) kevésbé integrált, erősen tagolt belső szerkezetű és gyengén és a Dél-Dunántúl kiterjedt és mély feszültségek nélkül vészelte át. A lassú agoniálás mára azonban átlépte a gazdasági fenntarthatóság tűrőképességének határát, és kezd depresszióba hajlani. A depresszió abban különbözik a hullámozó intenzitásba lassú növekedéssel párosuló stagnálással, hogy a munkanélküliségi ráta folyamatosan nő, a gazdaságban tapasztalható eseti bővülésnek rövid konjunkturális okai vannak, a külföldi működő tőke tendenciózusan nem vesz tudomást a fejletlenebb térségekről, az egyetemi központokban diplomát szerzett fiatal szakemberek tömegesen hagyják el a régiót, még akkor is, ha ott van a szülőhelyük (Fodor, 2009).

A gazdaság teljesítőképessége gyenge, a növekedési üteme ebben a három régióban a legalacsonyabb évek óta. Az egy főre jutó GDP az országos átlag háromnegyed részét éri el, annak országos átlagtól való eltérése folyamatosan nő. Az ipari foglalkoztatottak arányát tekintve mindössze két magyar régió mutat 30 százalékos feletti értéket.

A négy lemaradó magyar régióban a gazdaság foglalkoztatottsági szerkezetének átalakulásában a terciér szektor szerepe volt a meghatározó, a két alföldi és a dél-dunántúli régióban az agrárfoglalkoztatottak aránya magasabb az országos átlagnál. A jelenlegi ipari struktúra, az elavult termékszerkezet, a hagyományos szolgáltató ágazatok telítettsége, a gyenge technológiai színvonal miatt e régiók exportkapacitásai még kedvező konjunktúra esetén sem bővíthetők. Az egy lakosra jutó ipari termelési érték mutatója e régiók megyéiben a legalacsonyabb.

E régiók külpiaci orientációja a leggyengébb Magyarországon. A külföldi tőke jelenléte csekély, a hazai külföldi beruházásoknak csupán 3,1 százaléka került ide. Az egy főre jutó külföldi tőke értéke két dél-dunántúli megyében kirívóan alacsony, Baranyában 81,5 millió

Ft, Tolnában 57,3 millió Ft. Az országos átlag 536,6 millió Ft. A Dél-Dunántúl gépipari vállalatai 2006-ban 263 milliárd Ft-nyi terméket exportáltak, a Közép-Dunántúlon ennek a tizenkétszeresét, 3 318 milliárd Ft-ot. Az élelmiszeripar exportvolumene az észak-alföldinek a fele. A K+F kapacitások elégtelenek, a kutatási ráfordítások aránya a GDP-ből nem éri el az országos átlag egyharmadát, az egy kutató-fejlesztőre jutó ráfordítás a legalacsonyabb az országban. Hosszasan lehetne sorolni azokat a mutatókat, amelyek egyértelműen jelzik, hogy a Dél-Dunántúl és a Dél-Alföld mára lecsúszott a kedvezőtlen pozíciójú másik két régió mellé.

A külföldi beruházásokon belül az ipar dominanciája minden vidéki régióra jellemző, ám továbbra is a Közép-magyarországi régióban koncentrálódik a külföldi feldolgozóipari cégek több mint 40 százaléka. A három legfejlettebb régióba került az összes külföldi feldolgozóipari beruházás négyötöde, s az elmúlt évtizedben e térségek súlya meg valamelyest nőtt is. Tehát a külföldi tőkének köszönhető újraiparosodási folyamat a regionális különbségeket tovább fokozta. A vidéki térségek közül különösen az észak- és nyugat-dunántúli megyék profitáltak a külföldi feldolgozóipari beruházásokból, az itt magyarországi székhellyel rendelkező cégek tőkeállománya több mint kétszeresen haladja meg a másik négy vidéki régióét.

Nyugat- és Észak-Európában a gazdasági paradigmaváltás az 1980-as években újraiparosítási folyamatokat indított el. A tradicionális iparágak (kitermelőipar, nehézipar, textilipar stb.) visszahúzódását vagy megszűnését követően, rövidebb-hosszabb idő alatt új iparágak jelentek meg a hagyományos ipari terekben, átalakultak az ipari képzés intézményei, egyre szorosabb és intézményesített kapcsolatok alakultak ki az ipar és a kutatás-fejlesztés között. Ugyanakkor egyre több, korábban kevésbé iparosodott térség fejlesztési stratégiájában kapott helyett az ipar és a hozzá kapcsolódó fejlett szolgáltatások széles köre (*Keating, 1998; Keating–Loughlin, 1997*).

Újabb figyelmeztető jelnek kell tekintetünk a fiatal szakértelmiség regionális központokból való elvándorlását. Több nyelven beszélő, európai ismeretekkel rendelkező fiatal diplomások ma már a vidéki egyetemi városokban sem találnak kvalifikált munkahelyet. Ez a tudásalapú gazdaságfejlesztési elképzelések megvalósítását veszélyezteti. Sokan panaszozzák, hogy az egyetemek sok diplomást képeznek. Azonban azt is vizsgálnunk kellene, hogy eléggé intellektualizálódott-e a gazdaság. A magas hozzáadott érték előállításához sok képzett szakemberre lesz szükség. A fejlett üzleti szolgáltatások, a kutatás-fejlesztés, a nemzetközi funkciók – amelyek ma gyenge pozíciókkal rendelkeznek a régiókban – kvalifikált munkahelyek ezreit jelenthetnék, és egyértelműen a gazdaság fejlődését szolgálhatnák. Az új ipari ágazatok (pl. a környezeti vagy zöldipar) meghonosítása a hagyományos képzési, szolgáltatási szerkezetben nem képzelhető el (*Baranyi–Fodor, 2009*).

E trendek módosítása a magyar modernizáció kulcsa, az ország gyengülő versenyképességének egyik oka. Az az ország, ahol a modern térformáló erők szélsőségesen magas koncentrációja figyelhető meg, nem képes aktív és versenyképes kohéziós politika megvalósítására.

1.2. A magyar területpolitika versenyképessége

A magyar szakpolitika, a regionális tudomány közreműködésével – elsőként Kelet-Közép-Európában – átfogó szabályozást dolgozott ki az ország regionális modernizációjára. A területfejlesztési törvény és az országos területfejlesztési koncepcióról szóló országgyűlési határozat azonban – a társadalomirányítás egyéb szféráiban elmaradt reformok miatt – önmagában képtelen volt a szükséges irányváltás menedzselésére. Noha az Európai Bizottság Magyarországról készített jelentései 1998 óta folyamatosan figyelmeztettek a regionális politika EU-kompatibilitásának hiányosságaira, a magyar kormányok önös politikai érdekeiknek rendelték alá ezt, a viszonylag jelentős erőforrások elosztására lehetőséget teremtő szakpolitikát.

A területfejlesztés körüli bizonytalanság egyik biztos jele Magyarországon, hogy a rendszerváltozás óta e feladatok megoldására nem sikerült stabil államigazgatási kereteket kialakítani. 2010-ben, a rendszerváltozás óta, már a tizedik központi államigazgatási szerv kapta feladatul e tevékenységet. A központi szint ciklusonkénti átszervezése bizalmatlanságot szül, gyengíti a magyar területpolitika európai presztízsét. Miközben a regionális kutatások évtizedek óta hangoztatják, hogy a területfejlesztés olyan komplex feladat, amelynek megoldása tárcákon átívelő szabályozási és szervezési tennivalókat jelent. Tisztában kell lenni azzal, hogy egy térség fejlődésében sok szereplő összehangolt közreműködésére van szükség, a közigazgatás ebben csak egyik – bár fontos – szereplő. Hasonló súlyú befolyásuk van ugyanakkor a gazdasági aktoroknak is. Sajnálatos módon ez a szempont még a területfejlesztési intézményrendszerben sem érvényesül. Egy régióba évente átlagosan 10 milliárd forintnyi területfejlesztési támogatás kerül, miközben 3-400 milliárd forintnyi a régiókban megvalósuló beruházások összege. A különböző ágazatok közötti kapcsolatok hatékony szervezésével 10 százalékos teljesítménynövekedést lehetne elérni, ami 30–40 milliárd forint pótlólagos erőforrást jelentene. Ennek megvalósítására azonban csak professzionális regionális szervezet (önkormányzat) alkalmas, amely saját kockázati tőkéjével vesz részt a fejlesztésekben.

A központi irányításról alkotott kép másik eleme elvi kérdésnek tekinthető. Ez a szempont az eddig érvényes struktúrák kialakításában nem figyelhető meg. Erős régiók gyengébb köz-

ponti kormányzati pozíciókat, gyenge régiók erőteljes központi irányítási centrumot igényelnek. Ma Magyarországon egyik modell sem érvényesül.

Természetesnek tartom, hogy a hatalmi viszonyok kereteinek kialakítása alapvetően politikai feladat. A szaktudomány mindig ideális vagy az optimális megoldásokat számtalan eszközzel alátámasztó megoldásokat kínál. A tudomány ritkán mérlegel szubjektív tényezőket, a hatalmi konstellációk személyi összefüggései érdeklődési körén kívül maradnak. E felvetés kapcsán fogalmazódik meg a gondolat, hogy a szociálpszichológiát is erőteljesebben be kellene kapcsolni a regionális kutatásokba. Ma ugyanis Magyarországon a provincializmus újra erőre kapott. Az erőforrások szétforgácsolódnak, a régiók stratégiáit és programjait senki nem tekinti mértékadónak. Az egyre bővülő területfejlesztési forrásokon kistérségi érdekcsoportok marakodnak, alkalmi szövetségek, alkuk és egzisztenciális motívumok nyomán elenyésző mennyiségű fejlesztési források kerülnek szétszórva a megyék különböző pontjaira. Nincs nyoma annak, hogy területfejlesztési támogatások a gazdaságban új folyamatokat indítottak volna el.

Eközben pedig sokan még mindig áhítatosan felfelé tekintenek, nem csoda, ha meg sem látják a szomszéd megyét, várost vagy egyetemet, amelyek között nem a közös célok megvalósításáról folyik diskurzus, hanem vezetőik Budapesten előszobázva – alkalmanként péterfillérékért – rivalizálnak egymással. A nyugat-európai típusú regionális fejlesztési politika fokozatos térnyerése helyett a hagyományos provincializmus továbbélését figyelhetjük meg még az újonnan létrejött, EU-konformnak tartott regionális fejlesztési szervezetekben is.

Miközben a csatlakozó országok többségében időközben megszülettek a területfejlesztési törvények, kialakultak a regionális politika központi és területi intézményei, Magyarországon a törvény előnytelen módosítására került sor, többször változott a területfejlesztés központi államigazgatási szervezete is (ehhez hasonló módosításokat kezdetben csak Romániában kezdeményeztek, ám ma már ott is stabilizálódott a regionális politika helye a központi államigazgatásban). Mindez joggal keltheti azt a látszatot, hogy Magyarországon a területi fejlődés korszerű szervezési elveit, az európai normák szerint megfogalmazott cél-, eszköz- és intézményrendszert kizárólag az uniós nyomás hatására működtetik, csak a formális követelményeket óhajtják teljesíteni.

A régiók fejlesztéspolitikai önállósága nélkül nem képzelhető el az új kohéziós politika prioritásainak teljesítése. Ha a beérkező és remélhetőleg optimális mennyiségű uniós forrást a jelenlegi – ágazati túlsúlyú – szerkezetben használjuk fel, a régiók közötti markáns különbségek nem mérsékelhetők, a kohéziós politika eredményei csak korlátozottak lehetnek.

Az új fejlesztéspolitikának modern területpolitikai felfogással kell párosulnia. Az elmúlt tíz évben minden intézkedés az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta. A következő években a régiók saját politikájának garanciáit kell törvényi szabályozással megteremteni, és a finanszírozást megoldani.

Az eddigi kormányok – függetlenül attól, hogy törvény szabályozza a területfejlesztést Magyarországon – nem sokat tettek azért, hogy alkalmazzák a Nyugat-Európában sikeresnek bizonyult decentralizációs eszközöket. Pedig az ország térszerkezetének korszerűsítése a nemzeti versenyképességet növelő elem lehetne.

A magyar területpolitika nemhogy fokozatosan európaizálódott volna, sokkal inkább a *provincializmus béklyójába került*. Ez az állapot reménytelenné teszi az ország térszerkezetének modernizációját, akadályozza a magyar gazdaság teljesítőképességének növelését.

Az erőforrások szétforgácsolódnak, a régiók, a megyék stratégiáját és programjait senki nem tekinti mértékadónak. A viszonylag csekély, de egyre bővülő területfejlesztési forrásokon kistérségi érdekcsoportok marakodnak, alkalmi szövetségek, alkuk és egzisztenciális motívumok nyomán elenyésző mennyiségű fejlesztési források kerülnek szétszórva a megye különböző pontjaira. Nincs nyoma annak, hogy területfejlesztési támogatások a gazdaságban új folyamatokat indítottak volna el. A nyugat-európai típusú regionális fejlesztési politika fokozatos térnyerése helyett a hagyományos provincializmus továbbélését figyelhetjük meg még az újonnan létrejött, EU-konformnak tartott regionális fejlesztési szervezetekben is.

Merőben új alapokra helyezett területfejlesztési stratégiára van tehát szükség, amely csak akkor dolgozható ki és valósítható meg, ha a társadalomirányítás reformjában a decentralizáció válik a fő vezérlő elvvé.

1.3. Régiók

A magyarországi regionalizmus fejlődéstörténetében a politikai érvek mellett a gazdaság és a társadalmi szereplők érdekei is nyomon követhetők. A tervgazdaság időszakában az optimális piacméret kialakítása – korlátozott formában – is szerepet játszott. A nagyvállalatok leányvállalataik megszervezésében területi szempontokat is érvényesítettek. A telephelyek térbeli közelsége azonban nem jelentette a gyáregységek közötti hatékony kooperációt. Emiatt az egyes térségek belső gazdasági kohéziója sem erősödhetett meg. A gazdaság szervezésében a vertikális irányítási elemek domináltak.

A térbeli szempontok gazdaságban való érvényesülésének a lehetőségei az 1980-as évtized közepén külső, országhatáron túli változások nyomán is bővültek. Az 1970-es évek végén az

Európai Unió tagállamaiban a határokon együttműködések szervezésének korszaka kezdődött. Az interregionális kapcsolatok intézményesülésének egyik jelentős közép-európai szerveződése lett az 1977-ben olasz kezdeményezésre alakult Alpok–Adria Munkaközösség. Az alapító olasz, német és osztrák régiók a kelet-európai gazdasággal való együttműködés lehetőségeit is ki kívánták aknázni. Kelet-Európában először Magyarország közigazgatási egységei lettek a Munkaközösség tagjai. A szervezet munkabizottságaiban való részvétel bővítette a rendszerváltozás előtt álló magyar megyei tisztségviselők nemzetközi tapasztalatait. A rendszerváltozás kezdetén a magyar megyék képviselői abban reménykedtek, hogy a demokratikus kormányzás egyben a külpolitikai és külgazdasági jogosítványok decentralizálását is jelenti. Ez az elképzelés motiválta egyébként az ország nyugati térségeiben működő gazdasági szereplők gondolkodását is. Sajnos a magyar politikai rendszerben lezajlott változások nem támogatták a paradiplomácia intézményesülésének célkitűzéseit. Annak ellenére, hogy Magyarország aktív szerepet játszik a határ menti kooperációk szervezésében (2009-ban 21 határ menti együttműködési szervezetet jegyeztek), gazdasági fejlesztő hatásaik szinte alig látszanak (*Baranyi, 2007*).

Nem történt lényeges előrehaladás a közigazgatás regionalizálásában sem. Noha a parlamenti pártok választási programjaiban a regionalizmus, a magyar államberendezkedés decentralizálása mellett kötelezték el magukat, kormányzati pozícióban e célkitűzésekről – politikai érdekeik miatt – megfeledeztek. Lényeges változásra 2006-ban kerülhetett volna sor, amikor a szocialista-liberális kormány a parlament elé terjesztette a közigazgatási régiók létrehozásáról szóló törvénytervezetet. Az ellenzék azonban ezt nem támogatta, s mivel e törvény kétharmados támogatottságot igényelt, nem lépett hatályba.

A regionális közigazgatással szembeni politikai ellenérvek a lakosság ellátásában bekövetkező kedvezőtlen változásokra hivatkoznak. A regionalizmus ellenzői szerint az új közigazgatási szint eltávolodást jelent a lakosságtól, a minőségi szolgáltatásokhoz való hozzáférés nehezebbé válik. A regionalizmussal szembeni ellenérvek sorában fontos helyet foglal el a lokális demokrácia meggyengülése miatti félelem. A régiók ellenzői a helyi önállóság korlátozására, a települési önkormányzatok pénzügyi feltételeinek romlására számítanak. A régiókkal szembeni ellenérvek alkalmanként euroszkeptikus színezetet is mutatnak, a régiók kialakításának szükségességét populista csoportok kizárólag az Európai Bizottság által támasztott, kötelezően teljesítendő formai szempontnak tekintik. Természetesen ezek a pusztán politikai megfontolások alapján képviselt leegyszerűsített felfogások hamisak, hisz a regionális közigazgatás kialakításával párhuzamosan a helyi közszolgáltatások minőségének is erősödnie kell, ez utóbbi szolgálja a lakosság életkörülményeinek javítását. Nem beszélve

arról, hogy a ma már korszerűtlen európai unitárius államberendezkedés decentralizálttá alakítása a központi kormányok kompetenciájának régiókra történő átruházását jelenti (Michalski–Saraceno, 2000; Brugnoli – Vittadini, 2009).

A régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogosítványokkal felruházott területi egység. Régiókra Magyarországon azért van szükség, mert az európai területi fejlődés egyértelműen igazolja, hogy a körülbelül egy-két millió fős népességet felölelő, önkormányzati elvek alapján irányított szubnacionális szint, a régió gazdasági kapacitásai és strukturális adottságai folytán:

- a gazdaságfejlesztési orientációjú regionális fejlesztési politika érvényesítésének optimális térbeli kerete,
- a posztindusztriális térszervező erők működésének és ezek kölcsönkapcsolatai fejlesztésének megfelelő terepe,
- a területi-társadalmi érdekérvényesítés fontos színtere,
- a regionális politika modern infrastruktúrájának és professzionális szervező-tervező-végrehajtó intézményének kiépítéséhez a legmegfelelőbb méretű térbeli egység,
- az Európai Unió regionális és kohéziós politikai döntési rendszerének meghatározó eleme.

Regionalizálási kényszerhelyzet ma Magyarországon nem közigazgatási értelemben vagy az EU-tagság miatt alakult ki. A magyar gazdaság növekedése, az ország modernizációja, a területi különbségek mérséklődése, az európai területi munkamegosztásban elfoglalandó pozíciók jövője a tét. A regionalizmus lehet a modernizációt ösztönző új erő Magyarországon a 21. század második évtizedében.

A területfejlesztés jelenlegi regionális intézményrendszere még az eredeti célokat sem képes megvalósítani. A regionális ügynökségek lényegében projektgyűjtő feladatokat látnak el, voltaképpen a központi akarat végrehajtását és nem a regionális elképzelések megvalósítását szolgálják. A regionális ügynökségek teljesítményében lényeges különbségek tapasztalhatók. Vannak innovatív, a korszerű regionális gazdaságfejlesztés módszereit alkalmazni szándékozó ügynökségek, és találhatók hagyományos, végrehajtói szerepkörben tevékenykedő ügynökségek is.

Az empirikus vizsgálatok eredményei szerint a decentralizált modell a legnagyobb ellenállást éppen a minisztériumok körében válthatja ki, amit következetes és határozott kormányza-

ti, parlamenti fellépéssel, alkotmányos szabályozással lehet ellensúlyozni. A kutatási eredmények azt mutatják, hogy a régióépítésben érintettek nagy része elvben támogatja a reformot, de nincsenek meggyőződve a jelenlegi régióhatárok és a régióközpontok kijelölésének helyességéről, területi kötődéseik szűkebb körben érvényesülnek. Azonban – úgy tűnik – a szereplők véleménye alapján nem lehet a jelenleginél elfogadottabb régióhatárokat kialakítani. Nagyon fontos, hogy az érdemi kérdésekről – mint az állam decentralizációja és a regionális autonómia erősítése – ne tereljék el a figyelmet a régiók határvitájával és a régióközpontok körüli huzavonával. E két utóbbi kérdés izgatja leginkább a megyei elitek különböző köreit.

Soha nem beszélnek, vitatkoznak arról – ami egyébként a lényeg –, hogy milyen funkciói legyenek a régióknak, milyen jogosítványokat adjon át a központi államigazgatás. Úgy tűnik, hogy a minisztériumok is most döbbenek rá, hogy netán változás előtt állnak. Miért kell pár millió forintos pályázatok elbírálásával a központi államigazgatásnak foglalkoznia? Miközben pályázatok százait, ezreit bírálják el és értékelik, ugyanezt az intenzitást nem lehet érzékelni stratégiai kérdések megvitatásában. Miért nem az európai uniós csatlakozáshoz oly fontos ágazati operatív programok kidolgozása a központi államigazgatás legfontosabb feladata? Miért nincsenek alaposan kimunkált hosszú távú fejlesztési elképzelések?

Nem csak operatív, hanem a fontos stratégiai tervezési feladatok is a régiókhoz telepíthetők. Annál is inkább, mert nem lesz járható út az új programozási periódusban, amit a központi hivatalok sugallnak: hogy az ország egyik szegletében kipróbált módszereket lehet alkalmazni a másik felében. Minden régióknak saját utat kell járnia. Azok az uniós tagállamok sikeresek, ahol változatos regionális pályákon fejlődik az ország.

Az elmaradottság mérséklése, a régiók fejlesztése az Európai Unió egyik fontos stratégiai célja, költségvetésének közel negyven százalékát erre fordítja. A felzárkóztatásra a közös költségvetésből a tagállamok, illetve azok régiói – fejlettségük színvonalától függően – jelentős támogatásokat kapnak. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a jelentős támogatások ellenére az egyes tagállamokban a régióik rangsorában csak akkor következtek be változások, ha az uniós támogatások felhasználásában több évtizedes következetes strukturális politika érvényesült. A régiók fejlesztési politikájukban nem a hagyományos infrastrukturális elemek fejlesztésére koncentráltak, hanem a modern területfejlesztési hajtóerőkre (innováció, üzleti szolgáltatások, modern iparszervezési megoldások, humán erőforrás-fejlesztés) összpontosították erőfeszítéseiket. Azok a régiók, amelyek kizárólag az Európai Unió támogatáspolitikájától várták boldogulásukat, és az éppen aktuális fejlesztéspolitikai célok megvalósítására törekedtek, nem voltak képesek relatív pozíciójukon javítani.

Nem csak operatív, hanem a fontos stratégiai tervezési feladatok is a régiókhoz telepíthetők. Annál is inkább, mert nem lesz járható út az új programozási periódusban, amit a központi hivatalok sugallnak: hogy az ország egyik szegletében kipróbált módszereket lehet alkalmazni a másik felében. Minden régiónak saját utat kell járnia. Azok az uniós tagállamok sikeresek, ahol változatos regionális pályákon fejlődik az ország.

Nemzeti érdekek tekinthető, hogy Magyarországon mihamarabb önálló regionális operatív programok szerveződjenek. Függetlenül az ország remélhetőleg erősödő gazdasági teljesítményétől, az uniós kohéziós politika eredményei csak korlátozott mértékűek lehetnek. A decentralizált és regionalizált fejlesztéspolitika lehet az EU-konform megoldás a modern Magyarország számára. Emiatt merőben új területfejlesztési paradigmára van szükség. Az elmúlt tíz évben minden intézkedés az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta. A következő évtizedben a régiók saját politikájának garanciáit kell törvényi szabályozással megteremteni és a működés finanszírozását megoldani.

Az Európai Unió tagországainak többségében ma már nyilvánvaló, hogy a hatalom-megosztás és a több szintű kormányzás intézményei fokozzák a gazdasági teljesítőképességet és a jólétet az egyes régiókban. A lobbista politikus helyébe a helyi autonóm fejlődés hosszú távú garanciáit törvényekkel szabályozó, az európai együttműködést szorgalmazó, a regionális szereplők közötti partnerkapcsolatokat építő, fejlesztő típusú politikus lép. Számptalan nyugat-európai régió sikeres fejlődése mutatja e magatartás eredményességét, kiemelkedő szerepét a regionális identitás megteremtésében is.

Régiók akkor lesznek Magyarországon, ha – mint sok nyugat-európai ország példája is mutatja – a gazdaság szereplői kezdeményezik és kikényszerítik ezt. Az ipar- és kereskedelmi kamarák és a vállalkozói szövetségek aktivitására van szükség. Döntési reakciójuk sebessége egyébként a magyar gazdaság ütőképességének a mércéje is egyben. A régiók intézményesítésének újabb nyitánya tőlük függ.

1.4. Miért fontos a szomszéd autonómiája?

Nagy figyelem kíséri Magyarországon a Vajdaság és Székelyföld autonómia törekvéseit. Joggal szeretnénk, hogy a regionális identitás ezekben a térségekben erősödjön, az itt élők – nemcsak magyarok – maguk dönthessenek sorsuk alakulásáról. Nem kétséges, hogy például a Vajdaság új státútum törvénye – minden jogos bírálat ellenére – ma Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a modern regionalizmus eszmeiségét szinte egyedüli módon testesíti meg. Ebben a régióban működik csak regionális alapokon nyugvó törvényhozás, itt vannak jól kidolgozott

szervezeti rendszerben tevékenykedő államigazgatási szervek. Miről folyt a vita a Vajdaságban és a szerb parlamentben? Arról, hogy mi legyen az a másfélszáz jogosítvány, amelyet a belgrádi politikai elitnek át kell adnia a vajdasági döntéshozóknak. A vajdasági kutatási-fejlesztési titkárság (tartományi minisztérium) például ma olyan fejlesztési stratégiával rendelkezik, amelyről a magyar régióknak elképzeléseik sincsenek.. Magyarországon ma még nincs olyan regionális intézmény, amely képes lenne a különböző távú elképzelések megfogalmazására és az érdekek egyeztetésére.

Nem találunk Magyarországon olyan államigazgatási szervet sem, amely tisztában lenne az egyes régiók kutatási adottságainak a helyzetével, a fejlesztések lehetséges irányairól nem is beszélve. A regionális innovációs ügynökségek formálisan bizonyos minimális uniós követelményeket ugyan teljesítenek, ám átfogó K+F stratégia kidolgozására és menedzselésére teljesen alkalmatlanok. Kétséges tehát, hogy milyen módon kíván az ország a lisszaboni követelményeknek eleget tenni. Hosszan lehetne sorolni azoknak a kérdéseknek a sorát, amelyekre mihamarabb választ kellene adnunk, de nem tudjuk, hogy mely intézménytől várjuk a megoldást.

Jogos-e a határon túli magyar közösségek fejlődési szabadságának garanciáit számon kérni kormányaikon? Természetesen igen, hiszen az önazonosság kinyilvánítása és fejlesztése egyetemes emberi jog. Ugyanakkor számtalanszor szembetalálkozik kutató, politikus és még az átlagember is azzal a kérdéssel, hogy Magyarország milyen példát mutat szomszédainak a területi önállóság, a fejlesztési autonómia intézményesítésében. Sorozatosan kapjuk a kérdéseket külföldi kollégáinktól: mi az oka annak, hogy Magyarországon – amely az uniós csatlakozás kezdetén a regionális politika európai normáinak legalábbis formális befogadásában példamutató volt – a fejlesztési régiók határainak kijelölése körül még ma is élénk viták vannak, hogy a mindenkori kormányok mereven elzárkóznak a fejlesztési források decentralizálása elől, hogy a közigazgatás racionalizálása nem képes a megerendszer formális reformján továbblépni? Ma Magyarországon nincs olyan intézmény – talán a Magyar Tudományos Akadémia regionális bizottságait leszámítva –, amely azzal foglalkozna, hogy egy megyében vagy régióban a lisszaboni követelményeknek milyen feltételei vannak jelen, mit kell tenni, és az eredmények milyen következményekkel járnak.

Valószínű, hogy e hiányosságoknak a gyökereit egyrészt a magyar politikai gondolkodás centralizációs hagyományaiban, másrészt a provinciális felfogásmódban kell keresni. E két nézetrendszer egymással párhuzamosan haladt, és nem ritkán erősítette is egymást Magyarországon.

Melyek lehetnek ma a közigazgatás reformjának alapkérdései Magyarországon? Pár évvel ezelőtt vezető politológusok újszerűnek hitt kutatási eredményei az IDEA-programban azt sugallták, hogy a közigazgatás területi-szervezeti formái könnyen megváltoztathatók, Magyarországon akár föderatív államberendezkedésre (regionális parlamentekkel, minisztériumokkal stb.) is át lehetne térni (Ágh, 2003, 2007). A központi regionalizáció abban nyilvánult meg, hogy megyei dekoncentrált és közigazgatási hivatalokat megszüntettek és régiókba vontak össze, székhelyüket pedig lobbista politikusok kénye-kedve szerint jelölték ki. Az alkotmányossági aggályokat szép számmal felvonultató megoldások tovább csökkentették az államigazgatás amúgy is megtépázott tekintélyét. Nem beszélve arról, hogy az átszervezések tovább szították a nyílt regionális rivalizálást. A regionalizmus IDEA-kutatásokhoz is kapcsolódó, átgondolatlan gyakorlatba ültetése súlyos károkat okozott a decentralizáció eszméjének, a magyar regionális tudomány által korábban elért eredmények alkalmazásának lehetőségei is hosszú időre lekerülhetnek a területpolitika átalakításának napirendjéről.

A politikatudomány más képviselői a régió intézményét kizárólag az állami fejlesztéspolitikai célok megvalósítására, még szűkebben az uniós források felhasználásra tartják kizárólag alkalmasnak (Pálné, 2009; Kaiser, 2008). E felfogás nincs tekintettel arra, hogy a régió fejlődését közvetlenül befolyásoló gazdasági szereplők befektetési politikájának következtében egy térségbe az állami fejlesztési források többszöröse kerül. A beruházások éves volumenének átlagosan egy hatodát, egy hetedét teszik ki a közigazgatás hatáskörébe tartozó szervezetek. A termelő ágazatok a régiókban elosztható európai uniós fejlesztések öt-, hétszeresét fordítják beruházásra (7. táblázat). A régiók fejlődését alapvetően befolyásoló befektetések optimális gazdasági környezetét szolgáló intézmények működésének összehangolásával, fejlesztésük koordinálásával egyetlen szervezet sem foglalkozik. A régió intézményének pedig ez lenne az alapvető feladata.

Szerveződobben van azok tábora is, akik a régiók ellenében a nagymegyés berendezkedést ajánlják. Olyan koncepciókkal állnak elő, amelyek pár évtizede korszerű elképzelések voltak (Verebélyi, 2009). A hatalmi ellenérdekek és – tegyük hozzá – a provinciális gondolkodásmód Bibó István elképzeléseit akkor nem engedte megvalósítani. Az elmúlt évtizedek azonban jelentős változásokat eredményeztek Európa és Magyarország fejlődésében. A szolidaritás, méltányosság és igazságosság elve beépült az államok gazdaság- és társadalompolitikájába, a területfejlesztés önálló szakpolitika lett, globalizálódott a világ, az Európai Unió markáns struktúrapolitikát valósít meg, az információs forradalom átalakította az igazgatási technikákat – hosszasan sorolhatnánk az új, jelentősen kiterjedtebb koordinációs tér intézményesítését kiváltó és sürgető változásokat.

7. táblázat: A nagy ágazatcsoportok beruházásai régiók szerint, 2009

Megnevezés	Nem termelő beruházások ¹⁾		Termelő beruházások	
	Milliárd Ft	Százalék	Milliárd Ft	Százalék
Közép-Magyarország	216,7	13,8	1357,1	86,2
Közép-Dunántúl	46,2	7,8	544,5	92,2
Nyugat-Dunántúl	37,7	11,0	306,9	89,0
Dél-Dunántúl	51,4	18,8	221,9	81,2
Észak-Magyarország	56,4	19,3	234,9	80,7
Észak-Alföld	80,2	17,3	382,4	82,7
Dél-Alföld	66,7	20,5	259,5	79,5
Összesen	555,3	14,3	3307,2	85,7

Megjegyzés: 1) Közigazgatás, védelem, kötelező társadalombiztosítás, oktatás, egészségügy, szociális ellátás, egyéb közösségi, személyi szolgáltatás.

Forrás: Területi statisztika évkönyv, 2007. alapján a szerző számítása.

1.5. Konszenzust a decentralizációban

A strukturális politika megvalósítását szolgáló, valamennyi tagországra érvényes alapelvek – szubszidiaritás, decentralizáció, addicionalitás, koncentráció, programozás, partnerség, áttekinthetőség – a nemzeti regionális politikai szervezetrendszer korszerűsítését is megkövetelték. Ezeket a szempontokat kellett volna mérlegelni a közigazgatási reform során is. Az unió tagállamaiban az alapelvek következetes alkalmazása növelte a regionális fejlesztések hatékonyságát, erősítette a kohéziót. Az utóbbi időben egyre határozottabban megfogalmazódó új támogatáspolitikai célkitűzés, a versenyképesség fejlesztése a régiók fenntartható fejlődését kívánja szolgálni. S ami talán a legfontosabb, az uniós tagság lényege nem a strukturális támogatások megszerzése, hanem a közel 500 millió fős piac előnyeinek kiaknázása. Ebből következik, hogy *a regionális politika továbbfejlesztésének módja sem kizárólag az újraelosztás mértékében, hanem a belső és a külső erőforrások mobilizálásának lehetőségeiben keresendő.* Területfejlesztés mellett a területi fejlődés komplexitásából adódó tágabb kérdéskörre is figyelmet kell fordítanunk.

