



Magyar
Természetvédők
Szövetsége
Föld Barátai Magyarország

Strukturális alapok és partnerség

Civil kutatás Közép és Kelet-Európában



Strukturális alapok és partnerség

*Civil kutatás
Közép és
Kelet-Európában*

Szerkesztette

Oriniakova, Pavla, PhD
Dönsz Teodóra

Kiadja

Magyar Természetvédők
Szövetsége és SFteam
for Sustainable Future

SZERZŐK Bokova, Milena (BlueLink, Bulgária), Dönsz Teodóra, Farkas István, Fazekas László, (MTvSz), Hajdu Zoltán (Fókusz Öko Központ), Haken, Roman (CpKP, Csehország), Havlicek, Roman (Föld Barátai – CEPA, Szlovákia), Iliev, Iliyan (PECSO, Bulgária), Kalinka, Przemek (Polish Green Net, Lengyelország), Marek, Ondrej (CpKP, Csehország), Molnárné Hegymegi Krisztina (Humán Integra Alapítvány), Oriniakova, Pavla (CpKP, Csehország), Ozola, Alda (Green Liberty, Lettország), Todorova, Doroteya (BlueLink, Bulgária)



A kutatást és a kiadvány megjelenését az International Visegrad Fund, a Charles Stewart Mott Alapítvány, a Nemzeti Civil Alapprogram és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatta.

	Tartalom	1
	Előszó	2
	Módszertan	3
	Bevezetés	4
	Rövidítésjegyzék	5
I.	Nemzetközi kutatási eredmények	6
I.1.	Partnerség a programozási dokumentumok (2007-2013) készítésében	6
I.1.1	Non-profit szektor	6
I.1.2	Civil szervezetek bevonása a közzsférával való partnerségbe	7
I.1.3	Információhoz való hozzáférés	7
I.1.4	A programozási folyamat kihívásai	8
I.1.5	A partnerségi tervek hiánya	8
I.1.6	Civil szervezetek közvetlen bevonása a programterv előkészítésébe	9
I.1.7	A civil részvétel specifikus problémái	12
I.2.	A civil szervezetek bevonása az OP-k monitoringjába és értékelésébe (2007-2013)	13
I.2.1	Civil képviselők a monitoring bizottságokban	14
I.2.2	A civilek szerepe az értékelésben	16
I.3.	A civilek előkészítésben, monitoringban, megvalósításban való részvételének szűk keresztmetszete	16
I.4.	A civil szervezetek mint támogatott projektgazdák	16
I.4.1.	A megvalósítás szűk keresztmetszete	17
I.4.2.	Példák a civil szervezetek problémáinak megvalósítására	19
I.5.	Javaslatok az NGO-k és az állami szervek közötti partnerség megerősítésére	22
II.	Magyarországi tapasztalatok	23
II.1.	Bevezető	23
II.2.	Előfeltevés	23
II.3.	Módszertan	24
II.4.	Definíciós kérdések	24
II.5.	A partnerség megjelenése a Strukturális Alapok felhasználásának tervezésében	25
II.5.1.	Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006)	25
II.5.2.	Országos Fejlesztéspolitikai Koncepció (OFK)	27
II.5.3.	Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT 2007-2013)	29
II.5.4.	Operatív Programok (OP)	29
II.5.5.	Akciótervek (AT)	32
II.5.6.	Eredmények	34
II.6.	Monitoring Bizottságok (MB)	34
II.7.	A civilek hozzáférése a Strukturális Alapokhoz	37
II.8.	Összegzés	39
	Az SFteamről	42
	A Magyar Természetvédők Szövetségéről	44

Előszó

JELEN KIADVÁNY – CIVILEK ÉS DÖNTÉSHOZÓK CIVIL SZERVEZETEK ÁLTAL ÖSSZEGYŰJTÖTT TAPASZTALATAI ALAPJÁN – VIZSGÁLJA, HOGY A KÖZÉP ÉS KELET-EURÓPAI CIVIL SZERVEZETEKNEK MENNYIRE VAN, ILL. VOLT LEHETŐSÉGÜK RÉSZT VENNI AZ EURÓPAI UNIÓ 2007-2013-RA VONATKOZÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁNAK TERVEZÉSÉBEN ÉS VÉGREHAJTÁSÁBAN.

A kiadvány alapját a bolgár, cseh, holland, lengyel, lett, magyar, romániai, szlovák civil szervezeteket tömörítő SFteam for Sustainable Future tagjai által 2008 végén elvégzett kutatás képezi. A magyar kiadás a Pavla Oriniakova (Közösségszervező Központ, Csehország) által szerkesztett, Structural Funds and Partnership címen megjelent, angol nyelvű kiadvány tömörített változata, azonban a magyar helyzetet ismertető tanulmányt teljes terjedelmében tartalmazza.

A jelen tanulmányban ismertetett kutatás előzménye, hogy a regionális politika 2004-2006-os időszakára vonatkozó programozást és monitoringot 2004-ben már vizsgálta az SFteam a partnerség szempontjából, és ennek eredményeit megjelenítette a Partnerships for Sustainable Development? c. angol és „A strukturális alapok és a fenntarthatóság” c. magyar nyelvű kiadványban.

