

Giró-Szász András

A katalán politikai és közigazgatási autonómia

Political and Administrative Autonomy in Catalonia

Following the dictatorship of Franco, the first elections in Spain had been held in June 1977, and shortly thereafter the formerly exiled Catalan Autonomous Self-Government, the Generalitat, was restored (its modern-day existence goes back to the republic of 1931–39). The Autonomy Statute came into force in late 1979. According to Title VIII of the Spanish Constitution the territorial organisation of the state is constituted by municipalities, provinces and Autonomous Communities. The autonomy process culminated in the 1980 Catalan municipal elections: Catalan autonomous political authority was definitively returned into the hands of the Catalan government. The competences of the Generalitat (exclusive jurisdiction, jurisdiction promoting legislation, shared jurisdiction, executive jurisdiction) also define the institutions of the autonomous Statute. These form the Generalitat de Catalunya, the name of which derives from the executive body established in 1359 by the feudal assembly in charge of the supervision of the sovereign. The study presents the institutions of the exemplary attempts at autonomy in Europe by surveying the Parliament, the President, the Government, the Ombudsman, the courts, the National Audit Office and the Catalan Autonomous Government's financial policy.

1. Katalónia autonómiája

1977 júniusában tartották a Franco-diktatúra utáni első választásokat Spanyolországban. Szeptemberben pedig királyi rendelettel ideiglenesen visszaállították a korábban száműzetésbe kényszerült Katalán Autonóm Kormányzatot, azaz a Generalitatot, amelynek modern kori története az 1936–39-es köztársaság idején kezdődik.

Az Autonómia Statútum 1979 végén lépett életbe a katalán népszavazás, az országos Cortes jóváhagyása és a király ellenjegyzése után. A spanyol Alkotmány VIII. fejezete meghatározza az állam területi szervezetét, ami községi, tartományi és autonóm közösségi szintet említ. A VIII. fejezet 3. cikke (143–158. §) foglalkozik a régiók szintjeivel. Meghatározza az autonómiajog érvényesítésének két lehetséges módját (143. és 151. §), amelyek közül Katalónia a gyorsabb és egyszerűsített lehetőséget választotta. Előírja a statútumok létrehozásának módját és tartalmi kritériumait. A 148. és a 149. § meghatározza az autonóm közösségek lehetséges jogkörét és az állam kizárólagos, elidegeníthetetlen jogköreit. Az előbbi csoportba tartoznak azok, ahol a régió területi határain belül maradvá, országos érdeket nem érintve születnek döntések. Az állam kizárólagos jogkörébe tartoznak többek között az alkotmányos jogok és kötelezettségek, állampolgárság, idegenrendészet, nemzetközi kapcsolatok, fegyveres erők és igazságszolgáltatás.¹ Ezeket a feladatköröket vé-

¹ Az alkotmány még a következőket sorolja fel: törvényhozás a kereskedelem, büntetőjog, büntetés-végrehajtás és eljárás területén, munkaügyi törvényhozás, polgári törvényhozás, szellemi és ipari tulajdon védelme, külkereskedelem, bank- és biztosítás-

gignézve nyilvánvalóvá válik, hogy ágazati kérdésekben mindkét szint jelentős szerepet kaphat. Az esetleges összeütközéseknek, hatáskör megosztási vitáknak az alkotmány próbál elébe menni. Ezért megjelöli, hogyha az állam dönthet, de csak az autonóm közösségek illetékességének tiszteletben tartása mellett.² Vannak olyan témakörök, amelyeket illetően az állam csak az alapszabályokat fekteti le, a továbbfejlesztés és végrehajtás már helyi feladat.³ Egy harmadik csoportot alkotnak azok az ügyek, amelyekben az állam elsőbbsége csak a többi régiót vagy az egész nemzetet érintő kérdésekre korlátozódik.⁴

A Katalán Autonomia Statútum felépítése hasonlít az alkotmányéhoz. A Preambulum kimondja, hogy „a katalán nép visszanyeri öngazgatási intézményeit”, és hogy a statútum „Katalónia kollektív identitásának kifejezője és meghatározója intézményeinek, az állammal való kapcsolatának a más nemzetiségekkel és régiókkal való szabad szolidaritás keretén belül.”

2. A Katalán Autonóm Kormányzat: a Generalitat

Mint a fentiekből kiderül, a spanyolországi demokratikus átmenet adott lehetőséget a katalán önkormányzatiság intézményrendszerének kiépüléséhez. Az 1977-es törvényhatósági választások után ideiglenes katalán vezetést (Generalitat de Catalunya) állítottak fel, amelynek jogköreit az 1978-as spanyol alkotmány, illetve az 1979-es autonómiákról szóló alaptörvény határozta meg, amelyet még abban az évben az országrész saját alkotmánya – statútuma – erősített meg. Ezt a folyamatot legvégül az 1980-as katalán törvényhatósági választások koronázták meg, amelyek következtében a katalán autonóm politikai hatalom végérvényesen visszaszállt a katalán kormány kezébe.

A Generalitat kompetenciái négy csoportba sorolhatók:

- kizárólagos hatáskörök;
- törvénykezést továbbfejlesztő hatáskörök;
- megosztott hatáskörök;
- végrehajtási hatáskörök.

A Generalitat az autonóm alaptörvény lehetőségeivel élve három intézményt integrál magába:

- a Parlamentet,
- a Generalitat elnökét,
- és a végrehajtó hatalmat gyakorló Kormányt.

ügyek, súly- és mértékrendszer, általános gazdasági tervezés, általános pénzügyek és államadósság, általános kutatás–fejlesztés és ezek koordinációja, nemzetközi egészségügyi intézkedések, társadalombiztosítási törvényhozás, közigazgatási törvényhozás alapjai, tengeri halászat, kereskedelmi flotta, vasutak, posta, távközlés, hírközlés, vízkészlet, környezetvédelmi törvényhozás alapjai, közérdekű közmunkák, bányászat és energetikai rendszer alapjai, fegyverek és robbanóanyagok gyártásának, értékesítésének, használatának rendje, sajtó, rádió és televízió, Spanyolország kulturális értékeinek védelme, közbiztonság, akadémiai és egyetemi címek elnyerésének szabályozása, állami célokat szolgáló statisztika, népi tanácsok összehívásának engedélyezése.

² Ilyen például a tengeri halászat.

³ Ilyen például a munkaügy.

⁴ Ilyenek például a vasutak, a vízkészlet szabályozása.

Ezek az intézmények együttesen alkotják a Generalitat de Catalunya-t, amely az 1359-ben létrehozott és az uralkodó ellenőrzésével megbízott rendi gyűlés végrehajtó szervének történelmi nevét viseli.

Az Alkotmánnyal, valamint az autonómiát szabályozó Alaptörvénnyel konform katalán törvények az említett intézmények szerint funkcionálisan csoportosíthatók, s mintegy saját alaptörvénnyé állnak össze, amelyek közül talán az 1982/3. törvény a legfontosabb, amely a fentebb felsorolt három intézményt határozza meg és szabályozza.

3. A Katalán Parlament

„A Parlament a katalán népet reprezentáló és a törvényes hatalmat gyakorló szerv, amely jóváhagyja a költségvetéseket, ösztönzi és kontrollálja a kormány politikai cselekvését, és gyakorolja az Alkotmány és a saját Alaptörvénye által biztosított hatásköröket. A Parlament sérthetetlen, tagjai mentelmi jogot élveznek.”⁵

A katalán önkormányzatiság, autonómia legfontosabb szerve, amely a katalán népet reprezentálja, a katalán nép által választva, s így biztosítva demokratikus legitimitását. Az Alaptörvény meghatározza hatáskörét:

- a törvényes hatalom gyakorlása;
- a költségvetések jóváhagyása;
- a kormányzat politikai cselekvéseinek kontrollja.

A négyévente választott, egykamaras törvényhozó gyűlés képviseli a katalán népet. A Katalóniában betöltött szerepén túl kapcsolat fűzi a spanyol állam alkotmányos szerveihez is. Így például a Szenátus tagjai közül hatot a Parlament nevez ki.⁶ Ezenkívül törvényjavaslatokat nyújthat be a spanyol Képviselőház (Cortes Generales) elnökéhez; hatáskör-delegálással kapcsolatos törvénytervezet elfogadását, vagy a közösség érdekeit érintő nemzetközi megállapodások megkötését kérheti a kormánytól; illetve az Alkotmánybírósághoz fordulhat saját kompetenciáját érintő vagy megkérdőjelező országos törvények vagy törvényerejű rendeletek alkotmányosságának ügyében.

A Parlament 135 képviselőből áll, akik hivatali idejük alatt sérthetetlenek, és mentelmi jogot élveznek. Kötelességük a vitákon, a szavazásokon és a bizottsági munkában részt venni, mivel minden katalán képviselő legalább egy parlamenti bizottságnak a tagja. A katalán parlamentben legalább öt fő szükségeltetik a frakcióalakításhoz (grup parlamentari), azonban ennek az öt képviselőnek azonos párthoz vagy választási koalícióhoz kell tartoznia. A parlamenti munka megszervezéséért felelős Házbizottság (Mesa de Parlament) a Házelnökből, a két elnökhelyettesből és a négy titkárból áll.