Magyarországnak mielőbb bizonyítania kell azt, hogy a régiók intézményei alkalmasak a strukturális támogatások hatékony, az európai kohéziót erősítő felhasználására. A régiók fejlesztéspolitikai önállósága nélkül nem képzelhető el ugyanis az új európai kohéziós politika prioritásainak teljesítése. Ha a beérkező és remélhetőleg optimális mennyiségű uniós forrást a jelenlegi – ágazati dominanciájú – szerkezetben használjuk fel, a régiók közötti markáns kü-

lönbségek mérséklése nem képzelhető el. Függetlenül az ország remélhetőleg erősödő gazdasági teljesítményétől, az uniós kohéziós politika eredményei csak korlátozott mértékűek lehetnek. A decentralizált és regionalizált fejlesztéspolitika lehet az EU-konform megoldás a modern Magyarország számára. Emiatt merőben új területfejlesztési paradigmára van szükség. Az elmúlt másfél évtizedben minden intézkedés az állami regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének a kiépítését szolgálta. A következő évtizedben a régiók saját politikájának garanciáit kell törvényi szabályozással megteremteni és a működés finanszírozását megoldani.

A szubszidiaritás elve és gyakorlati alkalmazása pozitív hatást gyakorolt az európai területi kohézió alakulására. Sikereket egyértelműen azok az országok értek el, amelyek az állam működése szervezeti rendszerének átalakításában a szubszidiaritást alapkövetelménynek tekintették és komplexitásában alkalmazták. Azaz a teljes döntési hierarchia átalakítása során a kompetenciák telepítésének újrendezésére került sor: a centralizált funkciókat éppúgy újrafogalmazták, mint ahogy az alsóbb szintek feladatai között is átrendeződéseket hajtottak végre. Sok példa bizonyítja, hogy az a társadalomirányítási rendszer versenyképes, amelyik egyértelműen tekintetbe veszi azt a szervezési követelményt, hogy nem szabad megterhelni az alacsonyabb szintet megoldhatatlan feladatokkal és az átruházott kompetenciákhoz finanszírozási forrásokat is juttatni kell. Magyarország akkor lehet sikeres, ha ezekre a követelményekre tekintettel lesz, azaz gyökeres államreformot hajt végre.

A területi fejlődést befolyásoló tényezők változása a regionális politika cél-, eszköz- és intézményrendszerének átalakítását követeli meg Európa-szerte. Az európai térfejlődés hosszú trendjei a decentralizáció legkülönbözőbb intézményesült formáinak kialakítását igénylik a kontinens eltérő hagyományú országaiban. A kelet- és közép-európai új tagállamok az uniós kohéziós követelményeknek csak decentralizált intézményekkel képesek megfelelni. Ez nemcsak közigazgatási kérdés, hanem a versenyképesség javítását szolgáló kutatás-fejlesztés eredményességének az előfeltétele is. A regionalizmus térnyerése a területi szerkezetek korszerűsítését eredményezheti. A decentralizált berendezkedésű országokban a tudás intenzív gazdaság térbeli terjedése gyorsabb, mint a központosított államokban. Az európai uniós csatlakozástól remélt decentralizált fejlesztéspolitika várható hatásai ma sem fogalmazhatók meg másképpen, mint a 2000-es évek elején (*Horváth–Szaló, 2003*).

1. A magyar térségek és települések az egységes európai területi és települési rendszer részévé válnak, kihasználhatják az együttműködés előnyeit, ezer szállal bekapcsolódhatnak a nemzetközi munkamegosztásba, intenzív együttműködés alakul ki más térségekkel;

2. Az elmaradott területek folyamatos, kiszámítható, a jelenleginél fokozatosan nagyobb fejlesztési forrásokhoz jutnak, a fejletlenség különféle elemeinek felszámolása tudatos tevékenységgé válik, felzárkóztatásukhoz, gazdasági, infrastrukturális fejlesztéseikhez új forrásokra nyílnak lehetőségek;
3. Az ország egyes térségei között az erőforrások elosztása egyenletesebb lesz, a térségek szereplőinek közös akaratától függő térségi összefogás révén új innovatív tevékenységek honosodhatnak meg;
4. Csökken a főváros és a régiók közti szellemi, kulturális és jövedelmi különbség;
5. Az új ágazatok és a tudásközpontok megerősödésével, az interregionális kapcsolatok bővülésével javul a nagy- és a közepes méretű városok versenyképessége;
6. Fokozódik a régiók gazdaság szervező képessége, sokoldalú kapcsolatok épülnek ki az európai régiókkal, tudást, technológiát és munkahelyeket vonzva a térségekbe;
7. Mérséklődik a központi hatóságoktól való függés, a régiók adottságaiknak leginkább megfelelő saját fejlesztési elképzeléseiket is megvalósíthatják;
8. A szigorú EU-előírások érvényesítése jelentősen csökkenti a környezet terhelését, vízünk tisztasága, a levegő minősége javul, a zajterhelés mérséklődik;
9. Megújul a lakóhelyi környezet, az életkörülmények előnyösen változnak;
10. Intenzív kapcsolatrendszer alakul ki az EU belső határai mentén a gazdasági, a kulturális és a társadalmi élet majd minden területén;
11. Újjászerveződnek az országhatár menti térségek és települések történelmi kapcsolatai, új együttműködések alakulnak ki, a regionális kooperáció hozzájárulhat a Kárpát-medencei területi kohézió erősödéséhez;
12. Az önkormányzatok, a lakosság döntési és választási lehetőségei bővülnek, erősödik a lokálpatriotizmus, a regionális identitás és a kezdeményezőkészség.

A többpólusú regionális fejlődés igénye a transzformációs országok hatalmi berendezkedését is átalakítja. A hatalmi berendezkedés szubnacionális szintje, a régió a gazdaság fenntartható növekedését és a térszerkezet korszerűsítését szolgáló, önálló finanszírozási forrásokkal rendelkező, autonóm fejlesztéspolitikát megvalósító, önkormányzati jogosítványokkal felruházott területi egység. Az innovatív fejlődés színtereivé a régiók válnak, az innovációkat kibocsátó alapintézmények regionális beágyazottsága erős lesz. Decentralizációs jellegű államreform nélkül a lisszaboni kritériumok nem teljesíthetőek Európa unitárius berendezkedésű államaiban, így Magyarországon sem.

2. Vidékfejlesztési sajátosságok, adaptálható megoldások a svájci vidékfejlesztési gyakorlat alapján

A vidéki területek fejlesztésének sajátosságai (a területfejlesztéstől részben eltérő célok és módszerek), a vidéki területek problémáira kínálkozó megoldások mind Svájc, mind pedig Magyarország esetén a fejlesztéspolitika központi elemei közé tartoznak.

Magyarország és Svájc között alapvető különbség, hogy Magyarország az Európai Unió tagjaként a közösség által meghatározott célok és keretek között valósíthatja meg vidékfejlesztési politikáját (tisztán nemzeti források hiányában tisztán nemzeti megoldások alkalmazására kevésbé kerülhet sor), míg Svájc az Uniós megoldásoktól függetlenül, esetleg azokra való tekintettel alakítja, alakíthatja ki saját nemzeti megoldásait. Ugyan az Európai Unió tagállamaiban a vidékfejlesztés, mint a közös agrárpolitika (KAP) második pillére, csak a '90-es évek vége fele kapott nagyobb figyelmet, azonban bizonyos megoldások, mint a vidékfejlesztés sajátos módszerei, már a '90-es évek elején megjelentek (LEADER program) és előretörésük, térhódításuk azóta is töretlen. Fontos kérdés, hogy Svájc az Uniós megoldásokhoz képest milyen módon kezelte a vidék problémáit és magát a vidékfejlesztés kérdését.

Ahhoz, hogy a különbségeket, az azonosságokat, az alkalmazható, adaptálható megoldásokat megismerhessük és értékelhessük, célszerű összevetni a két ország vidéki területeinek jellemzőit, illetve a vidékfejlesztés fontosabb célkitűzéseit.

2.1. A vidékfejlesztés megközelítése

A vidéki területek Svájcban egyáltalán nem tekinthetők homogénnek. Léteznek olyan területi egységek, ahol a turizmus meghatározó szerepet tölt be a helyi társadalmi és gazdasági életben, míg más területeken – turisztikai vonzerők, adottságok hiányában – az agrárium jelenti a lakosság fő megélhetési forrását. Ismét más területek esetén a közeli nagyvárosok kínálnak munkát és megélhetést a lakosság számára, így ezen területek fejlődési lehetőségei és irányai ismét más irányultságúak. Mindez azt jelenti, hogy a vidéki területek sokfélesége – és ami ebből eredeztethető – a jelenlévő ágazatok eltérő súlya egyrészt nem teszi lehetővé egy homogén vidékfejlesztési politika kialakítását (pl.: csak az agráriumot helyezzük középpontba), másrészt pedig igényli, sőt megköveteli az ágazatokon túlnyúló, illetve az ágazatokat együttesen kezelő integrált és komplex vidékfejlesztési politika kialakítását.

Magyarország, illetőleg a magyar vidék éppúgy nem homogén, mint Svájc. Hazánk esetén éppúgy szükséges – vagy szükséges lenne és nem csupán a retorika szintjén – a vidékfejlesztés integrált megközelítése, melynek középpontjában nyilvánvalóan nem az agrárium kizáró-

lagossága, vagy elsődlegessége áll. Szükséges felhívni a figyelmet arra is, hogy a Magyarországon az Unió mezőgazdasági működést támogató rendszere egyáltalán nem ösztönöz a magasabb hozzáadott értéket, valamint élő munka bevonást igénylő termelési szerkezet kialakítására (átalakítására). (Az is megjegyezhető, hogy a mezőgazdaság versenyképességének növelését támogató fejlesztési források is a foglalkoztatottság csökkenését eredményezték, a növekedés helyett.) Így egyértelmű, hogy a mezőgazdaság önállóan nem képes megoldást kínálni a vidék problémáira – különös tekintettel a foglalkoztatásra – ezért a vidékfejlesztés integrált megközelítése hazánk esetén még inkább hangsúlyos lehet.

2.2. A vidéki területek lehatárolása

Svájcban a vidéki területek az ország területének 77%-át képezik, a lakosság 27%-a él itt, és a munkahelyek 20%-a található a vidéki területeken. Svájcban ritkán történt kísérlet arra, hogy a vidéki területeket lehatárolják, ami – a szakirodalom megállapításai alapján – arra vezethető vissza, hogy az ún.: hegyvidéki területek mindig is támogatást élveztek és ezentúl kevésbé foglalkoztak a vidékkel és a vidéki területekkel, illetve azok lehatárolásával. Azonban 1996-ban szövetségi szinten a területrendezésről, valamint a strukturális változásokkal érintett vidéki területek támogatásáról szóló döntések meghozatalakor, reflektorfénybe került a vidék fogalma. Hogy Svájcban mi számít vidékinek, az a városoktól, de sokkal inkább a városi agglomerációktól történő elhatárolás alapján állapítható meg. A jelzett időszakban készült jelentés szerint (Regio Plus program) azok a területek tekinthetők vidékinek, amelyek nem városok és nem tartoznak bele valamely agglomerációba. Agglomerációs területeknek pedig azokat a településrészeket tekintik, amelyek lakossága minimum 20 000 fő és amely városias jegyeket mutat. A meghatározás szerint az agglomeráció egy városmagból és további településekből tevődik össze, ahol a városias jelleg olyan mutatók alapján határozható meg, mint pl.: az ingatlanok száma, a népsűrűség.

2005-ben a vidékfejlesztési politikáról szóló jelentés, valamint a területfejlesztésről szóló jelentés javasolt, illetőleg meg is határozott három vidéki területtípust:

1. Periurbánus vidéki területek

Jellemzői: a település központjától egy másik agglomerációs, vagy városközponthoz mért rövid utazási idő (személyautóval maximum 20 perc); jó tömegközlekedési viszonyok (maximum 20 perc utazási idő, a tömegközlekedés rendszeressége elérhetőség 20 perc);

A periurbánus vidéki területek 2011-ben 1322 önkormányzatot foglalnak magukban, ahol 1 714 000 ember él. Ezekben a területeken 490 000 munkahely biztosítja a munkalehetőséget a lakosságnak (erdő- és mezőgazdálkodás nélkül).

2. Alpesi turisztikai központok

A hegyvidéki területeken találhatóak, és legalább 100 000 vendégéjszaka forgalommal rendelkeznek. A turisztikai centrumokat 22 település, 71 000 lakossal és mintegy 35 000 munkahellyel képezi. Jellemző e területeken a munkahelyek stabilitása.

3. Periférikus vidéki területek

Ezek a területek periférikus vidéki centrumokkal, illetve kis centrumokkal rendelkeznek, de ide sorolhatók a további gyéren lakott települések is. A periférikus centrumok közé az 5000-10000 fős települések, a kis centrumok közé a 2000-5000 fős települések tartoznak. Gyéren lakott településeknek minősítik az 500 fő alatti településeket. A periférikus vidéki területeken 292 település található, ahol 272 000 lakos él. A munkahelyek száma 86 000 (a primer szektort nem számítva). A centrumok és a kiscentrumok jelentős, mert ezek a települések biztosítanak számos területi funkciót (a második és harmadik szektorba tartozó munkahelyek, oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális intézmények és szolgáltatások).

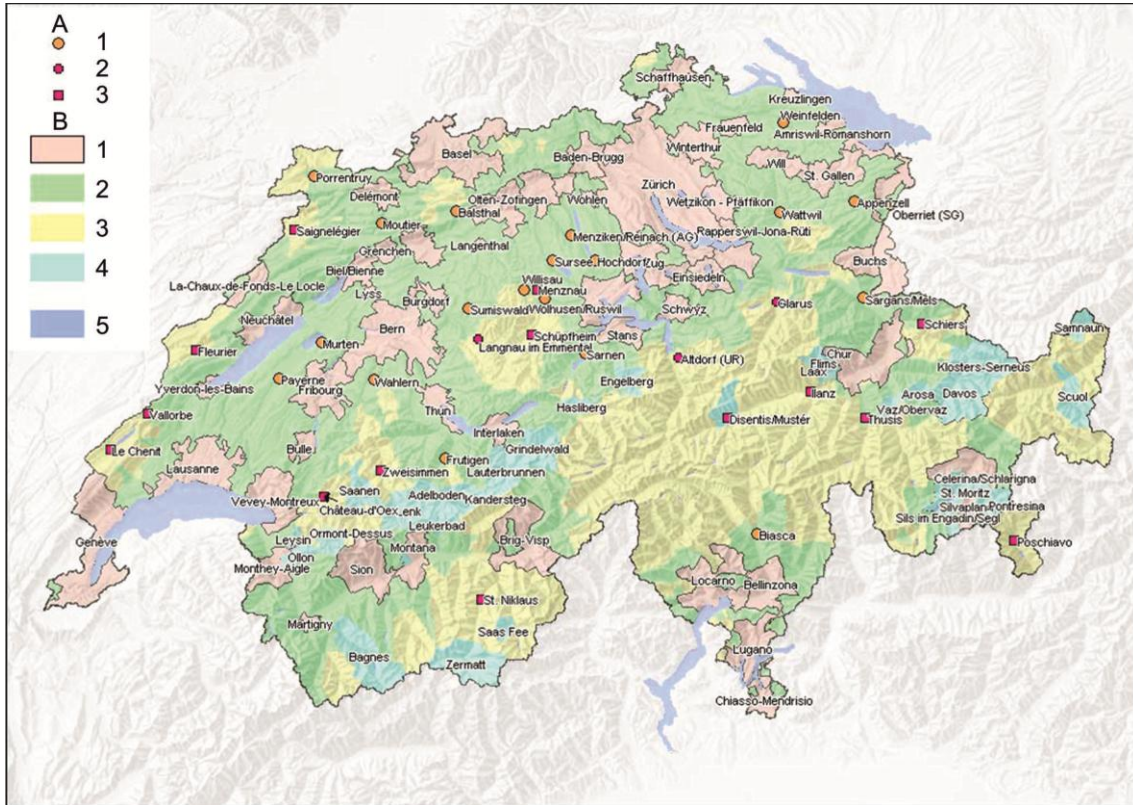
Magyarország esetén a vidék fogalmát – a gazdag szakirodalmi megközelítéseken kívül – a 2005-ben született Országos Területfejlesztési Koncepcióról (OTK) szóló országgyűlési határozat rögzítette. E szerint „vidéki (rurális) térség, a jellemző vidéki adottságokkal (pl. alacsony népsűrűség és beépítettség, természeti környezet nagy aránya, kevésbé terhelt környezet) és jellemző vidéki problémákkal (pl. elvándorlás, elöregedés, funkcionális központoktól való távoli helyzet, gyenge infrastrukturális ellátottság, nehézkes elérhetőség, a mezőgazdasági foglalkoztatottak nagy aránya, alacsony termelékenység) rendelkező terület.”

A vidéki térségek lehatárolása során az OTK megállapította, hogy továbbra is célszerű a nemzetközi és hazai gyakorlat könnyen kezelhető, népsűrűségre és népességszámra épülő lehatárolásaiból kiindulni. A fenti szempontok alapján az OTK lehatárolása három vidéki kistérség-kategóriát különböztet meg a térség népsűrűsége és a népességszámmal meghatározott urbanizált települések előfordulása alapján:

1. *Urbanizált kistérségek:* Bennük a vidéki tér néhány, urbanizációval még nem érintett zárványszerű vagy a környező vidéki kistérségekkel szomszédos településre korlátozódik.
2. *Urbanizált területekkel rendelkező vidéki kistérségek:* E kistérségek fejlesztési stratégiáiban jelen van a vidékfejlesztés.

3. *Jellemzően vidékies kistérségek:* A vidékfejlesztés itt a kistérség egészére irányulhat, mint a kistérségi fejlesztési stratégiák meghatározó eleme.

5. ábra: A vidéki területek struktúrája és központjai (2011)



Jelmagyarázat: A. Centrumok struktúrája; 1. Városkörnyéki központok, 2. Periférikus centrumok, 3. Periférikus alközpontok; B. Térszerkezet; 1. Agglomerációk, 2. Városkörnyéki területek, 3. Periférikus területek, 4. Alpok turistacentrumai, 5. Tavak

Forrás: <http://www.are.admin.ch/themen/laendlich/00792/index.html?lang=de>

A magyar vidékfogalom meghatározása során a jogalkotó részint nem hagyatkozott olyan széles körben az objektív és számszerűsíthető elemekre, mint ami svájci megoldásokban tapasztalható, részint pedig megmaradt a város és vidék kapcsolatának vizsgálatánál, ezentúl, pontosabban ezen kívül önmagában a vidéket nem kívánta kategorizálni.

Szükséges kiemelni, hogy Magyarországon az OTK-ban rögzített elemek (célok, fogalmak, lehatárolás, stb.) nem gyakoroltak érdemi hatást a magyar vidékfejlesztésre, de talán a területfejlesztési politikára sem. Magyarország ugyanis – a csatlakozást követően – az Európai Unió tagállamaként elsődlegesen a közösségi jogszabályokban, dokumentumokban meghatározott célok és feltételek mentén alakította a vidékfejlesztési politikáját.

A vidékfejlesztést Magyarországon elvileg két program szolgálhatta volna: egyrészt a Strukturális Alapokhoz kapcsolódó Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) – 2010-től Új

Széchenyi Terv (ÚSZT), valamint az Ú Magyarország Vidékfejlesztési Program (ÚMVP). Az ÚMVP meghatározása szerint a program hatálya alá tartozó vidéki területek az ország településeinek 95%-át, területének 87%-át és a népesség 45%-át fedik le. A két program között a legáltalánosabb és legegyszerűbb elhatárolás – a kettős finanszírozás elkerülése érdekében – a 100 fő/km² népsűrűség, és 5000 fő alatti település, vagy 120 fő/km² népsűrűség, és 10 000 fő alatti település volt. (A jelzett értékek felett a települések a Strukturális Alapok forrásaiból részesedhettek, míg alatta alapvetően az ÚMVP – és az azt finanszírozó Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap – biztosított fejlesztési lehetőségeket.) Az olyan típusú célok, amelyek az ÚMVP-ben nem szerepeltek elvileg a vidéki területek számára is elérhetőek lehetnek az ÚMFT-ÚSZT keretén belül. A gyakorlatban Magyarországon a Strukturális Alapok forrásai – 2010-es adatok alapján – 96%-ban az 1500 lakosnál nagyobb lélekszámú településeket támogatták. A vidékfejlesztési források (ÚMVP) pedig 1500 fő felett 52%-ban, 500-1000 fő közötti települések esetén 31%-ban, az 500 fő alatti települések esetén 17%-ban szolgálhatták a vidéki területek fejlesztési elképzeléseinek megvalósulását. Az arányokon kívül érdemes felhívni a figyelmet az abszolút számokra is. A Strukturális Alapokból hozzávetőleg 8000 MFt állt Magyarország rendelkezésére (ennek a meghatározó részét költötték el a jellemzően városi térségekben), míg a vidékfejlesztési források mindössze 1300 MFt-ot képeztek, melyeknek csupán 20% volt felhasználható nem agrártípusú fejlesztésekre. (Ez volt az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap 3. tengelye 14%-ot meghaladó és a LEADER program 5%-ot meghaladó mértékben, összesen 270 MFt értékben.)

Összességében tehát megállapítható, hogy a magyar vidék lehatárolása alapvetően a Európai Unió kritériumok alapján történt, a vidéki területek fejlesztésére pedig – önálló nemzeti források hiányában – a közösségi forrásokból kerülhetett sor. Ennek mértéke viszont olyan csekély volt, hogy a vidék gazdaságának növekedési pályára történő állítását sem volt képes biztosítani, és éppígy képtelen volt érdemi befolyást gyakorolni azokra a társadalmi folyamatokra és problémákra, amelyek a vidéki térségeket jellemzik.

2.3. A vidéki területek jellemzői

Svájcban a 2000. évi adatok alapján a vidéki területeken hozzávetőleg 1,97 millió ember él, ami a lakosság 27%-át jelenti. A vidéki területeken belül azonban az egyes – fentebb ismertett kategóriákon belül – nagyon nagy különbségek vannak. A vidéki lakosság legnagyobb része (1,6 millió ember) a periurbánus, vagyis város közeli területeken él. A periférikus vidéki területeken 272 000 ember, míg az alpesi turisztikai centrumokban csak 71 000 ember él.

Ami a vidéki területek változását illeti a települések besorolása (városi-vidéki), valamint földrajzi értelemben, az állapítható meg, hogy 1980-2010 összesen 430 község vesztette el a területét azáltal, hogy városi térséggé vált. Ez a teljes terület 4761 km². A vidéki területek aránya így csökkent 89%-ról 77%-ra. Ezzel együtt a városi területeken élők aránya a jelzett időszakban 61%-ról 74%-ra növekedett.

Svájcban – eltérően a legtöbb európai országban, így hazánkban is tapasztalható folyamatoktól – nem a lakosság szám csökkenése, hanem annak növekedése jellemző. Ez a növekedés azonban nagyon eltérően jelentkezik a különböző területeken. A városokban a növekedés erőteljes és dinamikus, míg a periurbánus területeken a növekedés 2000-2010. között 8%, a turisztikai centrumokban 4%, addig a periférikus vidéki területeké mindössze 2% volt.

Az előregedés a népességváltozáshoz hasonló jegeket mutat, annyi különbséggel, hogy a pl.: a 20 éven aluliak aránya sokkal nagyobb mértékben csökkent a vidéki területeken, mint a városokban, viszont figyelemre méltó, hogy ez a csökkenés az 1990-2000. közötti időszakban stagnálásba ment át. A 60 év felettiek aránya legdinamikusabban a periférikus vidéki területeken növekszik, ezt követik a városi területek, míg a periurbánus területek esetén csökkenés figyelhető meg.

A vidéki területek gazdasági jellemzői közül érdemes kiemelni azt, hogy a munkahelyek hol találhatóak, vagyis a vidéki és a városi területek egymáshoz képest milyen arányban képesek munkát, megélhetést biztosítani a lakosság számára. 1970-2000. közötti időszakban a periurbánus területek munkavállalói számára 1970-ben a város 18%-ban biztosított munkahelyet, míg 2000-ben 40%-ban. Az alpesi turisztikai centrumokban ez a változás mindössze 1% (36%-ról 37%-ra növekedett). A periférikus vidéki területek esetén pedig 5%-ról 17%-ra emelkedett. Megállapítható tehát, hogy a városok munkahely biztosító szerepe átlagosan 20%-kal növekedett, ami nem figyelmen kívül hagyható tény, illetve jelzés a vidékfejlesztés, általában a fejlesztéspolitika irányába.

Külön szükséges felhívni a figyelmet a munkanélküliség kérdésére, ami Svájcban – Magyarországhoz képest – sajátos helyzetet mutat: a városokban a munkanélküliség mindig jóval magasabb, mint a vidéki területeken. Így pl.: 2010-ben a városi térségekben 4,1%-os volt a munkanélküliségi ráta, míg a periférikus vidéki területeken csupán 2,1% (az összes területi egység közül a legalacsonyabb %).

Magyarország esetén – eltekintve a hiányzó legfrissebb statisztikai adatok bemutatásától, amelyek a népszámlálási adatfeldolgozás hiányában még nem állnak rendelkezésre – a legtöbb vidéket jellemző folyamatban azonos, vagy hasonló megállapítást tehetnénk. Ez azt jelenti, hogy a vidéki területek előregedése hasonló tendenciát mutat, az elvándorlás, különös

tekintettel a fiatalabb, illetve képzettebb lakosságra, szintén jellemző folyamat. Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy ugyan a vidéki területek munkahely biztosító képessége csökken, azonban ez nem jár együtt a városi munkalehetőségek kialakulásával. Ettől függetlenül azonban a városi munkahelyek dinamikusabb növekedése – vagy alacsonyabb mértékű csökkenése – előtérbe helyezi az ingázás lehetőségének fontosságát, amely más szóval az elérhetőség, a hozzáférés feltételeinek vizsgálatát is igényli.

Szükséges rámutatni arra is, hogy a munkanélküliség Magyarországon leginkább a periférikus vidéki településeket sújtja – és a városi térségekben alacsonyabb a szintje – míg Svájcban épp e területeken a legkisebb arányú a munkanélküliség. Ez viszont azt jelenti, hogy a Svájcban a vidéki térségek e kategóriájába tartozó települések képesek megélhetést biztosítani a helyi lakosság számára. Ez a tény bizonyára összefüggésben áll azzal az állami gazdaságpolitikával, amely az e területeken jellemző tevékenységi formákat támogatja (pl.: kisüzemi mezőgazdaság). Összességében persze arról sem szabad megfeledkezni, hogy Svájc gazdasága a világválság ellenére is folyamatos növekedést mutat, ami természetesen hatást gyakorol a bevándorlásra, mely a népességszám növekedéssel áll szoros kapcsolatban. Emellett a városok eltartó képességére, is kihat, mely különösen a város közeli (periurbánus) területekre, valamint az elérhetőséget biztosító közlekedési infrastruktúra magas szintű fejlettségére gyakorol jótékony hatást.

2.4. A vidékfejlesztés lehetséges megközelítési módjai, megoldásai

A svájci, illetve a magyar vidék sajátosságainak, változási trendjeinek bemutatása után célszerű megvizsgálni, hogy – az adott ország helyzetére figyelemmel – milyen megoldások, lehetőségek kínálkoznak a vidék fejlesztésére, a problémák megoldására. Különösen fontosnak tűnik azoknak az elemeknek, szempontoknak a kiemelése, amelyek következtetni engednek az alkalmazott megközelítésre, szemléletmódra.

Svájcban a gyakorlati tapasztalatok, illetve a szakirodalmi álláspontok szerint a vidékfejlesztés alapelvei között az alábbi elemek tűnnek különösen fontosnak:

- *Minden egyes szint együttműködése, illetve az együttműködés szintek közötti erősítése*
Ezt az együttműködést nem csupán az ismert közigazgatási szintekre értik (szövetségi szint, kanton, régió, település), hanem az olyan szereplőkre, amelyek a fejlesztéspolitikában további fontos szerepet tölthetnek be, helyzetüknél, funkciójuknál fogva. Ilyenek pl.: az agglomerációk, hegyvidéki területek, vagy a közigazgatási szervek.
- *Integrált vidékfejlesztési politika*

Az integrált vidékfejlesztés nem csupán az ágazatok együttműködését, a közös tervezést jelenti, hanem egy közös finanszírozási mechanizmus kialakítását is célozza.

- *Alulról felfelé történő építkezés*

Ez a környezeti – tekintettel a fenntartható fejlődésre is – a gazdasági és a társadalmi igények olyan kompromisszumának megteremtését célozza, amely minden egyes érdekelt bevonása és aktív részvétele mellett alakul ki. (Svájc alkotmányos berendezkedése, jogalkotási gyakorlata alapján szükséges megjegyezni, hogy a szubszidiaritás elve olyan alap, amelynek alkalmazása evidenciának számít Svájcban.)

- *Koherens területi tervezés*

Nem csupán a területfejlesztés, de a területrendezés koherenciájának biztosítása szükséges a különböző szintek között. Itt különösen a területhasználat kérdésben fontos az azonos, vagy legalábbis összehangolt megközelítés.

- *A vidéki területek önkormányzatai közötti feladatmegosztás*

Svájcban is magától értetődő, hogy minden egyes település önmagában képtelen minden egyes közszolgáltatás azonos színvonalú ellátására. Éppen ezért fontos az egyes központi települések fejlesztése, a települések közötti feladatmegosztás, valamint e szolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása

A felsorolt alapelvek figyelembe vétele mellett a ROREP (svájci területrendezési, területpolitikai tudományos társaság) egy olyan javaslatot alakított ki, amely alapja, kiindulási pontja lehet a svájci vidékfejlesztési politikának.

A javaslat elemei különböző szempontok szerint csoportosíthatók:

- *Szabályozási eszközök*

E csoporton belül tartják lehetségesnek, illetve kívánatosnak egy önálló szövetségi szintű törvény megalkotását, mely a vidéki területekről szól. (Mint ahogy Németországban erre sor került.)

További szabályozási lehetőség a vidéki területek rögzítése az új területrendezési, területfejlesztési törvényben.

- *Tervezési eszközök*

Ide tartozik a vidéki területek fejlesztését célzó szövetségi program kialakítása, a szektorális tervezés koordinációjának biztosítása.

- *Módszerek*

A tervezés, illetve végrehajtás módszerei között javasolnak egy tripartit konferencia intézményesítését, ahol a szövetségi, a kantonális, illetve a helyi szereplők foglalhatnak helyet. További lehetőség egy vidékfejlesztésért felelős „kormány megbízotti” státusz kialakítása.

- *Finanszírozási eszköz*

Itt egy ún.: kohéziós alap létrehozását javasolják, amely szövetségi szinten biztosíthatja a vidéki területek fejlesztését.

2.5. Magyarország számára biztosított lehetőségek, valamint a gyakorlat

Magyarország számára a vidékfejlesztés tekintetében (is) az alapvető intézményi és finanszírozási kereteket a közösségi szabályozás alakította ki. Egyes vidékfejlesztési, pontosabban a vidéki területek fejlődését szolgáló célok a Strukturális Alapok rendszerében is megjelentek (pl.: szélessávú internet elérhetőség biztosítása), azonban a klasszikus vidékfejlesztés az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap 3-4. tengelyében foglalt helyet. Magyarországon az a döntés született, hogy nem csupán a 4. tengely (LEADER program) célkitűzéseit, de a 3. tengely céljait is a LEADER helyi akciócsoportokon keresztül valósítják meg. Ráadásul Magyarországon teljes lefedettség valósult meg, ami azt jelenti, hogy minden jogosult település (10 000 fő alatti települések) tagjai lettek valamely akciócsoportnak. A LEADER program ilyen széles- pontosabban teljes körű intézményesítése azonban nem azt jelentette, hogy ténylegesen érvényesültek volna azok az alapelvek, amelyek a LEADER megközelítést megkülönböztetik a fejlesztéspolitika egyéb módszereitől és amiért azt Európa nyugati felén sikeresnek tekintik (ilyen alapelv az alulról felfelé történő építkezés, a civil a vállalkozói, és a közsféra együttműködése, a területi elv, innováció, stb.). A tapasztalatok azt mutatják, hogy a LEADER megközelítés alig, illetve csak részlegesen érvényesül Magyarországon, mert a helyi akciócsoportok a LEADER feladatok helyett szinte kizárólag kifizető ügynökségi tevékenységet végeznek (alapvetően adminisztrációs feladatok, egy a feladatellátásra teljesen alkalmatlan államigazgatási-hatósági eljárásrendben).

A helyi akciócsoportok a regionális-megyei szint alatti tervezés és végrehajtás alapegységei lehettek volna, ami nagyon nagy segítség – szervezeti keret – lehetett volna a 2014-2020. programozásra való felkészülésben. Ez azonban nem csupán a hiányzó kompetenciák miatt nem válhatott valóra, hanem azért is, mert a vidékfejlesztéstől teljesen függetlenül és elszigetelten működő területfejlesztési intézményrendszer egyszerűen tudomást sem vett a vidékfejlesztés helyi-területi egységeiről, potenciáljáról.

A 2007-2013. időszak közösségi szabályozás (és finanszírozás) nyújtotta lehetőségeit Magyarország messzemenően nem tudta kielégítően kihasználni. Kérdés, hogy vajon a következő programozási időszakban vajon képes lesz-e élni azokkal a lehetőségekkel, amelyeket az Unió kínál a tagállamok számára. Mindez különösen azért fontos, mert jelentős hangsúlyeltolódás következett be a place-based szemlélet javára, melynek szervezeti keretét – a következő programozási idősakra vonatkozó szabályozási javaslat szerint – a LEADER programból ismert helyi akciócsoportok adhatják. A jelzett vidékfejlesztési eszköz azonban nem csupán a helyi szint jelentőségére irányítja rá a figyelmet, hanem – az integrált területi beruházás (ITI) mellett – egyedüli lehetőség a többalapú (multifund) tervezés és végrehajtás intézményesítésére. A multifund módszer az elmúlt programozási periódusok azon problémáit kívánja orvosolni, amely az alapok együttműködése, a szinergiák kialakítása, azok erősítése helyett az alapok közötti elhatárolást helyezte középpontba. Ez természetesen nem szolgálhatta a komplex programok megvalósulását. (A fejlesztéspolitikai beavatkozások kizárólag komplexen értelmezendők, az ágazati típusú bontás csupán a munkamegosztás következménye lehet, amely a végrehajtás technikai – alárendelt – módszereként segítheti annak hatékonyságát, de semmiképpen nem kelhet önálló életre, eszközül szolgálva a bürokrácia és a gazdasági szereplők megfelelő rétegeinek érdekeit, ami aztán akár a komplex célok megvalósítását is veszélyeztethetik az arányok felborításával, egyoldalúvá válásával).