Az SFteam célja elősegíteni, hogy az Európai Unió strukturális és Kohéziós Alapjainak felhasználása a fenntarthatóságot szolgálja. Hiszünk abban, hogy ez csak a közérdeket szolgáló civil szervezetek döntéshozatalban való érdemi részvétele, azaz érdemi partnerség mentén lehetséges.

A strukturális alapok tervezésére, felhasználására és monitoringjára vonatkozó, a közigazgatás és a civil szervezetek közötti partnerség Közép és Kelet-Európában viszonylag rövid múltra tekint vissza, politikai támogatottsága általában alacsony, és megvalósítása mindkét fél számára tanulási folyamat. A kutatás célja a jó gyakorlatok és a kritikus pontok felmutatása volt. Vizsgáltuk a partnerségek kialakulását, a civil szervezetek azokban betöltött szerepét.

Reméljük, hogy a tanulmányban megfogalmazott helyzetleírás és javaslatok az egyeztetésekben érintett minden fél számára segítséget nyújtanak országainkban a partnerség uniós elvének minél teljesebb, érdemi érvényesítéséhez.

Dönsz Teodóra

regionális politika csoportvezető

Magyar Természetvédők Szövetsége

Módszertan

A kutatást az SFteam közép és kelet-európai tagszervezetei végezték Bulgáriában, Csehországban, Lengyelországban, Lettországon, Magyarországon és Romániában. A kutatást a cseh tagszervezet, a Közösségszervező Központ (CpKP) koordinálta.

Első lépésként az SFteam kidolgozta a kutatás tematikáját és módszertanát. Alapvetően két célcsoportot különböztettünk meg, akiktől információt gyűjtöttünk a kutatás keretében: az EU-s források monitoringjában részt vevő civil szervezeteket és az EU-s forrásokért felelős intézményrendszer döntéshozóit.

Az adatgyűjtéshez célcsoport-specifikus kérdőíveket dolgoztunk ki, amelyek három nagy témakört jártak körül:

- *partnerség a programozásban, tervezésben;*
- *partnerség a monitoringban;*
- *civil szervezetek mint az uniós támogatások kedvezményezettjei.*

A kérdőívekre részben mélyinterjú formájában, részben írásos úton gyűjtöttek válaszokat az SFteam tagjai, megbízottai. Az interjúalanyok kiválasztásánál nem a reprezentativitásra törekedtünk, hanem mind a kormányzati, mind a civil oldalon a folyamatok 10-10 kulcsszereplőjét kérdeztük meg. Vélelmeztük ugyanis, hogy ezek a szereplők rálátnak az egyeztetési, részvételi folyamatokra, és meg tudják ítélni a civil szektor részvételének vagy passzivitásának mértékét és okait is. Ettől eltekintve néhány országban (Bulgária, Csehország, Románia) a kutatás vezetői mintegy 300 civil szervezetnek is kiküldték a kérdőívet, azonban a visszaküldési arány igen alacsony, csupán 10 % volt.

A kérdőívek és interjúk feldolgozását követően, az eredmények alapján összegzést készítettünk, amely mintaértékű és problémás példákkal alátámasztva, megalapozza következtetéseinket, ajánlásainkat.

Bevezetés

A partnerség követelménye több forrásból eredeztethető. Az Európai Unió strukturális és Kohéziós Alapjai vonatkozásában a regionális / kohéziós politikát szabályozó uniós rendeletek (1260/1999/EK és 1083/2006/EK) és az Európai Bizottságnak a Közügyek európai kontrolljáról szóló fehér könyve (2001) a mérvadóak. Ezek értelmében a partnerségnek

- az EU intézményei és a tagállamok,
- a tagállamok nemzeti, regionális és helyi intézményei és hatóságai;
- a tagállami intézmények és hatóságok, valamint a tágabb civil társadalom
- között kell érvényesülnie olyan módon, hogy az
- kétirányú kommunikációban és együttműködésben nyilvánuljon meg
- az európai uniós politikák végrehajtásán túlmenően azok kialakítása és monitoringja során is.

Ezáltal ún. megosztott szabályozási rendszer jött létre a kohéziós (korábbi elnevezése szerint strukturális vagy regionális) politika terén, de ennek a többszintű döntéshozatali, hatósági intézményrendszernek a különböző szinteken működő szereplői tagországonként más és más kompetenciákkal rendelkeznek, így a részvétel foka is eltérő.

Noha a partnerség elvének érvényesítését a '80-as évek végétől szorgalmazta az EU, a koncepciója Közép és Kelet-Európa számára mindmáig új. Itt a partnerség érvényesítése a következő szinteken jelent meg:

1. Elsőként az előcsatlakozási alapokból finanszírozott projektekben kezdték alkalmazni, az EU korábbi 15 tagországánál 15 évvel később.
 2. Az EU-hoz 2004-ben csatlakozott országoknak 2002-2003 között kellett először alkalmazniuk a partnerség elvét a strukturális politika tervezése, programozása (így a 2004-2006-ra vonatkozó első Nemzeti Fejlesztési Terv és operatív programjai kidolgozása) során.
- Az ezen tervek keretében készített projektek bírálatában is előnyt jelentett az együttműködésre, partnerségre alapuló tervezés, kivitelezés.