Létezik egy 23 tagot számláló Állandó Gyűlés (Diputacio permanent), amely a teljes plénum ülésein⁷ kívül eső időben helyettesíti azt. A Parlament központja Barcelonában található, de az Alaptörvényben meghatározottak szerint Katalónia bármely más területén is működhet.

⁵ A spanyol autonómiáról szóló Alaptörvény 29. és 30. cikkelye

⁶ A spanyol szenátusba 46 szenátort az autonóm közösségek jelölnek ki a területi és az arányossági elv ötvözete alapján. Minden autonóm közösség legalább egy tagot jelöl, továbbá a területén él minden egymillió lakos után egy újabbat.

⁷ Két rendes ülészak létezik: szeptembertől decemberig és februártól júniusig. Ezenkívül lehetnek rendkívüli ülészakok is.

Minden törvényhozási periódus négy évig tart, s tagjai közvetlen, szabad és titkos választások útján kerülnek be, reprezentálva teljes Katalóniát.

A Parlamentet alkotó képviselőknek megvan a joguk a plenáris üléseken, valamint a bizottságokban való részvételre, és mindkettőben gyakorolhatják szavazati jogaikat. A képviselők nincsenek alárendelve mandátumuknak, és függetlenül szavaznak, amelyért nem vonhatók felelősségre.

A Parlament struktúrájának alapját a képviselői csoportok alkotják, amelyek politikája határozza meg a tényleges parlamenti munkát. Minden parlamenti csoport szövívője, frakcióvezetője, együtt a parlament elnökével és egy titkárával alkotják a „Szövívői” Tanácsot, amely meghatározza a parlament előtt álló feladatok végrehajtási rendjét, azokat a kritériumokat, amelyek elősegítik az esetleges viták és nézeteltérések rendezését, és meghatározzák a Bizottságok feladatait.

A Parlament összeülhet rendes és rendkívüli ülésen, amelyeknek összehívásához a képviselők többségének igenlése szükséges, határozatképességéhez pedig a jelenlévők többsége.

A Parlament hatalmában van megválasztani és posztjáról elmozdítani a Generalidad elnökét, ezáltal kontrollálni, befolyásolni vagy bírálni az aktuális politikát és a Kormány igazgatási intézkedéseit. Különböző technikák által gyakorolhatja a Parlament ezeket a funkcióit. Időrendben ezek a következők:

- A beiktatási szavazáskor, amikor a Generalidad Kormányának elnökjelöltje beteszti programját, amellyel kezdetét veszi egy törvényhozási ciklus.
- A joga a konstruktív bírálatra a Kormány, az Elnök aktuális politikáját illetően, s javaslatot tehet egy az ezt helyettesítő alternatív megoldásra.
- Ha olyan bírálat fogalmazódik meg, amely a képviselők abszolút többségének támogatását élvezzi, a Kormánynak és az Elnöknek le kell mondania.
- A bizalmi kérdés, amely az elnöki politika vagy a kormányprogram parlamenti képviselők általi támogatását követeli meg egy adott időben.

A Katalán Parlament szervezetileg a következőkből épül fel:

- az Elnök és a Házbizottság,
- a Plénum,
- a Bizottságok,
- a Képviselőház.

A törvényhozási eljárás

Az autonómiáról szóló Alaptörvény meghatározza, hogy a Parlament gyakorolja a törvényhozói hatalmat a törvények előkészítése és elfogadása által. Törvények kezdeményezése származhat maguktól a képviselőktől, a végrehajtó hatalmat gyakorló kormánytól, politikai szervezetektől, vagy akár lehet népi kezdeményezés is. Akármelyik törvényjavaslat, amelyik elfogadásra kerül, kötelezően megjelenik a Katalán parlament Hivatalos Közlönyében, a Boletín Oficial del Parlament de Catalunya-ban.

A törvénytervezet közzététele után 15 napon belül a parlamenti csoportok vagy a képviselők önállóan módosításokkal élhetnek. Ezeket a módosításokat és kiegészítéseket figyelembe véve és azokat beillesztve kerül ezek után a törvényjavaslat a Tábla elé, majd innen – egységbe szerkesztése után – legvégül a parlament plénuma elé.

Az így elfogadott törvényeket a király mint államfő nevében a Generalidad Elnöke hirdeti ki a Parlament jóváhagyásával.

A Generalidad Elnöke általi kihirdetés után 15 napon belül a törvény szövegének meg kell jelennie a Katalán Generalitat Hivatalos Naplójában, a Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya-ban, illetve a spanyol nyelvű változatának, az Állami Hivatalos Közlönyben, a Boletín Oficial del Estado.

A Parlament feladata értesíteni és tájékoztatni azokat a szenátorokat, akik a Katalán Autonóm Kormányzatot képviselik a spanyol Cortes-ben, előkészíteni az új törvénynek a spanyol Cortes Képviselőháza előtti bemutatását, kérni a spanyol kormányt a törvény átvételére és beillesztésére, illetve annak alkotmányos megfeleltetésére, s végül kérni a központi kormány segítségét és együttműködését az esetlegesen felmerülő hatásköri konfliktusok feloldásában.

Az elnök

Spanyolország alkotmányos monarchia, de regionális szinten saját elnöki rendszer alakult ki. Az elnököt a parlament választja saját soraiból, de a király nevezi ki. Politikailag az elnök az autonóm közösség törvényhozó gyűlésének felelőse, s összetett feladatainak ellátásában egy kabinet segíti. „*Irányítja és összehangolja a Végrehajtó Tanács vagy Kormány tevékenységét, és ellátja a Generalitat legfelső képviselétét, és a Spanyol Állam rendes képviselétét Katalóniában*”.⁸

Az Elnök képviseli magát a Házat, gyakorolja hivatalát, miközben fenntartja a rendet a viták alatt, s levezeti azokat. Betartja és betartatja a házszabályokat, azon jogköreinél fogva, amelyeket az alkotmány, a törvények, valamint a házszabály biztosít számára.

Az elnöki tevékenység összeférhetetlen bármely más közfunkcióval vagy közszerepléssel, illetve szakmai vagy gazdasági tevékenységgel.

A Házbizottság

A parlamenthez tartozó irányító szervezet, amelynek tagjai: az elnök, a két alelnök, a négy titkár.

A Plénum

A ház legfőbb szerve, ahol azoknak a vitatott kérdéseknek a végső változatáról döntenek, amelyeket az alkotmány a Katalán Parlament hatáskörébe sorolt. Az elfogadáshoz a parlamenti képviselők többségének igenlő szavazata szükséges.

A Bizottságok

A parlament legfőbb eszközei az aktuális problémák kezelésénél. A Katalán Parlamentben hat kategóriában felállított bizottság működik:

- Az állandó törvényhozó bizottságok (comissions permanents legislatives);
- Az állandó, de nem törvényhozó bizottságok (comissions permanents no legislatives);
- Egy-egy konkrét törvényhez kapcsolódó bizottságok (comissions de legislatura);
- A vizsgáló bizottságok (comissions d'enquesta o d'investigacio);

- A tanulmányozó bizottságok (comissions d'estudi);
- A különleges feladatokkal felruházott bizottságok (comissions parl. amb funcions específiques).

A Parlament funkcióját a Plénüm és az állandó bizottságok gyakorolják. A plénüm a ház legfőbb orgánuma, míg a bizottságoknak a törvényjavaslatok részletes előkészítésében és jóváhagyásában van szerepük. A bizottságokba azok a parlamenti politikai csoportok delegálhatnak tagot, tagokat, amelyek minimálisan öt mandátum-hellyel rendelkeznek. Minden politikai párt vagy választási koalíció egy időben csak egy parlamenti csoportban tevékenykedhet, s a képviselők is csak egy frakciónak lehetnek tagjai.

4. A Kormány

A Katalán Autonóm Kormányzat másik fontos eleme a végrehajtó hatalmat gyakorló Kormány, végrehajtó és adminisztratív feladatkörökkel. Az elnökből és a tanácsosokból áll, akiknek feladatköre egymástól jól elhatárolható. Az általuk alkotott Kormány egységesen lép fel a Parlament előtt.

A kormányzó tanács testületi szerv, amely az elnök irányítása alatt megszabja az autonóm közösség politikájának az irányvonalait, törvényjavaslatokat terjeszt a törvényhozó gyűlés elé, amelynek egyébként beszámolási kötelezettséggel tartozik, s gyakorolja a szabályozó hatáskört.

A regionális kormány összetételére és működésére vonatkozó szabályokat a Katalán Autonómia Statútum tartalmazza, és azok a helyi törvények szabályozzák, amelyek csoportja a „kormányzásra és az igazgatásra vonatkozó törvény” elnevezést viselik.