A 2014-2020 közötti időszakban a tervek szerint a korábban önálló rendszert képező közösségi agrárpolitika alapjai, illetve a strukturális alapok együttesen kell, hogy szolgálják a közösségi célkitűzések megvalósulását, amit az alapokra vonatkozó közös rendelkezések hivatottak biztosítani.

A több alapból – korlátok nélkül – táplálkozó projektek, programok kialakítása és végrehajtása – a 2014-2020-as időszakra intézményesített formákban – teljesen új elemként jelenik meg a közösségi fejlesztéspolitikában.

A többalapú tervezés és végrehajtás követelményeinek történő megfelelés csupán az egyik kihívás, amellyel szembesülnie kell a tagállamoknak. Legalább ekkora – ha nem sokkal nagyobb – kihívásnak tekinthető a place based szemléletet intézményesítő – a fentiekben a többalapú tervezéssel összefüggésben már megemlített – és az eddigi LEADER program jó gyakorlatára építő ún.: *közösség által irányított helyi fejlesztés*. Ez tehát azt jelenti, hogy nem csupán az integrált, komplex tervezéssel és az azt biztosító tervezési, végrehajtási mechanizmusok kialakításával kell megküzdeni a tagállamoknak, de ezenkívül még a helyi, vidékfejlesztési terveket is szükséges beilleszteni, szerepeltetni a tagállami szinten készülő tervdokumentumokba. Ez különösen a centralizált, kézi vezérléshez szokott tervezési-végrehajtási

gyakorlattal rendelkező tagállamokat hőkentheti meg. Miután a közösségi szinten irányított helyi fejlesztés nem tűnik opcionális fejlesztési lehetőségnek, vélhetően egyetlen tagállam számára sem lenne megkerülhető – ahol ez még nem történt meg – az olyan tervezési mechanizmus kialakítása, amely figyelembe történő veszi a helyi szintű terveket, és képes érvényesíteni az alulról-felfelé történő építkezés elvét is. Sajnos hazánkban ez 2012. vége fele egyáltalán nem érzékelhető.

A vidéki területek fejlesztését – multifund megközelítéssel, vagy anélkül – a közösség által irányított helyi fejlesztés, illetve a LEADER program egyaránt szolgálhatja. A CLLD nem más, mint a LEADER megközelítés meghonosítása a Strukturális Alapok rendszerében, abból kiindulva, hogy ez a fejlesztési módszer helyi-térségi szinten Európában sikeresnek bizonyult. (Hazánkban ez a megállapítás kevésbé tűnhet helytállónak.) A két fejlesztési módszer nem teljesen ugyanaz, még akkor sem, ha az alap, vagyis a LEADER típusú megközelítés teljesen megegyezik mindkét eszköz esetén. Az eltéréseket a 8. táblázat kívánja szemléltetni.

8. táblázat: Fontosabb eltérések a CLLD és a LEADER program között

Jellemzők	CLLD	LEADER
Az alap, amelyen belül tervezhető	ERFA	EMVA
Tagállami mozgástér	lehetséges az alkalmazása, a partnerségi szerződésben szerepeltetni kell a lehatárolt egységeket	kötelező, a partnerségi szerződésben csak a módszer alkalmazását kell leírni
Alapokból való részese- dés	Nincs minimum, vagy maximum	Minimum 5%
Társfinanszírozási arány (össztönzés)	+10% (EU GDP 85% alatti területek esetén a társfinanszírozás 85%, ha CLLD is, akkor max.: 95% . (az általános rendelet 110. cikk 3. (b) pont alapján)	+10%, maximum 90% az EMVA-n belül
Politikai megítélése	„történelmi” lehetőség a helyi-térségi szintű fejlesztés, és annak intézményrendszeri újraépítésére	Nem kifejezetten támogatott, gyakran okkal, ok nélkül támadott, társadalmi hitelessége megkopott.
A program lehetséges földrajzi hatóköre	Az ország egésze, lehetséges kapcsolat a városokkal is.	Funkcionális térségek

Forrás: Hatályos jogszabályok, illetve tervezetek

A 2014-2020. közötti programozási időszak a vidéki területek fejlődése szempontjából új eszközöket, jelentős lehetőségeket kínál. Kérdés, hogy ezzel hazánk képes lesz-e élni?

2.6. Konklúzió

Ha összehasonlítjuk Svájc, illetve Magyarország vidéki területeinek problémáit, akkor azok között nagyon sok azonosság fedezhető fel (előregedés, elvándorlás, csökkenő munkalehetőségek, stb.). A különbségek ugyanakkor nem kizárólag Svájc relatíve jobb gazdasági helyzetének köszönhetőek (mint pl.: a népességszám növekedés), hanem valószínűsíthetően egy tudatos fejlesztéspolitika részét is képezik (pl.: jó, kiváló elérhetőség biztosítása a virtuális és fizikai térben egyaránt).

Svájc ugyan nem tagja az Európai Uniónak, azonban azok a vidékfejlesztési alapelvek, amelyeket alkalmaz, nagyrészt megegyeznek, az Unió által is alkalmazott alapelvekkel (pl.: alulról-felefelé történő építkezés, partnerség, szubszidiaritás, multiszektorális együttműködés, stb.). Ez azért is különösen figyelemre méltó, mert Svájc esetén ezek az alapelvek egész egyszerűen a demokratikus rendszer működésén a svájci tradíciókon alapulnak és senki nem gondolná, hogy ezek követelményként valamely külső szervezet részéről (EU) jelennek meg. A jelzett elvek szerinti működés Svájc – és általában a demokratikus államok számára – természetes és magától értetődőek.

Ugyan Svájc nem intézményesített olyan kifinomult szervezetrendszert, mint amelyet az EU kínál a tagállamok számára, de különösen a 2014-2020-as időszakban (LEADER, CLLD, ITI), azonban a fentebb említett alapelvek érvényesülése jelentős garancia arra, hogy a szemléletmód a jelzett szervezeti formák nélkül is érvényesülhet. Ugyanakkor hazánk esetén az EU kifejezett ajánlása és pénzügyi ösztönzői mellett sem biztos, hogy képesek lesznek meghonosodni, érvényesülni. Ugyanakkor a magyar politika-fejlesztéspolitika történetét áttekintve az leszögezhető, hogy a kizárólag központilag irányított fejlesztési rendszerek a vidéket soha nem erősítették, viszont az elmaradottabb területek további leszakadásához jelentősen hozzájárultak.

3. A Magyarország és Svájc térszerkezeti és településhálózati összehasonlításból levonható következtetések

Két – nem szomszédos – közép-európai ország térszerkezeti és településhálózati sajátosságai összehasonlításának vannak tudományelméleti, szaktudományi, statisztikai, módszertani, valamint társadalmi, gazdasági, szakpolitikai és gyakorlati összefüggései egyaránt. Elemzésünkben utalunk a széles körű európai összehasonlító elemzések eredményeire (ESPON), de elsősorban a potenciális magyarországi párhuzamokat, hatásokat emeljük ki.

A svájci településpolitikai, területrendezési- és fejlesztési gyakorlat hatásai megjelentek Magyarországon, de nem váltak dominánssá. Ebben nem csak a jelentősen eltérő szerkezeti alapstruktúrák következményei tükröződtek, hanem főként a svájci települési és kantonális közigazgatási sajátosságok is.

Az „egymásról való tudás” az európai kontinensen minden tekintetben kiemelkedő fontossággal bírt történetileg is, de napjainkban megkerülhetetlen jelentőségű tényező az együttműködések fejlesztésében.

3.1. Államtörténeti megjegyzések

Ahogy a magyar – svájci kapcsolatok áttekintő bemutatásán keresztül érzékelhettük a kapcsolatok sokáig csak a magyar oldalról voltak befogadóak, Svájc inkább a „kibocsájtó” szerepkörben jelent meg. (Ennek az az oka, hogy a magyar történelem fordulatokban, rendszerváltásokban, külső és belső konfliktusokban gazdag, míg Svájc története 1815-től, illetve 1848-tól mintegy „unalmas” volt, elkerülték a nagy európai háborús és egyéb konfliktusokat. Az ország belső társadalmi, gazdasági, politikai fejlődése kiegyensúlyozott, nagy megrázkódtatásoktól mentes volt a modernizáció időszakában.

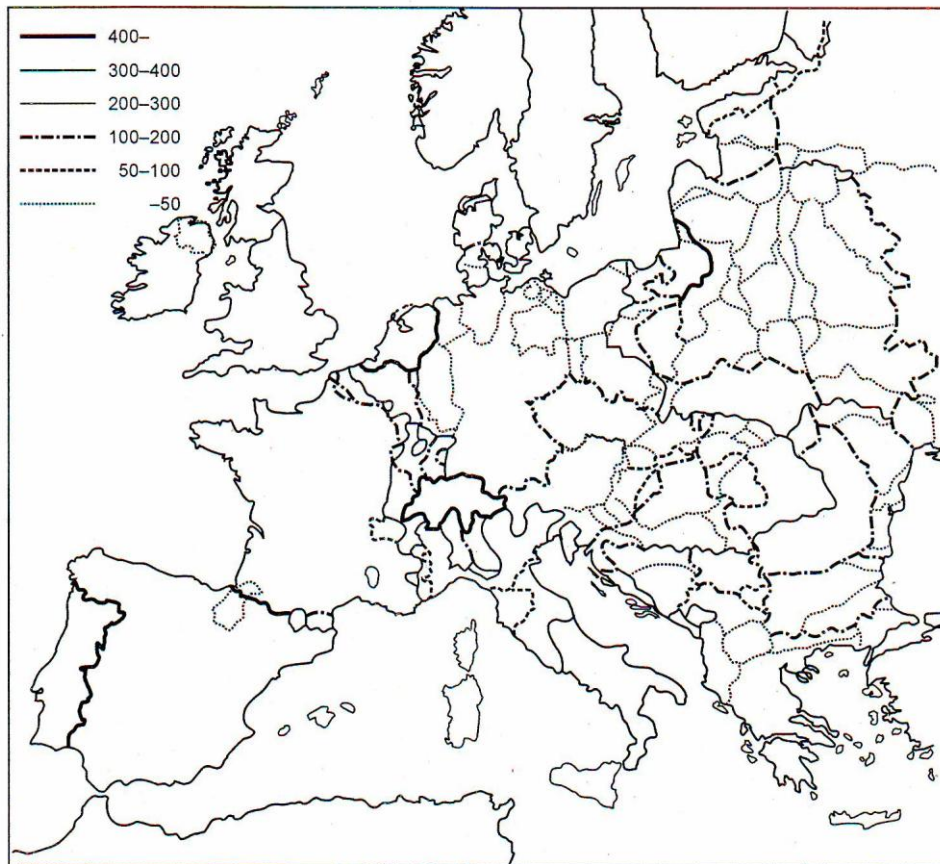
Ez azt jelenti, hogy a svájci államfejlődés a modernizáció időszakában 1815-től szinte változatlan államterületen belül játszódott le, a kiépülő modern közlekedési hálózatok együgyűnazon politikai térben generálták hatásukat. A városhálózat fejlődését szintén nem befolyásolták alapvetően az államhatárok változása.

A magyar településhálózat funkcionális és hálózati kapcsolatainak alakulását nagymértékben befolyásolták az országhatár változások. Svájc államhatár-stabilitásával szemben lényegében egy „pulzáló területű” Magyarországról kell beszélnünk, különösen az 1918–1947 közötti időszakban.

Svájc esetében a társadalmi, gazdasági, politikai fejlődést tekintve inkább egy szerves, evolúciós folyamatról, míg Magyarország esetében a modernizációs folyamatok eltérő

célokat, eszközöket alkalmazó, többször megtört, megszakított politikai és hatalmi folyamatokról kell beszélni.

6. ábra: Európa határállandósági térképe 1648 után



Forrás: Saját szerkesztés

Svájc egy történetileg formálódott, stabil, föderatív berendezkedésű ország. 1848-tól az egymáshoz sok szempontból közelálló, de földrajzi, nyelvi, vallási, kulturális szempontból erősen különböző kantonok közös politikai entitása megerősödött, ugyanakkor a belső viszonyaik alakításában megtartották önállóságukat.

A történetileg kialakult „parasztdemokrácia” szinte természetes módon formálódott át modern politikai struktúrává, megőrizve sok ősi sajátosságot. A népszavazások gyakorisága itt a legmagasabb Európában, de világviszonylatban is kiemelkedő jelentőségű súlya van a közvetlen demokrácia gyakorlásának.

A magyar történeti és alkotmányos fejlődésben is megjelentek a föderatív (föderatív jellegű) elemek, különösen 1867 és 1918 között, de az ország az I. világháború végétől egyértelműen unitárius berendezkedésűnek tekinthető.

Ha a közigazgatási területbeosztás és központrendszer oldaláról közelítjük meg a folyamatokat, akkor ebben az esetben is arról kell beszélnünk, hogy míg Svájc nagyjából stabil (nem teljesen változatlan) belső területi közigazgatási struktúrával élte meg a modernizáció korszakát, addig Magyarország esetében szinte minden hatalmi, politikai változás, rendszerváltás egyben új közigazgatási berendezkedést is hozott. Svájc esetében a belső közigazgatás történeti stabilitása nem vált sem a társadalmi, sem pedig a gazdasági modernizáció akadályává.

3.2. Természeti földrajzi adottságok és környezet

Svájc területe 41 285 km², államhatárainak hossza 1 858 km, s öt országgal (Ausztria, Franciaország, Németország, Liechtenstein, Olaszország) határos. Legnagyobb észak-déli távolság az országon belül 220 km, míg a kelet – nyugati pedig 348 km. Svájc három nagy szomszédja (Franciaország, Németország, Olaszország) folyamatosan szerepet játszott az európai folyamatok alakításában, de 1918-ig Ausztria is európai jelentőségű hatalom volt.

Svájc területe orográfiai szempontból mintegy „nyugat felé félrebillent teknő”. A legmagasabb pontja a Monte Rosa az olasz határon, 4 600 méter. Orográfiai, természeti földrajzi szempontból az ország erősen tagolt (7. ábra), három nagy szerkezeti, orográfiai téregységre osztják: Alpok, az ország területének mintegy 60%-a, Mittelland 30%, Jura 10%. A részletesebb, municípiumi határokra alapozott tagoláskor minimális eltérések jelennek meg az alapfelosztáshoz képest.

7. ábra: Svájc természeti földrajzi alapstruktúrája



Forrás: www.admin.ch

Sokak szemében az ország kétharmad területét lefedő Alpok jelenti Svájcot, a svájci gazdasági, tájképi sajátosságokat. Az Alpok területe földrajzi, turisztikai szempontból valóban meghatározó, de az ország gazdasági teljesítményében az itteni tevékenységek lényegesen kisebb arányban jelennek meg, mint a területi részarány.

Demográfiai, térszerkezeti, településhálózati szempontból kiemelkedő jelentőségű meghatározottsága Svájcnak, hogy az Alpok területén (az ország területének 60%-án) az összlakosság mindössze 11%-a él. Lényegében Lugano tekinthető az Alpok egyetlen nagyobb városának, a többi város inkább idegenforgalmi, üdülési jellegű. A „kicsiség” és a fontosság nem zárja ki egymást, hiszen Davos a világgazdasági fórumok miatt az egyik legismertebb város a világon a gazdaság iránt érdeklődők körében. Az Alpok környezeti, hagyományos gazdálkodási és települési struktúráinak megőrzése, megvédése a svájci regionális politika egyik történeti folytonosságát jelentő eleme.

Az Alpok Európa egyik leginkább „nemzetközi” hegységrendszere, (egybe Európa egyi közlekedési „fordító korongja”) több ország osztozik területén. Az Alpok Konvenció a hegységrendszer közös problémáinak kutatását, fenntartható fejlesztését szolgálja.

Az Alpok egészének mintegy 20%-a esik Svájc területére, s mintegy 100 hegycsúcs magassága haladja meg a 4 000 métert. Svájc az országterület átlagos magasságát szemlélve így Magyarországgal szemben kifejezetten „magas fekvésű ország”

A nyugati részen elhelyezkedő Jura-hegység (az ország területének mintegy 10%-a) lényegesen alacsonyabb, s jobban átjárható volt mindenkor. Az ország nyugati területei jobban kinyíltak a szomszédság felé, mint a keletiek.

Az ország gazdaságának és településhálózatának tengelye a Mittelland- platón (az ország területének 30%-a) jött létre, mely a két hegyvidék között helyezkedik el. A plató területén folyó gazdasági tevékenység jelenti a svájci gazdaság teljesítményének legnagyobb részét, az itteni nagyvárosok adják az ország modernizációs impulzusait. A platón él az ország összlakosságának valamivel több, mint 2/3-a.

Svájc legfontosabb folyói utat nyitnak a szomszédos területek felé. A Rajna hossza az országon belül csak 375 km, de az ország nagyobb része (27 963 km²) a Rajna vízgyűjtő medencéjéhez tartozik. A Rajna Németország, Franciaországon át a Benelux államokkal és a tengerrel kapcsolja össze az országot. A Rhóne (264 km hosszú az országon belül) Franciaországgal, s a Földközi-tengerrel kapcsolja össze. Az Inn 104 km hazai út után Ausztriával és a Dunával teremt vízrajzi kapcsolatot. A Ticino Olaszország felé vágta ki völgyét.

A határon átnyúló kapcsolatok, illetve majd a különböző európai együttműködési programok, az eurórégiók minden irányban integrálták Svájc régióit az európai folyamatokba. Bazel és környéke két európai uniós ország határán az európai együttműködés egyik példájává vált.

A 93 030 km² területű mai Magyarország a Kárpát-medencén belül ma klasszikus „medence-feneki” meghatározottsággal jellemezhető. Legnagyobb kelet-nyugati kiterjedése 528 km, míg az észak-déli irányban mindössze 268 km. A 2 246 km hosszúságú államhatárai hét szomszédos országgal kötik egybe, illetve más tekintetben választják el.

Orográfiai szempontból Magyarország „lapos”, az államterület 84%-a 200 méter tengerszint alatti, 14%-a 200–400 méter közötti, s mindössze 2%-a haladja meg a 400 méter tengerszint feletti magasságot. Legmagasabb pontja a Kékes, 1 015 méter, míg legalacsonyabb pontja Szeged mellett van, 78 méterrel a tengerszint felett.

A természeti adottságokat összefoglalóan úgy jellemezhetjük, hogy mindkét ország rendelkezik az erőforrások viszonylag sokszínű összetételével, de a modernitás időszakában favorizált nyersanyagokból, energiahordozókból stb. nem rendelkezik még európai jelentőségű készletekkel sem.

A településhálózat hosszú távú történeti formálódása szempontjából Magyarország területének nagy részén az árvizes, illetve az árvízmentes térszínek alakulása volt a meghatározó. A XIX. században végrehajtott folyószabályozás és ármentesítés előtt az Alföld, a Kisalföld jelentős része árvízjárta terület volt, melyek állandó települések létrehozására alkalmatlanok voltak, csak a kisebb száraz területek váltak folyamatosan lakott települési helyekké.

A hatalmas természetföldrajzi jellegbeli különbségek ellenére a két ország közös sajátosságokkal rendelkezik: a „magasfekvésű Svájc” és a „medence-feneki Magyarország” egyaránt Európa sajátos, sok egyediséget felmutató országa közé tartozik, mindkét országban – a jelentős természetföldrajzi különbségek bázisán is – nagy belső területi fejlettségi, településhálózati különbségek jöttek létre történetileg.

3.3. Szomszédsági viszonyok

A történetileg hosszú idő óta semleges Svájc körül többször változtak az államstruktúrák, egy-egy állam időnként akár el is tűnt rövid időre (Ausztria az Anschluss után), de etnikai-nyelvi szomszédsága lényegileg nem változott. 1957-ben, az Európai Gazdasági Közösségek létrejöttéről kezdve három nagy alapító taggal (Franciaország, NSZK, Olaszország), valamint a semleges Ausztriával, s a feudális relikttummal Liechtenstein-nel volt határos.

A földrajzi fekvés, illetve a szomszédság révén Svájc az európai gazdasági fejlődés fő sordorvonalába került, fokozatosan részévé vált a gazdaságilag fejlett európai magterületnek. Az ország nyelvi tagoltsága nagyban elősegítette a szomszédos országok irányába a gazdasági kapcsolatok dinamikus fejlesztését.

Svájc nagyvárosainak egy része (Genf, Bazel) közvetlen államhatár menti fejlődésű és határokon átnyúló funkciókkal rendelkezve fejlődött. Az államhatárok nem váltak a városok fejlődésének korlátozóivá. Az ország belső nyelvi tagozódása nagyban elősegítette a különböző irányokba az interregionális kapcsolatok építését, kiszélesítését. Az érintett nagyvárosok lehetőségként élték meg és kezelték a határ menti fekvést. (A struktúrát jól szemlélteti a kötet 4. ábrája, ezért nem ismételjük hasonló tartalmú információt).

A közös határok a belső nyelvi (francia, német, olasz) tagoltság miatt is kiemelkedő jelentőséget kaptak. Az ország lakosságának 63,7%-a német, 20,4%-a francia, 6,4%-a olasz, 0,5%-a rétóromán, a főként bevándorló népesség egyéb nyelveket (9%) beszél. A nyelvi gátak nélküli együttműködés maga is jelentősen hozzájárult az állam- és területközi kapcsolatok elmélyítéséhez. A kantonok közül 17 német, 4 francia, 1 olasz nyelvű, míg Bern, Fribourg és Valais kantonok kétnyelvűek (francia, német).

Magyarország körül folyamatosak voltak a szomszédsági-környezeti változások. Az 1990-es évek elejének nagy átalakulási hullámában több régi-új szomszéd is megjelent Magyarországnak így folyamatos szomszédsági alkalmazkodási és újraértékelési feladatai voltak. A szomszédsági környezet gyors változásai nem mindig segítették elő a határon átnyúló kapcsolatok formálását. A határ-menti magyar nagyvárosok (Győr, Miskolc, Debrecen, Szeged, Pécs) csak korlátozottan tudtak élni a fekvés lehetőségeivel.

1945 után Magyarország nem tartozott Európa gazdasági fejlettségi magterületéhez. Az ország 1968-1989 között sokkal inkább úgy fogalmazható meg, hogy a „Kelet Nyugatja” lett, részben adaptálva bizonyos nyugati elemeket is. 1990 után a környezetében lejátszódó folyamatok miatt csak részlegesen sikerült a felzárkózása.

3.4. A településhálózat fejlődésének társadalmi, gazdasági, politikai összefüggései

A települések és a településhálózat, mint rendszer elemei kifejezetten hosszú távú fejlődési folyamatok bonyolult kölcsönhatásaként jöttek létre. A fejlődési pályák tartalmilag csak hosszabb időszakon keresztül módosulnak, illetve a különböző beavatkozásokkal módosíthatóak.

3.4.1 Gazdasági környezet

Svájc lakosság száma az elmúlt évtizedekben erőteljesen növekedett. A 2010. évi népszámláláskor a népesség száma valamivel több, mint 7,8 millió főt tett ki. Az ország népsűrűsége mintegy 197 fő/km², ami elmarad az igazán magas népsűrűséggel rendelkező európai országok mögött, de csaknem duplája Ausztria népsűrűségének és Magyarországtól is sokkal magasabb.

Az ország talán leginkább egyedi demográfiai jellemzőjének tekinthető, hogy a külföldi honos lakosok száma és aránya (22,4%) szinte példátlanul magas. Az ország a nemzetközi migráció egyik kitüntetett célterülete, folyamatos a külföldi népesség beáramlása. (Nem csak a bevándorlás, de az állampolgárság nehézkes és drága megszerzhetősége miatt is nő a külföldi népesség aránya az országon belül.)

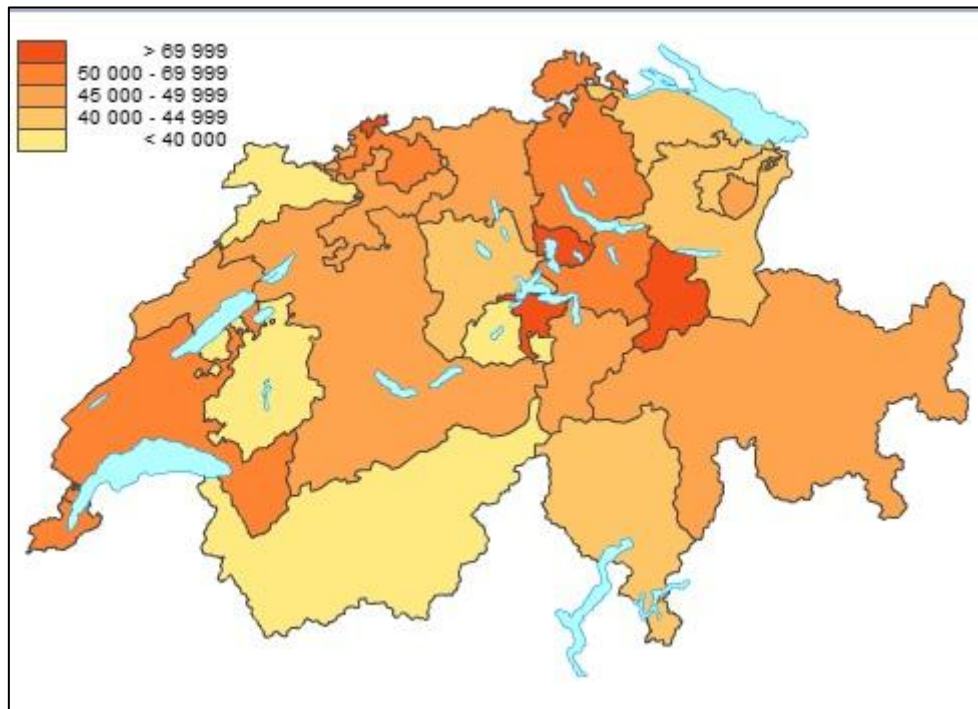
A svájci foglalkoztatási adatok lényegesen jobbak, mint az európai átlag. A 15–64 év közötti nők 73,5%-a foglalkoztatott valamilyen jogviszonyban. Az ugyanilyen korú férfiak esetében ez az arány 85,4%. A magas foglalkoztatási rátának messzire nyúló hatásai vannak nem csak a gazdaság, a jövedelmi viszonyok terén, hanem megjelennek az áttételes hatások a településközi munkaerőmozgás intenzitásában (a foglalkoztattok nagy hányada ingázó), valamint a lakosság mobilitási viszonyaiban is.

A svájci gazdaság rendkívül modern és hatékony. 2010-ben az ország GDP-je 550 milliárd CHF körül alakult. Az egy főre jutó GDP összege mintegy 70 ezer CHF (vásárlóerő paritáson számítva 46 ezer USD az egy főre jutó GDP, s ezzel Svájc a világ egyik legmagasabb értékét produkálja).

A GDP előállításának szerkezeti megoszlása sajátos összetételt mutat: a szolgáltató (tercier) ágazatban állítják elő a GDP 73%-át. A primer szektor részaránya alig haladja meg a GDP 1%-át, de ennek ellenére nemzetközi híru termékeket produkál. A svájci gazdaságban különösen magas a banki és biztosítási szektor aránya.

Az országon belül a kantonok között jelentős különbségek vannak a GDP előállítását illetően, s az egy főre jutó értékeket tekintve is (8. ábra). 2005-ben az országosan egy főre jutó GDP átlag 63868 CHF volt, a legmagasabb egy főre jutó értékkel Bazel városi kanton rendelkezett (115 178 CHF), míg a legalacsonyabbal Jura kanton (38 070 CHF). A mintegy háromszoros különbség jelentős, de a feszültségeket csökkenti, hogy a legalacsonyabb egy főre jutó kantonális GDP is magas. (Sok szempontból érdekes, hogy nem az alpi kantonok valamelyike áll az utolsó helyen.)

8. ábra: Az egy főre jutó GDP megoszlása kantonok között, 2005 (svájci frankban)



Forrás: <http://www.bfs.admin.ch>

Az egy főre jutó GDP eddig 2008-ban volt a legmagasabb (73 641 fő/CHF), de a kibontakozó gazdasági válság hatására csökkent (2009: 71 062, 2010: 72 905). Svájc maga sem tudta kivonni magát teljesen a globális válságból, de lényegesen kisebb áldozatokkal kezelte, mint sok európai ország.

Svájc Európa egyik legfejlettebb közlekedési hálózatával rendelkezik. A különböző hálózatok (közúti, vasúti, légi, s kisebb mértékben a vízi) rendszerjelleggel vannak összehangolva, tulajdonosi körüktől szinte teljesen függetlenül.

A vasúthálózat 2012. évi hossza 5 063 km, melyből 3 652 km normál nyomtávú, melynek nagy része (2 262 km) villamosított. A vasúti áru- és személyforgalom legnagyobb részét a Svájci Szövetségi Vasúttársaság (SBB) bonyolítja le. A magánvasutak mintegy 2 000 km hosszúságúak, mind hálózatilag, mind pedig menetrendileg kiegészítik a legnagyobb kapacitású SBB rendszert. A hegyvidéki vasutak a legtöbb esetben sajátos helyi és turisztikai célokat szolgálnak.

A vasúthálózat sűrűsége az egyik legmagasabb egész Európában – aminek létrejöttét nem feltétlenül támogatták a természetföldrajzi adottságok – meghaladja a 120 km/1 000 km² értéket.

A svájci lakosság vasúti utazási gyakorisága és a megtett átlagos km hosszúság kimagasló Európán belül. A vasúti közlekedés gyorsasága, menetrendszerűsége vonzóvá teszi mind a rövid, mind pedig a hosszú távú igénybevételt.

Az országos tulajdonban lévő úthálózat hossza megközelíti a 2 000 kilométert (ennek döntő része autópálya), a kantonális utaké pedig a húszezret. Az autópályák hossza 2012-ben meghaladta az 1 700 kilométert (távlatilag az országos térszerkezeti koncepció 2 000 km autópályával számol), így területre vetítve Svájc a világ egyik legsűrűbb autópálya-hálózatával rendelkezik. Az ország lakosságának döntő része (Mittelland) 15 perc alatt elérheti valamilyen autópályát a lakóhelyéről.

Svájc nemzetközi repülőterei (Zürich, Genf, Bazel, Bern, Lugano) részben az ország lakosságának és gazdaságának belső igényeit, részben pedig a szomszédos országok határmenti területeinek az igényeit elégítik ki. (E tekintetben, a legegységesebb helyzetben Bazel van, mely három ország közös határán van.) A belső és nemzetközi légit közlekedés szerves része az ország közlekedési és területi komplexumának.

3.4.2 Svájc térszerkezeti és településhálózati sajátosságai

Svájc esetében a magas hegységek töltötték be a településhálózat differenciált fejlődésének befolyásoló szerepét. Települési szempontból az ország három karakterisztikus egységre (Alpok, Jura, Mittelland) tagozódik. Az átfogó területfejlesztési és településhálózati svájci kutatások eredményeit összegezve a legfontosabb megállapításként a következőt emelhetjük ki: „A svájci településpolitikát az ország földrajzi, demográfiai helyzete és a politikai rendszer határozza meg”.

Svájc térszerkezeti és településhálózati struktúráinak elemzése során a valós természeti földrajzi meghatározottságokra alapozódva szinte refrénszerűen jelenik meg, hogy az ország területének mindössze 31%-a alkalmas minden tekintetben emberi letelepedésre. Az Alpok területén lényegében csak a kisebb medencék és a völgyek nagy része vált az emberi települések befogadjává. A Jura területén sem népesedtek be a magasan fekvő területek.

Svájc – jelentős részben természeti földrajzi okoknál fogva nagyon elaprózott településállománnyal rendelkezik. A svájci posta országos irányítószám-rendszerében 5100 város, község, falu, s nagyobb lakóhely szerepel. Különösen magas a kis lélekszámú lakóhelyek száma az Alpok területén.

A természeti földrajzi sajátosságok miatt az ország területileg erőteljesen különböző térbeli struktúrákkal rendelkezik, a gazdasági fejlődés térben erősen koncentráltan ment végbe, elsődleges térbeli koncentrációja a Mittelland területén jött létre. A Mittelland teszi ki

az ország területének mintegy 30%-át, de lényegében itt helyezkedik el az ország népességének döntő része, kivétel nélkül itt jöttek létre a nagyvárosok, ide települt a modern gazdaság legtöbb ágazata.

A svájci népesség $\frac{3}{4}$ -de konurbációkban él, s lényegében itt találhatóak a munkahelyek (a munkahelyek 82%-a ezekben a konurbációkban várnak a munkavállalókra). A Mittelland esetében egy rendkívül sajátos területi, népességi, településhálózati, gazdasági komplexum jött létre. Itt húzódnak az ország legfontosabb a belső és a nemzetközi kapcsolatokat egyaránt biztosító közlekedési tengelyei is.

Az ország belső közigazgatási területbeosztása történetileg jött létre, 2012. január 1-én az ország: 26 kantonra, 147 járásra, valamint 2495 municípiumra tagolódott.

A belső közigazgatási, politikai folyamatokban meghatározó szerepük a történetileg viszonylag stabil kantonrendszernek van. (A kantonok száma nem változatlan, 1979. január 1-én Jura kanton létrejött Bern kantonból. A kiválásnak földrajzi, vallási, nyelvi okai egyaránt voltak.) A mai 26 kanton rendkívül széles döntési kompetenciákkal bír.