Ezzel párhuzamosan a Tervek és operatív programjaink monitoringjában is – tagországonként eltérő mértékben – bevontak civil szervezeteket, társadalmi partnereket.

Ezt az időszakot elemezte a partnerség érvényesülése szempontjából az SFteam 2004-ben „Partnerships for Sustainable Development?” címmel megjelent kiadványában.

Ez az időszak tanulási folyamat volt a tagországok és intézményeik, valamint minden civil, társadalmi szereplő számára, és erre az EU is tekintettel volt.

3. A következő időszakban azonban már felnőttként kezeli az EU az új tagállamokat, ezért az elnéző, segítő szerepről felügyelő, számonkérő szerepre váltott az EU.

A 2007-2013 időszakra jellemző a partnerség minél teljesebb megvalósítására irányuló szándék, azonban a gyakorlat eléggé változatos. Az, hogy a partnerség mennyire hatékony és érdemi, nagyban függ az érintett felek – így egyaránt a kormányzat, az intézményrendszer és a partnerek, köztük a civil szervezetek – hozzáállásától és felkészültségétől, kapacitásától.

A partnerség érvényesítése ebben az időszakban is több vonatkozásban szükséges és vizsgálható: a programozástól, tervezéstől kezdve a programok végrehajtásán, értékelésén, monitoringján át a pályázati kiírások kialakításáig és a pályázói szerep betöltéséig.

Rövidítésjegyzék

IH	irányító hatóság
KKE	Közép és Kelet-Európa
KSZ	közreműködő szervezet
MB	monitoring bizottság
NFT	Nemzeti Fejlesztési Terv
NGO	non-governmental organization (civil szervezet)
NSRK	Nemzeti Stratégiai Referenciakeret
OP	operatív program

I. Nemzetközi kutatási eredmények

I.1. *Partnerség a programozási dokumentumok (2007-2013) készítésében*

A közsféra és a civilek közötti partnerséget vizsgáltuk kelet és közép-kelet európai országokban (Bulgária, Csehország, Magyarország, Lettország, Hollandia, Lengyelország, Románia és Szlovákia), ahol a civil tevékenység aktív, régóta megszilárdult, illetve az utóbbi idők politikai és gazdasági változásainak hatására meg is erősödtek.

I.1.1. *Non-profit szektor*

A civil szervezetek ügyét az EU a tagállamok hatáskörébe utalja, így azok szabályozása és helyzete országonként különböző. Ezeket a különbözőségeket az EU is elismeri, és a civil szervezeteket „NGO” (non-governmental organization) elnevezés alatt kezeli. Az Európai Bizottság által kiadott Fehér Könyvben (White book on European Governance) a civil szervezet megnevezés a következőket tartalmazza: szakszervezetek, munkaadói szervezetek, nem kormányzati szervezetek, szakmai szervezetek, jótékonyági szervezetek, alulról jövő szerveződések, illetve az állampolgárokat a helyi életbe bekapcsoló szervezetek, ill. egyházi és vallási közösségek. Az EU a fenti szervezeteket mind beleérti a „civil párbeszéd” megközelítésbe, és ez a megközelítés sokkal szélesebb társadalmi bázist jelent. A non-profit szektorra jellemző a spontaneitás (mely a szektor legfőbb ereje), a hatékonyság, a rugalmasság és a gyorsaság. A programozási dokumentumok előkészítése folyamán nem volt tisztázott, milyen szervezeteket kell a non profit szervezetek megnevezés alatt érteni, illetve kiket tekint partnernek az illetékes minisztérium.

CSEH GYAKORLAT A civil szervezetek definícióját az egyes operatív programok partnerségi egyeztetése céljából a Kormányzati Civil Tanács (a kormány tanácsadó szerve, tagjai a kormány által meghívott és megbízott legnagyobb civil szervezetek) számára a következőképpen alakította ki: a civil szövetségek, alapítványok, alapítványi alapok és egyházi szervezetek tartoznak ide. Fontos kérdés, hogy ez az egyszerű megközelítés megfelelő-e a programozás dinamikus folyamata számára, ahol magas szintű vita és hozzáértő vitapartnerek kellenek.

I.1.2.

Civil szervezetek bevonása a közszférával való partnerségbe

Meg kell különböztetnünk a magukat, illetve a non-profit szektor nagyobb szegmensét képviselő civil delegáltakat. Fontos, hogy a civilek képesek legyenek elfogadott, megbízható módon megválasztani képviselőiket, akik az állami szervezetekkel való tárgyalásokon az egész szektor érdekét képviselik. Ezek a személyek felelősek az információk továbbításáért, illetve a közös álláspont képviseletéért. A közszféra szempontjából fontos továbbá, hogy átláthatóság és együttműködés jellemezze a civil szektort ebben a kérdésben.

BOLGÁR GYAKORLAT Egy egyedi on-line szavazási rendszer került bevezetésre a civil képviselők megválasztásának átláthatósága érdekében. Ezen a rendszeren keresztül történik a jelölés (legalább 12 nappal a szavazás előtt), ahová a jelöltek elküldik az önéletrajzukat, valamint ezen a rendszeren keresztül meg is lehet tekinteni a megválasztott képviselők adatait.