Szervezetében három szint különböztethető meg:

- a fentiekben már kifejtett elnöki funkció;
- maga a kormányzótanács;
- a szakminisztériumok.

A kormányt végeredményben az autonóm közigazgatás egyes ügyosztályainak, vagyis a minisztériumoknak a vezetői alkotják. Hatáskör híján, regionális szinten – így a Katalán Autonóm Közösségben is – hiányoznak a szuverenitást érintő kérdésekben illetékes minisztériumok: a külügy; a hadügy; az igazságügy.

A katalán kormány 13 minisztériumból áll: az elnökség; a mezőgazdasági; a népjóléti; a kulturális; a gazdasági és pénzügyi; az oktatási; a belügyi; az ipari és kereskedelmi; az igazságügyi; a környezetvédelmi; a területfejlesztési és közmunkaügyi; az egészségügyi és társadalombiztosítási; a munkaügyi.

A kormány székhelye Barcelonában, Katalónia fővárosában található, de szervezeti és alegységei Katalónia más helyein is megtalálhatók, megfelelően ezáltal a decentralizációs és egyben koordinációs feladatának.

4/a. A Kormány funkciói

- Az Elnök hívja össze a Tanácsot.
- A tanácskozás és az azt követő megegyezés érvényessége attól függ, hogy a többség – az Elnököt is beleértve – magáévá tudja-e tenni a javaslatot. A szavazást úgy hajtják végre, hogy az Elnök szava legyen a döntő, azaz, amennyiben teljesen megoszlanak a szavazatok egy kérdésben, az elnöki szavazat ügydöntő jelentőséggel bír.

- Az eredményeket okiratban rögzítik, amelyet a titkár foglal írásba.
- A Kormány tagjai a kormányüléseken elhangzottakkal kapcsolatban titoktartási kötelezettséggel bírnak.
- A Kormány létrehozhat bizottságokat időszakos és állandó jelleggel egyaránt, amelyek tevékenységének igazodniuk kell a Kormány irányelveihez.
- A Kormány által kibocsátott határozatokat az Elnöknek és a közreműködő tanácsosoknak el kell látniuk kézjegyükkel.

Az irányelveket, rendelkezéseket és a kormány által kibocsátott okiratokat meg kell jelentetni a Katalán Generalitat Hivatalos Naplójában, a Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya-ban.

4/b. A Kormány hatáskörei

- Gyakorolja a hatalmat az előírásoknak és a rá vonatkozó szabályoknak megfelelően.
- Meghatározza a Kormány cselekvési direktíváit.
- Kidolgozza és végrehajtja a Katalán Autonóm Kormányzat költségvetési irányelveit.
- Jóváhagyja a törvénytervezeteket, kormányhatározatokat hoz.
- Jóváhagyja vagy elutasítja az eléterjesztett törvényjavaslatokat.
- Kinevezi vagy megfosztja hivatalától a közigazgatás magas tisztségviselőit.
- Kinevezi a Katalán Autonóm Kormányzat képviselőit a különféle intézményeknél, szervezeteknél, vállalatoknál.
- A Konzultációs Tanács tagjai egy részének kinevezése.
- A nemzetközi egyezmények és szerződések végrehajtásához szükséges szabályozások átvétele.
- Más Autonóm Közösséggel való együttműködési egyezménytervezetek jóváhagyása.
- A Konzultációs Tanáccsal való előzetes egyeztetés után meghatározza az alkotmányellenes beavatkozások körét.
- Elősegíti az Alkotmánybíróság elé kerülő hatásköri konfliktusok feloldását, megbeszélést folytat az alkotmányellenes kérdések körében, amelyek kapcsolatba hozhatók Katalóniával.

5. Egyéb intézmények

Meg kell említenem három olyan új keletű intézményt, amelyek a katalán jogrendszeren belül jöttek létre, a katalán statútumban előirányozottaknak megfelelően. Mindhárom intézmény az autonóm állam intézményi fejlődése révén alakult ki.

- Az Ombudsman Hivatala (Sindic de Greuges);
- Számvevőszék (Sindicatura de Comptes);
- Konzultatív Tanács (Consell Consoltiu).

5/a. Az Ombudsman Hivatala

Az Ombudsman Hivatala egy olyan új intézménye a katalán közigazgatásnak, amelynek csak nagyon közvetett előzményei vannak a katalán intézményrendszerben, illetve jogrendben. Feladata, hogy megpróbáljon válaszolni azokra a társadalmat valamilyen formá-

ban – általában negatívan – érintő kérdésekre, amelyek előállhatnak az államhatalom gyakorlása közben.

Az 1978-as spanyol Alkotmány felvetette az Ombudsmani Hivatal lehetőségét mint a spanyol parlament, a Cortes Generales részét, azzal a feladattal, hogy az Alkotmány által biztosított jogokat védelmezze, kontrollálja, és esetlegesen felülvizsgálja a közigazgatás tevékenységét. Mindezen feladatairól, illetve azok ellátásáról a parlamentnek tartozik számadással.

Az 1979-ben elfogadott, a katalán autonómiáról szóló Alaptörvény kimondta, hogy az Alkotmány által biztosított intézményi kereteken belül és összehangolva ezzel a katalán Parlament élhet azzal a lehetőséggel, hogy megteremtí az Ombudsmani Hivatal intézményét.

A katalán Ombudsmani Hivatal feladata, hogy védelmezze az állampolgárok alapvető szabadságjogait a törvényhozó és végrehajtó hatalom általi esetleges csorbításokkal szemben, valamint hogy a Katalán Autonóm Kormányzat közigazgatási feladataival járó esetleges – a köz és az egyén érdekeit sértő – következményeket az Alkotmány által biztosított lehetőségei szerint orvosolja. Mindezekben felül természetesen felülvizsgálhatja valamennyi helyi katalán szervezet és intézmény tevékenységének jogszerűségét.

A Katalán Parlament választja abszolút többséggel, a mandátuma öt évre szól, amely időszak alatt minden, a feladatai ellátásához szükséges hatáskör biztosítva van számára.

5/b. A Számvevőszék

A Számvevőszék a katalán közösségi szektor pénzügyi és számviteli ellenőrzését végzi anélkül, hogy sértené a spanyol Állami Számvevőszék jogköreit. Éves jelentést tesz a Parlamentnek, amely azt elfogadja és közzéteszi. Tagjait hat évre választja a Parlament, három évente ismétlődő turnusokban.

5/c. A Konzultatív Tanács

A Konzultatív Tanács, amely teljes objektivitással és függetlenséggel véleményezi a Generalitat tevékenységének és az alkotmánynak, illetve a Statútumnak az összhangját. Véleményének nincs kötelező ereje, de figyelembe veszik. Tagjait a Kormány választja négy évre.

5/d. A Bíróságok

A Bíróságok szerepe is sajátos. Az autonóm közösségek bizonyos szerepet kaptak a bírói hatalom szervezetét illetően is. Az alkotmány 152. cikkelye értelmében az autonóm közösségen belül az igazságszolgáltatás csúcsszerve a Főtörvényszék (Tribunal Superior de Justicia), amely a Legfelsőbb Bíróság hatáskörének sérelme nélkül és összhangban a bírói szervezetről szóló törvény előírásaival működik. A Statútum előírja, hogy az autonóm közösség milyen feltételek között s formában vesz részt a területén kialakítandó bírói illetékességi körzetek megszervezésében.

A feladatai közé tartozik, hogy bírói ellenőrzést gyakoroljon az autonóm közösség kormánya és adminisztrációja felett.

A katalán statútum külön rendelkezik az igazságügyi szférát érintő jogkörökről:

- a területi szervek határozzák meg az igazságügyi szervek működésének területi kereteit;
- segítik a bíróóságok és a közjegyzői irodák szervezését és alapítását.

6. Humán erőforrások

Az autonóm közösségeknek saját személyi állományuk van, amit vagy az állam adott át számukra, vagy maguk alakítottak ki. A hivatalok és a személyzet átadása az állam részéről már az előautonómiák idején megkezdődött. A képzett szakemberek megtartása érdekében a katalán státútum választási jogot biztosított az átadott személyzetnek a közösségi és az állami közszolgálat között.

1984. augusztus 2-án törvényt fogadtak el a közszolgálat reformjáról, amely kimondta az állami és az autonóm közösségi közfunkció közötti teljes mobilitás elvét. A törvény lehetővé tette, hogy az autonóm közösségek szerződéses alkalmazottaikat funkcionáriusként integrálják be. Arra is lehetőséget kaptak, hogy saját közszolgálatukról maguk törvénykezzenek.

A közfeladatok formai struktúráját azokkal a testületekkel lehet leginkább definiálni, amelyeket a köztisztviselők alkotnak, azáltal, hogy munkahelyükön egyfajta osztályozás következtében csoportokba sorolják őket. Ők irányítják a katalán közigazgatást, a hivatalokat, az autonóm intézményeket és a társadalombiztosítás szervezeteit.