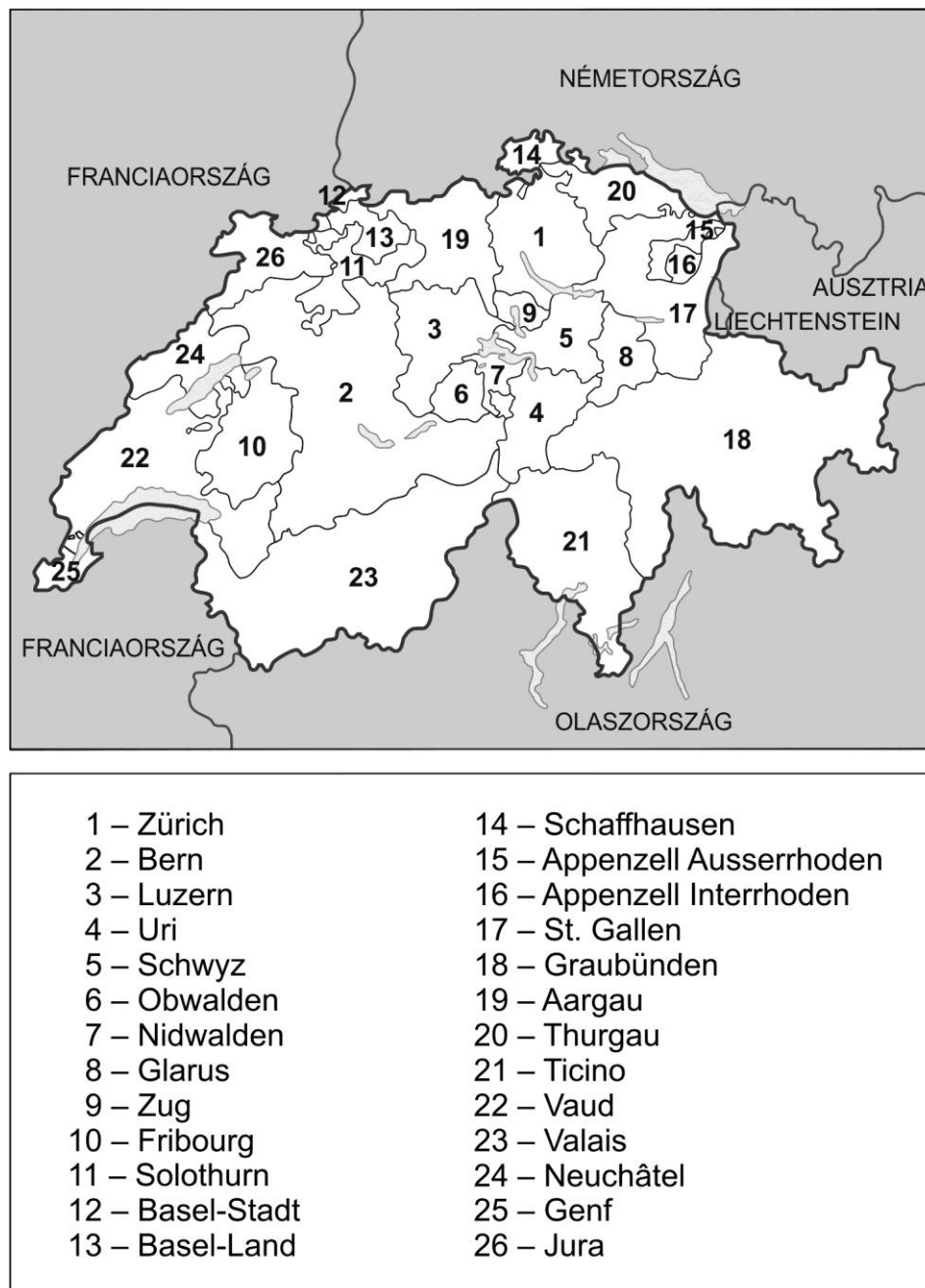
A kantonok elsődlegesen történelmi alakulatok nagy különbségek vannak közöttük mind területi (a legkisebb 37 km², a legnagyobb pedig 7105 km²), mind pedig a népességszámot illetően (2010-ben a legkisebb népességű Appenzell I. Rh. Kanton 15 ezer fővel, míg a legnagyobb népességű Zürich 1,3 millió főt meghaladó lakossággal.). A székhely városok között hatalmas különbségek vannak mind mind lélekszámban, mind pedig a funkcionális fejlettséget illetően.

A kis lélekszámú kantonszékhelyek (Appenzell, Glarus, Stans, Sarnen, Aldorf) népességszáma 10 ezer fő alatt alakul, így nem beszélhetünk arról, hogy kantonális szinten kiépülnének minden esetben a magasabb szintű közszolgáltatások.

A svájci kantonok átlagos területe és átlagos lélekszáma lényegesen kisebb, mint a magyar megyéké, ugyanakkor gazdasági teljesítőképességük többszöröse a magyar megyéknek. Az erős és fejlett gazdasági háttér és lehetőség erősítette és erősíti a kantonok pozícióját minden tekintetben. A kantonok gazdasági szempontból erősen nyitottak, tehát nem lehet valamilyen „történelmi elszigetelődésről” beszélni a történelmi egységek esetében.

A közigazgatási beosztás történelmi jellege, mintegy „konzervatív volta” nem akadályozta meg a gazdasági alapú kapcsolatok határok nélküli formálódását. A közigazgatás megmaradt a maga kompetenciáján belül, de a tekintetben segítette, s nem korlátozta a modernizációs folyamatok kibontakozását.

9. ábra: Svájc kantonális felosztása



Forrás: www.switzerland.isyours.com

Az ábra egyértelműen mutatja, hogy az Alpok térségét integráló kantonok területe óriási a többi kantonhoz képest. Az alpi jellegű kantonok településhálózata lényegesen eltér a többi kantonétól. A berni kanton sajátos helyzetű, mert egyszerre integrál jelentős alpi és plató területeket. A kanton településállománya és településhálózata kettős jellegű lett e miatt.

A kantonok közötti különbség szinte minden területen megjelenik, a mi szempontunkból a legsajátosabb a külföldi lakosok aránya, valamint a városi népesség eltérő struktúrája. Uri kantonban a külföldiek aránya svájci mércével mérve nagyon alacsony (9,7%), míg Genf

kantonban kiugróan magas (39,1%). A két véglet feltehetően a „kívülre fordulás” eltérő lehetőségeit fedti le.

Genf kanton lakosságának svájci statisztikai megközelítés szerint 99,2%-a városi polgár, míg ugyanez a mutató a sajátos településállomány miatt szinte értelmezhetetlen több kantonban.

A svájci kantonoknak a lényegi meghatározottsága nem a terület- és népességnagyság, hanem a történeti fejlődés során létrejött alkotmányos helyzetük.

A 2012 elején létező járások (147) nem „kötelező” és nem „általános” területi keretek Svájcban. Több kanton egyáltalán nem rendelkezett és ma sem rendelkezik ilyen jellegű egységekkel.

A kantonok általános jelleggel községekre tagolódnak. 1850-ben, az 1848-as alkotmányos reform után- a községek száma 3203 volt. A községi közigazgatási egységek száma, ha lassan is, de fokozatosan csökkent. 2009-ben 2631, 2010-ben az ország 2596, 2012-ben 2495 municípiummal rendelkezett az ország.

A municípiumok területileg eltérő települési adottságok között, az önkéntesség alapján szerveződtek meg. A legkisebb területű municípium 0,28 km², míg a legnagyobb 430 km² területű. A municípiumok egy része minimális lakosság számmal rendelkezett korábban, de az egyesítési folyamat lassú előrehaladása során is maradtak alacsony népességszámú egységek. 2004-ben a municípiumok közül 861 (31,4%) lakosság száma nem érte el az 500 főt, s mintegy két tucat municípiumé még az 50 főt sem. 555 település (20,3%) lakossága az 500-999 fő közötti település nagyságrendi kategóriába tartozott. Az 1000 – 4999 közötti kategóriába 1025 (37,4%) municípium tartozott. Egészében véve tehát a municípiumok 89,1%-a nem érte el az 5000 fős lélekszámot. Svájc minden tekintetben elaprózott településállománnyal és közigazgatási alapstruktúrával rendelkezett. Ez nagyon hasonlít a magyar településállomány nagyságrendi tagolódásához, s a községek elaprózott jellegéhez is.

Az egyesülési törekvéseket és folyamatokat a csökkenő népességszám generálja. A helyi lakosság nem mindig egyértelműen támogatta a községek egyesülését. A közszolgáltatások helyi biztosítása Svájcban is egyre drágább a municípiumok ezért szerződnek közös feladatellátásra.

2010-ben mintegy 50 000 családi farmgazdaságot tartottak nyilván Svájcban. Ezen gazdaságok különösen az Alpok területén egyben sajátos települési problémát is hordoznak a hegyi szórványok képében. A hegyi szórványok egyszerre települési és gazdasági jelentőséggel bírnak, hiszen az Alpok „karbantartása” szinte megoldhatatlan lenne a magas hegységi gazdálkodás és települések nélkül.

10. ábra: Svájc községi tagolódása 2011-ben



Forrás: Saját szerkesztés

A svájci felfogás szerint a 10 ezer fős népességszámot meghaladó minicípiumok városnak, az az alattiak községnek számítanak. Ugyanakkor a svájci városszemlélet egyben történeti jellegű is, hiszen a történeti jogon „város” települések megőrizhetik elnevezésüket lélekszámuktól függetlenül.

2010-ben hat város (Zürich – 372,9 ezer, Genf – 187,5 ezer, Bazel – 163,2 ezer, Bern – 124,4 ezer, Lausanne 127,8 ezer, Winterthur 101,3 ezer fő) haladta meg a 100 ezer fős lélekszámot. Az ország hat nagyvárosának összesen egymillió főt meghaladó népességszáma volt. Az ország legjelentősebb pénzügyi és gazdasági központja (Zürich) a legnagyobb népességű város, míg a „leginkább nemzetközi jellegű” (Genf) a második helyet foglalja el. Az ország fővárosa csak a negyedik a városok népesség-nagyság sorrendjében.

A svájci alapstruktúra része az, hogy a százezer főt meghaladó népességű városok területileg „szórtan” helyezkednek el az országon belül, ami azt jelenti, – a sűrű közlekedési hálózat mellett – hogy az ország bármely pontjáról viszonylag rövid idő alatt elérhetők a nagyvárosi szolgáltatások. Egy-egy nagyváros a legtöbb esetben több kanton lakossága száma kínál szolgáltatásokat és lehetőségeket.

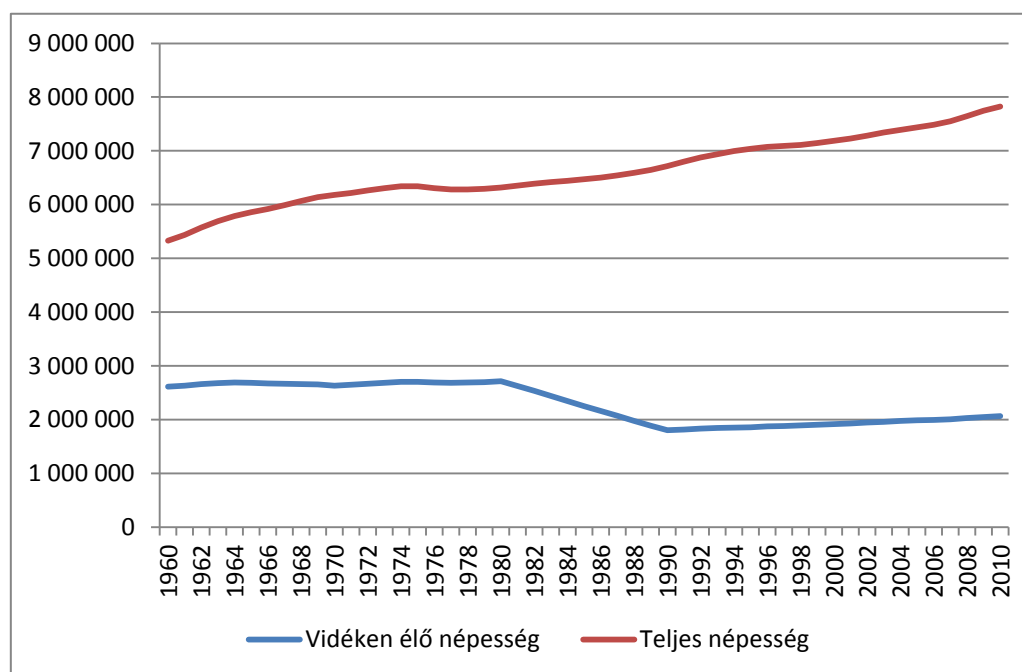
Az ország térszerkezeti jellegének, sajátosságainak meghatározása több megközelítésben eltérően alakul, de egy közös elem van bennük: a három nagy földrajzi szerkezetegység megjelenése. A leginkább elfogadott szemlélet a Mittelland egységének elismerése mellett a nagyvárosokra megfogalmazott szerkezetek jelentik: Genf – Lausanne téregység, Biel – Bern – Luzern tengely, Basel – Zürich – St. Gallen egység. A Mittellandon kívül Lugano jelenik meg elkülönült térszerkezeti egységként az országon belül.

A településfejlesztési céllal lehatárolt agglomerációk az ország területének mindössze 20%-át teszik ki, de integrálják a lakosság többségét, a népsűrűségük kiemelkedően magas (590 fő/km²).

Az összehasonlító elemzések során (Heiden, Nico van der 2007) a svájci városrégiók közül (Zürich, Bern, Luzern, Lausanne, Genf) Genfet tekintik a legaktívabb nemzetközi tevékenységet folytató városnak.

A modernizációs folyamat meghatározó sajátossága a városodás és a városiasodás Svájcban is. A városi népesség aránya fokozatosan növekedett, míg a vidéki népességé csökkent. (11. ábra). 1930-ban a városi népesség csak az össznépesség 36%-át jelentette. Az 1960-as évektől fokozatosan ment végbe a népesség településkategóriák közötti átrendeződése. (A különböző fogalmi meghatározottságok miatt eltérő statisztikai adatokkal is találkozhatunk a folyamatot elemzők esetében, de a tendencia-jelleg egyértelmű.)

11. ábra: A vidéken élő népesség és a teljes népesség viszonya Svájcban, 1960–2010, fő



Forrás: The World Bank, <http://data.worldbank.org>

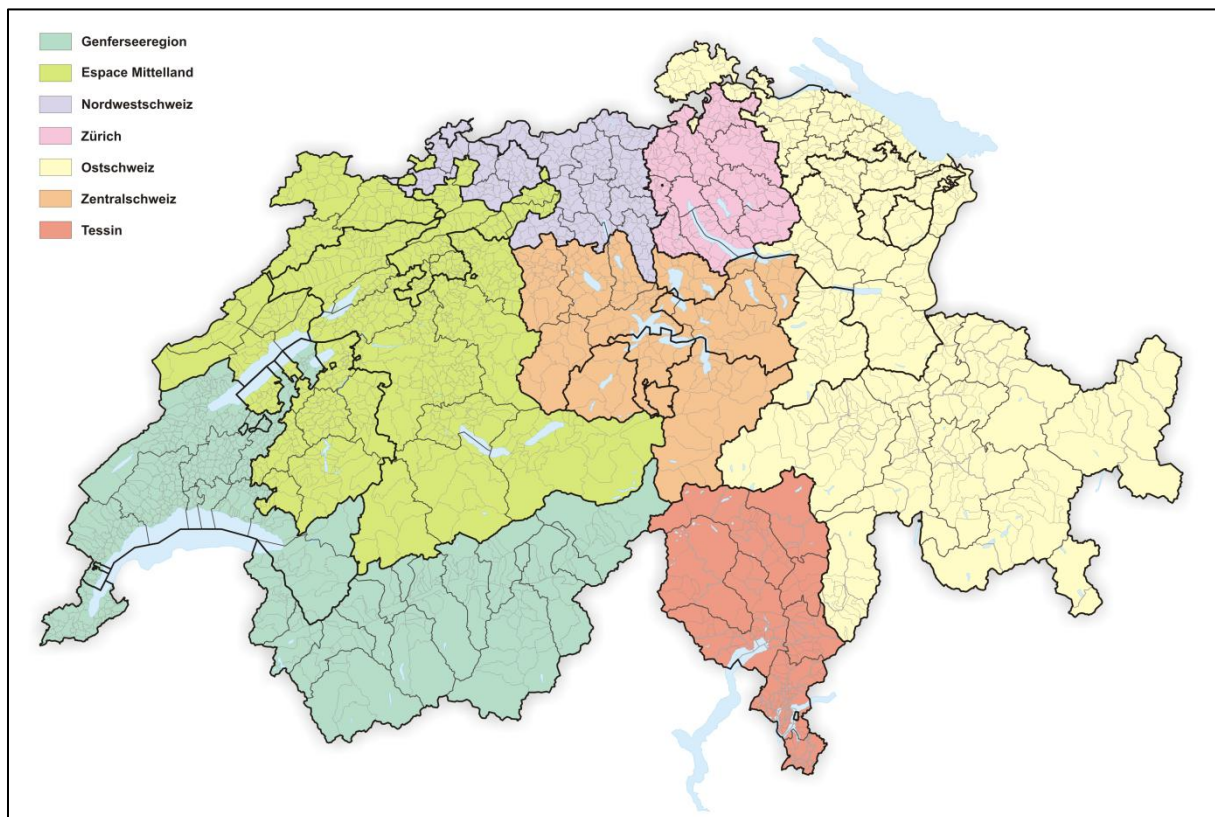
A „vidék” Svájcban nem jelent fejletlenséget (szinte minden településen teljes az alapvető infrastruktúra kiépítettsége), hanem főként „mást” jelent a városhoz képest. Az ország viszonylag kis területe, jó közlekedési infrastruktúrája miatt a „vidék” lakossága rövid időn belül eléri a városokat, a magasabb szintű szolgáltatásokat.

Az ország területén lehatárolt 106 ingázási központ vonzáskörzete lényegében kijelöli a településközi kapcsolatokat meghatározó alapstruktúráját, az „együtt élő, együtt dolgozó” alapegységeket.

Svájc ugyan nem tagja az Európai Uniónak, de része az egységes gazdasági térnek. Az ország kialakította a NUTS rendszert, hogy az együttműködés és összehasonlítás egyszerűbb legyen az Európai Unióval.

NUTS-1: az ország maga, NUTS-2-es szinten 7 régiót formáltak, alapvetően statisztikai céllal és tartalommal, a NUTS – 3-as szintet a 26 kanton reprezentálja. A hét NUTS-2 régió egyike a Genfi-tó nevet viseli, Vaud, Valais, és Genf kanton tartozik hozzá. A Mittelland NUTS-2 régióhoz tartozik Fribourg/Freiburg kanton (12. ábra).

12. ábra: Svájc NUTS-2-es régiói



Forrás: www.regiosuisse.ch

A területi tervezés svájci rendszerét és sajátosságait összefoglaló Muggli professzor a leg-alapvetőbb meghatározottságként az emeli ki, hogy az ország teljes területéből (41 290 km²) mindössze 13 ezer km² alkalmas minden tekintetben és természetes módon csoportos települések létrejöttére. Az Alpok területének nagy részén csak a szórványtelepülések jelennek meg (Muggli, R. 2004). Az ország erdőszültsége (30,3%) európai mércével mérve is jelentős.

A területi tervezés alapvető kérdései 1969-ben kerültek be a szövetségi alkotmányba. Országos szinten az átfogó struktúrák tekintetében jelenik meg leginkább a területi tervezés, a Konföderáció ezeken is a területeken is az érintett kantonokkal együtt, mintegy a „kooperatív föderalizmus” keretei között keresi a megoldásokat.

A területi tervezés meghatározó kerete a kanton. A kantonok a felelősök területük szinte minden tervezést illető kérdésben. A kantonok közötti együttműködés a kantonhatárokat átlépő hatások és kapcsolatok esetében evidens módon jelenik meg. A kanton strukturális és föld-hasznosítási tervének kidolgozása és elfogadása döntő kérdés minden kanton esetében.

A községek a saját területükre vonatkozóan készítik el területrendezési terveiket. A nagyvárosok körül létrejöttek a regionális tervezési társulások, melyek delegált módon látják el a több község, esetleg több kanton területi tervezési feladatait. Genf esetében a strukturális tervezés átlépi az országhatárt is (Charte de l'agglomération Franco-Valdo-Genevoise).

A klímaváltozással összefüggő kérdések áttekintése, a jövőbeni folyamatok előrejelzése, részben tervezése tekintetében Svájc esetében megjelent a 2050-ig való területpolitikai és várospolitikai gondolkodás, részben tervezés (Baccini, P. etc. 2000). A kiinduló pont az, hogy Svájc egy erősen urbanizált ország, s a klímaváltozás (különösen szélsőséges esetben) erősen befolyásolhatja az egész ország lehetőségeit, sőt alapvető struktúráit.

Három scenáriót (a mai helyzet – CHtoday –, mint referencia állapot, CH2050 plus, CH2050eco) dolgoztak ki. Hat kulcstényező (népesség, településhálózat, épített környezet és infrastruktúra, közlekedés és kommunikáció, erőforrások, országon belüli és külső kapcsolatok alakulása) figyelembe vételével.

3.5. Svájc településhálózati sajátosságainak összefoglaló jellemzése

Svájc közigazgatási térszervezési teleszkópja a magyar struktúrákkal szemben egyfajta sajátosságot mutat a tekintetben, hogy a politikailag szervezett községek viszonylag stabilak voltak, bár a modernizáció egészét átfogó történeti elemzés azt tárta föl, hogy a változások egyértelműen a csökkenés irányába mutatott (Gebhardt, F. – Oberholzer, E. szerk. 2007). Nem zajlottak le hatalmas, a községi struktúrákat radikálisan és többször átalakító közigazgatási, közszolgáltatási reformok. Zürich és Genf körül 1934-ig lejátszódott a városok körüli közsé-

gek egyesítése a várossal, de a folyamat a későbbiekben lelassult. Csak a radikálisan lecsökkent lélekszámú, kis települések csatlakoztak (a legtöbb esetben hosszú viták után) valamely szomszéd településhez.

A kantonok határai szinte megváltoztathatatlaná váltak, így a kantonok területi és határstabilitása jelentős részben hozzájárult ahhoz, hogy a svájci nagyvárosi terek erősen fragmentáltak maradtak.

Lugano agglomerációjának nyolc községgel való bővítése 2002-ben egyedi esetnek tekinthető, s nem tendenciának a svájci kutatók döntő többsége szerint.

A községállomány nagyságrendileg erősen tagolt, a kis lélekszámú, nagy területi községekkel az Alpok területén találkozunk (míg a nagyvárosok döntő többsége a Mittelland platón helyezkedik el.)

A Szövetségi Statisztikai Hivatal 1994-ben – az 1990. évi népszámlálás bázisán – öt metropolisz térséget határolt le az országban:

- Zürich (1,42 millió fő, 10 agglomerációs térség, 172 községgel, melyek hat különböző kantonhoz tartoznak)
- Genf-Lausanne (0,96 millió fő, 4 agglomerációs térség, 150 község, melyek két kantonhoz és két francia megyéhez tartoznak)
- Bázeli (0,6 millió fő, 2 agglomeráció, 72 község, melyek négy kantonban, egy francia megyében és egy német szövetségi tartományhoz tartoznak)
- Bern (0,4 millió fő, négy agglomeráció, 34 község, melyek mind Bern kantonhoz tartoznak)
- Ticino (0,4 millió fő, 4 agglomeráció, 119 község, melyek egy svájci kantonhoz és két olasz provinciához tartoznak)

A 2000 után folytatott svájci tudományos kutatások jelentős részben a nagyvárosi folyamatokra, a nagyvárosok térszerkezeti pozíciójának alakulására koncentráltak. Ez összefüggött azzal is, hogy a föderáció szintjén új várospolitikai törekvések, részben pedig fejlesztési politikák (az alkotmány 1999. évi módosításakor fogalmoztak először direkt módon a városok kérdéskörével) jelentek meg (Küber, D. – Schenkel, W. – Leresche, J.-Ph. 2003).

2000 után már nem lehetett figyelmen kívül hagyni, hogy az ország népességének több mint 2/3-ad része él urbánus területeken. A tradicionális „parasztdemokrácia” ezeken a területeken már nem a hagyományoknak megfelelően működött.

Az ország területén öt nagyvárosi pólusterületet határoltak körül, melyek közül négy a Mittelland és a Jura egy pedig az Alpok déli területére esett. Az öt nagyvárosi pólus és területe adta lényegében a svájci gazdaság teljesítményének döntő részét.

Külön kérdéskör, hogy a svájci nagyvárosi régiók közül csak Bern és Zürich térbeli struktúrái maradnak meg Svájc határai között, a „Léman” metropolisz terület 2 svájci kanton mellett 2 francia megyét, a „Basel” régió a két svájci kanton mellett egy francia megyét és egy német szövetségi tartományt, a „Ticino” nagyvárosi zóna egy svájci kantont és két olasz provinciát érint.

3.6. Magyarország településhálózati sajátosságai a svájci összehasonlíthatóságra való tekintettel

Magyarország unitárius berendezkedésű, története jelentős részében centralizált ország volt. Svájc meghatározó sajátossága az alapvető belső berendezkedést illetően a konföderációs, illetve föderatív jelleg.

Az eltérő strukturális berendezkedés lényegében megjelenik a magyar településhálózat jellegén is. A magyar településhálózat inkább „közigazgatás-túlsúlyos” karakterrel bír, mint a Svájci.

A mindenkori közigazgatás (állami, önkormányzati) az ország belső berendezkedésének egyik lényegi alapintézményeként fogalmazható meg. A modern közigazgatás a hatósági ügyek intézésén túl alapvetően a közszolgáltatások szervezőjeként, biztosítójaként funkcionál.

A települések (falvak, városok) közigazgatási megfogalmazása (különböző kategóriájú községek, városok) és funkcióinak megfogalmazása korszakonként változott, a különböző közigazgatási jogállásokhoz gyakran eltérő jellegű és bonyolultságú funkciók kapcsolódtak.

A települések területi integrálása szintén történeti folyamatként ragadható meg. A magyar közigazgatásban a megye jelent meg a leghosszabb időn keresztül területi integrációs szintként, a megyén belüli járások, városkörnyékek is többször funkciót váltottak.

A megyéket összefogó, a megyék feletti regionális igazgatás főleg az államigazgatás területén nyert igazán polgárjogot, de kísérletek történtek az önkormányzati igazgatás rendszerébe való beépítésére is.

Mivel a kutatásunk jelen és jövőorientált ezért csak a rendszerváltás időszakának folyamatait tekintjük át.

A város, illetve a város és vidéke, a város és integrált térsége stb. alapú területi szemlélet mély gyökerekkel rendelkezik a magyar területi, közigazgatási és területfejlesztési gondolkodásban.

Egyértelműen a városok, a nagyobb lélekszámú települések kerülnek előtérbe, a közigazgatás önkormányzati jellege nem alapvető kérdés a rendszerben. Megfelel az EU új városala-

pú fejlesztési törekvéseinek, így könnyebben legitimálható befelé. A szakmai támogatása megvan a rendszernek, társadalmi elfogadtatása nem lesz egyszerű.

3.6.1 Az országos folyamatok sajátosságai

A városodásról a rendszerváltás időszakában

A város problematikája (ami mind elméletileg, mind pedig történetileg rendkívül szerteágazó kérdéskör) a rendszerváltás kezdetétől elemi módon vetődött fel, hogy a korábbi időszakra ne tekintsünk vissza. A városodás alapvetően egy jogi folyamat, város az a település, melyet várossá nyilvánítottak a fennálló jogszabályok alapján, míg a városiasodás elemzésekor a szakmák nagy része funkcionális és műszaki, infrastrukturális összefüggéseket helyez előtérbe.

1990. január 1-én a főváros mellett 8 megyei város és 157 egyéb város volt az országban. A közigazgatási rendszerváltás időpontjában a főváros mellett 20 megyei jogú és 156 egyéb városban kezdődött újra az önkormányzati élet.

Az önkormányzati rendszerre való áttéréskor így lényegében három várostípus jött létre:

- a főváros, a maga kétszintű önkormányzati struktúrájával,
- a megyei jogú városok, melyek jogállása az 50 ezer fős népességnagyságkritériumhoz volt kötve,
- városok.

A városodási folyamat elsősorban az „egyéb városokat” érintette, melyek száma 1995. január 1-én 171, 2000. január 1-én 199, 2005. január 1-én 251, 2007. január 1-én 265 volt. 2007-ben 9, 2008-ban 8, 2009. július 1-ei hatállyal újabb 22 magyar nagyközség alakulhatott várossá.

2009. július 1-től kezdve Magyarország városainak a száma 328, mely az összes település mintegy 10%-át teszi ki, az ország népességének nagyobbik fele már városokban él. Másképpen fogalmazva minden 10. magyar település város. (Ehhez a tényhez ellentétes megítélések társulnak, hogy sok, avagy még kevés, hiszen még vannak konok „város-önjelöltek”, s ezek a nagyközségek támogatást kapnak a szakma egy részéről aspirációikhoz, amennyiben joggal tudnak hivatkozni arra, hogy: „hiszen már X is város”. Ettől a ponttól kezdve az új városok „kreálása” lényegében csak „alku kérdése”.

Nem abszolutizáljuk a városok lakosságának a jelentőségét, (nem is nagyon tehetjük, hiszen a népességszám szempontjából a város olyan furcsa képződmény, melynek lehet 2000 főnél kevesebb, és 1,6 milliónál több lakosa Magyarországon). Ezt figyelembe véve meg kell állapítanunk, hogy az 1981-től fogyó ország-népességen belül (ha a külső migrációs egyenleg

nem lett volna a korszakban pozitív, akkor az ország lakosságszáma 10 millió fő alá esett volna) lényegi átrendeződés ment végbe a városi népesség javára.

Ha a városokat egyénileg vizsgáljuk, akkor azt kell látnunk, hogy a városok többségének a népességszáma is fogy az 1991-es és a 2001-es népszámlást összehasonlítva. 2001-től kezdve – a továbbvezetett adatokat tekintve – a népességváltozások folyamatok differenciáltabbá váltak. Különösen a budapesti agglomerációban találhatóak a „gyorsan emelkedő” népesség-számú városok.

A városállomány nagyságrendi tagozódásáról és funkcionális sokszínűségéről

Nagyságrendileg (ha csak a legegyszerűbb elemét vizsgáljuk a városok körének) rendkívül heterogén a magyar városállomány. A 2010. évi helységnévtár továbbvezetett adatait tekintve:

A 2001–5000 fő közötti, általunk korábban ceremoniális városként megfogalmazott körben, már megjelennek a nem csak települési alapfunkciók ellátásának elemei (középfokú iskola, szakrendelő intézet), de a városok jelentős része csak korlátozott jellegű területi, településközi hatást gyakorol. A városba települt intézmények elsősorban a helyben élő lakosság számára nyújtanak helyben elérhető szolgáltatásokat, lehetőségeket, s csak kiegészítő mértékű „kifelé irányuló szolgáltatási potenciálról és vonzáskörzetről” beszélhetünk. A ceremoniális városok között találunk olyanokat is, melyek maguk is a legtöbb tekintetben a szomszédos, területi szereppel rendelkező, „valódi városra utaltak”.

Megint csak részben önkényesen kiemelve egy várost (Pannonhalma) azt látjuk, hogy a kis lélekszám ellenére akár nemzeti jelentőségű vallási központ, kiemelkedő kulturális értékhorozó, országos jelentőségű és nagy hírű középiskola működhet a településen. Pannonhalma esetében fogalmazhatjuk meg, hogy a nemzetközi jelentőség, az országos hírnév egy területen nem feltétlenül jár kiterjedt térszervező pozíció betöltésével. A város kapcsolatrendszere sok tekintetben „átlép” környezetén, a statisztikai kistérségén mindenképpen.

Az 5–10 ezer fő közötti kategória – már csak esetszámánál fogva is – rendkívül vegyes karakterű és szerepkörű városokat jelent. Megjelenik a körben „a csaknem teljes városi funkcióegyüttessel bíró” városok alcsoportja, valamint az „egyfunkciós területi szereplők” viszonylag szélesebb köre. Nem véletlen, hogy korábban (az államszocialista időszak évtizedeiben) a 10 ezer fő körüli lakosságszámot tekintették „irányjelzőnek” a városi cím adományozásakor.

A 10–25 ezer fő közötti lakosságszámmal rendelkező városok két nagyobb csoportra tagolhatóak: történeti, szerves fejlődésű városok, viszonylag gyorsan nőtt új népességi központok A kategóriába tartozó városok. nagyobb többsége „szervesen kiépült középfokú szolgáltató funkciókkal rendelkezik”, ebben a körben inkább már az a ritka, hogy egy viszonylag jelen-

tős népességszámmal rendelkező település úgy lett város, hogy alig van településközi vonzása, szolgáltatási hálózatszervező hatása. A nagyságrendi csoportban a kórházak jelenléte egyfajta alcsoport-képző elemként van jelen,

A 25–50 ezer fős kategória egyik alcsoportképző lehetősége a megyeszékhely- nem megyeszékhely felosztás. Ez abból a szempontból jelent érdemi lehetőséget, hogy a hosszú távú területi politika a megyeszékhelyeket esetében eljutott egyfajta „megyei illetékességű teljességhez” az intézményeket tekintve, ugyanakkor a budapesti agglomerációba tartozó, magas lakóhelyi értéket jelentő település belső ellátó hálózattal csak lényegesen alacsonyabb szinten rendelkezik. A másik alcsoport-formáló szempont az, hogy felsőoktatási intézménnyel rendelkezik-e avagy sem. A városok egy részében a főiskola, néhány városban az egyetemi képzés történetileg megalapozott módon van jelen.

A megyei jogú városok (melyek az önkormányzati igazgatásban kaptak különálló szerepet elsősorban) száma kétszer változott a rendszerváltás során: először, amikor a két kis lélekszámú megyeszékhely (Salgótarján, Szekszárd) 1994-ben megkapta a rangot, illetve amikor Érdet (2006) is a kategóriába emelték.