CSEH GYAKORLAT A Kormányzati Civil Tanács által javasolt képviselők közül regionális konferenciákon, találkozókon választják meg a delegáltakat.

ROMÁN GYAKORLAT A civil szervezetek képviselőit e-mailen keresztül választják. A Környezetvédelmi Minisztérium például a környezetvédelmi operatív programba egy civil képviselő megválasztásához zárt szavazást indított, melyre a minisztérium honlapján keresztül hívták fel az illetékes szervezetek figyelmét. A folyamat részleteit illetően a szervezetek egy levelezőlistán keresztül állapodtak meg. A személyi javaslatok megtétele után került sor a választásra. Az irányító hatóság elfogadta a szavazás eredményét és a szavazás beszámolóját.

LETT GYAKORLAT Az NGO képviselők megválasztása rendkívül sokféle. Előfordul, hogy a szervezet kap meghívást, amely képviselőt delegál, míg máskor jelentkezhetnek megfigyelői státuszért. Nyílt szavazási eljárással nem találkoztunk, ennek ellenére az NGO-k részvétele nyíltan mondható, aki szeretne részt venni a folyamatban, annak erre lehetősége van.

I.1.3.

Információhoz való hozzáférés

A Nemzeti Stratégiai Referenciakerettel (NSRK) kapcsolatos információkhoz való hozzáférés minden közép és kelet európai országban megvalósult. Kis non-profit

szervezetek szerint, akik információhiány miatt kimaradtak a tervezésből, csak azok számára volt elérhető, akik tudták, hogy hol kell keresniük. Ez megerősíti azon feltételezésünket, hogy létezik egy „szakértői” csoport, mely közelről követi az eseményeket, és mely rendelkezik a tervezéshez szükséges információval. Mint más területeken, itt is találhatunk egy úgynevezett „csendes többséget”, akik nem rendelkeztek kellő információval, így ők az anyag kidolgozásában semmilyen formában sem vettek részt. A legtöbb panasz a dokumentumok, kiadványok értelmezhetőségével kapcsolatban merült fel: ezek sokak számára érthetetlen, hivatali nyelvezetben íródtak. Éppen ezért fontos, hogy ne csak írott formában, hanem előadások formájában és szakértő NGO-k segítségével is terjedjen az információ. Sajnos azonban az ilyen irányú tevékenységek nem kapnak pénzügyi támogatást a Technikai Segítségnyújtás keretből.

I.1.4. A programozási folyamat kihívásai

A strukturális alapok 2004-2006-os időszakban történt előkészítése a közép és kelet-európai országokban nagyon intenzív tanulási feladat is. Minden résztvevőnek lehetőséget biztosított, hogy megismerkedjenek a területtel, hiszen a központi szervek sem rendelkeztek tapasztalattal egy ilyen komplex feladat elvégzése tekintetében. A programozási dokumentumok készítésének folyamatára jelentős hatással volt a minisztériumok munkatársainak kapacitása és a főbb döntéshozók álláspontja szinte minden közép vagy kelet-európai országban. A programalkotás ugyanis nyílt konzultációk szervezését is igényelte. Ez az EU által elvárt partnerségi konzultáció nagyban segítette más partnerek bevonását a társadalmi kérdések megvitatásába. A külső elvárásnak való megfelelés azonban a tapasztalatok szerint fontosabb volt, mint a résztvevők saját elvárása maguk és elvégzendő feladattal szemben. A partnerség elvének való megfelelés szándéka egyértelműen érezhető volt a központi szervek részéről. A 2007-2013 előkészítése alatt a partnerség fogalma már ismert volt, mind az NGO-k, mind a minisztériumok kiemelték, hogy közösen folytak az előkészítési munkálatok. Néhány minisztérium konkrét tervet is bemutatott az NGO-k bevonására, de látnunk kell, hogy nem tudtak mit kezdeni azzal a helyzettel, amikor nekik kellett a szervezetek között választaniuk, illetve amikor értékelniük kellett a partnerek javaslatait, észrevételeit.

I.1.5 A partnerségi tervek hiánya

A vizsgált országokban a társadalommal való egységes kommunikáció teljesen hiányzott, sőt nem volt terv a partnerek (NGO, közvélemény) bevonására sem.

Így ezek a partnerek nem voltak tisztában egyes források használatának lehetőségével, és a fejlesztés prioritásaival kapcsolatos vitában való részvétel mikéntjével sem. A határidők sem voltak egyértelműen tisztázva. Az elején még az sem volt világos, a programtervezés melyik szakaszában vannak; ezt a szűkös határidő még jobban nehezítette. Az NGO-k válaszaiból leszűrhető, hogy a nagy, tapasztalt szervezeteken kívül, nem volt elég rendelkezésre álló információ a program előkészítéséhez. Ezen túlmenően a hozzászólások kezelésének menete sem mindig volt dokumentálva, néhol nem is létezett ilyen szabály. Ennek oka a kezdetektől érvényes tervezési menetrend hiánya, mely terv ezeket a kérdéseket hivatott volna tisztázni. Néhány esetben a minisztériumok pontatlan vagy már nem érvényes információkat jelentettek meg, főleg akkor, amikor a minisztérium nem akarta, hogy véleményezzék a munkapéldányt. Így előfordult, hogy a partnerszervezetek nem az aktuális verzió dolgoztak, ami később növelte frusztrációjukat, illetve csökkentette munkakedvüket.