A személyek besorolása:

- Köztisztviselők: akik kinevezésük és elnevezésük értelmében, pályafutásukat alárendelik a közjónak és jognak beépülve a katalán közigazgatás szervezeteibe, és munkájukat a költségvetésből fizetik.
- „Esetleges” személyek: amely forma azokra vonatkozik, akiket az elnök vagy a tanácsosok neveznek ki nem állandó feladattal, bizalmi vagy tanácsadói munkakörbe.
- „Átmeneti” személyek: azok, akik elnevezésüknek megfelelően átmeneti jelleggel dolgoznak a közszolgálatban, s nem ez a fő tevékenységük.
- A munkaszemélyzet: akik elvégzik a közigazgatáshoz tartozó – általában a végrehajtással kapcsolatos – természetes munkákat.

7. Hatáskörmegosztás és együttműködés a központi és az autonóm kormányzat között

Az autonóm kormányzat és a központi kormányzat közötti hatásköri megosztást a spanyol alkotmány határozza meg lehetőségként, és a katalán státútum kodifikálja első jogként. A spanyol és a katalán alkotmányjog három önkormányzati hatáskört különböztet meg:

- Kizárólagos önkormányzati hatáskör,
- Átruházott és megosztott hatáskör,
- Végrehajtói hatáskör.

Létezik még egy negyedik – különleges – hatáskör, amely a közbiztonsági szervekről rendelkezik.

7/a. A kizárólagos hatáskör

A kizárólagos hatáskör értelmében a spanyol parlament és a központi kormány a decentralizálás jegyében lemondott bizonyos kompetenciákról az autonóm önkormányzat törvényhozása és végrehajtó hatalma javára.

Katalónia esetében ezek a következők:

- az önkormányzat intézményeinek szervezeti rendszere;
- katalán polgári jog;

- a katalán polgári jogból eredő perrendtartási és közigazgatási normák;
- kultúra irányítása;
- történelmi és műemlékek gondozása fenntartása és működtetése;
- levéltárak, könyvtárak, múzeumok fenntartása és működtetése;
- tudományos kutatás és az oktatásból a zeneoktatás;
- közigazgatás;
- területfejlesztés és városrendezés;
- erdőgazdálkodás és természetvédelem;
- közegészségügyi és járványügyi hatáskörök;
- idegenforgalom;
- közmunkák, amennyiben csupán Katalónia területét érintik;
- úthálózat-fejlesztés és -fenntartás, amennyiben csupán Katalónia területét érintik;
- közlekedés, kikötők és repülőterek;
- víziergia hasznosítása: termelőegységek, elosztás és energia-szállítás;
- halászat, amennyiben csak Katalónia vizeit érinti;
- kézművesség;
- gyógyszerárak működésének szabályozása; közbeszerzések;
- szövetkezetek;
- kereskedelmi, ipari és hajózási kamarák;
- szakmai kamarák;
- alapítványok és egyesületek;
- szociális gondozás;
- ifjúságpolitika;
- nőpolitika;
- kiskorúak gondozása;
- sport;
- reklámszabályozás, szórakoztató rendezvények, kaszinók, szerencsejátékok és fogadások; statisztika.

A kizárólagos hatáskörökkel kapcsolatban a katalán alaptörvény, a statútum leszögezi: „*Kizárólagos hatáskörei gyakorlásában a Generalitatot illeti a törvényhozás, a szabályozás és a végrehajtás, valamint az ellenőrzés joga*”.

7/b. Az átruházott és megosztott hatáskörök

Az átruházott és megosztott hatáskörök tekintetében az állam bizonyos saját hatásköreit delegálja, ideiglenesen átruházza az autonóm hatóságokra, illetve egyes hatásköröket közösen gyakorol velük.

Katalónia esetében ide tartoznak: a gazdasági kérdések, az oktatás, a rádió és televízió, az egészségügy és az igazságszolgáltatás.

A gazdaságot illetően, a katalán alaptörvény szerint, a spanyol állam általános gazdasági és monetáris politikáját tiszteletben tartva kell a Generalitatnak hatásköreit gyakorolnia a következő területeken:

- A katalán gazdaság tervezése.
- Ipari normák, amelyek nem lehetnek ellentétben a biztonsági, egészségügyi vagy honvédelmi szempontból hozott központi állami intézkedésekkel, rendelkezésekkel. Nem terjedhetnek ki az autonóm normatívák a bányajogra, a szénhidrogén- és nukleáris szektorra.

- A központi állami szervek által elrendelt ipari struktúra-átalakítás végrehajtása.
- Mezőgazdaság és állattenyésztés.
- Belkereskedelem és fogyasztóvédelem.
- Az autonóm önkormányzat saját állami szektorának irányítása.

Az igazságügy terén az autonóm kormány – meghatalmazottként – gyakorolhatja mindazokat a jogokat, amelyeket a bíróságokról szóló törvények a központi végrehajtó hatalomnak átadnak:

- A katalán Generalitat szabja meg a területén működő bíróságok területi illetékességét, illetve felel a bíróságok infrastruktúrájáért.
- A bíróságokról szóló törvény betartása mellett, az autonóm önkormányzatnak kezdeményezési joga van az illetékes szervek felé, hogy pályázat meghirdetését kérhesse a Katalóniában betöltetlen bírósági helyekkel kapcsolatban.
- Az állami törvények tiszteletben tartása mellett a Generalitat nevezi ki a Katalán Autonomia területén működő közjegyzőket, illetve a cégnyilvántartó hivatalok vezetőit.

A közoktatás területén a katalán kormány teljes hatáskörrel bír a közoktatás minden szintjén és formájában, amennyiben rendelkezései nem ütköznek a spanyol alkotmány 27. cikkelyébe, amely az oktatáshoz való alkotmányos jogot és az egyetemek autonómiáját rögzíti, valamint az e cikkelyből eredő törvényekbe. A Generalitat kompetenciája kiterjed új egyetemek alapítására is. Katalóniában jelenleg kilenc egyetem (8 állami és 1 magán) működik, összesen 185 000 hallgatóval.

Oktatási kérdésekben a spanyol állam fenntartja magának a jogot az egyetemi diplomák és címek elnyerésének, odaitélésének és equivalenciájának szabályozására.

A katalán közoktatásban 1 157 000 tanuló részesül és 42 000 pedagógus áll közalkalmazottként önkormányzati alkalmazásban.

A médiumokat illetően, a Generalitat parlamentje illetékes törvénykezni minden olyan esetben, amelyben az állam e tárgyban hozott jogszabályai nem sérülnek. Az autonóm önkormányzat gondoskodik egyben a sajtóval kapcsolatos állami jogszabályok végrehajtásáról is. A katalán kormánynak joga van saját rádiót, televíziót és nyomtatott sajtóterméket alapítani, fenntartani és szabályozni. Jelenleg két televíziója és négy rádióállomása van a katalán önkormányzatnak, és valamennyi katalán nyelven sugározza adását.

A közegészségüggyel kapcsolatos önkormányzati hatáskör lehetővé teszi a jogalkotást minden olyan téren, amelyet az állami jog az egészségügyi ellátás és a társadalombiztosítás terén nem szabályoz. A Generalitat hatásköre nem terjed ki az egészségügy finanszírozására és a gyógyszerellátással, forgalomba hozatallal kapcsolatos kérdésekre.

7/c. A végrehajtó hatáskör

A végrehajtó hatáskör – a spanyol alkotmány és a katalán alaptörvény szerint – azt jelenti, hogy a központi állami hatályos jogszabályok végrehajtásáért egyes területeken az önkormányzat a felelős. A főbb végrehajtói hatáskörök a következők: büntetés-végrehajtás; munkaügy; szellemi és iparjog; súlyok és mértékek; nemzetközi vásárok; állami tulajdonú múzeumok, levéltárak és könyvtárak; tengeri és légikikötők; az áru- és utasszállítás szabályozása; tengeri mentés; ipari hulladékok kezelése.

Az állam közbiztonsági szervei felett (csendőrség, országos rendőrség) az autonóm önkormányzatnak nincs hatásköre. E testületek irányítása kizárólagos jelleggel a központi végrehajtó hatalom kezében van. A madridi központi spanyol kormány helyi kép-

viselője minden autonóm tartományban, így Katalóniában is az ún. Delgado del Gobierno, akinek tisztsége kormány megbízottként vagy prefektusként fordítható magyarra. Szemben a Franco-éra mindenható helytartóival (Gobernador Civil), akiknek intézményes megszüntetését a katalán kormány harcolta ki 1997-ben, a Delgado del Gobierno csupán a csendőrség és a rendőrség tevékenységét hangolja össze az adott autonóm közösségben.

A csendőrség (Guardia Civil) feladatai közé tartozik országszerte az antiterrorista tevékenység, az államellenes bűncselekmények felderítése, a szárazföldi és a tengeri határőrizet, a vámrendészet, a lakott területeken kívüli közlekedés-rendészet, s ugyanitt a közbiztonság.

Az országos rendőrség (Policía Nacional) a köztörvényes bűncselekményeket üldözi, ellátja az idegenrendészeti teendőket és a légi határok őrzését.