Ez a városi kör képezi a magyar településhálózat megkérdőjelezhetetlen „első valódi teljes értékű funkcionális városkörét”, intézményhálózata nem véletlenszerűen, hanem rendszerjelleggel kialakult. A városi kör már bármilyen európai egyetemes összehasonlításban „városként jelenek meg”.

- Az „új százezres városok” (Kecskemét: 109 ezer fő, Nyíregyháza: 116 ezer fő, Székesfehérvár: 101 ezer fő) a városban található funkciók tekintetében nem különböznek minőségileg sem az „alattuk”, sem pedig a „felettük” lévő nagyságrendi kategóriától. A három város karaktere sok szempontból eltérő, rendszerváltás utáni pályájukban, alkalmazkodási stratégiájukban számottevő eltérések mutathatók ki.
- A régi ellenpólusok (Debrecen: 204 ezer fő, Győr: 128 ezer fő, Miskolc: 172 ezer fő, Pécs: 156 ezer fő, Szeged: 164 ezer fő) között nem elsősorban a népesség-nagyság különbség dominál (bár lényegi mozgások játszódtak le e tekintetben is az utóbbi két évtizedben közöttük), hanem funkcióiknak a differenciáltsága. Mindegyik egyetemi város, de sajátos különbségek vannak például az orvospépzést illetően közöttük, hiszen Győr és Miskolc nem jutott e tekintetben szerephez. (A jogi és közgazdasági képzés úgy látszik könnyebben megalapozható volt, mint más képzések.) A műszaki felsőoktatást illetően viszont Győr és Miskolc a kiemelkedő, a többi város ilyen szempontból sokkal mérsékeltebb szerepet játszik hozzájuk képest.

- A főváros után következő öt hagyományos ellenpólus és a három új százezres város együttes népességszáma számottevően meghaladja a főváros lakosságának a felét, de valójában Magyarországon hiányzik egy teljes nagyságrendi részstruktúra, az igazi regionális jelentőségű és szerepkörű nagyvárosok köre.
- Budapest az ország fővárosaként nem csak a politikai és az államélet központi intézményeinek „gyűjtőhelye”, hanem e mellett egyszerre az ország gazdasági, oktatási, kulturális, kereskedelmi, szolgáltatási stb. központja is, s az ország kiemelkedően legnépesebb városa is. Ha Budapest problémáját közigazgatási és funkcionális szempontból tagoljuk, akkor legalább: a kerület – főváros – agglomerációs belső gyűrű – agglomerációs külső gyűrű – tágabb vonzáskörzet – Pest megye - Közép-Magyarország – Magyarország „körgyűrűben” kell gondoskodnunk. Lényegi elem annak eldöntése, hogy hol húzzuk meg a közös érdekek rendező elvét, milyen téregységekre vonatkozóan fogalmazzuk meg a funkcionális várostérséget, avagy a metropolisz térséget.

A városok (a városi intézmények, szervezetek és a városok lakossága) közötti viszony elméletileg kiterjed a teljes városhálózatra (potenciális migrációs kapcsolatok), esetenként, egyénileg akár tényleges kapcsolatot is jelenthet, de a városok közötti tényleges kapcsolatok, (különösen a törpe, a ceremoniális, a kisvárosok) esetében inkább „terület-kötött” jellegűek.

Nem gondoljuk, hogy a közigazgatási (megyei) hovatartozás minden város esetében meghatározza a városközi kapcsolatok irányát, jellegét, különösen nem a megyehatár mentén fekvő városok esetében nem, valamint az igazi nagyvárosok esetében sem.

A városok területi kapcsolatrendszere és vonzáskörzete

Ha a rendszerváltás előtti településhálózati kutatások eredményeit áttekintő jelleggel össze akarjuk foglalni, akkor azt mondhatjuk, hogy az 1980-as években a VÁTI és a KSH által elkészített struktúra-feltárás szerint az ország területén 32 már kialakult, avagy formálódás alatt lévő település együttes létezett. A lehatárolás során agglomerációkat, agglomerálódó térségeket, urbanizálódó térségeket, nagyvárosi település együtteseket, kisebb település együtteseket, város csoportokat foglalmaztak meg, illetve határoltak le az országban. A lehatárolás minimális korrekciójára folyamatosan sor került. Az 1985-ös évben az ország városai közül 53, községei közül 2382 nem tartozott település együttesbe, tehát az ország akkori településállományának mintegy 2/3 része. 1989-ben 80 várost, valamint 2 352 községet tartott nyilván a területi statisztikai évkönyv tételesen, mint „Település együttesbe nem tartozót”.

Az Európai Unió és az ESPON kutatások eredményeképpen új szemléletek és módszerek jelentek meg a magyar településhálózati kutatásokban. A funkcionális városi térségek (FVT) váltak az egyik leginkább domináns kutatási irányzattá. A VÁTI kutatásai és helyzetelemzése alapján a következőket kell kiemelni:

- A kutatás alapvető eredménye a kompakt város és vidéke egységek feltárása, melynek során 112 funkcionális városi körzetet, térséget határoltak le. Az FVT-ék ismétlés és átfedés-mentesen lefedik az egész ország területét. Az FVT-ék száma lényegesen eltér a KSH statisztikai kistérségi beosztásától (174) valamint az ország városainak a számától (328) is.
- Ha a lehatárolt FVT-eket a megye- és régióhatárokhoz viszonyítjuk, akkor azt állapíthatjuk meg a térképi vonalhálózat alapján, hogy Budapest funkcionális városi térségét leszámítva, az FVT-ék nem forgatják fel a megyehatárokat, s így a régióhatárokat sem.
- Ha a településhálózat kialakult (a kutatók többsége által annak vélt) hierarchikus rendszerét és a városok, valamint az FVT-ék megfogalmazott hierarchikus struktúráját hasonlítjuk össze, akkor a legtöbb tekintetben egyezéseket találunk, néhány ponton vannak különbségek. Ugyanakkor, ha a közigazgatásban meghatározott jelenlegi városi kategóriákkal vetjük egybe a rendszert, akkor bizony már több eltérést találunk.

A következőkben ezért utalunk az FVT-ék alkalmazásakor potenciálisan felvetődő kérdésekre:

- Budapest az ország egyetlen, európai mércével mérhető nagyvárosa, (nemzetközi metropolisz-térség), amely egyszerre jelenik meg az európai várostérben és versenyben, valamint az országon belül. Budapest körül nemzetközi mércével mérve is létrejött egy nagy területű és népességszámú funkcionális városi térség (melynek lehet további belső tagolódásáról is beszélni, pl. az agglomeráció tekintetében), amely szinte napi életvitelével (munkahely, ingázás, közlekedés, oktatás, egészségügy, szórakozás) jelentős mértékben a fővárosra utalt. Ha a területfejlesztési törvény a valószínűsített struktúrákat kívánja beemelni keretei közé, akkor legalább Budapest – agglomeráció – Pest megye viszonyában közigazgatási szempontból is minőségileg új helyzetet kell teremtenie.
- Minden fejlesztési térfelosztás, gyakorlat, szituáció felveti a közigazgatás és a területfejlesztés összekapcsolása, illetve elkülönülése kérdést, de Budapest és környezete a leginkább.

- A nemzeti jelentőségű funkcionális nagyvárosok és térségeik meghatározása már hordozhat vitatott pontokat. Az öt tradicionális ellenpólus város vált a hierarchikus szint szereplőjévé, a 2005 októberében fejlesztési társ-pólusként kijelölt Székesfehérvár és Veszprém „kiesett” belőle. A kérdéskör összetett, s vitákat fog a későbbiekben generálni. Ennek több összetevője is lesz. Az Európai Unióban megfogalmazott policentrikus megközelítések (ESDP, ESPON) magyarországi alkalmazása tartalmilag nehéz (hiányzik az igazi nagyvárosi hálózat a főváros „alól”), formailag viszonylag könnyű, hiszen az öt tradicionális ellenpólus város történetileg „bevezetett” a magyar fejlesztéspolitikában (igaz, hogy több évtizedes fejlesztésük ellenére sem váltak, s nem is válhattak Budapest valódi ellenpólusaivá).
- Az új százezres városok helyzete inkább bonyolódik az ellenpólusok és a megyeszékhelyek között, semmint egyértelműbbé válna. Székesfehérvár egyrészt a Közép-Dunántúl potenciális regionális központja, Veszprémmel együtt a pólusprogram keretei között kijelölt fejlesztési pólus, ugyanakkor maga a város egyre inkább ráfűződik Budapest hatásrendszerére. (Az elsőként megépült magyar autópálya-kapcsolat ezt már az 1970-es évek végétől erősítette.) A rendszerváltás kezdete (az akkor magyar viszonyok között korszerű iparral rendelkező) óta talán Székesfehérvár élte meg a legtöbbször és leginkább egyértelműen a „gazdasági fel – le” libikóka hatásait, átalakulási folyamatait.) Kecskemét úgyszintén „északra tart” városközi viszonyrendszerében, az autópálya megépítése ezt a folyamatot inkább gyorsította. Kecskemét és Budapest között egy sajátos fejlődési tengely formálódik. Nyíregyháza a tekintetben érdekes, hogy a város önálló regionális szerepkört „remél” magának, s gazdasági tekintetben a rendszerváltás óta jelentőset lépett előre (ebben szerepet kapott az Ukrajnából és Oroszországból érkezett rejtett tőke is), de valójában oly közel van Debrecenhez, hogy a két város együttműködve lenne képes igazi regionális tényezővé válni. Annak idején megfogalmaztuk a „HADEBNYÍR” (Hajdúszoboszló – Debrecen - Nyíregyháza) térszerkezeti egységet, mely egy igazi nagyregionális fejlődési településtérség magvát hordozza.
- A regionális jelentőségű, esetenként több kistérségre kiterjedő funkciójú funkcionális nagy- és középvárosok és térségeik körében a munkaerő-vonzásközpont jelleg, az 50 ezer fő fölötti népességszám jelent meg egyik rendező elvként, másrészt a megyei jogú városi pozíció. A települési kör így sok szempontból sokszínű, ugyanakkor vannak homogén elemeik is. A megyeszékhelyek a „magyar policentrizmus” potenciális tömegbázisát képezik. Jelentős részben a történelmi hagyományok és az

államszocialista korszak megyeszékhely-fejlesztési politikája miatt ezek a városok megerősítették településhálózati pozícióikat, s rendelkeznek egyfajta megyén belüli elfogadottsággal is. Ha nem kerül sor erőteljes közigazgatási reformra (ha nincs egyértelmű regionális önkormányzati igazgatás), akkor nem csak a megyékkel, de a megyeszékhelyekkel is számolnia kell a területfejlesztési törvények, mint fejlesztési csomópontokkal.

A „magyar policentrizmus” szükségességét talán fokozza a magyar átlagbérek közlekedési teherviselő képességének alacsony volta, akár a közösségi közlekedést, akár pedig az egyéni közlekedést tekintjük. Rövidtávon nem szerencsés „elérhetetlen központokban” gondolkodni, amennyiben a vidéken élő emberek érdekeit is fokozottabban be kívánjuk vinni a területi politikába. A hajdani „városmegye” koncepció új módon gondolható végig a területfejlesztés rendszerében. (Ebben az esetben a területfejlesztés egységes térben, a megyei jogú várost is integráló megyében gondolkozhat.) Az integráció keretében a városi és a megyei intézmények elkülönültsége felszámolható, a területi szemlélet és működés új eredményeket hozhat.

A 2013. január 1-étől bevezetésre kerül ismét Magyarországon a járási igazgatási kategória, illetve az új központ- és területbeosztás rendszere (13. ábra). A járások az induláskor csak államigazgatási-hatósági ügyintézési egységek lesznek, a jövőben kialakulhat közszolgáltatási szerepük is.

13. ábra: A járási területbeosztás, 2013. január 1-től.



Forrás: Saját szerkesztés

3.7. A svájci-magyar összehasonlító elemzések eredményei és ütközéseik a „belső megközelítésekkel”

Az országok sajátos jellemzőinek áttekintése után választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy a két ország településállománya és a településhálózat struktúrája milyen közös, s különösen pedig arra, hogy milyen eltérő jelleget hordoz.

Ha abból indulunk ki, hogy Svájc egy többnemzetiségű föderáció, (bár sem a kantonok, sem pedig a funkcionális körzetek nem elsősorban nemzetiségi alapokon szerveződtek és működnek ma sem) amelynek a szövetségi székhelye, politikai intézményeinek központja Bern lényegében az egyik jelentős városa csak az országnak, s gazdasági szempontból lényegesen fejlettebb tőle Zürich, a nemzetközi – globális folyamatokba szélesebben bekapcsolódig nála Genf, akkor azt mondhatjuk, hogy Svájc a valóságban lényegi pontokon különbözik a magyar struktúráktól.

Magyarország életében Budapest centrális földrajzi helyzete, népességszáma és aránya, gazdasági teljesítőképessége, közlekedési-logisztikai központi szerepkörénél fogva, intézményhálózatának magas szintű kiépítettsége miatt valójában versenytárs nélküli. Azt kell megállapítanunk, hogy a sok tekintetben policentrikus Svájccal szemben Magyarorszáég monocentrikus jellegű. Budapest az ország egyetlen igazi nagyvárosa, itt koncentrálódik az ország belső folyamatainak jelentős része, s Budapest jelenti jórészt Magyarországot a külföld felé.

Ebből következik az, hogy az ún. ellenpólus városok – köztük a Dél-Dunántúl funkcionális központja Pécs is – valójában nem Budapesttel, hanem lényegében egymással verseng.

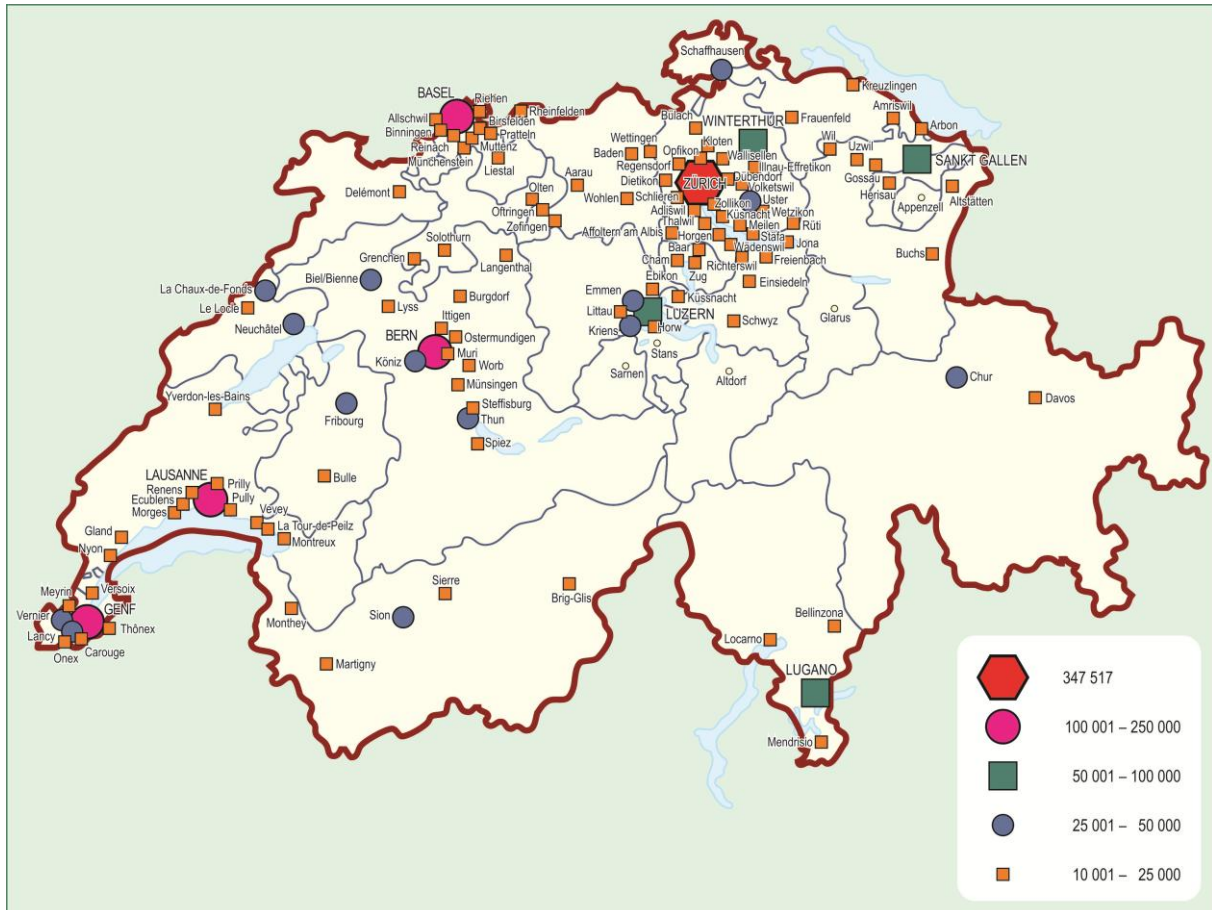
A 2007-ben folytatott ESPON kutatások összehasonlító jellegű megállapítása szerint során Svájc esetében egyedül Zürich került be metropolis kategóriába a maga 1,6 millió főt meghaladó funkcionális nagyterével. A nagyváros funkcionális kategóriájába Genf, Bern, Lausanne, Bazel jelent meg „funkcionális értelemben második szintű”, európai nagyságrendű városokként. A közepes funkcionális városok körébe Sankt-Gallen, Luzern, Lugano, Olten-Zofingen, valamint Biel került. A kisvárosok kategóriája már széles települési kört ölelt fel.

Magyarország esetében Budapest került be európai összehasonlításban a metropolis kategóriába. Funkcionális értelemben csak Debrecen és Miskolc lett nagyváros az összehasonlító eredmények tükrében. Közepes funkcionális város lett Nyíregyháza, Szeged, Pécs, Győr, Békéscsaba, Kecskemét, Székesfehérvár, Kaposvár, Szolnok, Cegléd, Szombathely, Dunaújváros, Zalaegerszeg. (Magyar helyismeret és tapasztalatok alapján a városi kör nagyon ellentmondásos, több város egyértelműen „kilóg” a kategóriából.) A

kisvárosok köre Magyarországon esetében is széles lett, de sok jogi értelemben vett város kimaradt a körből.

Svájc esetében a fővárosi agglomeráció a teljes nagyvárosi településgyűttesek lakosságának 36,4%-át, míg Budapest az ország nagyvárosi régiói népességének 52,7%-át teszi ki.

14. ábra: Svájc városai



Forrás: Saját szerkesztés

A svájci regionális politika városfejlesztési túlsúlyosnak minősül az ESPON kutatások bázisán, ugyanakkor azt is látni kell, hogy a mezőgazdaság a világ egyik leginkább támogatott agrárágazata. A mezőgazdaság eredményei mintegy 70%-ban a támogatásokból képződnek. Különösen magas az alpi területeken a mezőgazdaság támogatása.

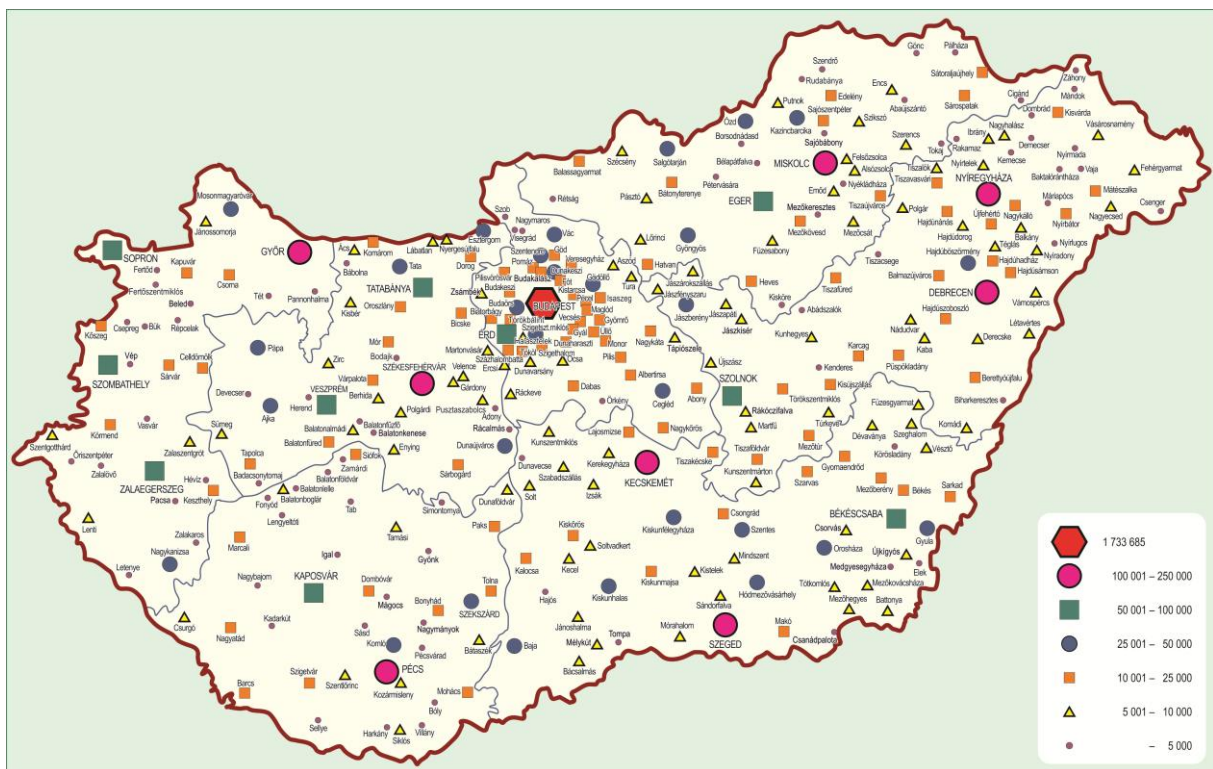
Az ország lakosságszáma a 2011 évi népszámláláskor 7,87 millió fő volt. Svájc azon kevés európai országhoz tartozik, amelyekben a népességszám dinamikusan nő. 2000 és 2010 között 9,2%-kal nőtt az országban élők száma. Az állandó lakosság 22,4%-a külföldi volt. Az ország

átlagos népsűrűsége 197 fő/km². A városi népesség aránya 73,3%, mellyel Európában a leginkább város lakó országok közé sorolható.

Magyarország lakosság száma 1981-től kezdve eltérő mértékben ugyan, de folyamatosan csökken. A 2011. évi népszámlálás során „hivatalosan is megállapításra került”, hogy az ország lélekszáma 10 millió fő alá esett. Nem csak az ország, de a városok jelentős részének is stagnál, vagy csökken a lakosság száma. A lélekszámcsökkenés hosszabb távon jelentős funkcionális átrendeződéseket is hozhat.

Míg Svájc esetében az ESPON kutatások során 48 funkcionális városi téregységet (FUA) határoztak el, addig Magyarországon 77-et. Nem lehet óriási különbségeket kimutatni a két ország FUA-struktúrájában a népességszám alapján. Svájc lényegében sok szempontból Zürich-domináns, addig Magyarország Budapest meghatározottságú. Svájcban legalább négy jól fejlett funkcionális nagyváros, nagyvárosi tér van Zürich „alatt”, addig Magyarország esetében ez a városi kör bizonytalan és gyengén fejlett.

15. ábra: Magyarország városai



Forrás: Saját szerkesztés

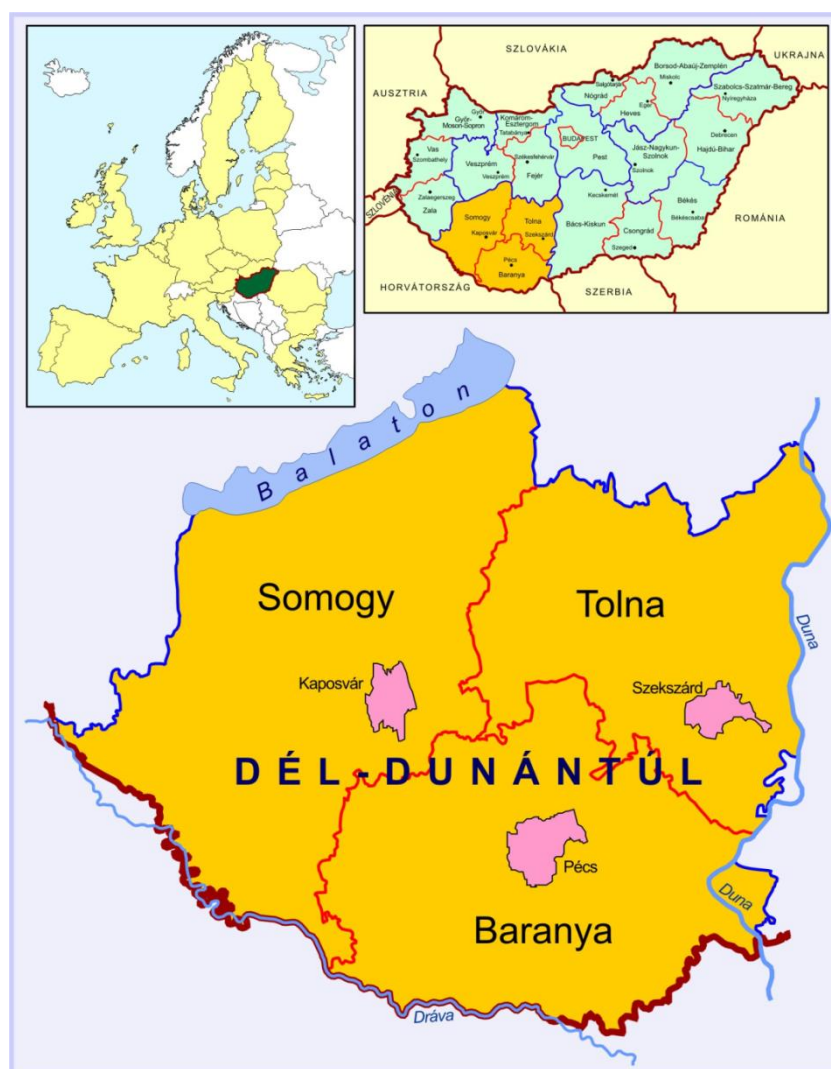
3.8. A Dél-Dunántúl valamint Genf és Friburg/Fribourg kanton térszerkezeti és településhálózati sajátosságai

3.8.1. A Dél-Dunántúl térszerkezeti és településhálózati sajátosságai

A régió földrajzi helyzete, alapvető pozíciói az Európai Unióban és Magyarországon

A Dél-dunántúli statisztikai-tervezési, NUTS 2-es régió az Európai Unió délkeleti határán helyezkedik el. Topográfiai helyzetét tekintve – mint a hét magyarországi régió – országhatárral érintkező terület. A régió Magyarország délnyugati, s a Dunántúl déli területeit foglalja magában. A régió sajátos „vízhatárolt” egységnek tekinthető, hiszen strukturálisan a Balaton, a Duna és a Dráva határolja (16. ábra).

16. ábra: A Dél-Dunántúl az Európai Unió és Magyarország területi strukturájában



Forrás: Saját szerkesztés

A statisztikai régió nem tekinthető minden vonatkozásban szervesen fejlődő, történeti és földrajzi egységnek, bár történetileg többször, majd a modern szak-közigazgatási területi tagolásában, szervezeti rendszerében gyakran megjelent az Alsó-Dunántúl, vagy Dél-Dunántúl néven. Baranya, Somogy és Tolna megye szinte minden felosztásban betagozódott a megszervezett igazgatási egységbe, a kérdés folyamatosan Zala megye hovatartozása, esetleg kettősítése volt. Az 1971-es gazdasági-tervezési régiófelosztásban négy megye (Baranya, Somogy, Tolna, Zala) képezte a Dél-Dunántúlt.

A földrajzi térszemléletben, illetve monografikus feldolgozásokban különböző volt a Dél-Dunántúl lehatárolása és elnevezése annak függvényében, hogy az ország egészét, avagy csak a Dunántúl rendszerében elemezték helyzetét, sajátos problémáit. A Dunántúl egységét tekintve (az ún. földrajzi értelemben vett nagytájat, nem a mai NUTS 1-es statisztikai megnevezést) elsődlegesnek, így kaphatta a térség nagy része a „Délkelet-Dunántúl” elnevezést, s vonult be e néven hosszú időszakon keresztül a földrajzi szakirodalom térszemléletébe.

A Dél-Dunántúl statisztikai-tervezési tagolásában sokáig a „kettős felosztás” (Észak, Dél) volt a meghatározó. 1994-ben a térség négy megyéje még közös stratégiában gondolkodott, majd 1996-tól kezdve beszélhetünk a hármass felosztás megerősödéséről (Észak, Közép, Dél). A formálódó országos jellegű- és szintű területfejlesztési politikában e hármass felosztás szilárdult meg, s vált az Európai Unió NUTS rendszerén belül (NUTS 2) is területi-statisztikai, elemzési és adatközlési egységgé.

Az Európai Unió statisztikai rendszerébe illeszkedően a jelenlegi (2010) magyar statisztikai területfelosztásban 3 NUTS 1 (Dunántúl, Közép-Magyarország, Alföld és Észak), hét NUTS 2 régióval találkozunk. A NUTS 1 rendszer lényegében formális, elsősorban a NUTS 2-es felosztás képezi az Európai Unió statisztikai elemzéseinek és belső folyamatainak összehasonlító területi bázisát. A megyék jelennek meg a rendszeren belül NUTS 3 egységként. Szerepük a határon átnyúló projekteknél egyértelmű.

Amikor a Dél-dunántúli statisztikai-tervezési régió helyzetét be akarjuk mutatni, akkor különböző területi szintekre kell figyelemmel lennünk. Nem lehet eltekinteni sem az Európai Unió régiói között elfoglalt helyétől, sem pedig az országon belüli pozícióinak alakulásától.

Az Európai Unión belül a Dél-Dunántúl elsődleges meghatározottságát az adja, hogy külső, schengeni határ is egyben a déli határa. A horvát állampolgárok vízummentesen utazhatnak be az Unió területére, de a határellenőrzés rendszerét elsősorban az egységes uniós külső határra vonatkozó standardok határozzák meg. A Dél-Dunántúl külső határ mentisége azzal is jár, hogy Magyarország belépésétől kezdve vonatkoznak rá az Európai Unió külső-határ politikájának meghatározó elemei, köztük a határon átnyúló fejlesztési lehetőségek is.

Az Európai Uniót, illetve NUTS 2-es régióinak egészét (271) tekintve a Dél-Dunántúl a kis területű (bár nem a legkisebb), alacsony népességű (bár nem a legalacsonyabb számú népességgel bír), gazdaságilag gyengén fejlett (nem a legelmaradottabb), magas munkanélküliséggel rendelkező (vannak nála e tekintetben is rosszabb mutatókkal bíró) régiói közé sorolható. Az uniós rangsorban való elhelyezkedés nem csak „sorrendiségi” kérdés a régió számára, hanem az Unió támogatási politikájának egyik összetevőjeként is megjelenik.

9. táblázat: A Dél-dunántúli régió helyzetének alapadatai az Európai Unión belül

Országok, régió	Népesség (fő)	Egy lakosra jutó GDP PPS-ben	Foglalkoztatási ráta (%)	Munka- nélküliségi ráta (%)	Hosszú távú mun- kanélküliségi ráta (%)
	2008	2007	2008	2008	2008
Európai Unió (EU 27)	497671288	24900	53,7	7,0	2,6
Magyarország	10045401	15600	46,2	7,8	3,6
Dél-Dunántúl	960088	10600	41,4	10,3	5,2

Forrás: A magyar régiók zsebkönyve, 2009, Budapest, 2010, KSH.

Az Európai Unió 2008-ra vonatkozó regionális GDP adatai 2011 elején jelentek meg. Az EUROSTAT által meghatározott módszertani elvek alapján szemlélve a kialakult helyzetet, korántsem lehetünk büszkék és elégedettek. Magyarország hét régiójából négy (köztük a Dél-Dunántúl is) az utolsó húsz egység között szerepel. Egyedül Közép-Magyarország (Budapest és Pest megye) haladja meg az uniós átlagot (107%). A Dél-Dunántúl az EU 27 egy főre jutó GDP átlagának 44%-át éri el a maga 11 100 euró/fő vásárlóerő paritáson számolt értékével.

A Dél-Dunántúl nemzetközi gazdasági pozíciója, teljesítő képessége így meglehetősen gyenge. Az egyik igazi gondot a foglalkoztatási, aktivitási ráta igen alacsony szintje, valamint a munkanélküliségi ráta magas értéke jelenti. Ilyen foglalkoztatási és munkanélküliségi szint mellett nem igazán várható el, hogy az egy lakosra jutó GDP tekintetében jobb pozíciót mutasson a Dél-Dunántúl.

10. táblázat: A Dél-Dunántúl meghatározó pozíciói az országon belül 2009-ben

Megnevezés	Dél-Dunántúl	Ország
Terület, népesség, népmozgalom		
Terület, km ²	14 169	93 027
Lakónépesség az év végén, 1000 fő	948,0	10 014,3
Népsűrűség, fő/km ²	66,9	107,6
Ezer lakosra jutó természetes szaporodás/fogyás	-4,9	-3,4
Ezer lakosra jutó belföldi vándorlási különbözet	-3,0	-
Öregedési index, %	120,1	112,6
Gazdasági aktivitás, foglalkoztatottság, keresetek		
Foglalkoztatott, 1000 fő	337,8	3 781,9
Munkanélküli, 1000 fő	41,8	420,7
Foglalkoztatási arány, %	46,1	49,2
Munkanélküliségi ráta, %	11,0	10,0
Átlagos havi munkajövedelem, forint	179 955	211 849

Forrás: Baranya megye statisztikai évkönyve, 2009. Pécs, 2010. KSH Pécsi Igazgatósága.