I.1.6

Civil szervezetek közvetlen bevonása a programterv előkészítésébe

CSEHORSZÁGI TAPASZTALAT A civil szervezetek már részt vettek a 2004-2006-os tervezésben is, mely az aktivitásuknak, illetve a közös munka iránti érdeklődésüknek köszönhető. A 2007-2013-as időszak tervezésével kapcsolatban a Regionális Fejlesztési Minisztérium (mint szerződő fél) és a Közösségszervező Központ hajtotta végre a projektet (Civil kritika és javaslatok az NFT és az NSRK terveihez és információs kampány a nonprofit szektor részére). A civil szervezetek képviselői részt vettek a munkafolyamatot segítő különböző kormányzati bizottságokban és egy opponáló szakértői testületben. Széleskörű egyeztetés zajlott, műhelymunkával és kerekasztal-beszélgetéssel, illetve nonprofit szervezetek részére elektronikus konzultációval és információs kampánnyal. A Regionális Fejlesztési Minisztérium és a nonprofit szervezetek közötti partnerségi egyeztetések eredményeképpen sikeresen valósultak meg az Aarhusi Egyezmény (1998) következő elemei:

- *Az érdekelt / érintett célcsoportok meghatározása.*
- *Elegendő idő a társadalom hatékony bevonására.*
- *A társadalom folyamatos értesítése és a dokumentumokhoz való hozzáféréseinek biztosítása*

Ezen túlmenően az NSRK környezetre gyakorolt hatása (SKV) részvételi alapon lett meghatározva. Ez a folyamat megkérdőjelezhetetlenül hozzájárult a partnerség elvéhez, a kommunikációhoz és a civil szervezetek közötti bizalom növekedéséhez is. Mindezek ellenére a civil szervezetek nem tartották hatékonynak, elsősorban az ő bevonásukat és a végső keretprog-

ram elkészítésének fázisait. Ez azonban természetes, hiszen 3 rendkívül fontos, a társadalom bevonását elősegítő tevékenység hiányzott:

- a társadalom időben történő bevonása, amikor még valódi változások érhetők el,
- a felvetésekre adott építő jellegű válaszok,
- a társadalmi párbeszéd dokumentációjának közzététele.

Mindezen hibák ellenére jó alapnak tekinthetjük az elvégzett egyeztetéseket, habár az OP-k esetében nem sikerült hasonlóan átfogó egyeztetést beindítanunk. Ennek oka a Csehországban beindított operatív programok nagy számában (24), illetve a széles körű egyeztetésre vonatkozó civil kezdeményezés finanszírozásának hiányában keresendő. Mindezek miatt sem a központi közigazgatás, sem az egyes OP-kért felelős szervek nem kezdeményeztek széleskörű egyeztetést, illetve más működő modellek átvétele sem történt meg. A közvélemény bevonásának alacsony szintje annak is köszönhető, hogy a döntés különböző irányító hatóságok hatáskörébe került. Az együttműködés elmaradása miatt az Európai Bizottság néhány ügyet tüzetesen is megvizsgált, és a programegyeztetések alkalmával ezt is tárgyalta. A partnerségi elvek ellenére az irányító hatóságok (minisztériumok) csak az NGO-k külön kérése esetén hívták meg őket az operatív programok tervezési csapataiba.

BOLGÁR TAPASZTALAT A civil szervezetek számára az adminisztratív és a pénzügyi nehézségek jelentik a legfőbb gondot. Akik nem engedhették meg maguknak, hogy foglalkozzanak a tervezéssel, programozással, alig kerültek be a folyamatba. Így csak egy kis csoport alakult ki, akik érdeklődtek, volt idejük, pénzük, intellektusuk, hogy a munkában részt vegyenek. Ők lettek a civilek szószólói, sokszor azonban információhiányban szenvedtek. A fent említett civilek vettek részt a munkacsoportokban, bizottságokban, véleményezésekben, konzultációkban, a környezeti vizsgálat egyeztetésében. Sok esetben azonban nem vették figyelembe véleményüket, illetve túl későn kerültek bevonásra, amikor már kevés elem lehetett változtatni. Éppen ezért saját véleményüket elküldték az anyag készítőinek és az irányító hatóságoknak is. Részvételüket nem tartották hatékonynak, mert amíg a NSRK-ról sokat tudtak, az OP-kről alig. Találkoztunk jó gyakorlattal is, de ezek egy-egy tisztségviselőhöz kapcsolódtak, akik később, mivel nem kaptak hivatalos támogatást, vagy távoztak, vagy korlátozták tevékenységüket.

SZLOVÁK TAPASZTALAT A 2004-2006-os rossz tapasztalatok miatt a szlovák NGO-k rögtön 2004-ben elkezdtek felkészülni a következő NSRK készítésére. A hivatali ígéretek ellenére ismét csak formálisan kerültek be a civil szervezetek a tervezésbe, amit ezért 2005 végén bojkottáltak a szervezetek. Ilyen korábban még soha nem történt az EU-ban, így rögtön a figyelem középpontjába került az eset, aminek hatására a kommunikáció javult, és az átláthatóság is jobb lett. Ennek okán az civilek tovább folytatták a munkát az OP-k tervezésében. Sajnos a szlovákiai előrehozott válaszok a programtervezést is befolyásolták.