A városi önkormányzatok felügyelete alá tartozó helyi vagy városi rendőrségek (Policía Local vagy Guardia Urbana) feladata lakott területen belüli közlekedés-rendészeti és közbiztonsági feladatok ellátása.

Ebbe a látszólag bonyolult rendszerbe illeszkedik bele az 1983-ban létrehozott katalán autonóm rendőrség, a Mossos d'Esquadra (a „Svadronos fiúk” név a XVIII. századi katalán rendőrség elnevezésére utal). Bár a spanyol alkotmány lehetővé teszi az autonóm kormányok részére saját rendfenntartó erő létrehozását, ezzel a joggal csupán a katalánok és a baszkok éltek eddig Spanyolországban. Miután a katalán kormány létrehozta saját rendőr-akadémiáját, körültekintően és fokozatosan kezdte meg kivezénylésüket. A Mossos d'Esquadra 2000 végéig valamennyi katalán megyében átveszi a spanyol rendőrség legtöbb feladatkörét.

8. A Katalán Autonóm Közösség finanszírozása

8/a. A katalán gazdaság

Katalónia területe 31 895 km², amely nagyságrendileg hasonló Belgiuméhoz vagy Hollandiáéhoz. Földrajzi elhelyezkedése miatt tranzitszeret játszik Európa és a többi spanyol régió között, Spanyolországon belül pedig kiemelkedő turisztikai célpont a Földközi-tenger menti sávja. Szegényes energiaforrásai és ásványianyag-ellátottsága ellenére Spanyolország bruttó nemzeti jövedelmének csaknem 20%-át (1999-ben 19,17%),⁹ aktív népességének pedig 16,6%-át adja – miközben területe mindössze az ország 6,4%-a. Az egy főre jutó GDP 1999-ben 2 584 000 peseta volt, ami a spanyol átlagot 23%-kal haladta meg.

Katalónia gazdaságának teljesítménye kiemelkedő Spanyolország gazdasági fejlődésében, és jelenleg is „híd” szerepet játszik Európa irányában.

A XIX. század elején a nagy mezőgazdasági hagyománnyal rendelkező Andalúzia és Extremadura voltak a legfejlettebb spanyol régiók. Katalónia egy főre jutó jövedelme a spanyol átlaggal egyezett meg. Már a XVIII. század végén túllépte a régió a tradicionális gazdálkodás kereteit, részben jelentős külpiaci nyitottságának köszönhetően. A mezőgazdaságban végbement változások, a termelékenység növekedése részben lehetővé tették a munkaerő áramlását az iparba, másrészt nagyobb keresletet jelentettek az ipari termékek iránt. A katalán iparosodás gerince a XIX. században a textilipar volt.

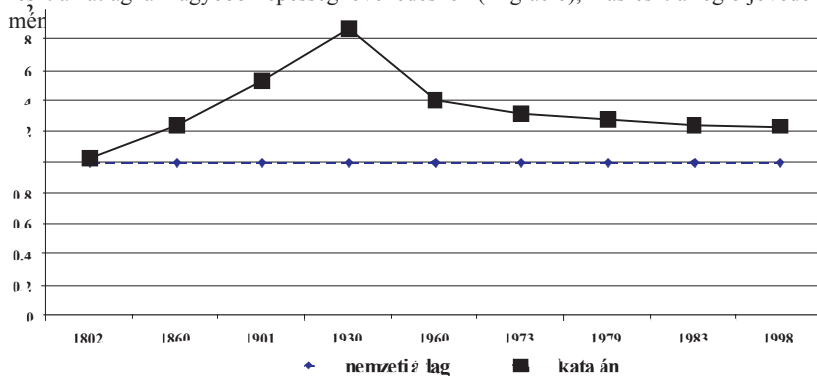
⁹ A számadatok forrása: Xifres de Catalunya 2000, Institut d'Estadística de Catalunya.

A múlt század folyamán gyorsabb fejlődést a nagyobb súlyú exporttal rendelkező régiók éltek meg, mint például Katalónia, Baszkföld vagy Valencia. Az 1800-as évek végén ez a dinamizmus több okból is lelassult, a spanyol textilipar a belső piacokon kifutotta magát, és az addig jelentős vámokkal védett ipar versenyképtelen volt a külföldön. A katalán mezőgazdaság fő pillérét jelentő szőlészetet pedig éppen ekkor sújtotta a filoxéra. Ennek ellenére az egy főre jutó jövedelem ekkor a spanyol átlag 153%-a, amely majd az 1930-as évek elejére éri el csúcspontját: 187%-ot, megelőzve ezzel az összes többi régiót, beleértve ebbe a központot, Madridot is. Ezt követően a különbség csökkent, amiben jelentős szerepet játszott a meginduló migrációs hullám is.

A Franco nevével fémjelzett diktatúra első két évtizedét gazdasági autarkia, befelé fordulás jellemzi. A problémák súlyossága és a kiútkeresés az 1959-es Gazdasági Stabilizációs Tervhez vezetett. A '60-as évek folyamán és a '70-es évek elején megélt konjunktúra a spanyol gazdaság szerkezetében mély átalakulást hozott. A mezőgazdaság súlya jelentősen csökkent, míg az ipar, majd a szolgáltató szektoré számottevően nőtt. Az ekkor tapasztalható dinamizmust több tényező is magyarázza: a munkaerő termelékenységének és magának a foglalkoztatásnak a javítása, valamint a jelentős technikai–technológiai fejlődés.

1955 és 1995 között a régiók termelési szerkezetében jelentős a konvergencia. A '90-es években Katalóniával nagyobb hasonlóságot Valencia, Kantábria, Baszkföld és Aragónia mutat. Ha csak az ipari termelés szerkezetét vizsgáljuk, akkor Madridé, Aragóniáé és Kantabriáé áll legközelebb a katalánhoz. Katalóniában az egy főre jutó GDP mindvégig a spanyol átlag felett helyezkedett el.

A tartományok egymáshoz viszonyított helyzetében 1955 után kettős változás ment végbe. Konvergencia alakult ki az egy főre jutó jövedelem tekintetében és divergencia a termelés volumenében. Az utóbbi ismeretében a közeledés a termelési tényezők nagyobb jövedelmű régiókba való áramlásának köszönhető. A katalán növekedés lelassulása egyrészt az átlagnál nagyobb népességnövekedésnek (migráció), másrészt a régió jövedel-



¹⁰ Forrás: Capitalización y crecimiento de la economía catalana 1955–1995, Fundación BBV, 1997. 18. p.

1. ábra. A katalán régió egy főre jutó jövedelmének eltérése a nemzeti átlagtól
(nemzeti átlag = 1)¹⁰

8/b. A katalán autonóm kormány gazdaságpolitikája

Spanyolországban – az Európai Unió számos más tagállamához hasonlóan – a hatalom átruházása két irányba történt meg, illetve történik folyamatosan:

- „felfelé”, az uniós intézmények,
- „lefelé”, az autonóm közösségek irányába.

A hatáskörök négy szint között oszlanak meg:

- európai uniós,
- állami,
- autonóm közösségi,
- és helyi szint.

Az optimális allokálást a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása eredményezheti.¹¹

Mind a spanyol alkotmány, mind a katalán autonómia státútum kettős célt jelöl ki a gazdaságpolitika feladatául:

- megteremteni és fenntartani az egységes gazdasági rendet a nemzeti piacgazdaság szempontjából;
- elősegíteni a feltételek megteremtését a szociális és gazdasági fejlődéshez, a foglalkoztatás növekedéséhez, a jövedelmek igazságosabb elosztásához.

A gazdaságban az állami beavatkozás két formáját különböztetik meg:

- szabályozás – az aktorok magatartásának orientálása;
- támogatás – az aktorok magatartásának módosítása.

A regionális gazdaságpolitikában ez utóbbi jelenik meg nagyobb súllyal, mivel a szabályozás főleg központi kompetencia.

A szabályozás lehet általános vagy ágazati. Az előbbi egyrészt a piac egységét biztosítja, másrészt a gazdaságpolitika összhangját. Az általános szabályozásban az állam kap nagyobb szerepet, és az autonóm közösségi kompetencia erősen korlátozott. A jogi keret biztosításának, a külkereskedelem szabályozásának és a monetáris rendszer fenntartásának bizonyos része az integráció előrehaladása folytán magasabb, felsőbb szintre került.

Hasonló a helyzet a monetáris politikával is. Az államháztartás szabályozása megmaradt állami szinten, míg a központi árszabályozás, intervenció és tervezés visszaszorítása és megszüntetése kívánatos. Az ágazati szabályozásban elvileg nagyobb regionális szerepvállalás lehetséges, a valóságban azonban a központi hatáskörök fenntartása miatt ez nem valósul meg.