Települési, népességi alapstruktúrák

2010. január 1-én a Dél-Dunántúl 14 169 km² területén (mely az ország területének 15,2%-a) már csak 945 ezer ember élt, az ország lakosságának mintegy 9,8%-a. A régió népsűrűsége messze elmarad az országos, s számottevően a vidéki átlagtól is. A régiók között a Dél-Dunántúlon a legalacsonyabb a népsűrűség. (Ennek elvileg lehetnének pozitív következményei is, de a régió leginkább negatív tekintetben éli meg ezt az alapvető sajátosságot.) A 655 település közül 41 városi jogállású volt. A városban élő népesség az össznépesség 57,7%-át tette ki. A városi lakosság aránya messze elmarad az országos és a vidéki (Budapest nélkül) átlagtól is. Regionális szinten csak Észak-Magyarországon volt alacsonyabb (51,8%) a városi népesség aránya.

Az országon belüli strukturális meghatározottság alapvető sajátossága az, hogy nincs olyan lényegi demográfiai, gazdasági stb. mutató, amelyben a Dél-Dunántúl adatai számottevően jobbak lennének, mint az országos átlag. A legtöbb esetben már a vidéki átlagoktól is lény-

ges a Dél-Dunántúl lemaradása. A sokat emlegetett „regionális leszakadás” csaknem minden, statisztikailag is vizsgált szegmensben kimutatható.

megyei, mind pedig regionális szinten megmaradt a magas településsűrűség. A várossá nyilvánítási folyamat még „zajlott”, a régió városainak száma 35-ről 41-re nőtt. Az aprófalvas jelleg egyre inkább kitüntetett szerepet kap a régió meghatározó elemeként.

A régió lakónépességének száma mindhárom megyében számottevően csökkent a rendszerváltás időszakában (11. táblázat). A városok és a községek eltérő pályát futottak be. A városi népesség száma ebben az időszakban nőtt, községi népesség minden megyében számottevően lecsökkent.

11. táblázat: A népesség számának alakulása, (1990 – 2010)

Megye, főváros, régió	1990	2001 ^{a)}	2008	2009	2010
Közép-Magyarország	2 966 523	2 831 107	2 897 317	2 925 500	2 951 436
Közép-Dunántúl	1 115 082	1 116 721	1 104 841	1 103 132	1 098 654
Nyugat-Dunántúl	1 009 688	1 007 863	997 939	998 187	996 390
Baranya	417 400	408 147	396 633	394 911	393 758
Somogy	344 708	337 930	325 024	322 197	320 578
Tolna	253 675	251 594	238 431	235 874	233 650
Dél-Dunántúl	1 015 783	997 671	960 088	952 982	947 986
Észak-Magyarország	1 323 508	1 302 835	1 236 690	1 223 238	1 209 142
Észak-Alföld	1 547 520	1 563 714	1 514 020	1 502 409	1 492 502
Dél-Alföld	1 396 719	1 380 387	1 334 506	1 325 527	1 318 214
Összesen	10 374 823	10 200 298	10 045 401	10 030 975	10 014 324

^{a)} Február 1.

Forrás: Területi statisztikai évkönyv, 2009. Budapest, 2010, KSH.

A rendszerváltás időszakában az országon belüli migrációs folyamatok egyik vesztesének tekinthető a Dél-Dunántúl (12. táblázat). Az elvándorlás egészében véve felgyorsulni látszik. 2009-ben az ezer lakosra jutó vándorlási különbözet -3,5 volt, a három dunántúli statisztikai

régió közül a legrosszabb eredményeket produkálta. A természetes fogyás és a negatív vándorlási egyenleg együttesen eredményezték 2009-ben a népesség számának csökkenését.

A népességszám csökkenés már nem csak a községekben, hanem a városok egy részében is problémákat okoz. A korábbi népességszámra méretezett ellátó rendszerek fenntartása egyre inkább költségessé válik, s így sort kell keríteni intézmények összevonására, amely összevonások nem váltanak ki osztatlan lelkesedést a helyi lakosságból.

12. táblázat: Belföldi vándorlási különbség alakulása, 1990-2009

Megye, főváros, régió	Belföldi vándorlási különbség				Belföldi vándorlási különbség ezer lakosra			
	1990	1995	2000	2009	1990	1995	2000	2009
Közép-Magyarország	14 593	2 522	-269	23 281	4,9	0,9	-0,1	7,9
Közép-Dunántúl	-391	938	3 524	-879	-0,3	0,8	3,1	-0,8
Nyugat-Dunántúl	-122	1 349	1 432	583	-0,1	1,3	1,4	0,6
Baranya	-25	-449	-509	-738	-0,1	-1,1	-1,2	-1,9
Somogy	-407	466	240	-661	-1,2	1,4	0,7	-2,1
Tolna	-471	-86	-36	-1 427	-1,9	-0,3	-0,1	-6,1
Dél-Dunántúl	-903	-69	-305	-2 826	-0,9	-0,1	-0,3	-3,0
Észak-Magyarország	-5 931	-3 117	-1 402	-8 515	-4,5	-2,4	-1,1	-7,0
Észak-Alföld	-6 724	-1 849	-2 264	-8 124	-4,3	-1,2	-1,4	-5,4
Dél-Alföld	-522	-226	-716	-3 520	-0,4	0,2	-0,5	-2,7

Forrás: Területi statisztikai évkönyv, 2009. Budapest, 2010, KSH.

A települések közigazgatási jogállásának átalakulása a Dél-Dunántúlon

A tanácsrendszer utolsó évének kezdetén, 1990. január 1-jén a Dél-Dunántúlon Baranya öt, Somogy kilenc, Tolna hét (összesen 21) várossal rendelkezett. A rendszerváltás után a városodási folyamat erőteljesen felgyorsult. 2010-ben a Dél-Dunántúlon 41 város volt..

A várossá nyilvánítási folyamatban egyre kisebb lélekszámú, a korábbi városokhoz képest funkcionálisan gyengén fejlett, kevésbé városiasodott (az infrastruktúra, az intézményhálózat, a településkép fejlettsége) nagyközségek váltak jogilag várossá (13. táblázat).

13. táblázat: A települések száma, népességének alakulása jogállásuk szerint (2001-2010)

Megye, főváros, régió	Főváros, MJV	Többi város	Község	Főváros, MJV	Többi város	Község	A népesség alakulása, 2010 a 2001. év %-ában	
	2001			2010			Városok	Községek
Közép-Magyarország	1	27	157	2	47	139	111,7	74,5
Közép-Dunántúl	4	25	376	4	37	360	105,9	87,6
Nyugat-Dunántúl	5	19	624	5	28	622	104,2	93,0
Baranya	1	11	289	1	13	287	100,3	89,9
Somogy	1	11	232	1	15	229	103,4	87,0
Tolna	1	8	99	1	10	98	96,7	88,3
Dél-Dunántúl	3	30	620	3	38	614	100,3	88,4
Észak-Magyarország	3	27	573	3	40	567	97,7	88,0
Észak-Alföld	3	49	335	3	65	321	104,8	80,3
Dél-Alföld	4	37	213	4	49	201	103,3	79,7
Összesen	23	214	2 898	24	304	2 824	105,9	84,2

Forrás: Területi statisztikai évkönyv, 2009. Budapest, 2010, KSH.

A városok nagyon sokféle (eltérő jelentőségű) szempont szerint csoportosíthatóak, rövid elemzésünkben három megközelítést érintünk:

- Jogi szempontból a régió városállománya az 1990-ben életbe lépett új önkormányzati törvény által meghatározottan két kategóriára (megyei jogú város, város) tagolódik. A jogi városkategóriák szabályozása minden tekintetben világos, egyértelmű, az a város tartozik az adott kategóriába, melyeket a törvény oda sorol.

A megyei jogúság kritériuma 1990-ben az 50 ezer fő feletti (normatív jelleggel) lakosság-szám volt, s eredendően csak Kaposvár és Pécs kapta meg a régióban a megyei jogi státuszt. Szekszárd, mint megyeszékhely az 1994. évi önkormányzati törvény-módosítás után vált megyei jogú várossá. Így 2010-ben mindhárom megyeszékhely megyei jogú város, s rajtuk kívül nincs más ebbe a kategóriába tartozó város.

A magyar közigazgatás rendszere korábban tagoltabb jogi városfogalmat alkalmazott. A „város” címszó alatt megfogalmazott kategóriába – a jogi státusz azonossága mellett – mindig nagyon erőteljesen differenciált települési kör jelent meg. Az 1990 utáni várossá nyilvánítások tovább színesítették a város fogalmát, mintegy relativizálták annak tartalmát. Egészében véve azt mondhatjuk, hogy 2010-ben a két jogilag egyértelműen meghatározott városkategórián belül minden más szempontból jelentős különbségek vannak a városok között.

Nagyságrendi szempontból a Dél-Dunántúl városainak tagozódása (nagyságrendi várospi-ramis) már lényegesen árnyaltabb, mint a közigazgatási jogállásuk. A városállomány nagy-

ságrendi csúcán Pécs megyei jogú város helyezkedik el (melynek 2010. évi lakónépessége a KSH továbbvezetett adatai szerint 157 680 fő volt, s ezzel nem csak a Dél-Dunántúl, hanem a Dunántúl NUTS 1-es statisztikai régió legnagyobb városa is volt, s az országban Budapest mellett csak Debrecen, Szeged, Miskolc előzte meg.

A két másik megyeszékhely megyei jogú város (Kaposvár 68 018, Szekszárd 33 805) között kétszeres lélekszám különbség van, (így nem is tartoznak egy nagyságrendi csoportba) mely más területeken is lényegi következményekkel jár.

A 38 várost felölelő, nem kiemelt jogállású városok között – már csak a nagy egyedszám miatt is – számottevő lélekszám különbségek vannak. A (Szekszárdot nem számítva) négy 20-50 ezer fő közötti kategóriába tartozó város (Siófok, Dombóvár, Paks, Komló) közül Komló népességszáma haladja meg a 25 ezer főt, Siófoké megközelíti ezt az értéket, Dombóvár és Paks a kategória legalsó határán áll, s az a kérdés, hogy „kiestek-e már”, vagy csak a következő népszámlálás fogja megállapítani és rögzíteni egyértelműen, hogy kikerültek ebből a nagyságkategóriából.

A lakónépesség „éves ingadozását” tekintve egyedi helyzetben van ezen városok körében Siófok. A Balaton (egyik) fővárosa a nyári idegenforgalmi és üdülési időszakban szinte 100 ezer fős várossá alakul át. Ez a fajta különbség a „rendes” és a „nyári” lakónépesség között azzal a következménnyel járt, hogy a város egyes infrastrukturális hálózatait, kapacitásait (pl. szennyvíztisztítás) alapvetően a maximálisához közeli, feltételezett igénybevételre kellett méretezni. (Ez a hatás természetesen megjelenik a vendéglátás, a bolti kereskedelem, a szolgáltatások széles területén is)

A 10–20 ezer fős kategória hét városai tagja (Barcs, Bonyhád, Marcali, Mohács, Szigetvár, Tolna, Nagyatád) a kategórián belül eltérő pozíciót foglalnak el, s lélekszám-változásokban is érdemi különbségek vannak. A területi szerepkörükben a legjelentősebb különbséget a kórház jelenléte, illetve hiánya adja valójában. (Barcson és Tolnán nincs kórház.)

Az 5–10 ezer fő közötti kategória városai között történetileg „legitimált” és „új kinevezésű” városokat egyaránt találunk. A várossá nyilvánítási folyamat e tekintetben élezte ki a funkcionális és a jogi város közötti különbségeket a leginkább.

Az 5 ezer fő alatti városok részben a városhiányos területek szűkítése, részben pedig lobbitevékenység révén kapták meg városi címüket. A szolgáltató-ellátó kapacitásuk gyenge, sok tekintetben ceremoniális városként határozhatjuk meg őket.

A legbonyolultabb, bizonyos szubjektív elemeket is tartalmazó kategória-képzés a funkcionális város-csoportok meghatározása. Mind a tudományban, mind pedig a politikában és a köznyelvi használatban meghonosodtak korábban városi sztereotípiák, melyek között a leg-

több esetben valóságos tartalom is megjelent, de az egyszavas tipizálás (bányászváros, uránváros, atomváros, agrárváros, iskolaváros, fürdőváros, üdülőváros, vasutas-város, szőlő- és bor városa stb.) a legtöbb esetben csak a város legfontosabb jellemzőjét, hírnevének meghatározó elemét, de korántsem a teljes funkcionális meghatározottságát fejezték ki. A másik probléma a sommás kategorizálással az, hogy adott esetben megszűnhet a korábbi jellegadó tartalom (szénbányászat, uránbányászat stb.), s így a korábban megfogalmazott típus történetivé válik.

Bármilyen mutatók, gazdasági tevékenységek, szolgáltatási pozíciók stb. alapján is kategorizáljuk a városok funkcionális típusait, a legalapvetőbb megállapításnak annak kell lennie, hogy az adott kategóriák relatívak, a város funkcionálisan sokkal gazdagabb, színesebb. Valójában minden város „vegyes” funkciójú, s azon belül lehet érdemi sajátosságokról beszélni.

A városok helyi és területi szolgáltató funkciói között természetes módon (részben a nagyságrendi különbségből eredendően) alapvető funkcionális különbségek vannak. Ez már a három megyeszékhelyre is vonatkozik, de szélesebb körben megjelenik a nagyobb város csoportban.

Pécs formálisan nem, de sok tekintetben a Dél-Dunántúl funkcionális központja. Kaposvár többször „megkérdőjelezte” Pécs ilyen jellegű szerepét, egyetemi várossá is vált, de ha mindenre kiterjedően tekintjük át a területi funkciók mennyiségét, strukturáltságát, differenciáltságát akkor nem éri el Pécs szintjét. Szekszárd rendelkezik egy főiskolai karral, de az egész régióra nincs „ágazati vonzáskörzeti hatása”. Ugyanakkor történeti jellegű megyeszékhelyi szerepe révén, a megyéhez kapcsolódó funkciók szinte teljessége megjelenik a városban.

A többi város között a területi szerepköröket illetően a középfokú iskolai ellátottság differenciál „alsó fokon”, magasabb szinten pedig a több szakmára kiterjedő ellátást nyújtó kórházak jelennek meg. E tekintetben – ha teljes körűen áttekintjük a 2009. évi megyei statisztikai évkönyveket – a három megye városi között számottevő, részben történetileg kialakult különbségek vannak.

Kistérségek

A régió belüli kistérségek problematikája több szakma keretei között megjelentek (földrajz-tudomány – kistáj, közigazgatás tudomány – járás, városkörnyék, település- és településhálózat-fejlesztés – középfokú körzet, statisztika – statisztikai kistérség, s még tovább is lehetne sorolni a szakma specifikus tartalmú kistérségek mibenlétét.

A 65/2004 (IV. 15.) kormányrendelet a kistérségi társulások kérdéskörét már szemléletileg egységes rendszerben kezelte. A közigazgatás is „felfedezte” a maga számára a kistérségeket,

hiszen támogatta a kistérségi társulásokat, majd a 2004. évi CVII. tv. (XI. 18.) a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról törvényi szintre emelte a korábban rendeleti szinten szabályozott önkéntes többcélú kistérségi társulás feladat- és hatáskörét. A törvény tételesen meghatározta a társulási megállapodások tartalmát valamint a központi normatív támogatások feltételeit is. A komplex kistérségi társulásokat a statisztikai kistérségek keretei között volt előnyös megalakítani. (A 2008-ban végzett törvényességi ellenőrzések során a társulási megállapodások 68%-ával kapcsolatban tettek észrevételt a közigazgatási hivatalok. A Dél-Dunántúlon csak 1 volt ebből a szempontból problémás a 25 megállapodás közül.)

A Dél-Dunántúl három megyéjében 1994-ben összesen 22 körzetet alakítottak ki (Baranyában nyolc, Somogyban kilenc, Tolnában öt kistérséget formáltak.). A KSH a kistérségek kijelölése előtt széles körű konzultációkat és egyeztetéseket végzett. A körzetek között jelentős területi, népességi, gazdasági különbségek voltak. A három megyeszékhely körül hatalmas kistérségek alakultak, részben a valós területi kapcsolatokat tükrözve.

Az 1997-1998-as országos felülvizsgálat során a Dél-Dunántúlon nem változott meg a statisztikai kistérségek száma, de Somogy megyén belül a határuk módosult. 2000. január 1-én a Dél-Dunántúl területén 22 statisztikai kistérség, 30 önkormányzati területfejlesztési társulás, 32 kistérség-fejlesztési társulás tevékenykedett.

A Dél-Dunántúl monográfiájában teljes körűen feldolgoztuk a „kistérségesedés” folyamatát és 2003 végi konstrukcióit (Hajdú Z. szerk. 2006, pp.116-122). A három megyében kialakult többcélú, területfejlesztési és vidékfejlesztési kistérségi társulások teljesen lefedték a régió területét, sőt arra is volt példa, hogy a Siófok és Környéke Területfejlesztési Önkormányzati Társulás 1 – 1 települést Fejér, illetve Veszprém megyéből is integrált.

2004-ben a régióban 24 statisztikai kistérséget alakítottak. Pécsből kivált a Szigetvár központú, Balatonföldvár központtal új kistérség alakult. 2008-ban Kaposvár kistérségéből kivált a Kadarkút-Nagybajom kistérség, így alakult ki a jelenlegi tagolás. (Bóly többször próbálkozott azzal, hogy kistérségi központtá váljon, de nem sikerült számára ez.) 2004. I. 1-én a statisztikai kistérségek mellett 30 önkormányzati területfejlesztési és 37 kistérség/vidékfejlesztési társulás is tevékenykedett.

A 67/2007. (VI. 28.) OGY határozat megfogalmazta a területfejlesztési támogatásokról és a decentralizáció elveiről, a kedvezményezett térségek kialakításának és besorolásának feltételeiről szóló határozatát. A határozatban megfogalmazott „komplex mutató” vált a kistérségek támogatásának keretévé. 2007 szeptemberében a kistérségek országos száma 174-re nőtt.

A 311/2007. (XI. 17.) kormányrendelet alapján a régió 25 kistérsége közül 9 a „leghátrányosabb helyzetű”, s ebből 8 az ország 33 „komplex programmal segítő” kistérsége közé

is bekerült. A régió népességének 17,9%-a él a nyolc kistérségben, míg a 33 leghátrányosabb kistérségében az ország lakosságának „csak” 10%-a.

Kilenc további kistérség országos összevetésben „hátrányos helyzetű” kategóriába került. Két balatoni kistérség „átmenetileg kedvezményezett” státust kapott a szerkezeti problémák kezelése céljával. Az öt nem támogatott térség közül kettő (Pécs, Siófok) fejletlenségi tengerben helyezkedik el, míg három (Bonyhád, Paks, Szekszárd) egybefüggő Duna-menti zónát képez. Egészében véve a régió 25 kistérsége közül 20 támogatásra szorúlónak minősült. Ezekben a kistérségekben él a népesség mintegy 60%-a. Ez a nagyságrend jelzi igazán a régió valós belső struktúráinak a jellegét.

A régió munkaügyi szempontból rendkívül rossz helyzetben kezdte 2010-et. 2010. január 20-án a Dél-dunántúli Munkaügyi Központ 79 094 álláskeresőt tartott nyilván, amely érték 2009 azonos időpontjához képest 19,9%-al volt magasabb. A régióban nyilvántartott álláskeresők száma 2010 januárjában a gazdaságilag aktív népesség 19,6%-át tette ki. Ez 4,7%-kal volt magasabb, mint az országos átlag.

A városok és a kistérségek

Ha a kistérségek és a városok kapcsolatrendszerét vizsgáljuk, akkor a helyzet összetett:

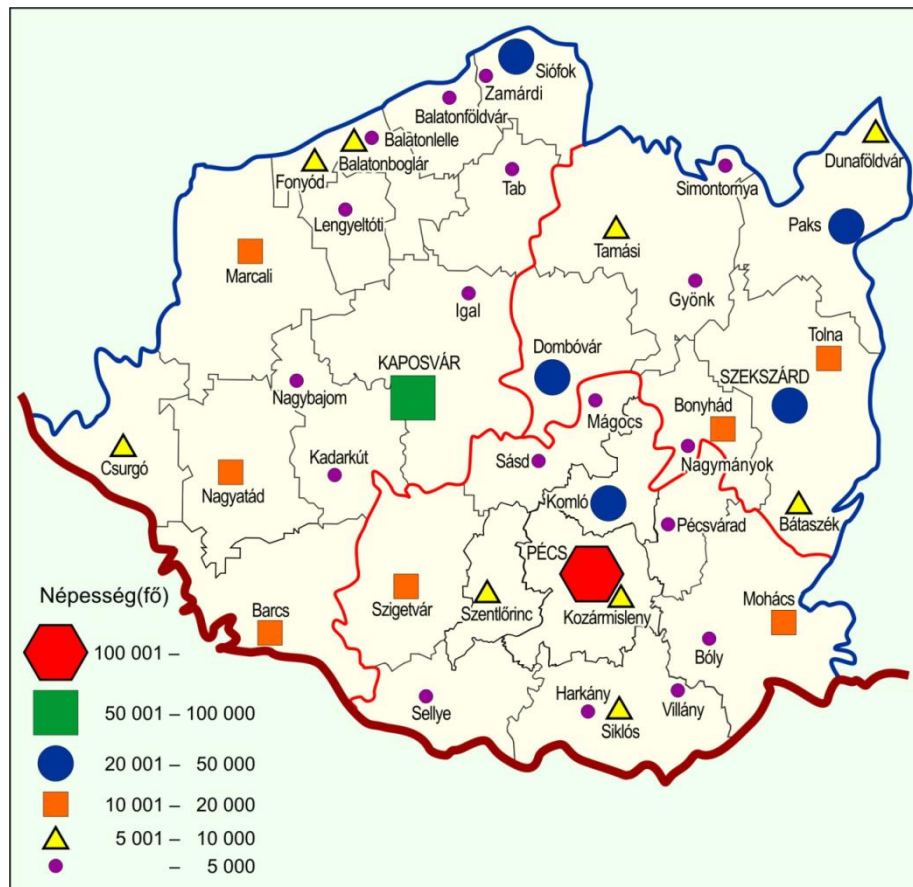
- vannak olyan kistérségek, melyekben csak egyetlen város van, tehát a városi funkció (közigazgatás, közszolgáltatás, intézményi ellátás) elsősorban, de több esetben korántsem kizárólagosan az adott városban koncentrálódik,
- vannak kétvárosú kistérségek, amelyekben hagyományosan, avagy napjainkban formálódva a városok osztottan töltik be a kistérségi szerepköröket. (Természetesen nagy különbség van Pécs és Kozármisleny, Kaposvár és Igal, vagy Paks és Dunaföldvár, Mohács és Bóly „kétpólusossága” között,
- a háromvárosú kistérségek (Szekszárd, Tamási) esete is eltérő. Szekszárd domináns a legtöbb tekintetben a kistérségen belül, Tamási nem mindenben. Tamási térsége esetében külön pikantéria, hogy a kistérség egyetlen kórháza a nagyközség Pincehelyen működik. (Bezárása folyamatosan vita témája volt, s feltehetően az is marad).

A kistérségek természetes módon nem különíthetik el magukat a globális, európai uniós, az országos, a regionális, s a megyei folyamatoktól. Az mondhatjuk, hogy lényegében mindezek megjelenésének és érvényesülésének egyik sajátos területi szintjét, keretét képezik.

A kistérségek ugyanakkor olyan kereteket képeznek, melyben a városi-községségi hatások, kiegészítések megjelennek. A komplex kistérségi társulások kialakítása miatt a kistérségek egymásra utaltsága nem egyszerűen fokozódott, hanem intézményesedett.

A kistérségek egymás közötti (17. ábra) és belső folyamatai jelentős részben attól függenek, hogy milyen városi funkcionális központtal rendelkeznek: ebből a szempontból ki kell emelnünk a három megyeszékhely kistérségét, hiszen a legtöbb mutató tekintetében a „megye csúcsát” jelentik, holott az egyes kis települések helyzete akár ugyanolyan nehéz lehet, mint bármely más kistérségben lévő hasonló nagyságú társáé.

17. ábra: A Dél-Dunántúl városállományának nagyságrendi tagozódása és statisztikai kistérségei, 2010. január 1.



Forrás: Saját szerkesztés

Az aprófalvas területeken – a Dél-Dunántúl jelentős része ilyen jellegű – különös szerepe van a települések egymás közötti kapcsolatainak. Az aprófalvas térségekben az alapfokú oktatás (óvoda, általános iskola, könyvtár) települési szintű megszervezése gazdaságosan szinte

lehetetlen. Ezek a közszolgáltatások egyre inkább körzeti jelleggel kerülnek megszervezésre. (A van – nincs iskola, s a mellett, hogy hány osztályos a kistelepülések életében szinte sorsdöntő módon jelent meg mindig. Nem tekinthetünk el attól, hogy a tankötelezettségi kor időszakában az iskolalátogatás nem szabad döntés kérdése, hanem kötelező jellegű.) Ha a leginkább aprófalvas Baranya megyét nézzük, akkor a 2009/2010-es tanévben a különböző fenntartók által működtetett óvodai „feladatellátási helyek” száma 193, az általános iskola tekintetében 145. Az egészségügyi alapellátás tekintetében a körzetesítés hasonlóan magas szintet ér el. Különösen lényegi kérdésként vetődött fel az aprófalvas térségekben az alsó tagozatok megtartásának, illetve a hétfégi és az ünnepi orvosi ügyeletek megszervezése és működtetése.

3.8.2. Genf Kanton és Köztársaság

A kanton 1815-től tagja a Svájci Konföderációnak. A kanton területe 282 km², mellyel a kisebb kantonok közé tartozik. A kanton népességszáma dinamikusan nőtt az 1950-es évektől kezdve: 1950-ben 202,9 ezer fő volt, 1970-ben 331,6 ezer fő, 2000-ben 413 ezer fő volt. A kanton népességszáma évente mintegy 1%-kal gyarapodott 2000 után, s 457,7 ezer fő körül alakult 2011-ben. A kanton népességszáma az ország egészének 5,9%-át adja, de a népesség minten más, pozitívnak tekinthető gazdasági mutatójában felülmúlja ezt a részesedését.

A kanton 2010. évi statisztikai évkönyve szinte mindenre kiterjedően, részletekbe menően mutatja be a kanton demográfiai, gazdasági, társadalmi, közigazgatási és politikai struktúráit.

2011. év végén a kanton lakosság száma már 466 918 fő volt, s az összlakosból 185 977 volt „idegen”, melyek egészében véve 190 különböző országból érkeztek, így a világ szinte minden országa „képviseltette magát” a városban.. Az „idegenek” 64,1%-a az EU 27 országából érkezett a városba.

Genf város foglalkoztatottjainak mintegy 25%-a naponta ingázik Franciaországból. Ilyen magas határon átnyúló ingázási aránnyal egyetlen más határmenti fekvésű nagyváros sem rendelkezik Svájcban belül.

A kanton gazdaságán belül kiemelkedően magas a szolgáltatási szektor aránya (85,3%). A foglalkoztatottak magas szintű tevékenysége okán az egy főre jutó átlagos fizetések 20%-kal haladják meg a kantonban az országos átlagot. A foglalkoztatottak 24,5%-a a közszférában tevékenykedett 2010-ben.

A 2008-ban kibontakozott válság elsősorban a banki és biztosítási szektort érintette. A kantonban a munkanélküliségi ráta 2010 februárjára 7,4%-ra nőtt, ami meghaladta az országos átlagot. A reálgazdaság élénkülése miatt 2012-re csökkent a munkanélküliek aránya (5,8%).

A kanton ipara magasan fejlett, az ipar egészében véve globális kapcsolatrendszerrel rendelkezik, a multinacionális cégek (mikroelektronika, mobil technika, számítástechnika, kozmetika) kapcsolatrendszere behálózza az egész világot.

A kanton népsűrűsége (1862 fő/km²) többszörösen meghaladja az országos átlagot. A kanton meghatározó demográfiai helyzetét két adat mutatja a leginkább: a külföldiek aránya 39,1%, ami a legmagasabb ilyen jellegű érték a kantonok között, a másik a városi népesség 99,2%-os aránya, ami szintén a legmagasabb adat az amúgy nagyon magas országos érték mellett.

A kanton francia nyelvű, protestánsok és katolikusok egyaránt lakják. A lakosság nagy részének francia az anyanyelve, 9-9%-ban olasz és német. A kanton svájban a tekintetben is kiemelkedik, hogy a lakosság magas arányban beszéli az angolt is.

A kanton 45 települést foglal adminisztratív keretbe. A város és a kanton egész területe lényegében eltérő intenzitással ugyan, de beépített területnek tekinthető. A közigazgatás nyelve a francia. A kanton települései részét képezik egyben Genf települési agglomerációjának is.

A kanton települései eltérő nagyságrendűek (Aire-la-Ville 1 100 fő, Carouge város lélekszáma meghaladja a 20 ezer főt), de a kanton kis területe, jól szervezett közlekedése miatt nem ez, hanem Genf közelsége és könnyű elérhetősége határozza meg szinte minden tekintetben pozíciójukat, fejlődési lehetőségeiket.

A város és a kanton topográfiailag periférikus fekvésű Svájcban belül, egyben országhatármenti „zsákban fekszik” formálisan. A valóságban a topográfiai periféria nem jelent hátrányt, hanem sok tekintetben inkább előnyösen befolyásolta a város fejlődését. A város fokozatosan funkcionális központtá vált, amit elősegített az ország föderatív berendezkedése is.

A határmentiség nem hátrány, hanem előny a város számára. Különösen az 1960-as évektől olyan kooperációs pályákat tudott kialakítani a szomszédos francia területekkel, amelyek elősegítették a fejlődését.

A Genfi-tó nem elválaszt a térség egészét tekintve, hanem sokkal inkább összeköt. Olyan minőségi települési környezet alakult ki a tó partjain, amely szinte minden tevékenység számára vonzóvá, egyes esetekben kitüntetetté vált.

2005-ben Genf kantonban az egy főre jutó GDP összege 62 839 CHF volt (a kantonok sorában a 6. helyet foglalta el e tekintetben), míg Vaud kantonban 52 901 (a 9. pozíciót szerezte meg ezzel az értékkel).

18. ábra: Genf kanton topográfiai helyzete Svájcban belül és belső közigazgatási tagolódása



Forrás: Saját szerkesztés

Genf fejlődését jelentős részben a nemzetközi folyamatokba való beágyazódás befolyásolta. Ez vonatkozik a Nemzetek Szövetsége megalakulására és működésére, majd a II. világháború után az ENSZ intézmények itteni tevékenységére. Ezen intézmények révén a város világszerte ismert lett, s földrajzi környezete miatt más tekintetben is vonzóvá vált.

A multinacionális cégek már a két világháború között is előszeretettel tevékenykedtek a városban és környékén, hiszen a magasan kvalifikált munkaerő tömegesen állt a rendelkezésre. A város minden tekintetben nemzetközi jellegű, szinte korlátlan fizetőképességgel rendelkező fogyasztó közönsége pedig igényelte a magas minőséget.

A városban hét felsősoktatási intézmény működik, a Genfi Egyetem nemzetközileg is elismert képzést nyújt több szakterületen. Kimagasló a diplomáciai képzés nemzetközi kapcsolatrendszere, ami a város ENSZ-központ voltából szinte automatikusan következik.

2012-ben a Svájci-Amerikai Kereskedelmi Kamara – folytatva a korábban megkezdett kutató és publikációs tevékenységét – átfogó elemzést publikált Genf és Vaud kantonokban (Genfi-tó régió) tevékenykedő multinacionális vállalkozásokról, azok területi beágyazódásának okairól, összefüggéseiről és következményeiről.

Az elemzés leginkább kiemelkedő eredménye, hogy bebizonyították, hogy 2010-ben a régió GDP-jének mintegy 40%-át (Genf kantonban 43%, Vaud kantonban pedig 41%) adták az itt működő multinacionális vállalkozások. (A svájci multinacionális szektor a 36%-át adta az országos GDP-nek). Ez az arány a nyitott, modern, policentrikus, magasan fejlett Svájc esetében kiemelkedően magas.

3.2.3. Fribourg/Freiburg kanton

A kanton 1481-ben csatlakozott a Svájci Konföderációhoz. A kanton belső történeti fejlődése, annak szakaszai, fordulópontjai nagyjából követték az országos folyamatokat. A kanton modernizációja az 1860-as évektől gyorsult fel, ebben meghatározó szerepe volt a vasúthálózat kiépülésének.

A kanton területe 1 670 km², (messze elmarad a Dél-Dunántúl megyéinek területétől). A kanton földrajzi szempontból – a kis területi kiterjedése ellenére – nagyon változatos. Ehhez a változatossághoz jelentős mértékben alkalmazkodott a gazdaság hosszú távú fejlődése, valamint a települések átalakulási folyamata is.

A kanton 2011. évi statisztikai évkönyve szerint a régió népességszáma 1900-ban 127 ezer fő, 1930-ban 143 ezer fő, 1950-ben 158,7 ezer fő volt, mely 1970-re 180 ezer főre gyarapodott. A kanton népességszáma 2010-ben 278,5 ezer fő. (1970-2010 között lényegében az iparosítás eredményeként szinte robbanásszerűen nőtt a terület népességszáma.) 2012. január 1-én a kanton népsűrűsége 175 fő/km² volt, ami némileg elmarad az országos átlagtól, s messze elmarad a genfi kantonétól. A külföldiek aránya a kantonban „mindössze” 18,3%, ami azt mutatja, hogy az országon belül a kanton nem vált a külföldiek letelepedésének elsődleges célterületévé. A városi népesség aránya mindössze 55,8%, ami szintén erősen alatta marad az országos átlag értékének. 2000 és 2010 között kantonális szinten a legnagyobb mértékben (17,6%) nőtt az állandó népesség száma.