A folyamat felgyorsult, a véleményezési határidő lerövidült (a bojkottot pont ezek miatt szervezték korábban is), így az NGO-k és más szervek ismét nem tudtak hatékonyan dolgozni. A javaslatételre 5 napot kaptak, de javaslataikból egyet sem vettek figyelembe. A választások után a helyzet javult ugyan, de még mindig hiányzott a koncepció és a hatékonyság.

ROMÁN TAPASZTALAT Az NGO-k programalkotásban való részvétele nagyon csekély volt. Néhány jól informált NGO-n kívül sem elegendő tapasztalattal, sem kellő információval nem rendelkeztek a 2004-2006-os időszak alatt. Később a szervezetek (a Szlovákiából megismert bojkottal is) nyomást gyakoroltak a kormányzatra, hogy változást érjenek el. A helyzet javult, ennek ellenére a komoly részvétel adminisztratív és pénzügyi nehézségek miatt elmaradt.

LENGYEL TAPASZTALAT A lengyel NGO-k brüsszeli képviselője külön titkárságot hozott létre, hogy segítse a civil szervezeteket a 2007-2013-as NSRK egyeztetése során. Egy külön weboldalt is létrehozott, ahol a dokumentumokat, eseményeket, tapasztalatokat, javaslatokat közzétették. Szakértők sorozatos egyeztetéseket szerveztek, míg a SPLOT hálózat pályázati lehetőséget írt ki azoknak, akik részt kívántak venni az egyeztetéseken. Az NGO-k állami szervek által szervezett hivatalos konferenciákon is részt vettek. A brüsszeli iroda a konzultációs szakaszt végigkísérő szakértői csoportok létrehozását tartotta a legfontosabbnak. A kormány kész volt az egyeztetésre és a konzultáció (több mint 1000 szervezettel) koordinálására, a végeredménnyel mégsem voltak elégedettek az NGO-k. A szervezetek bevonásával mind a 12 új tagállamban voltak gondok, ami a társadalom bevonásának újszerűsége, a tapasztalatlanság és a munkamennyiség növekedés is okozója volt. Itt sokkal inkább a tapasztalatlanság, mint az átláthatóság kerülése okozott gondot, még az állammal szembeni ellenérzések mellett is. Általános probléma a társadalom bevonásának tervezetlensége, mely az előkészítésnek kellene, hogy része legyen. Ennek hiányában nem csak a civil szervezetek, hanem a helyi önkormányzatok is nehéz helyzetbe kerülnek, hiszen rövid határidővel kellene a komplex NSRK-t véleményezniük, ami inkább passzivitást vált ki. A hiányos tervezés másik problémája, hogy a konzultáció későn kezdődik ahhoz, hogy hatással legyen a programtervre, ez pedig sokszor az együttműködés azonnali végét jelenti. A program módosításával kapcsolatos tervezőbizottsági ellenérdek általában erősen érezhető, de hiányzik a meghallgatások alatti segítőkészség is. A publikált dokumentumokat leggyakrabban az interneten keresztül lehet véleményezni, mely vélemények beépítése OP-nként nagyon eltérő, és sajnos a legtöbb elfogadott csak formai, vagy helyesírása módosítás volt, ami szintén passzivitásba taszította az NGO-kat. Erre csak rátett, hogy a javaslatokat nem vitatták meg részletesen, pedig e nélkül azok elküldése nem elég hatékony. A javaslatok tárgyalás nélküli beépítése gyengíti a konzultációs szakaszt és a partnerséget. A folyamat értékelése EU-szerte nagyon hiányos volt. Csehország

számban publikáltak egy végső értékelést, amely foglalkozik az egyeztetési folyamat, de csak Észtország volt, ahol független jelentést készítettek a konzultációról.

LETT TAPASZTALAT A 2004-2006-os tapasztalatokat felhasználva vettek részt a civil szervezetek a 2007-2013-as tervezési szakaszban, mely nyílt volt, mégis csak kevesen használták ki a lehetőséget. A pénzügyminisztérium koordinálta a teljes tervezési fázist. Külön weboldalon tették közzé a tervezeteket és a határidőket, így könnyű volt a folyamatot követni, illetve abban részt venni. Ennek ellenére, kapacitáshiány miatt, csak 3-5 zöld szervezet követte folyamatosan az eseményeket és vett részt az NSRK és az OP-k kidolgozásában. Az NSRK a szocio-gazdasági fejlesztésekkel részletesen foglalkozó NFT-re épült. Az NGO-k az EU források prioritásainak tervezésére fókuszáltak. Sajnos ezek a tervezések politikai döntésen múltak, azonban a szociális és az oktatási NGO-k mégis sikeresen tárgyaltak az emberi erőforrások magasabb arányú támogatása érdekében, míg a zöld NGO-k nem értek el jó eredményt a környezetvédelem, a megújuló energiahordozók és az energiahatékonyság terén. Az NGO-k éltek a lehetőséggel, hogy részt vegyenek a PM által szervezett OP-kat érintő konzultációs találkozókon, és az írásos javaslatlételben. Stratégiai környezeti vizsgálatok indultak (NSRK és OP szinten), ahol a társadalmi véleményezés is lehetővé vált. Sajnos kevés NGO élt a részvételi lehetőséggel, aminek oka lehetett a nagy csúszás, a hosszú anyag, illetve a szkepticizmus is. Az OP-k elfogadása után a program részleteinek (projektkiválasztási és –értékelési kritériumok) tervezésében is számítottak az NGO-kra, akik több állásfoglalást is készítettek, illetve problémáikat leírták a monitoring bizottságnak, valamint az Európai Bizottság Környezetvédelmi és Regionális Főigazgatóságának. Munkájukat a Környezetvédelmi Minisztérium és egyéb szervezetek is segítettek.