A támogatás két formáját különböztetjük meg: ösztönzők és a közvetlen cselekvés. Az első csoportba – többek között – a szubvenciók, kölcsönök, pénzügyi ösztönzők, ipari terület biztosítása tartoznak. A hatáskörök elosztása és a költségvetési keret miatt azonban itt is korlátozott az autonóm közösségi gazdaságpolitika szerepe. A második csoportba tarto-

¹¹ A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása hivatalosan csak az Európai Unió tagállamainak viszonyára érvényes. Az erősebb európai régiók azt szeretnék elérni, hogy ez az elv őket is érintse.

zó eszközök használatában jelentős a Generalitat kompetenciája. Ide tartozik az infrastruktúra fejlesztése, kockázati tőke nyújtása, a technológiai transzfer elősegítése. A korábban már említett közvetlen és közvetett eszközökön túl, a katalán autonómia státútum elismeri a Generalitat jogát, hogy feladatai végrehajtása céljából saját érdekkörébe tartozó szervezeteket hozzon létre. A külgazdasági nyitottságot, a versenyképességet és a beruházásokat ösztönző szervezetekkel (pl.: COPCA, CIDEM) a későbbiekben foglalkozunk majd.

A spanyol alkotmány és a katalán autonómia-státútum kötelezi a közhatalmat gyakorlat, hogy a társadalmi és gazdasági fejlődés, a teljes foglalkoztatás, a modernizáció elősegítése érdekében és a regionális és személyi jövedelem igazságosabb elosztásához kedvező feltételeket biztosítson. A központi és a regionális ösztönzők lehetnek együttműködők és egyidejűek.

Az európai gazdasági integráció előrehaladtával a régiók közötti különbségek csökkentésének szükségessége elősegíti az aktívabb regionális politikát. Az uniós intézményekben azonban csak a központi adminisztráció képviselteti magát, így a regionális politikával kapcsolatban is az állam és az autonóm közösségek közötti kompetenciák elosztása csak e két fél érdekérvényesítési képességétől függ.

8/c. Katalónia Európában

A spanyol autonóm közösségek mindegyikéről elmondható, hogy az európai uniós átlagnál alacsonyabb egy főre jutó jövedelemmel rendelkeznek. Ugyanakkor az Unió legjelentősebb növekedést megélt régiói közé tartoznak. Ez a dinamizmus főleg a nyolcvanas évek második felére volt jellemző. A 16 legdinamikusabban fejlődő uniós régió közül 6 volt spanyol:

- Madrid
- Baleári-szigetek
- Aragónia
- Katalónia
- Extremadúra

A régiók közötti polarizáció azonban nem jelentősebb, mint a többi tagállamban: az egy főre jutó GDP közötti különbségek nem nagyobbak, mint az Európai Unió többi nagy területű országában.

A nemzeti szintű regionális politikák végrehajtásában kiemelkedő szerepe van a Régiók Közötti Kompenzációs Alapnak (Fondo de Compensación Interregional) és a regionális fejlődést biztosító társaságoknak (Sociedades de Desarrollo Regional). 1986 után érvényesülnek a közösségi szintű regionális politikák is.

Katalónia területét az 1999 végéig érvényes célkitűzések közül a 2. és az 5/b. érintette. Az előbbi az iparilag hanyatló, határ menti, míg az utóbbi a vidéki, szerkezeti átalakuláson átmenő NUTS 3-as egységeket érintette. Ezekkel a célkitűzésekkel kapcsolatos támogatások a Strukturális Alapokból származó forrásoknak mindössze 12–15%-át adták Spanyolország tekintetében. 1989–93 között a Katalóniát érintő regionális politika elsődleges célja a területi különbségek csökkentése és az életszínvonal konvergenciája volt. Ennek érdekében a versenyképesség növelésével igyekeztek növelni a régió vonzerejét a beruházások számára. Andreas P. Kyriacou és Oriol Roca i Sagalés számításai szerint¹² a fent említett időszak-

¹² Kyriacou, Andreas P. – Roca i Sagales, Oriol. *Avaluació ex-post de l'objectiu 2 dels fons estructurals europeus a Catalunya* in: *Nota d'Economia* núm. 60. 1998. 35–42. p.

ban támogatásként megkapott (1993-as árakon számított) 263 milliárd peseta – közvetett és közvetlen módon – 52 ezer munkahely teremtésével és 213 milliárd pesetának megfelelő érték teremtésében (főleg az infrastruktúrában) játszott szerepet. A támogatások volumene a következő időszakban jelentősen megnövekedett (csak 1997 és 1999 között majdnem elérte az 1989 és 1993 között mért szintet). 1997 és 1999 között 64 ezer új munkahely köszönhető Katalóniában a Strukturális Alapok által is támogatott programoknak. A 3. és 4. horizontális célkitűzések az egész országra vonatkoztak. Elosztásuk a központi kormány feladata volt. A területi projektekben a Generalitatnak is volt szerepe a kiválasztás és a koordinálás során. A közösségi regionális politika hatásait azonban nem szabad túlértékelni, hiszen az összeg csak nagyon kis részét adja a katalán gazdaság összsvolumenének.

Az európai egységes piac kialakítása erős versenyhelyzetet teremt, és feloldja a különbségeket a spanyol belső piac és a többi tagállam belső piaca között. A katalán gazdaságnak is szembeülnie kell az ezzel járó kihívásokkal, és ki kell használnia az ebben rejlő lehetőségeket. Az Unión belül a „Mediterrán Ívnek”, az olasz, a francia és a spanyol mediterrán partvidéknek fontos szerepe van a regionális fejlődésben. A spanyol tartományok közül Katalónia, Valencia és Murcia tartozik ehhez az egységhez. Érdemes e három tartományt együtt vizsgálni.

A „mediterrán tengelyhez” tartozó három autonóm közösség együtteséről elmondható, hogy a mezőgazdaság erősen külpiacon orientált, a szolgáltatások növekedésének jelentős része a turizmus dinamikus fejlődésének volt köszönhető, és hogy az ipari termelés összetettebb és diverzifikáltabb a spanyol átlaghoz viszonyítva. Az összterület 66 552 km², ami az ország területének 13,18%-a. Itt él az össznépesség 28%-a, ami 1955 és 1975 közötti periódusban az erős migrációnak köszönhetően 47%-kal nőtt. Spanyolország GDP-jének 32%-át megtermelő térség a nemzeti export 42%-át adja. A nemzeti szintű összehasonlításban az átlagnál nagyobb gazdasági növekedés, magasabb szintű fejlettség és jólét, illetve a nagyobb népsűrűség mellett kiemelkedő a nagyobb városok hierarchikus, az egész régió fejlődését meghatározó szerepe és koncentrációja. Említésre méltó a három régió „híd” funkciója más uniós tagállamok és Spanyolország többi része között. A kereskedelmi árucserében az Ebro-menti tartományokkal (Navarra, La Rioja, Aragónia) és az Andalúziával való kapcsolatok a legjelentősebbek.

A térség komparatív előnye a munkaerő-intenzív szektorokban csökken, és ezzel párhuzamosan növekszik a tőkeintenzív ágazatok jelentősége és az iparágon belüli kereskedelem szerepe.

A katalán külkereskedelemben mind az import, mind az export erősen növekszik, habár az előbbi nagyobb dinamizmussal. Katalónia fejlettségi színvonala, az ipari szerkezet érettsége és diverzifikáltsága és a jól kiépített intézményi háttér magyarázatul szolgálhat, hogy miért irányul a tartományba a Spanyolországba jövő közvetlen külföldi tőkebefektetés több mint 25%-a. A többi spanyol tartománnyal folytatott kereskedelem mérlege folyamatos többletet mutat. A külfölddel folytatott árucseré deficitese, azonban a szolgáltatás-csere már itt is többletet produkál. A katalán exportban jelentős a gépjármű-, a konfekció-, a vegyi- és a gyógyszeripar. Az importban a mezőgazdasági termékek, a nyersanyagok és az energiahordozók szerepelnek nagyobb súllyal.

Elmondható, hogy az uniós és a spanyol átlaghoz viszonyítva Katalóniában a népsűrűség jóval nagyobb. A foglalkoztatás ágazatok szerinti megoszlásában az ipar részesedése jelentősebb, a mezőgazdaságé ennél jóval kisebb. Az egy főre jutó jövedelem pedig az uniós és a spanyol átlag között helyezkedik el.

8/d. A katalán gazdaság a közösségi csatlakozás után

Spanyolország integrációs csatlakozása utáni 10 évben a GDP éves növekedése 3,17% volt, míg az uniós átlag 2,23% volt ugyanebben az időszakban. Azonban az 1991 és 1993 között lejátszódó krízis is erősebben érezte hatását Katalóniában. Ez a jelentősebb kilengés a spanyol gazdaságban az európai uniós átlaghoz viszonyítva a korábbi időszakban is megfigyelhető volt.

Az 1986-os belépés után a spanyol régiók közül nagyobb növekedést a mediterrán tartományok (köztük Katalónia 3,2%-kal) értek el. Katalónia a nyolcvanas évek második felében nagyobb dinamizmussal bír (4,82%), majd a recesszió három évében a növekedés üteme évi 1,56% volt.