2012-ben 165 község és város volt a kantonban. A kanton statisztikai évkönyve az 1866. évi 285 kantontól pontosan közli az összevonásokat, azok szakaszai világosan látszanak. Valójában 2000 után gyorsult fel a községek egyesülési folyamata igazán, akkor még 242 helyhatóság volt a kantonban. A kanton ennek ellenére sok szempontból még megőrizte a történeti területi szerkezetet. A kantonban 2010-ben mindössze 8 település létszáma haladja meg az 5 000 főt. (Ebből 3 Sarine járásban helyezkedik el.) A relatíve kis egységek infrastruktúra fenntartása szükségszerű, s egyben drága. A legnagyobb területű municípium Charmey (78,46 km²), míg a legkisebb területű pedig Meyriez (0,34 km²) volt.

A kantonban az összevonások ellenére is maradtak kis lélekszámú községek. A kanton legkisebb lélekszámú települése 2012-ben Prévondavaux, amely a maga 61 fős állandó lélekszámával sajátos helyzetben van.

Auborenges a maga 265 fős lakosságszámával csak minimális belső intézményrendszerrel rendelkezik (a lakossági infrastruktúra magas kiépítettsége mellett). A kis lélekszámú kívülre utaltak az intézményhasználat tekintetében, s a közös fenntartás kérdésköre lényegében általánossá volt közöttük.

A nagyobb települések (például Attalens a maga 2 900 fős lakosságával) képesek a saját népességük életfeltételeinek intézményi biztosítására, s e mellett részt vesznek a kisebb települések népességének „újratermelésében” is.

19. ábra: Fribourg/Friburg kanton topográfiai helyzete Svájcban belül és járási közigazgatási tagolódása



Forrás: Saját szerkesztés

Friburg a maga mintegy 35 ezer fős lakosságszámával nem tartozik az ország nagyvárosai közé, ugyanakkor fejlett felsősoktatása miatt országszerte, sőt nemzetközileg is ismert. Az 1889-ben alapított egyeteme széleskörű képzést nyújt. A város a legtöbb esetben a kanton egész lakossága számára biztosítani tudja a magasabb szintű közszolgáltatásokat.

A hét járás (19. ábra) között lényegi népességszám különbségek voltak 2010-ben: a legnépesebb a District de la Saline a maga 94,8 ezer lakosával (magában foglalva a kanton székhely települését is), míg a legkisebb lakosságszámmal District de la Glane rendelkezett (20,7 ezer fő).

A kantonban mind a német, mind pedig a francia a közigazgatás nyelve.

Friburg és a kanton egész területe lényegében része a Genf – Bern – Zürich – St Gallen országos gazdasági, közlekedési, urbanizációs tengelynek. A kanton és székhelye nem országhatár-menti, nem periférikus jellegű. Friburg már napi ingázási távolságon belül van Bernhez, ez különösen a közszolgáltatásokban foglalkoztatottak számára kínál széles lehetőségeket.

Az egy főre jutó GDP 2005-ben 38 386 CHF volt, amivel a kanton az utolsó előtti helyen állt e tekintetben a kantonok sorában. A kanton francia (32%) és német (61%) nyelvű, az olaszok jelenléte jelzés szerű (3%). Katolikusok és reformátusok közösen lakják a kantont.

A kanton svájci viszonylagban az iparosodott területek közé tartozik. A város és a kanton az elkészült versenyképességi elemzés szerint több kulcsiparággal (rádió, televízió, hírközlés, számítástechnika, faipar) rendelkezik, s mindegyik ágazat bizonyos értelemben „hagyományos”, viszonylag nagy élőlomunka-igényes.

ÖSSZEGZŐ GONDOLATOK

A projekt végrehajtása több eredménnyel járt a magyar–svájci kapcsolatok történetileg változó folyamatának árnyaltabb megismerése, a mindenkori svájci struktúrák, illetve tapasztalatok magyarországi meghonosításának kísérleteit illetően:

- a 16. századtól kezdve a magyar szellemi élet átfogó és reális ismeretekkel bírt Svájc-ról, illetve az ország folyamatairól. Az egyetemlátogatók egyszerre hoztak gazdasági, társadalmi ismereteket, s formálták a hitéleti kapcsolatokat;
- a svájci tőke a 19. század közepétől folyamatosan megjelent a modernizálódó magyar gazdaság számos ágazatában, s kiemelkedő szerepet töltött be a gépipar, a malomipar, az élelmiszer- és gyógyszeripar területén;
- a különböző időszakok (19–20. század) magyar politikai emigrációi részben megjelenítették a politikai és rendszerváltozásokban gazdag magyar történelem sajátosságai az 1815, illetve 1848 után szinte minden tekintetben stabil és kiegyensúlyozott Svájcban, részben pedig beilleszkedtek a svájci életbe;
- a svájci közigazgatási struktúrák magyarországi bevezetését szolgálta a „Keleti Svájc” koncepció az I. világháború alatt, és a háború végén. A katonai vereség és változó politikai viszonyok miatt a koncepció csak a viták keretei között jelent meg és hatott.

A magyarországi rendszerváltással, az 1990-es évek elejétől átfogó fejlődés indult meg a kétoldalú kapcsolatokban:

- új települési- és közösségek közötti folyamatok bontakoztak ki a két ország önkormányzatai között. A testvértelepülési kapcsolatokon keresztül lehetővé vált a két ország önkormányzati együttműködéseinek tartalmi elemzése is. A települések között elsősorban az oktatási és kulturális kapcsolatok fejlődtek gyorsan (a jövőt illetően ez kifejezetten pozitív, hiszen a fiatalok ismerik meg Svájcot, az ottani nyelveket, oktatást, kultúrát, sportot), s ezek a kapcsolatok a későbbiekben többszínűvé és tartalmassá is válhatnak;
- Svájc közigazgatási rendszerének, a települések közötti kapcsolatok sokszínűségének a megismerése, a településfejlesztés sajátos tartalmi elemeinek a bemutatása jelentős mértékben hasznosítható elemeket is hordoz a magyar települési önkormányzatok számára. (A testvértelepülések esetében ezek a tapasztalatok, illetve hasznosításuk már korábban is megjelent eseti jelleggel.);
- a svájci cégek megjelentek a magyar gazdaság szinte minden szegmensében, s jelentős foglalkoztatókká váltak;

- feltehetően korábban együttvéve sem írták le magyar szövegkörnyezetben annyiszor Svájc nevét, mint a 2008 utáni néhány évben, a hitelválság okán. Ez a „népszerűség” feltehetően hosszabb távon nem tesz jót a magyarok Svájcról alkotott képének, bár Svájcnak közvetlen köze alig volt a kérdéskör alakulásához.

Svájc egy sajátos természeti földrajzi környezetben történetileg formálódott konföderáció (államszövetség), amely területi nagyságát, népességszámát jóval meghaladó mértékben volt és van jelen a világban. Az ország versenyképessége részben a jól működő közigazgatásra is támaszkodik. Olyan működési feltételek biztosítására képes, hogy a hazai és a külföldi tőke biztosítottan látja érdekeit és működését.

A svájci föderalizmus meghatározó elemei:

- a települési önkormányzat – kanton – szövetségi állam hármass belső politikai és közigazgatási tagozódás abból a szempontból tanulságos mindenki számára, hogy a maga alkotmányosan meghatározott szintjén mindegyik a számára biztosított lehetőségek szerint átláthatóan, s az eredményességre törekvően működik;
- a kompetenciák világos meghatározása, a közvetett és közvetlen demokratikus képviselői megoldások mindenkor nagyban hozzájárultak az ország belső stabilitásához. A stabilitás nem vitanélküliséget jelent, hanem a különböző szinteken, különböző egységekben felvetődő kérdések nyilvános megvitatását, a kérdések átfogó vitáját követően a felelős döntés meghozatalát.

A föderációkutatás, a svájci föderáció struktúráinak és működésének elemzése nem azért vált a kutatás folyamatában jelentőssé, mert Magyarország a föderalizmus és a decentralizáció egyértelmű útjára lépett volna, hanem azért, mert a 2008-tól kibontakozó globális és európai pénzügyi, majd gazdasági válságon az Európai Unió a föderalizmus irányába (is) tett lépésekkel kíván úrrá lenni:

- az európai és magyar politikai vitákban, elemzésekben a föderalizmus kérdése 2012-ben már egyre inkább megjelenik. Feltehetően minden érintett fél a maga megfogalmazott érdekeinek a bázisán viszonyul a pénzügyi-, a költségvetési stb. föderalizmus kérdésköréhez;
- a kutatás kezdetén megfogalmazott virtuális „Föderalizmus és Decentralizáció Kutató Intézet” létrehozása lehetőséget teremt arra, hogy meginduljanak az átfogó decentralizáció és föderalizmus elméleti kutatások, mert Magyarországot az Európai Unió tagjaként elemi módon érinteni fogja a pénzügyi-, a költségvetési föderáció alakulásának

minden eleme, s ha a szélesebb körű föderáció problémája kerül napirendre, akkor választ kell adni a felvetődő kérdésekre.

A legátfogóbb magyar hasznosítási lehetőség: ha a magyar fél részéről tekintjük át a svájci struktúrákat, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy kialakult a tudatosságnak és a felelősségvállalásnak egy teljes sora: felelős polgár – felelős helyi önkormányzat – felelős kanton – felelős központi állam. Ha valamit átfogó értéként ma adaptálni akarunk a svájci tapasztalatokból, akkor az egyik megfontolandó és átvehető elem az a „felelősségrendszer”, amely magában hordozza az egyéni és közbizalmat, az átláthatóságra és követhetőségre való törekvést, valamint a demokratikus döntések, végrehajtásuk és ellenőrzésük teljes láncolatát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- An Interim Review of the Swiss Enlargement Contribution to the EU-10 States* (2010), Die Volkswirtschaft, 10: 60-64.
- ADAMS, N. (2011): *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*. London: Routledge.
- Állami Kancellária: *Genf és Vaud létrehozta a genfi metropoliszt*. Sajtóközlemény, 2011. november 9., Genf
- Alpine Convention 2011: *Sustainable Rural Development and Innovation*. Innsbruck: Permanent Secretariat of the Alpine Convention.
- Annemasse Agglo (2010), *Rapport d'activités*. Annemasse.
- BALI I. – ÜRMÖSSY I. (szerk.) 2004: *Testvértelepülési kapcsolatok a gyakorlatban*. Szolnok: Jász-Nagykum-Szolnok Megyei Önkormányzati Hivatal Európai Integrációs Irodája.
- BARANKAY I. – LOCKWOOD, B. 2007: Decentralization and the productive efficiency of government. Evidence from Swiss canton. – *Journal of Public Economics*, 91. 5–6. 1197–1218. p.
- Baranya Megyei Kereskedelmi és Iparkamara: *Dél-dunántúli gazdaság, 2010/1 – 2010/10*. Pécs.
- Bundesrat 2001: *Agglomerationspolitik des Bundes*. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Bern: ARE–SECO.
- BÜCHI, W. – MUGGLI, W. (2002): *Raumplanung in der Gemeinde*. VLP ASPAN.
http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/RPidG_LU_0.pdf
- CHUARD, P. (2012): *Toute résidence qui n'est pas utilisée toute l'année par une personne domiciliée dans la commune ou pour les besoins d'une activité lucrative ou d'une formation est une résidence secondaire*. *Le Matin*.
<http://www.lematin.ch/suisse/Residences-secondaires-le-glas-sonnera-le-1er-janvier-2013/story/14676005>
- CHURCH, C. – DARDANELLI, P. 2005: The dynamics of confederalism and federalism. Comparing Switzerland and the EU. – *Regional and Federal Studies*, 15. 2. 163–185. p.
- CHURCH, C. 2004: *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- DEZSÉNYI B. 1946: *Magyarország és Svájc*. Budapest: Teleki Pál Tudományos Intézet. 274 p. (Hazánk és a nagyvilág, 6.)
- DEZSÉNYI B. 1946: *Magyarország és Svájc*. Budapest: Teleki Pál Tudományos Intézet, 1946. (Hazánk és a nagyvilág, 6.)

- EISINGER, A. – SCHNEIDER, M. (eds.) 2003: *Urbanscape Switzerland: Topology and Regional Development in Switzerland – Investigations and Case Studies*. Basel: Birkhauser.
- Espón 2007: *ESPON 1.4.3. Study on Urban Functions*. Final Report. Luxembourg.
- Espón 2011: *SGPTD Second Growth Poles in Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*. Applied Research 2013/1/11. Interim Report, Version 28/02/2011. Luxembourg.
- FAJTH T. 1973: *Svájc*. Budapest: Panoráma, 552 p.
- FLEINER, TH 2000: Recent Development of Swiss Federalism. This paper has been transformed and adapted by Thomas Fleiner for an international audience from a joint paper of Thomas Fleiner and Alexander Misic, “Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung,” In: Aubert–Müller–Thürer: *Handbuch des schweizerischen Verfassungsrechts*. Zürich
- FLÜCKIGER, H. – KOLL-SCHRETZENMAYR, M. 2000: Das vernetzte Städtesystem Schweiz. Eine schweizerische Strategie, ein europäisches Modell? – *DISP*, 142. 3. 4–9. p.
- Franco-Valdo-Genevois Agglomerációs Szervezet: *Elindult az Agglomerációs Fórum, az első országközi együttműködési szervezet*. Sajtóközlemény, 2012. március 15., Genf
- FREITAG, M. – VATTER, A. 2004: Political institutions and the wealth of regions. Swiss cantons in comparative perspective. – *European Urban and Regional Studies*, 11. 2004. 4. 291–301. p.
- FREY, R. L. 1995: Europäische Integration, Regionalstruktur und Föderalismus. – *Aussenwirtschaft*, 50. 1995. 2. 295–309. p.
- GASSMANN, J-L. – SCHMITT N.(2003): *Le référendum cantonal*. In Bulletin de Législation 2003/4, p. XV.
- GAUDARD, G. (1995): *L'évolution des disparités économiques territoriales en Suisse*. *Aussenwirtschaft*, 50(2), pp. 329–350.
- GEBHARDT, F. – OBERHOLZER, E. (red.) 2007: *Liste historisée des communes de la Suisse. (Explications et utilisation)*. Neuchatel: Département fédéral de l'intérieur DFI.
- GENNAIO, M-P. 2008: Political driving forces of urban change in the region agglomeration obersee. ETH Zurich: Swiss Federal Institut for Technology. Dissertation.
- GENTIL, A. 1991: Együttműködés magyar és nyugat-európai városok között: A Testvérvárosok Világszövetségének (UTO) kezdeményezése. – *Parola*, 4. 8 p.
- HAJDÚ Z. (szerk.) 2006: *Dél-Dunántúl*. Pécs–Budapest: Dialóg Campus Kiadó. (A Kárpát-medence régiói, 3.)
- HARMAT L. 2007: A települések partnerségi hálózatának gyakorlata, avagy a tradicionális és testvérvárosi kapcsolatok bemutatása. Budapest. www.elib.kkf.hu/edip/D_13734.pdf
<http://www.are.admin.ch/themen/laendlich/00792/index.html?lang=de>

- JANZA F.: A svájci kantonális közigazgatás, a közvetlen demokrácia és az Európai Unió. In: ÁDÁM A. (szerk.): *Phd tanulmányok*, 2. kötet. Pécs: PTE ÁJTK Doktori Iskola, 2004. 109–127. p.
- JOUVE, B. (1994): *Urbanisme et frontières : le cas franco-genevois*. L'Harmattan, Paris, 269 p.
- KNAPP, B. (1997): *Actualité du fédéralisme et nécessité de le moderniser*. In: Réforme de la Constitution comme réforme du fédéralisme, Schulthess Verlag, Zurich p. 85.
- KOLL-SCHRETZENMAYR, M. 2004: Zur Geschichte der Landesplanung in der Schweiz. – *DISP*, 159. 2–3. p.
- KOPAINSKY, B. – RIEDER P. (2004): *Processes and determinants of rural development in Switzerland*, 22nd International System Dynamics Conference Oxford, July 25-29, 2004.
- Központi Statisztikai Hivatal: *A Magyar Köztársaság helységnévkönyve, 2010. január 1*. Budapest: KSH, 2010.
- Központi Statisztikai Hivatal: *A magyar régiók zsebkönyve, 2009*. Budapest, KSH, 2010.
- Központi Statisztikai Hivatal: *Dél-dunántúli statisztikai tükrök 2010/1 – 2010/8*. Budapest, KSH, 2010,
- Központi Statisztikai Hivatal: *Magyarország, 2009*. Budapest, KSH, 2010.
- KRAMSCH, O. et al. (2006): *Cross-border Governance in the European Union*. London: Routledge.
- KÜBLER, D. – SCHENKEL, W. – LERESCHE, J.-PH. 2003: Bright lights, big cities? Metropolisation, intergovernmental relations, and new federal urban policy in Switzerland. – *Swiss Political Science Review*, 9. 1. 261–282. p.
- LADNER, A 2011: Subsidiarity, power-sharing, and direct democracy. In: LOUGHLIN, J.– HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A (eds): *Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford, New York, 196–220. p.
- LEVRAT, N. (2005): *L'Europe et ses collectivités territoriales : réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir dans un monde globalisé*, Berne-Brussels
- LEVRAT, N. (2011): *Les relations de la Savoie avec Genève et la Suisse depuis 1945*. In: DUFOUR, A. – MONNIER, V. (eds.): *La Savoie, ses relations avec Genève et la Suisse*. Schulthess, Geneva, 175–180. pp
- LINDER, W. – VATTER, A. 2001: Institutions and outcomes of Swiss federalism. The role of the cantons in Swiss. – *West European Politics*, 24. 2001. 2. 95–122. p.
- LINDER, W. 2010: *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Basingstoke, New York: Palgrave, Macmillan.

- MAILLAT, D. – QUIQUEREZ, F. (2004): *L'évolution des disparités régionales en Suisse*, Working Paper No. 48, Institut de recherches économiques et régionales, University of Neuchâtel, Switzerland.
- Medienmitteilung (2011):
<http://www.be.ch/portal/de/index/mediencenter/medienmitteilungen/suche.html>
- MEIJERS, E. – SANDBERG, K. 2006: *Policentric Development to Combat Regional Disparities? The Relation Between Polycentricity and Regional Disparities in European Countries*. ERSA Conference Papers.
- MERZ, P. (1992): *NFLA : nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes, Berne : Département fédéral des transports*. Regional Development Policies in OECD Countries (2010), OECD, Paris.
- Monitoring Ländlicher Raum Synthesebericht 2012*. Herausgeber Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) 3003 Bern
- MUGGLI, R. 2004: *Spatial Planning in Switzerland: a Short Introduction*. Bern: VLP-ASPAN
- MÜLLER-JENTSCH, D. – RÜHLI, L. 2012: Zersiedlung in der Schweiz. Ein Vergleich kantonaler Instrumente zur Siedlungssteuerung. – *Informationen zur Raumentwicklung*, 1–2. 35–43. p.
- National Research Programmes 2009: *New Urban Quality. (Implementation Plan of the National Research Programme, 65)*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- OECD (2002): *OECD Territorial Reviews – Switzerland*, Paris
- OECD (2011): *OECD Territorial Reviews – Switzerland*, Paris
- OECD (2011): *OECD Territorialexamen: Schweiz 2011*. Paris
- OECD reviews of rural policy switzerland organisation for economic co-operation and development* (1995). Paris
- PÁLNÉ KOVÁCS I. 2008: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- PRICE, V. C. 2004: Switzerland: growth of government, growth of centralisation. – *Economic Affairs*, 24. 2. 30–36. p.
- PRIEUR, M. (2012): *Le projet d'Agglo est mort, vive le Grand Genève!*. Tribune de Genève, 4 05. 2012., Geneva
- QUINCEROT, R. et al. (2010): *Genève Agglo 2030 : un projet pour dépasser les frontières. Parenthèses*. Marseille, 219. p.
- RAFFESTIN, C. – GUICHONNET P. – HUSSY, J. (1994): *Frontières et sociétés : le cas franco-genevois*. L'Age d'Homme, Lausanne,
- République et canton de Genève: *Statistiques cantonales*. Genève, 2010.

- REY, U. (2003): *Demografische Strukturveränderungen und Binnenwanderung in der Schweiz 1850–1950*, Ph.D. dissertation, University of Zurich, Switzerland.
- RHINOW, R. 2002: Die neue Verfassung in der Schweiz. – *Der Staat*, 41. 4. 575–596. p.
- ROREP, *Die Ländlichen Räume der Schweiz, Bericht der Arbeitsgruppe*. 2003-05, Februar 2006
- SAINT-OUEN, F. (2012): *EU and Swiss Territorial Development Policy: the Linkage* http://isfd-tpa.rkk.hu/tevekenysegek/TPPA_Development_Saint-Ouen.pdf
- SCHMITT, N. (2001): *The Swiss Municipal System: Heterogeneity, Complexity, Topicality*, In: FLEINER, T. – KHAKIMOV, R. (Eds.): *Federalism: Russian and Swiss Perspectives*, Moscow, pp. 95–112.
- SCHMITT, N. (2011): *Towards a World Federalism: Switzerland and Belgium as Two Contradictory Examples*. In: ARCHIBUGI D. – MONTANI G. (eds.): *European democracy and Cosmopolitan Democracy*. The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, Ventotene 2011, pp. 275 – 291.
- SCHMITT, N. 2012: *The Swiss Municipal System: Heterogeneity, Complexity, Topicality*. Fribourg: Institute of Federalism, University of Fribourg (Switzerland). Előadás: 2012. március 14.
- SCHOLL, B. (2008) (ed.): *Spatial planning and development in Switzerland*. Swiss Federal Office of Spatial Development (ARE), Zürich http://www.irl.ethz.ch/re/publications/PDF_docs/ch_eva_engl.pdf
- SCHOLL, B. (ed.) 2008: *Spatial Planning and Development in Switzerland. Observations and Suggestions from the International Group of Experts*. ETH Zurich: Institute for Spatial and Landscape Development.
- SCHWEIZER R. J. 2000: Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999. – *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, neue Folge 48. 263–280. p.
- SCHWOK, R. – LEVRAT, N. (2001): *Switzerland Relations with the EU after the Adoption of the seven Bilateral Agreements*. Dordrecht: *European Foreign Affairs Review*, 3: 336-354.
- SCHWOK, R. (1999): *Un rapprochement... qui éloigne la Suisse d'une adhésion: les accords bilatéraux Suisse/Union*. *Revue du Marché commun*, Paris. 483 : 645-650.
- SCHWOK, R.(2008): *Bilan des accords bilatéraux pour Genève et la région frontalière française*. University of Geneva, Geneva. 69. p.
- Service de la statistique: *Annuaire statistique du canton de Fribourg, 2011*. Fribourg: SStat.
- SOHN, C. – REITEL, B. – WALTHER, O. (2009): *Cross-border metropolitan integration in Europe: the case of Luxembourg, Basel and Geneva*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 27, No. 5, 922-939 pp.
- SOHN, CH. – REITEL B. – WALTHER, O. 2009: *Cross-border metropolitan integration in Europe. The case of Luxembourg, Basel, and Geneva*. – *Environment and Planning C. Government and Policy*, 27. 5. 922–939. p.

- SOMLYÓDYNÉ PFEIL E. 2003: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatása*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Statistical Yearbook of Switzerland*, Swiss Federal Statistical Office 2012. Bern, FSO.
- SURCHAT VIAL, N. – BESSAT, F. – ROULET, P. (Hg.) 2010: *Genève Agglo 2030. Ein grenzüberschreitendes Projekt für die Agglomeration*. Marseille: Éditions Parenthèses.
- SUVÁK A. 2012: Agglomerációkhoz kapcsolódó szervezési és tervezési megfontolások Nyugat-Európában. In: SOMLYÓDYNÉ PFEIL E. (szerk.) *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései. Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*. Pécs: Publikon Kiadó. 91–108. p.
- Svájc Szövetségi Alkotmánya* (1999. április 18.)
- Svájc. In: *Magyar tájékoztató zsebkönyv*. Budapest: Societas Carpatho-Danubiana, 1941. 965–973. p.
- SZABÓ A. 2005: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Svájc. – *Themis*, [Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata]. 2. 113–125. p.
- SZÖGI L. 2005: A külföldi magyar egyetemjárás a kezdetektől a kiegyezésig. – *Educatio*, 14. 2. 2. 244–266. p.
- SZÖGI L. 2008: A külföldi egyetemjárás és a magyar értelmiségi szerep kapcsolata. – *Valóság*, 51. 4. 81–91. p.
- The Boston Consulting Group – The Swiss-American Chamber of Commerce 2012: *Multinational Companies in Geneva and Vaud. Growth Engine at Risk*. Geneva: Joint Study of The Swiss-American Chamber of Commerce and The Boston Consulting Group.
- The Swiss Enlargement Contribution: *Annual Reports (2008-2009-2010-2011)*, Berne: SDC and SECO.
- THIERSTEIN, A. – EGGER, U.K. (1998): *Integrated regional policy: lessons from Switzerland*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 16(2), pp. 155–172.
- TOBLER, G. 2002: Agglomerationspolitik in der Schweiz: Auf dem Weg zu einem konkurrenzfähigen Städtesystem. Ziele Strategien und Maßnahmen der neuen Agglomerationspolitik des Bundes. – *Informationen zur Raumentwicklung*, 9. 501–511. p.
- TÓTH, K. – MISCHLER, P. (2007): *Swiss Regional Development Policy at Crossroads: Lessons for South Eastern Europe*. In: POP, D. (ed.): *Challenge of Regional Development in South East Europe – Strategies for Financing and Service Delivery. Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe*, Budapest
- VAN DER HEIDEN, N. 2007: *Urban „Foreign Policy” and Domestic Dilemma in Swiss and European City Regions*. Zurich: Institute for Political Science, University Zurich. (ECPR General Conference, Pisa).

- VATTER, A. – FREITAG, M. 2007: The contradictory effects of consensus democracy on the size of government. Evidence from the Swiss cantons. – *British Journal of Political Science*, 37. 2. 359–367. p.
- VATTER, A. 2005: The transformation of access and veto points in Swiss federalism. – *Regional and Federal Studies*, 15. 1. 1–17. p.
- WALZ, A. – LARDELLI, C. – BEHRENDT, H. (et al.) 2007: Participatory scenario analysis for integrated regional modelling. – *Landscape and Urban Planning*, 81. 2007. 1–2. 114–131. p.

Internetes oldalak:

- Annemasse Agglo: www.annemasse-agglo.fr
- Communauté de Communes du Genevois: www.ccgenevois.fr
- District of Nyon: www.nyon.ch
- European Union Research Framework Programme: www.sbf.admin.ch
- Geneva State Exterior Affairs: www.ge.ch/dares
- Gotthard “base” Tunnel: www.alptransit.ch
- Greater Geneva Berne Area: www.ggbaswitzerland.ch
- Greater Geneva: www.grand-geneve.ch
- INTERREG: http://ec.europa.eu/regional_policy/
- Lötschberg “base” Tunnel: www.bls.ch
- Magyarország Külügyminisztériuma: <http://www.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium>
- Projet d’Agglomération franco-valdo-genevoise: www.projet-agglo.org
- RegioSuisse: <http://www.regiosuisse.ch>
- SECO (State Secretary for the Economy): www.seco.admin.ch
- Svájc Nagykövetsége, Budapest: <http://www.eda.admin.ch/budapest>
- Svájci-Magyar Kereskedelmi Kamara: <http://www.swisscham.hu>
- Swiss Confederation: www.admin.ch
- Swiss Confederation (on Europe): www.europa.admin.ch
- Swiss Regional Policy and INTERREG: www.regiosuisse.ch

Switzerland Is Yours: www.switzerland.isyours.com

Viágbank: www.worldbank.org

A FÖDERALIZMUS- ÉS DECENTRALIZÁCIÓKUTATÁS SZAKBIBLIOGRÁFIÁJA

- ADAMS, N.: *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*. London: Routledge, 2011.
- ÁGH A.: Közigazgatási reform Magyarországon. – *Fejlesztés és Finanszírozás*, 2003. 4. 68–78. p
- ÁGH A.: A régiók jövője Magyarországon és Magyarország jövője az Európai Unióban. In: KAISER T. – ÁGH A. – KIS-VARGA J. (szerk.): *A régiók Magyarországa I–II*, Budapest, MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2007. 7–44. p.
- Alpine Convention: *Sustainable Rural Development and Innovation*. Innsbruck: Permanent Secretariat of the Alpine Convention, 2011.
- AMORETTI, U. M. – BERMEO, N. G.: *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2004.
- ARNOLD, M. – SCHWARZWÄLDER, B. – BEER-TÓTH, K. – ZBINDEN, M – BAUMGART, K.: *Mehrwert naturnaher Wasserläufe. Untersuchung zur Zahlungsbereitschaft mit besonderer Berücksichtigung der Erschliessung für den Langsamverkehr*. Bern: BAFU, 2009.
- BACHTIGER, A. – STEINER, J.: Switzerland. Territorial cleavage management as paragon and paradox. In: AMORETTI, U. M. – BERMEO, N. G.: *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2004. 27–64. p.
- BAILLY, A. S. – PAELINCK, J. H. P.: An econometric model of socio-spatial development of tourist regions. The case of the Swiss canton of Valais. – *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 86. 1995. 72–79. p.
- BARANKAY I. – LOCKWOOD, B.: Decentralization and the productive efficiency of government. Evidence from Swiss canton. – *Journal of Public Economics*, 91. 2007. 5–6. 1197–1218. p.
- BARBIERO, F.: Federalizing Canada's securities regulatory regime: insights from the Australian experience. – *National Journal of Constitutional Law – Revue nationale de droit constitutionnel*, 24. 2008. 1. 89–120. p.
- BARLOW, M. – WASTL-WALTER, D. (eds.): *New Challenges in Local and Regional Administration*. Aldershot: Ashgate, 2004.
- BEER-TÓTH, K.: Local Financial Autonomy in Theory and Practice: The Impact of Fiscal Decentralisation in Hungary. Fribourg: Faculty of Economics and Social Sciences, University of Fribourg Switzerland, 2009. doctoral thesis.
- BEHNKE, N.: Föderalismusreform in Deutschland, der Schweiz und Österreich. In: BLUMENTHAL, J. – BRÖCHLER, S. (Hrsg.): *Föderalismusreform in Deutschland. Bilanz und Per-*

- spektiven im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010. 37–58. p.
- BIERI, S.: *Fiscal Federalism in Switzerland*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, 1979.
- BOADWAY, R.: Intergovernmental redistributive transfers: Efficiency and equity. In: EHTISHAM, A. – BROSIO, G. (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006. 355–380. p.
- BOCHSLER, D.: Neighbours or friends? When Swiss cantonal governments co-operate with each other. – *Regional and Federal Studies*, 19. 2009. 3. 349–370. p.
- BOESCH, M. – MOSBERGER, R.: Die „virtuelle Schweiz“ Aspekte raumwirksamer Modernisierungsprozesse. – *Geographische Rundschau*, 55. 2003. 9. 49–52. p.
- BOLLEYER, N.: Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland. How substates international organization affects intergovernmental relations. – *Publius. The Journal of Federalism*, 36. 2006. 4. 471–502. p.
- BOLLEYER, N.: Intergovernmental arrangements in Spanish and Swiss federalism. The impact of power-concentrating and power-sharing executives on intergovernmental institutionalization. – *Regional and Federal Studies*, 16. 2006. 4. 385–408. p.
- BOLLEYER, N. – BYTZEK, E.: Government congruence and intergovernmental relations in federal systems – *Regional and Federal Studies*, 19. 2009. 3. 371–397. p.
- BOVAIRD, A. G. – LÖFFLER, E. – PARRADO-DÍEZ, S.: *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002.
- BRAUN, D.: Constitutional change in Switzerland. – *Publius. The Journal of Federalism*, 39. 2009. 2. 314–340. p.
- BRAUN, D.: Verfassungsänderung trotz vieler Veto-Spieler: Föderalismusreform in der Schweiz. – *Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*, 2009. 87–118. p.
- BRUGNOLI, A. – VITTADINI, G.: *Subsidiarity: Positive Anthropology and Social Organization. Foundations for a New Conception of State and Market and Key Elements of the Experience of Lombardy*. Milan: Guerini, 2009.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. – *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, neue Folge, 48. 2000. 281–309. p.
- BURGESS, M.: *Comparative Federalism Theory and Practice*. London: Routledge, 2006.
- BURGESS, M. – PINDER, J. (eds): *Multinational Federalism*. London: Routledge, 2007.
- BUSER, B. – GIULIANI, G. – RIEDER, P.: Festsetzung regionalpolitischer Prioritäten im Schweizer Alpenraum auf der Basis regionaler Input-Output-Tabellen – ein Überblick. – *Geographica Helvetica*, 2005. 4. 230–238. p.

- CAMERON, D.: The paradox of federalism: some practical reflections. – *Regional and Federal Studies*, 19. 2009. 2. 309–319. p.
- CHILLA, T. – EVRARD, E. – SCHULZ, C.: Metropolregionen in grenzüberschreitenden Räumen. – *Geographische Rundschau*, 62. 2010. 11. 22–30. p.
- CHURCH, C.: Switzerland: A paradigm in evolution. In: O’NEILL, M. – AUSTIN, D. (eds.): *Democracy and Cultural Diversity*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- CHURCH, C.: *The Politics and Government of Switzerland*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- CHURCH, C. – DARDANELLI, P.: The dynamics of confederalism and federalism. Comparing Switzerland and the EU. – *Regional and Federal Studies*, 15. 2005. 2. 163–185. p.
- COURCHENE, TH. J. – LEUPRECHT, CH. – ALLAN, J. R. (eds.): *Canada: The State of the Federation 2006/07. Transition. Fiscal and Political Federalism*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2007.
- CREOLA, P.: Switzerland and space – how a small country succeeds. – *Space Policy*, 15. 1999. 1. 41–44. p.
- DAFFLON, B.: Fusions de communes: éléments d’étude pour une dimension de référence. – *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, 2000. 5. 841–860. p.
- DAFFLON, B.: Créer l’agglomération par une logique de bas-en haut: la démarche du canton de Fribourg. – *Revue d’Économie Régionale et Urbaine*, 2003. 5. 889–908. p.
- DAFFLON, B. – TÓTH, K. Local fiscal equalisation in Switzerland: The case of the canton Fribourg. In: FÄRBER, G. – OTTER, N. (eds.): *Reforms of Local Fiscal Equalization in Europe*. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 2003. 41–80. p. (Speyerer Forschungsberichte, 232.)
- DAFFLON, B.: Federal-cantonal equalization in Switzerland: an overview of the reform in progress. – *Public Finance and Management*, 4. 2004. 4. 521–558. p.
- DAFFLON, B. – TÓTH, K.: *Fiscal Federalism in Switzerland: Relevant Issues for Transition Economies in Central and Eastern Europe*, Washington D.C.: World Bank, 2005. (Policy Research Working Paper, 3655.)
- DAFFLON, B. – BEER-TÓTH, K.: Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control. – *Financial Accountability and Management*, 25 2009. 3. 305–333. p.
- DEZSÉNYI B.: *Magyarország és Svájc*. Budapest: Teleki Pál Tudományos Intézet, 1946. (Hazánk és a nagyvilág, 6.)
- DRILLING, M.: Verstetigung in der nachhaltigen Quartiersentwicklung. Eine Analyse aus Sicht der Urban Regime Theory. – *Geographica Helvetica*, 2009. 4. 208–217. p.
- EHTISHAM, A. – BROSIO, G. (eds.): *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.