I.1.7

A civil részvétel specifikus problémái

A közép és kelet-európai civil szervezetek döntéshozatalban való részvételének legnagyobb problémája az adminisztratív kapacitás hiánya. Ez a civilek és a döntéshozók közötti nem egyenlő partnerség oka is.

Adminisztratív kapacitás hiánya

A programtervezés minden résztvevőtől sok kapacitást leköt (idő, tudás, energia, tanulás, hatalmas méretű dokumentumok véleményezése). A partnerségnek ára van! A programtervezésnél az NGO-k képviselőinek költségeit a szervezet állja. Tevékenységük mértéke nagyban függ a delegáló szervezet tökeerősségétől, hiszen

a járulékos költségek (utazás, szállás, konzultáció) is őket terhelik, míg eközben az állami delegáltak munkaidejükben foglalkoznak ezzel. Erre vonatkozó pályázati források csak 2004 után jelentek meg. A nonprofit szervezetek ezen túlmenően, sokszor nem értek és még mai napig sem férnek hozzá a technikai segítségnyújtás forráshoz.

Passzivitás

Néhány civil szervezet passzív volt a programozás során. A téma komplexitása miatt nem tudtak elég gyorsan reagálni, illetve belső egyeztetést végezni. Néha a vita helyszíne sem volt világos, sőt általános kérdések, mint a „ki kommunikál kivel”, „ki miért felelős”, illetve a „ki dolgozza össze a javaslatokat” sem volt mindig tisztázva. A részvételi lehetőség nem hordozott magában nagy vonzerőt. A nonprofit civil szervezetek nem mindig látták át munkájuk fontosságát, nem mindig tudták elhelyezni magukat a szabályok között, változtatni munkájuk módszerein, és megkülönböztetni fontos és kevésbé fontos döntéseket. Hiányoztak olyan szakértők, akik képesek lettek volna ebben segíteni őket, aminek végül ismét az adminisztrációs kapacitás hiánya az oka.

I.2. Az civil szervezetek bevonása az OP-k monitoringjába és értékelésébe (2007-2013)

A monitoring bizottság célja

A monitoring bizottság célja, hogy az irányító hatósággal (IH) együttműködve az OP-k hatékony és minőségi végrehajtását biztosítsa. Alapvetően minden OP-nak megvan a saját irányító hatósága (IH) és monitoring bizottsága (MB), melyeknek a program megvalósításában van a legnagyobb szerepük. A MB-ok létrehozását az Általános Rendelet 63. cikkelye rögzíti, megalakításukért a tagállamok és az IH-k felelősek. A MB döntéseiben értékeli az OP-t, és hatással van a megvalósítást szabályozó dokumentumokra.

A monitoring bizottság feladatai

Feladatai (a 1083/2006/EK rendelet 65. cikke alapján):

- az OP jóváhagyásától számított 6 hónapon belül megvizsgálja és jóváhagyja a finanszírozott műveletek kiválasztási kritériumait, és jóváhagyja ezen kritériumoknak a programozási igények szerinti bármely felülvizsgálatát;
- az IH által benyújtott dokumentumok alapján rendszeres időközönként felülvizsgálja az OP konkrét céljainak megvalósítása felé tett előrelépést;

- megvizsgálja a végrehajtás eredményeit, különösen az egyes prioritási tengelyek mentén kitűzött célok elérését, valamint az értékeléseket;
- megvizsgálja az éves és záró végrehajtási jelentéseket;
- tájékoztatást kap az éves ellenőrzési jelentésről vagy a jelentésnek az érintett OP-ra vonatkozó részéről, valamint az Európai Bizottság által ezekhez tett esetleges észrevételekről;
- az IH-nak javasolhatja az OP bármely olyan felülvizsgálatát vagy vizsgálatát, amely elősegíthetné az EU alapok célkitűzéseinek elérését, ill. a program irányításának javítását, a pénzügyi ellenőrzést is beleértve;
- megvizsgálja és jóváhagyja az alapokból származó hozzájárulásról szóló bizottsági határozat tartalmának módosítását célzó javaslatokat.

Mindezek ellenére néhány felelősségi kérdés nem tisztázott. A legtöbb NGO képviselő erős centralizáltságot érez, főleg a korábbi tapasztalatok alapján, illetve keveslik az MB szerepét és a számukra biztosított információt. Nem volt olyan szakértői csoport, amely a hatékonyságot segítette volna elő. A munkájuk alapjául szolgáló információt a kormánytól kapják, így nem történik igazi egyeztetés, amitől a civilek sokszor frusztrálttá váltak.