A népesség növekedése az uniós átlagban 0,36%, ez a mutató mind Spanyolország egészében, mind Katalóniában jóval kisebb: 0,2% és 0,14% az előbbi sorrendben. A termelés nagyobb növekedése Katalóniában (3,05%) valamivel felülmúlja mind a spanyol (2,96%), mind az uniós (1,86%) átlagot. Az előző két adatból következik, hogy a katalán egy főre jutó bruttó nemzeti (regionális) termék nagyobb ütemben növekedett, és 8 százalékponttal csökkentette különbségét Európához képest az 1985 és 1995 közötti időszakban.

A spanyol gazdaság krónikus problémája a magas munkanélküliség és a képtelenség a nettó munkahelyteremtésre. A foglalkoztatás növekedése Katalóniában – hasonlóan más mediterrán tartományokhoz – felülmúlta a nemzeti és az uniós átlagot. A munkahelyteremtésre való képesség különbségeit a nagyobb munkaerő-termelékenység is magyarázza.

A spanyol gazdaság részeként – a katalán gazdaság szerkezete is jelentős változáson ment keresztül. A mezőgazdaság rovására először az ipar, majd az előző kettő rovására a szolgáltató szektor részesedése növekedett. A többi spanyol régióhoz viszonyított tradicionális helyzetelőny a XX. század végére jelentősen csökkent, ami részben a már többször említett migrációs hatásnak is betudható. Ennek ellenére mind a mai napig Katalónia a spanyol autonóm közösségek élcsoportjába tartozik a Baleári-szigetekkel és Madriddal egyetemben az egy főre jutó jövedelmet figyelembe véve, ami az európai uniós átlag körül van vásárlóerő paritáson számolva.

Az Európai Monetáris Unió tagságnak megvannak a következményei Katalónia számára is. A tagság következtében növekszik a verseny, és ezzel párhuzamosan a piaci átláthatóság is. Az egyes régiók jövője tehát attól függ, hogyan tudnak eljutni saját termékeikkel az uniós 300 milliós piachoz, s hogyan tudnak élni az így adódó új lehetőségekkel. A Mundell által vizsgált¹³ optimális valutaövezetben fontos az aszimmetrikus sokkok kezelésének képessége. Az okok három összetevőre bonthatók: az európaire, a nemzeti-re és a regionálisra. A spanyol autonóm közösségek közül Katalónia esetében az európai komponens a legfontosabb a régió jövedelmének változásában. Az EMU és a hozzá vezető út az egész ország számára kedvező makrofeltételeket teremtett az alacsony inflációval, a nagyobb stabilitással és az alacsony reálkamatlábakkal. Az aszimmetrikus sokkok kezelésénél azonban fontossá válnak a régióközi transzferek és a munkaerő mobilitása. Az előbbi elsősorban nemzeti szinten valósul meg, az utóbbi pedig még ezen a szinten sem.

¹³ Robert Mundell és Robert McKinnon a '60-as évek elején rakták le az optimális valutaövezet elméletének alapjait.

A spanyol munkaerőpiac évtizedek óta tartó szerkezeti problémáit és merevségét tükrözi a magas munkanélküliségi ráta. Az intézményi tényezőket az állam határozza meg, s a bérszintet meghatározó kollektív szerződések is állami/ágazati szinten kötöttek. A tőke szabad áramlásával és a nemzetközi verseny növekedésével a katalán gazdaság sérülékenyebbé vált a túlszabályozott spanyol rendszerben. Ezért – a szociális járulékok csökkentésének versenyét elkerülendő – a kutatás-fejlesztésben, az emberi tőke és az infrastruktúra fejlesztésében látják a megoldást. Ezt egészítik ki még a kollektív szerződések területi decentralizációjának szükségességével.

Mivel a katalán piac nyitottabb és integráltabb az európaiba, korábban az árfolyammozgások is jobban érintették, mint általában a spanyol régiókat. Az EMU jótékony hatása ezen a téren vitathatatlan. Ehhez járult még hozzá egy pozitív elem: a katalán termelés szerkezetének diverzifikáltsága. A piacok összekapcsolódása specializációhoz vezet, ami becslések szerint a katalán feldolgozóipar 20%-át fogja érinteni fűzők és felvásárlások formájában, amelyek elsősorban a vegyipart, az élelmiszeripart és a szállítóeszközöket gyártó ágazatot érinti.

A területi egyenlőtlenségek csökkentését elősegítő fiskális politika nemzeti szinten maradt, tehát a központi kormány irányításában. Az európai költségvetési hozzájárulás nemzeti szinten történik, ami valójában azt jelenti, hogy ezt az adott ország gazdagabb régiói finanszírozzák. Ez a felállás kedvezőtlen a Katalán Autonóm Közösség számára, s ezért a „szegényebb országok gazdagabb régiói” a fiskális rendszer reformját és harmonizációját sürgetik, hogy a területi szolidaritás valóban régióközi legyen.

9. Katalónia a nemzetközi kapcsolatokban

9/a. Katalónia külső orientáltságának okai

Nem véletlen, hogy a regionalizmust és a régiók nemzetközi aktivitását vizsgáló tanulmányok Spanyolország esetében, szinte kivétel nélkül a katalán példát emelik ki. Ez ugyanis az az autonóm tartomány, ahol leginkább és legintenzívebben bontakozik ki a kültevékenység. Az alkotmányban rögzített módon a külpolitika és a külkapcsolatok szigorúan véve a központi állam jogkörébe tartoznak és így az autonómiák külső kapcsolatai a spanyol állam függvényei – bizonyos realitások nem hagyhatók figyelmen kívül. Az egyes autonóm közösségek külső függősége (ami főleg külpiaci függőséget jelent) nem azonos mértékű, így regionális aszimmetria figyelhető meg ezen a téren az aktivitásban. A statisztikai adatok is ezt támasztják alá: Katalónia Spanyolország területének 6,4%-a, népességének 15,56%-a, GDP-jének viszont csaknem 20%-át adja, külkereskedelméből pedig még ennél is nagyobb mértékben részesül. Az export 27%-a, míg az import 29,4%-a származik Katalóniából.

A katalán terület hagyományosan ipari régió, az ehhez tartozó jelentős külkapcsolatokkal. A diverzifikált ipari szerkezet a Spanyolországba áramló külföldi működőtőke jelentős részét vonzza: a beáramló tőke mintegy 26-27%-át.

Katalóniának kettős célja van a nemzetközi kapcsolatok erősítésével. Egyrészt a nemzeti identitás védelme és a különbözőség hangsúlyozása a többi spanyol régiótól. Másrészt a saját gazdasági érdekeinek az előmozdítása. Az első célkitűzés megvalósítása során mindig leszögezik a spanyol alkotmány tiszteletben tartását – hiszen ha a tárgyaló fél egy állam, akkor ez szükséges –, de ezzel párhuzamosan saját nemzetközi teret próbálnak megnyerni. Ilyenkor a központi államot illetően több kritika is elhangzik a Generalitat részéről: képtelen megvédeni bizonyos autonóm érdekeket, a regionális aszimmetria nem

tükröződik az egységes, állami képviselő esetén, és fékezni próbálja az autonómiák külső kezdeményezéseit. A második célkitűzés esetében a nemzetközi tevékenység szükség-szerűség a nagy külgazdasági nyitottsággal rendelkező Katalónia számára. A kölcsönös függőség rendszerében igen fontos a gazdaság modernizációja és általa a nemzetközi versenyképesség megőrzése, illetve javítása. Ennek érdekében intenzív promóciós tevékenységet folytatnak, amiről a későbbiek során bővebben is lesz szó. Céljuk ezzel a katalán gazdaság kompetitív előnyeinek megismertetése, mint az ipari szerkezet rugalmas-sága, alkalmazkodóképessége a változó piaci szükségletekhez, a magántőke szerepe és súlya. Az európai uniós kapcsolatok ebben az esetben is privilegizáltak. Ez értelemszerűen következik az egységes piacból és a kereskedelmi és egyéb együttműködési kapcsola-tok túlsúlyából. A régiók Európája gondolatot éppen ezért ideális keretnek tekintik, ahol az állam nem kellő hatékonyságát ellensúlyozhatja nagyobb saját szerepvállalásuk.

9/b. A Generalitat kültevékenysége

Az Elnöki Hivatal felelős Katalónia hivatalos kültevékenységéért. Az 1992/190-es dek-rétum létrehozta ezen belül a Külügyi Hivatalt. Tevékenysége általános és átfogó. Itt ha-tározzák meg a főbb irányvonalakat, és ez a szerv a keretkapcsolatok kezdeményezője. Az ágazati tevékenységekből származó kültevékenység viszont az egyes szakminisztéri-umok feladata.