- EISINGER, A. – SCHNEIDER, M. (eds.): *Urbanscape Switzerland: Topology and Regional Development in Switzerland – Investigations and Case Studies*. Basel: Birkhauser, 2003.
- ELAZAR, D. J.: Contrasting unitary and federal systems. – *International Political Science Review*, 18. 1997. 3. 327–351. p.
- ERK, J.: Swiss federalism and congruence. – *Nationalism and Ethnic Politics*, 9. 2003–2004. 2. 50–74. p.
- ERK, J.: *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. London: Routledge, 2008.
- ERK, J. – KONING, E.: New structuralism and institutional change: Federalism between centralization and decentralization. – *Comparative Political Studies*, 43. 2010. 11. 353–378 p.
- FAJTH T.: *Svájc*. Budapest: Panoráma, 1973.
- FELD, L. P. – KIRCHGÄSSNER, G. – SCHALTEGGER, C. A.: Decentralized taxation and the size of government. Evidence from Swiss state and local governments. – *Southern Economic Journal*, 77. 2010. 1. 27–48. p.
- FERCOT, C.: Diversity of constitutional rights in federal systems. A comparative analysis of German, American and Swiss law. – *European Constitutional Law*, 2008. 2. 302–324. p.
- FLEINER, TH.: *Switzerland. Constitution of the Federal State and the Cantons*. Fribourg: Institute for Federalism, University of Fribourg, 2000.
- FLEINER, TH.: Recent developments of Swiss federalism. – *Publius. The Journal of Federalism*. 32. 2002. 2. 97–99. p.
- FLÜCKIGER, H. – KOLL-SCHRETZENMAYR, M.: Das vernetzte Städtesystem Schweiz. Eine schweizerische Strategie, ein europäisches Modell? – *DISP*, 142. 2000. 3. 4–9. p.
- Forum of Federations: *Forum of Federation. An International Network on Federalism*. Ottawa: Forum of Federations, 2008.
- FOURNY-KOBER, M.-C. – CRIVELLI, R.: Cette montagne que l'on partage. Frontière et montagne dans les coopérations transfrontalières de régions alpines. – *Revue de Géographie Alpine*, 91. 2003. 3. 57–70. p.
- FREITAG, M.: Föderalismus und staatliche Verschuldung. Ein makro-quantitativer Vergleich. – *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33. 2004. 2. 175–189. p.
- FREITAG, M. – VATTER, A.: Political institutions and the wealth of regions. Swiss cantons in comparative perspective. – *European Urban and Regional Studies*, 11. 2004. 4. 291–301. p.

- FREITAG, M. – VATTER, A.: Decentralization and fiscal discipline in sub-national governments. Evidence from the Swiss federal system. – *Publius. The Journal of Federalism*, 38. 2008. 2. 272–294. p.
- FREY, R. L.: Europäische Integration, Regionalstruktur und Föderalismus. – *Aussenwirtschaft*, 50. 1995. 2. 295–309. p.
- GABI, S. – THIERSTEIN, A. – KRUSE, C. – GLANZMANN, L.: Governance strategies for the Zürich-Basel metropolitan region in Switzerland. – *Built Environment*, 32. 2006. 2. 157–171. p.
- GAUDARD, G.: La nécessité de revoir la politique économique régionale en Suisse. – *DISP*, 133. 1998. 28–31. p.
- GEBHARDT, F. – OBERHOLZER, E. (red.): *Liste historisée des communes de la Suisse. (Explications et utilisation)*. Neuchatel: Département fédéral de l'intérieur DFI. 2007.
- GENTIL, A.: Együttműködés magyar és nyugat-európai városok között: A Testvérvárosok Világszövetségének (UTO) kezdeményezése. – *Parola*, 1991. 4. 8. p.
- GERHEUSER, F.: Die Evaluation räumlicher Entwicklung im Vergleich der drei Länder. In: WIDMER, TH. – BEYWL, W. – FABIAN, C. (Hrsg.): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften, 2009. 433–438. p.
- GRAVIER, J-F.: *Paris et le désert français*. Paris, Le Portulan, 1947.
- GREMAUD, D. – SCHMID, S.: New Swiss regional policy and redefined Bonny areas. – *International Tax Review*, 19. 2008. 3. 73. p.
- GRIEBEL, C.: Grenzüberschreitende regionale Identität in der Regio TriRhena von Studierenden der Universitäten Basel, Freiburg im Breisgau und Mulhouse. – *Geographica Helvetica*, 2010. 1. 15–23. p.
- GROTZ, F. – POIER, K.: Zwischen Gemeinschaftsprojekt, Tauschgeschäft und Symbolpolitik: die Initiativen zu Bundesstaatsreformen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. – *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 4. 2010. 2. 233–259. p.
- HAFNER, F.: Die neue Bundesverfassung im Kontext der Verfassungen, Entwürfe und Reformversuche seit 1798. – *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 120. 2001. I/1. 11–42. p.
- HEGA, G. M.: Federalism, subsidiarity and education policy in Switzerland. – *Regional and Federal Studies*, 10. 2000. 1. 1–35. p.
- HENCZ A.: *Területrendezési törekvések Magyarországon*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1973.
- HORVÁTH GY.: Decentralizáció és a régiók – kelet-közép-európai nézőpontból. In: HORVÁTH GY. – RECHNITZER J. (szerk.): *Magyarország területi szerkezete és folyamatai az ezredfordulón*. Pécs: MTA Regionális Kutatások Központja, 2000. 60–72. p.

- Interkantonale Kommission für Steueraufklärung: *Das schweizerische Steuersystem*. Bern: Interkantonale Kommission für Steueraufklärung, 1996.
- JANZA F.: A svájci kantonális közigazgatás, a közvetlen demokrácia és az Európai Unió. In: ÁDÁM A. (szerk.): *Phd tanulmányok*, 2. kötet. Pécs: PTE ÁJTK Doktori Iskola, 2004. 109–127. p.
- JOERIN, F. – DESTHIEUX, G. – BEUZE, S. B. – NEMBRINI, A.: Participatory diagnosis in urban planning. Proposal for a learning process based on geographical information. – *Journal of Environmental Management*, 90. 2009. 6. 2002–2011. p.
- JOUVE, B.: *Urbanisme et frontières: le cas franco-genevois*. Paris: L’Harmattan, 1994.
- JÓZSA Z.: Önkormányzati reformok az elmúlt évtizedben: Anglia, Hollandia, Németország, Svájc, Magyarország. – *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica*, 63. 2003. 10. 3–52. p.
- KAISER T.: Önálló megyei fejlesztéspolitika lehetőségei és perspektívái. In: PÁLNÉ KOVÁCS I. (szerk.): *Európába megy a megye*. Pécs, Baranya Megyei Önkormányzat Hivatala, 2009. 42–49. p.
- KARMIS, D. – NORMAN, W. (eds): *Theories of Federalism: A Reader*. New York: Palgrave, 2005.
- KEATING, M.: *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham, Edward Elgar, 1998.
- KEATING, M. – LOUGHLIN, J. – DESCHOUWER, K.: *Culture, Institutions and Economic Development: A Study of Eight European Regions*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005
- KEINER M. – METTAN, N. – SCHULTZ, B.: Le controlling dans la planification directrice cantonale. – *Geographica Helvetica*, 2002. 2. 135–143. p.
- KIMMEL, A.: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen. In: GABRIEL, O.W. – BRETTSCHEIDER, F. (eds.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*. Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften, 2008. 62–88. p.
- KLEINWEFERS, H.: Erfolgsbedingungen regionaler Entwicklung. Kritisches und konstruktives zur kantonalen Wirtschaftsförderung. – *DISP*, 131. 1997. 4. 1–12. p.
- KNAPP, B. – HOTTELIER, M.: Suisse. – *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 19. 2003. 299–347. p.
- KOLL-SCHRETZENMAYR, M. – BURKHALTER, G.: Die Richt- und Nutzungsplanung für die Zukunft rüsten: Neugestaltung des Planungs- und Baugesetzes (PBG) im Kanton Zürich. – *DISP*, 149. 2002. 2. 19–29. p.
- KOLL-SCHRETZENMAYR, M.: Planungswissenschaft in der Schweiz, quo vadis? – *DISP*, 153. 2003. 2–3. p.

- KOLL-SCHRETZENMAYR, M. – SCHMID, W. A.: Agglomerationspolitik in der Schweiz. – *DISP*, 152. 2003. 4–14. p.
- KOLL-SCHRETZENMAYR, M.: Zur Geschichte der Landesplanung in der Schweiz. – *DISP*, 159. 2004. 2–3. p.
- KOLL-SCHRETZENMAYR, M. – SCHILLING, R.: *Gelungen – mislungen? Die Geschichte der Raumplanung Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2008.
- KÖHLER, S. – SIEGRIST, D. – WEIXLBAUMER, N.: Der Beitrag der Nichtregierungsorganisationen für die nachhaltige Entwicklung der Alpen. Am Beispiel der Alpenschutzkommission CIPRA. – *Berichte zur Deutschen Landeskunde*, 77. 2003. 2–3. 151–167. p.
- KRIESI, H.: The federal parliament. The limits of institutional reform. – *West European Politics*, 24. 2001. 2. 59–63. p.
- KÜBLER, D. – SCHENKEL, W. – LERESCHE, J.-PH. 2003: Bright lights, big cities? Metropolisation, intergovernmental relations, and new federal urban policy in Switzerland. – *Swiss Political Science Review*, 9. 1. 261–282. p.
- LADNER, A. – BRÄNDLE, M.: Does direct democracy matter for political parties? An empirical test in the Swiss cantons. – *Party Politics*, 5. 1999. 3. 283–302. p.
- LADNER, A.: Subsidiarity, power-sharing, and direct democracy. In: LOUGHLIN, J.–HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A (eds): *Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford, New York, 2011. 196–220. p.
- LAZAR, H. (ed.): *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better*. Montréal, Kingston: McGill-Queen's University Press, 2005.
- LENDI, M.: Zur Geschichte der Raumplanung in der Schweiz. – *DISP*, 127. 1996. 24–26. p.
- LENDI, M.: Raumplanung – ihr politischer Stellenwert in einer veränderten Welt. Angedacht am Beispiel der Schweiz, an einem Sonderfall? – *Raumforschung und Raumordnung*, 66. 2008. 5. 383–397. p.
- LENDI, M.: Meinung – Opinion: Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative. – *DISP*, 178. 2009. 3. 94–98. p.
- LEVRAT, N.: *L'Europe et ses collectivités territoriales: réflexions sur l'organisation et l'exercice du pouvoir dans un monde globalisé*, Berne-Brussels: Peter Lang, 2005.
- LINDER, W. – VATTER, A.: Institutions and outcomes of Swiss federalism. The role of the cantons in Swiss. – *West European Politics*, 24. 2001. 2. 95–122. p.
- LINDER, W.: *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Basingstoke, New York: Palgrave, Macmillan, 2010.

- MANATSCHAL, A.: Taking cantonal variations of integration policy seriously. Or how to validate international concepts at the subnational comparative level. – *Swiss Political Science Review*, 17. 2011. 3. 336–357. p.
- MANN, S.: Institutional causes of urban and rural sprawl in Switzerland. – *Land Use Policy*, 26. 2009. 4. 919–924. p.
- MANN, S. – ZINGG, E.: Stand und Dynamik der Flächenversiegelung in der Schweiz. – *Raumforschung und Raumordnung*, 67. 2009. 1. 45–53. p.
- MEIJERS, E. – SANDBERG, K. 2006: *Policentric Development to Combat Regional Disparities? The Relation Between Polycentricity and Regional Disparities in European Countries*. ERSA Conference Papers.
- MICHALSKI, A. – SARACENO, E.: *Regions in Enlarged European Union*. Brussels, EC, Forward Studies Unit, 2000.
- MUGGLI, R.: Raumplanung unter veränderten Rahmenbedingungen. – *DISP*, 148. 2002. 1. 24–28. p.
- MUGGLI, R.: *Spatial Planning in Switzerland: a Short Introduction*. Bern: VLP-ASPAN, 2004
- MÜHLINGHAUS, S.: Eigenständige Regionalentwicklung als Strategie für periphere ländliche Räume? Eine Untersuchung aus dem Schweizer Berggebiet. – *Geographica Helvetica*, 2002. 2. 127–134. p.
- MÜLLER-JENTSCH, D. – RÜHLI, L.: Zersiedlung in der Schweiz. Ein Vergleich kantonaler Instrumente zur Siedlungssteuerung. – *Informationen zur Raumentwicklung*, 2012. 1–2. 35–43. p.
- National Research Programme: *New Urban Quality. (Implementation Plan of the National Research Programme, 65)*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, 2009.
- New Swiss constitution continues supremacy of federal and international law. – *International Law Update*, 5. 1999. May, 50 p.
- OBINGER, H.: Federalism. Direct democracy, and welfare state development in Switzerland. – *Journal of Public Policy*, 18. 1998. 3. 241–263. p.
- OBINGER, H.: Föderalismus und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Österreich und die Schweiz im Vergleich. – *Politische Vierteljahresschrift*, 43. 2002. 2. 235–271. p.
- ÓDOR L.: Svájc mint kulturális modell? Európa, Kárpát-medence felől nézve. – *Korunk*, 13. 2002. 7. 95–105. p.
- OPLATKA, A.: Svájc különleges esete az Európai Unióval. Történelmi beidegződések – politikai és gazdasági megfontolások. – *Európai Tükör*, 2004. 4–5. 88–97. p.
- PÁLNÉ KOVÁCS I.: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2008.

- PÁLNE KOVÁCS I.: Régiók és fejlesztési koalíciók. – *Politikatudományi Szemle*. 2009. 4. 34–60. p.
- PAPADOPOULOS, Y.: Implementing (and radicalizing) art. I-47.4 of the constitution: is the addition of some (semi-)direct democracy to the nascent consociational European federation just Swiss. – *Journal of European Public Policy*, 12. 2005. 3. 448–467. p.
- PARKS, J. – ELCOCK, H.: Why do regions demand autonomy? – *Regional and Federal Studies*. 2000. 3. 87–106. p.
- PLÜSS, L. – KUBLERAM, D.: Die Kantonsgrenze im Metropolitanraum Zürich. Eine Untersuchung der interkommunalen Zusammenarbeit in der Nutzungsplanung. – *DISP*, 174. 2008. 3. 66–76. p.
- PRANGE, H.: Explaining varieties of regional innovation policies in Europe. – *European Urban and Regional Studies*, 15. 2008. 1. 39–52. p.
- PRICE, V. C.: Switzerland: growth of government, growth of centralisation. – *Economic Affairs*, 24. 2004. 2. 30–36. p.
- PÜTZ, M. – KÜBLER, D. – MONSTADT J. [et al.]: Dezentrale Besiedlung als Herausforderung für die Raumentwicklung. Ein Fallstudie der Region Surselva in Graubünden. – *DISP*, 173. 2008. 2. 5–21. p.
- REES, I. B.: Local government in Switzerland. – *Public Administration*, 47. 1969. 4. 421–449. p.
- REITEL, B.: Les agglomérations transfrontalières: des systèmes urbains en voie d'intégration? Les espaces urbains de la „frontière” du territoire français. – *Geographica Helvetica*, 2007. 1. 5–15. p.
- RHINOW, R.: Die neue Verfassung in der Schweiz. – *Der Staat*, 41. 2002. 4. 575–596. p.
- RINGLI, H.: „Vernetztes Stadtesystem Schweiz” statt großer räumlicher Ballungen. Diskussion über eine nationale Strategie zur künftigen Raumordnung in der Schweiz. – *Raumforschung und Raumordnung*, 54. 1996. 1. 11–17. p.
- ROSSI, A.: Bern: von der Hauptstadt der Schweiz zum Wirtschaftsraum europäischer Bedeutung. – *Informationen zur Raumentwicklung*, 1995. 2–3. 195–205. p.
- ROTOV, A. – STURZENEGGER, G. – TÓTH, K.: The challenges of fiscal decentralisation in transition economies and developing countries. In: ABDERHALDEN, U. – BLINDENBACHER, R. (eds.): *Future Challenges for Federalism in a Changing World – Learning from Each Other. The Youth' Perspective*. 2nd International Conference on Federalism. 2002, St. Gall, 2003. 284–303. p.
- RYE, T. – WELSCH, J. – PLEVNIK, A. – DE TOMMASI, R.: First steps towards cross-national transfer in integrating mobility management and land use planning in the EU and Switzerland. – *Transport Policy*, 18. 2011. 3. 533–543. p.

- SCHALTEGGER, C. A. – FREY, R.L.: Finanzausgleich und Föderalismus. Zur Neugestaltung der föderalen Finanzbeziehungen am Beispiel Schweiz. – *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 2003. 4. 239–258. p.
- SCHEDLER, K.: Performance measurement in a direct democratic environment. Local government reforms in Switzerland. – *Public Budgeting and Finance*, 14. 1994. 4. 36–53. p.
- SCHERER, R. – THIERSTEIN, A.: Zwischen Effizienz und Ausgleich. (Eine volkswirtschaftliche Sicht auf Stadt und Land am Beispiel der Schweiz). – *Raumforschung und Raumordnung*, 58. 2000. 1. 13–21. p.
- SCHERER R. – SCHNELL, K-D. – WALSER, M.: Prozessbegleitende Evaluation und „verbogene Hypothesen“ – INTERREG mit der Schweiz. – *Informationen zur Raumentwicklung*, 6. 2001. 7. 437–450. p.
- SCHERER, R. – SCHNELL, K.-D.: Les connaissances comme ressources du développement régional. L'exemple de la Suisse. – *Revue de Géographie Alpine*, 96. 2008. 2. 31–50. p.
- SCHLÄPFER, F.: Demand for public landscape management services. Collective choice-based evidence from Swiss cantons. – *Land Use Policy*, 24. 2007. 2. 425–433. p.
- SCHMERBACH, T.: Entwicklung und Perspektiven der deutschen und schweizerischen Regionalpolitik: ein Vergleich. – *Raumforschung und Raumordnung*, 54. 1996. 2–3. 184–192. p.
- SCHMITT, N.: Le processus de centralisation a-t-il atteint ses limites en Suisse? – *Revue d'Allemagne et des Pays de langue allemande*, 35. 2003. 3. 323–336. p.
- SCHMITT, N.: Petit aperçu comparatif du fédéralisme en Suisse, en Allemagne et aux Etats-Unis.– *L'Europe en formation. Revue d'études sur la construction européenne et le fédéralisme*, 2003. 3. 19 p.
- SCHMITT, N.: La protezione dei diritti fondamentali nelle costituzioni cantonali della Svizzera. Qualche riflessione alla luce del federalismo. In: GAMBINO, S.: *La protezione dei diritti fondamentali. Europa e Canada a confronto*. Milano: Giuffrè, 2004. 197 p.
- SCHMITT, N.: Suisse, la crise de confiance. In: BLINDENBACHER, R. – OSTIEN, A. (eds.): *Un dialogue mondial sur le fédéralisme*. Vol. 1. Londres, Ithaca: McGill-Queens University Press, Montréal et Kingston. 2005. 51 p.
- SCHMITT, N.: Swiss Confederation. In: KINCAID, J. (ed.): *A Global Dialogue on Federalism*. Vol. 1. London, Ithaca: McGill-Queens University Press, Montreal and Kingston, 2005.
- SCHMITT, N.: Switzerland. In: SAGAR, D. J. (ed.): *Political Parties of the World*. London: John Harper, 2005.

- SCHMITT, N.: Intergovernmental cooperation in Switzerland: the conference of cantonal governments. In: ARBÓS, X. (coord.): *La cooperación intergubernamental en los estados compuestos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006. 61–96. p.
- SCHMITT, N.: La Suisse dans les années 1930 telle que l’admirait Emile Chanoux: fédéralisme, démocratie, sagesse. In: FONDATION EMILE CHANOUX (ed.): *Contre l’Etat totalitaire: aux sources de la pensée chanousienne*, Aoste, 2008.
- SCHMITT, N.: Fédéralisme et modifications territoriales en Suisse: ouvrir la boîte de Pandore. – *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2010. III. 1107–1127. p.
- SCHMITT, N.: Le fédéralisme peut-il contribuer à la sauvegarde des langues menacées? – L’exemple de l’euskara dans l’enseignement supérieur au Pays basque espagnol. In: GREDIG, M. – MAHAIM, R. – MEIER, TH. [et al.] (Hrsg.): *Peters Dreiblatt – Föderalismus – Grundrechte – Verwaltung. – Festschrift für Peter Hänni zum 60. Geburtstag*. Bern: Stämpfli Verlag AG, 2010.
- SCHMITT, N.: La fiscalité environnementale en Suisse (La tassazione ambientale in Svizzera). In: ANTONINI, L. (a cura di): *L’imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale. Studi sul federalismo fiscale*. Napoli, 2010.
- SCHMITT, N.: La mixité linguistique dans les cantons suisses : une approche comparée de Bosco-Gurin à La Coruña. – *Les Cahiers de l’Orient, Actes du Colloque „Francophonie, fédéralisme et institutions”*, 2011. 103. 132–137. p.
- SCHMITT, N.: Principles and criteria of the jurisprudence of the Swiss federal tribunal concerning linguistic questions. In: INSTITUT D’ESTUDIS AUTONÒMICS (ed.): *Jurisprudències constitucionals en matèria lingüística: principis i criteris*. Barcelone: Institut d’Estudis, 2011. 11–40. p.
- SCHMITT, N.: Towards a world federalism: Switzerland and Belgium as two contradictory examples. In: ARCHIBUGI, D. – MONTANI, G. (eds.): *European Democracy and Cosmopolitan Democracy*. Ventotene: The Altiero Spinelli Institute for Federalist Studies, 2011. 275–291. p.
- SCHMITT, N.: Le fédéralisme: plus fragile et plus nécessaire que jamais – Quelques réflexions illustrées par la Suisse et les pays d’Afrique. In: PALERMO, F. – ALBER, E. (eds.): *A New Era of Federalism/Une nouvelle ère de fédéralisme*. Bolzano: EURAC-Institute for Studies on Federalism and Regionalism, L’Europe en formation, 2012.
- SCHMITT, N.: New constitutions for all Swiss cantons: A contemporary challenge. In: BURGESS, M. – TARR, G. A. (eds.): *Constitutional Dynamics in Federal Systems – Sub-national Perspectives*. Montreal: McGill-Queen’s University Press, 2012. 140–164. p.
- SCHOCH, M.: Conflict of laws in a federal state: The experience of Switzerland. – *Harvard Law Review*, 55. 1942. 5. 738–779. p.

- SCHOLZ, R.W. – STUFFACHER, M.: Managing transition in clusters: area development negotiations as a tool for sustaining traditional industries in a Swiss prealpine region. – *Environment and Planning, A*, 39. 2007. 10. 2518–2539. p.
- SCHULTZ, B. – KEINER, M. – SCHMID, W. A.: Indikatorengestütztes Controlling der Richtplanung in der Schweiz. Modell für die Regionalplanung in Deutschland? – *Raumforschung und Raumordnung*, 60. 2002. 5–6. 366–376. p.
- SCHULTZ, B. – KEINER, M. – SCHMID, W. A.: Measuring quality in cantonal guiding planning in Switzerland. – *Built Environment*, 29. 2003. 4. 327–335. p.
- SCHULTZ, B. – DOSCH, F.: Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. – *DISP*, 160. 2005. 5–15. p.
- SCHWEIZER R. J.: Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999. – *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, neue Folge 48. 2000. 263–280. p.
- SCHWOK, R.: Un rapprochement... qui éloigne la Suisse d'une adhésion: les accords bilatéraux Suisse/Union. – *Revue du Marché Commun*, 1999. 483. 645–650. p.
- SCHWOK, R. – LEVRAT, N.: Switzerland relations with the EU after the adoption of the seven bilateral agreements. – *European Foreign Affairs Review*, 2001. 3. 336–354. p.
- SHAH, A. – BOADWAY, R. (eds.): *Intergovernmental Fiscal Transfers. Principles and Practice*. Washington, D.C.: The World Bank, 2007.
- SOHN, CH. – REITEL B. – WAITHER, O.: Cross-border metropolitan integration in Europe. The case of Luxembourg, Basel, and Geneva. – *Environment and Planning C. Government and Policy*, 27. 2009. 5. 922–939. p.
- SOHN, C.: El papel ambivalente de las fronteras en la construcción de las metrópolis transfronterizas en Europa. Los casos de Basilea, Ginebra y Luxemburgo. – *Documents d'Análisi Geografica*, 56. 2010. 167–184. p.
- SOLIVA, R.: Landscape stories: Using ideal type narratives as a heuristic device in rural studies. – *Journal of Rural Studies*, 23. 2007. 1. 62–74. p.
- SOMLYÓDYNÉ PFEIL E.: *Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás*. Budapest-Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2003.
- STEINER, R.: The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland. – *Public Management Review*, 5. 2003. 4. 551–571. p.
- STEINER, R. – LADNER, A.: Improving local governance in Switzerland: A rat race between efficiency and legitimacy? In: *Public Management Reforms*. 2004. 315–342. p.
- ST-HILAIRE, F.: The fiscal imbalance. – *Options Politiques*, 2006. Sept. 27–34. p.

- STIENS, G.: Aktuelle deutsche Raumentwicklungsszenarien im Vergleich mit Szenarien aus benachbarten Staaten. – *Informationen zur Raumentwicklung*, 2004. 1–2. 77–106. p.
- SUJIT, CH. – GAUDREAU-DESBIENS, J.-F. – SOSSIN, L. (eds.): *Dilemmas of Solidarity: Rethinking Redistribution in the Canadian Federation*. Toronto: University of Toronto Press, 2006.
- SUVÁK A.: Agglomerációkhoz kapcsolódó szervezési és tervezési megfontolások Nyugat-Európában. In: SOMLYÓDYNÉ PFEIL E. (szerk.) *Az agglomerációk intézményesítésének sajátos kérdései. Három magyar nagyvárosi térség az átalakuló térben*. Pécs: Publikon Kiadó. 2012. 91–108. p.
- SÜESS, A. – GMÜNDER, M.: Weniger Zersiedlung durch handelbare Flächennutzungszertifikate? – *DISP*, 160. 2005. 58–66. p.
- Svájc. In: *Magyar tájékoztató zsebkönyv*. Budapest: Societas Carpatho-Danubiana, 1941. 965–973. p.
- Swiss Federal Office for Spatial Development: *Spatial Planning and Development in Switzerland. Observations and Suggestions from the International Group of Experts*. ETH Zurich: Insitute for Spatial and Landscape Development, 2008.
- SZABÓ A.: A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája és Svájc. – *Themis*, [Az ELTE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola elektronikus folyóirata] 2005. 2. 113–125. p.
- SZABÓ A.: Az európai területi együttműködés svájci nézőpontból. – *Állam és Jogtudomány*, 47. 2006. 3. 469–494. p.
- SZÖGI L.: A külföldi magyar egyetemjárás a kezdetektől a kiegyezésig. – *Educatio*, 14. 2005. 2. 2. 244–266. p.
- SZÖGI L.: A külföldi egyetemjárás és a magyar értelmiségi szerep kapcsolata. – *Valóság*, 2008. 51. 4. 81–91. p.
- THIERSTEIN, A. – EGGER, U. K.: Integrated regional policy. Lessons from Switzerland. – *Environment and Planning C. Government and Policy*, 16. 1998. 2. 155–172. p.
- THIERSTEIN, A.: Evaluation von Raumentwicklung, Regional- und Strukturpolitik in der Schweiz. In: WIDMER, TH. – BEYWL, W. – FABIAN, C. (Hrsg.): *Evaluation. Ein systematisches Handbuch*. Wiesbaden: VS Verlag Sozialwissenschaften, 2009. 422–432. p.
- TOBLER, G.: Agglomerationspolitik in der Schweiz: Auf dem Weg zu einem konkurrenzfähigen Städtesystem. Ziele Strategien und Maßnahmen der neuen Agglomerationspolitik des Bundes. – *Informationen zur Raumentwicklung*, 2002. 9. 501–511. p.
- TÓTH, K. – MISCHLER, P.: Swiss regional development policy at crossroads: Lessons for South Eastern Europe. In: POP, D. (ed.): *Challenge of Regional Development in South East Europe: Strategies for Financing and Service Delivery*, Budapest: Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, 2007.

- TÓTH, K.: Fiscal Decentralisation in transition economies: Lessons learned from the crisis of the Washington consensus. In: STONE, D. – WRIGHT, C. (eds.): *The World Bank and Governance: A Decade of Reform and Reaction*, London: Routledge, 2007. 247–267. p.
- TÓTH, K.: *The Impact of Legislature and Citizens on the Budgeting Process in Switzerland*. Fribourg: Faculty of Economics and Social Sciences, University of Fribourg Switzerland, 2005. (Working Paper, 387.)
- TSCHOPP, M. – WAXHAUSEN, K.: Transport infrastructure and regional development in Switzerland accessibility, spatial policy and urban sprawl during the last fifty years. – *Journal of Transport History*, 29. 2008. 1. 83–97. p.
- UTTÓ GY.: A svájci közigazgatás törvényességének bírósági ellenőrzéséről. – *Magyar Jog*, 39. 1992. 12. 749–752. p.
- VAN DER HEIDEN, N.: *Urban „Foreign Policy” and Domestic Dilemma in Swiss and European City Regions*. Zurich: Institute for Political Science, University Zurich, 2007. (ECPR General Conference, Pisa).
- VAN WEZEMAEL, J.– LOEPFE, M.: Veränderte Prozesse der Entscheidungsfindung in der Raumentwicklung. – *Geographica Helvetica*, 2009. 2. 106–118. p.
- VATTER, A.: Legislative party fragmentation in Swiss cantons: A function of cleavage structures or electoral institutions? – *Party Politics*, 2003. 4. 445–461. p.
- VATTER, A.: The transformation of access and veto points in Swiss federalism. – *Regional and Federal Studies*, 15. 2005. 1. 1–17. p.
- VATTER, A. – FREITAG, M.: The contradictory effects of consensus democracy on the size of government. Evidence from the Swiss cantons. – *British Journal of Political Science*, 37. 2007. 2. 359–367. p.
- VEREBÉLYI I.: Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis. – *Új Magyar Közigazgatás*. 1. 2009. 47–58. p.
- WAHL, R.: Das Bundesverfassungsgericht im europäischen und internationalen Umfeld. In: VAN OUYEN, R.CHR. – MÖLLERS, M. H. W. (Hrsg.): *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*. Wiesbaden: VS verlag für Sozialwissenschaften, 2006. 477–493. p.
- WALDMANN, B. – HÄNNI, P. –BELSER, E. M. (eds.): *Föderalismus 2.0 – Denkanstöße und Ausblicke*. – *Fédéralisme 2.0 – Réflexions et perspectives*. Berne: Stämpfli Verlag AG, 2011.
- WALTER, F.: Cinquante ans d’aménagement du territoire en Suisse? Quelques questions aux acteurs. – *DISP*, 127. 1996. 35–40. p.
- WALTERT, F. – SCHULZ, TH. – SCHLÄPFER, F.: The role of landscape amenities in regional development. Evidence from Swiss municipality data. – *Land Use Policy*, 28. 2011. 4. 748–761. p.

- WALZ, A. – LARDELLI, C. – BEHRENDT, H. (et al.): Participatory scenario analysis for integrated regional modelling. – *Landscape and Urban Planning*, 81. 2007. 1–2. 114–131. p.
- WEGELIN, F.: Switzerland and the European spatial development perspective. – *Built Environment*. 27. 2001. 4. 304–308. p.
- WIDMER, TH. – NEUENSCHWANDER, P.: Embedding evaluation in the Swiss federal administration. – *Evaluation*, 10. 2004. 4. 388–409. p.
- WILLENER, A.: Externe Beratung in der Gemeinde-, Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen aus der Organisationsentwicklung. – *Gruppendynamik und Organisationsberatung*, 40. 2009. 4. 407–424. p.
- ZOLLINGER, F.: Handelbare Flächenzertifikate und die schweizer Raumplanung. – *DISP*, 160. 2005. 67–74. p.

A KÖTET SZERZŐI

BÉCSI ZOLTÁN, tudományos munkatárs, Genfi Egyetem, Európai Intézet

FINTA ISTVÁN, tudományos munkatárs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete

FRANCOIS SAINT-OUEN, adjunktus, Genfi Egyetem, Európai Intézet

HAJDÚ ZOLTÁN, tudományos tanácsadó, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete

HORVÁTH GYULA, tudományos tanácsadó, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete

KOVÁCS SÁNDOR ZSOLT, tudományos segédmunkatárs, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete

NICOLAS SCHMITT, tudományos főmunkatárs, Fribourgi Egyetem, Föderalizmus Intézet

PÁLNÉ KOVÁCS ILONA, osztályvezető, tudományos tanácsadó, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont, Regionális Kutatások Intézete

SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT, egyetemi docens, Széchenyi István Egyetem