Az Elnöki Hivatal tehát koordinál és irányítja az intézményesülés folyamatát. 1980-tól a kormányközi kapcsolatok államtitkára volt felelős ezekért a feladatokért, majd 1984-ben megalakult a Külkapcsolatok Általános Igazgatósága, ami szervezte és koordinálta a reprezentációt, és jelenleg is működik a kormányzati és intézményközi kapcsolatokkal foglalkozó minisztériumon belül. 1990-től a Külkapcsolatok Kabinetje foglalkozott a vo-lumenében és intenzitásában is megnövekedett kapcsolatokkal, majd 1992-ben létrehoz-ták a már említett Külügyi Hivatalt, amit 1994-ben újjászerveztek, és elkülönítették ben-ne az EU-s és az EU-n kívüli ügyekkel foglalkozó részleget.

9/c. Egyéb szervezetek a külkapcsolatok koordinálására

A következőkben felsorolásra kerülő szervezetek részben magán-, részben közjelleűek, attól függően, hogy alapításukkor mennyire volt erőteljes az ellenállás a központi kor-mány részéről.

Az európai kapcsolatok szempontjából a legfontosabb az 1982-ben alapított Patronat Català pro Európa. Közkonzorcium formában jött létre, alapítói a Generalitat, a gazdasá-gi és pénzügyi élet szereplői (kereskedelmi kamarák és takarékpénztárak), egyetemek és a helyi önkormányzatok voltak. Feladata a katalán társadalom informálása és képzésének elősegítése az európai uniós területen és témákban. Ugyanakkor lobby tevékenységet folytat 1986 óta Brüsszelben, ahol saját irodát tart fenn.¹⁴ Információt gyűjt és továbbít az Európai Unió és a Generalitat, illetve a katalán társadalom között. Három szekciója van: tudományos; parlamenti; társadalmi–gazdasági.

¹⁴ A többi spanyol autonóm közösség is rendelkezik ma már ilyen képviselői irodával

¹⁵ A kormány akkor fordult az Alkotmánybírósághoz, amikor a baszk kormány saját irodájaként hozta létre Brüsszelben a képviselőtet. Az 1994/165-ös határozat azonban nem találta ezt alkotmányellenesnek.

Fontos feladata kurzusok és szemináriumok szervezése, illetve a kutatás-fejlesztési programok diffúziójának elősegítése. Brüsszelben az EU intézményein kívül kapcsolatot tart fenn más regionális képviselőkkel, az együttműködés és közös programok megvalósítása érdekében. A központi kormány – saját kompetenciájának feltétele miatt – ellenezte a brüsszeli irodák létrehozását.¹⁵ Szerepük azonban folyton erősödik, és újabb és újabb feladatokat vállalnak fel. Így például már nemcsak a Bizottság, hanem a Tanács és a Parlament számára is konzultációs tevékenységet végeznek.

A következő szervezet az 1985-ben alapított CIDEM (Centre d'Informació i Assessorament Empresarial), aminek elsődleges feladata a külföldi működőtőke vonzása. Ezért a katalán vállalatok fejlődését és versenyképességének javítását támogatja. Szervezetileg az Ipari, Kereskedelmi és Turisztikai Minisztériumhoz tartozik. Konkrét feladatai a katalán cégeket érintő információ terjesztése, pénzügyi eszközök és technikák megismertetése, a technológiai innováció elősegítése, külföldi vállalatok letelepedésének és konszolidációjának támogatása, a kooperáció és az újrabefektetés támogatása, a kis- és középvállalatok informálása, a területi egyenlőtlenségek csökkentése, minőségellenőrzés a Katalán Minőségellenőrző Központon keresztül, és átfogó tanulmányok és elemzések készítése.

Időrendben a kereskedelmet támogató COPCA (Consorti de Promoció Comercial de Catalunya) alapítása következett 1987-ben. Ez egyrészt a kereskedelmet támogató információs-koordinációs szervezet, másrészt a katalán vállalatok nemzetközisítését készíti elő. Ugyanúgy az Ipari, Kereskedelmi és Turisztikai Minisztériumhoz tartozik, mint a CIDEM. Célkitűzései között szerepel az export növelése s a nemzetközi piacokon való jelenlét emelése, valamint a külföldi jelenlét megszilárdítása Katalóniában. 1998-ban már 33 irodája volt a világ nagyobb városaiban, közöttük 1991-től Budapesten is. Létrehozásuk konfliktushelyzetet idézett elő a központi hatalommal, hiszen az a katalán kereskedelmi érdek promócióján keresztül az össz-spanyol érdek veszélyeztetését látta benne.

A COPCA infrastrukturális hálózatát is kihasználva működik a szintén a nyolcvanas évek végén létrehozott Katalán Turisztikai Promóciós Konzorcium. A turizmus Spanyolországban általában, Katalóniában pedig különösen nagy részesedéssel bír a gazdaságban, s ez a promóciós tevékenység ezért is nagyon fontos.¹⁶

10. Az aktuális katalán kül- és belpolitika

Az 1999 júliusában megtartott spanyolországi helyhatósági választások a Katalóniában kormányzó Konvergencia és Unió (CiU) némi visszaesését és a szocialisták kismértékű előretörését hozták, míg az ugyanazon év októberében lezajlott katalán autonómia-választások megerősítették a kormányon lévő liberális–kereszténydemokrata koalíció pozícióját.

Az 1999 novemberében megalakult új parlament immár hatodik alkalommal Jordi Pujol elnököt választotta a katalán autonóm szervezet legfőbb szerve, a Generalitat élére. A 19 éve megszakítás nélkül kormányzó Pujol két pártból – a liberális Demokratikus Konvergenciából és a kereszténydemokrata Demokratikus Unióból – álló tömörülése minimális, négy mandátumos többséggel nyert a szocialista Pasqual Maragall előtt.

¹⁶ Spanyolországban belül a szállodai férőhelyek számát illetően 20, a kemping-férőhelyekből pedig csaknem 40%-os a katalán részesedés. A Spanyolországba látogatók 27%-a megy Katalóniába.

A 135 fős katalán parlamentben így Pujolnak 56, Maragallnak 52, a Partido Populárnak 12, a mérsékelt függetlenségpárti Katalán Köztársasági Baloldalnak (ERC) szintén 12 és a markánsan baloldali Kezdeményezés Katalóniáért-Zöldeknek (IC-Verds) 3 képviselője van.

Az autonómia-választások lezajlása után Pujol jelentősen átalakította kabinetjét, amelynek tagjai 50%-ban kicserélődtek. A korábban is kormánytag Artur Mas gazdasági miniszter és Josep Duran i Lleida, a Katalán Demokratikus Unió (UDC) elnöke csúcsmiszterré történt kinevezésével együtt megkezdődött a negyedik négyéves elnöki periódusának lejártával valószínűleg visszavonuló Jordi Pujol utódlásának előkészítése is. Katalán részről ekkor – 1999 második felében – úgy vélték, hogy a 2000. márciusi általános választások eredményétől függetlenül – akár a Néppárt (PP), akár a szocialisták (PSOE) nyeri a választásokat – a katalán képviselőcsoport támogatására mindkettőjüknek szüksége lesz majd. Ez a helyzet pedig megteremti ismét majd a lehetőséget – 1993 és 1996 után – arra, hogy katalán részről sikerrel küzdjenek önállóságuk és politikai mozgásterük további bővítése érdekében.

A 2000. március 12-i spanyolországi általános választások azonban alapjaiban változtatták meg azt a spanyol belpolitikai képletet, amely szerint a néppárti kormány hatalmon maradása a madridi parlament katalán képviselőcsoportjának a támogatásától függ, amelynek fejében a katalánok számos politikai és gazdasági követelést támaszthattak a központi kormánnyal szemben.

A José María Aznar vezette spanyol Néppárt elsőprő győzelme nyomán kialakult néppárti többség arra kényszeríti Pujolt és követőit, hogy átmenetileg lemondjanak a katalán alaptörvény módosítására, illetőleg a teljes körű gazdasági önállóság elérésére vonatkozó törekvéseikről.

Jordi Pujol elnök politikai súlya lehetővé tette, hogy Katalónia saját képviselője jusson a spanyol delegációkon belül az Európai Unió minden olyan bizottságában, ahol az őket érintő regionális témák szerepelnek. A katalán kormányzat, a Generalitat az elmúlt időszakban jelentős nyomást gyakorolt a központi kormányzatra, hogy a spanyol állandó EU-képviselők mellett vagy azon belül mindenütt jelen legyenek az autonómia képviselői.

A katalán külkapcsolatok motorja jelenleg is az elnök, Jordi Pujol egyszemélyes diplomáciája, akinek személyes jó viszonya, illetve barátsága a kontinens vezető politikusaival meghatározó Katalónia külkapcsolataira. A nemrégiben Magyarországon járt katalán elnök – aki több alkalommal is elismerően nyilatkozott a magyar szomszédsági és kisebbségi politikáról – arra hívta fel a figyelmet, hogy a spanyolországi autonóm politika keretein belül működő, de mindenképpen egyedi utat járó katalán autonóm politika sikeresen átültethető lenne a térségünk egyes kisebbségi közösségei számára. Elsősorban a szlovákiai magyarság geopolitikai és politikai helyzetét vélte megfelelőnek a katalán modell esetleges átvételére.