Működése

A monitoring bizottság működését saját maga határozza meg, évente legalább 2 alkalommal ülésezik, közbeeső döntéseit e-mailen hozza. Az EU szabályok alapján a monitoring bizottság alapszabályát és ügyrendjét az IH is elfogadja.

Tagsága, nyilvánossága

A monitoring bizottságok partnerségi alapon, szektorok delegáltjaiból állnak össze, a tagok kiválasztásánál a partnerségi elvek mellett a nemek arányának elvének is teljesülnie kell.

Közép és Kelet-Európa országaiban a MB tagjairól általában találunk információt (interneten), de jegyzőkönyv, ügyrend, ülésekkel kapcsolatos adatok ritkán jelennek meg (kivéve Bulgária és Lettország). Ezek hiánya komoly aggodalmat okoz.

I.2.1.

Civil képviselők a monitoring bizottságokban

A MB alapját a partnerség elve kellene, hogy adja, de a civil delegált néha nem részesül egyenlő bánásmódban, illetve sokszor nem is képes részt venni az MB munkájában.

CSEH TAPASZTALAT Mind a 24 MB 30 tagjából egy NGO delegált, aki általában ugyanolyan a jogokkal rendelkezik, mint a többi tag, kivéve néhány esetet, amikor csak megfigyelő.

SZLOVÁK TAPASZTALAT Az NGO-knak mindig megvolt a joguk részt venni és szavazni.

BOLGÁR TAPASZTALAT Egy-egy monitoring bizottság 20 tagjából 2 civil delegált, de nincs mindig szavazati joguk, azonban volt olyan eset, amikor képesek voltak egy korrupcióra és összeférhetlenségre lehetővé adó javaslatot elvetetni.

LENGYEL TAPASZTALAT Minden NGO delegált rendelkezik szavazati joggal, de sajnos nem minden esetben egyeztetnek széles körben a MB-ban végzett munkájukról, döntéseikről, mivel az általános vélemény szerint az MB-k munkája nem jelentős vagy tisztázott.

LETT TAPASZTALAT Egy közös MB-t hoztak létre a 3 OP-hoz, ahol alapszabály nevezi meg a szavazati joggal rendelkező és a megfigyelő tagokat, illetve szabályozza a részvételi igény benyújtásának és elbírálásának módját. A legtöbb NGO delegált megfigyelőként van jelen. Az ülések előtt a javaslatokat köröztetik a tagok között, a pénzügyminisztérium által fenntartott honlapon pedig megtalálhatók a jegyzőkönyvek és a javaslatok.

ROMÁN TAPASZTALAT A MB-ok 10%-át teszik ki a civil delegáltak, de a valóságban ettől jóval kevesebb: 27 teljes jogú tag és 19 megfigyelő között két NGO képviselő van, akinek nem mindig van szavazati joga. Érdekes megfigyelés, hogy Bulgáriában és Romániában az NGO delegáltak nagyon eltérően vélekednek a lobbizás fontosságáról. Van, aki lényeges elemnek írta le, van aki viszont időpocsékolásként. A Bizottságon kívüli találkozók fontosságát Szlovákiában és Csehországban sem értékeli sokra, mégis szánnak rá időt. Magyarországon a legtöbb civil delegált a Bizottsági munkán túl is próbál minél több informális találkozón részt venni, harmonizálni véleményüket és pozíciójukat. Természetesen a részvétel függ az illető személyiségétől, kapacitásától és az érdekeik egyeztetetőségétől. A civil tagok a bizottságokban szerzett információkat fontosnak tartják és azokat az NGO-k felé továbbítják. Ezt leginkább saját forrásból fedezett elektronikus levelezőlistán teszik, pedig ha lenne erre pályázaton keresztüli támogatás a strukturális alapokból, az elősegítené az EU-alapokkal kapcsolatos információáramlást és az abszorpció kapacitás fejlődését.

I.2.2. A civilek szerepe az értékelésben

A civil szervezetek értékelésben való szerepét nem vizsgáltuk, de a munkánk során összeszedett tapasztalatok alapján elmondhatjuk, hogy csak alapvető információkkal rendelkeznek ezen a téren. Az OP-k értékelésnél a monitoring módszerét (az egyes pályázatok által elért eredményeket, az indikátorokat és a pénzügyi teljesítést figyelik), illetve az értékelés módszerét (a fenntarthatóság, a program hatásának vizsgálata, a NSRK céljának, és az OP elvárásainak megvalósulása) használják. Ha a civil szervezetek részvételének célját vizsgáljuk a strukturális alapoknál, akkor a folyamatos értékelés a legalkalmasabb, ami több részletet is figyelembe vesz. Az Európai Bizottság ajánlása alapján az NGO-k-nak helyük van az értékelést végző munkacsoportokban, melyek így függetlenebbek lehetnek.

I.3. A civilek előkészítésben, monitoringban, megvalósításban való részvételének szűk keresztmetszete

A legnagyobb probléma az NGO-k kapacitásában rejlik, mely csak akkor javulhat, ha a partnerségi viszony is javul, és a NGO-k ugyanolyan módon tudnak hozzáférni a meglévő anyagokhoz, mint az állami szereplők. A következő fejlesztési időszak érdekében fontos, hogy az NGO-k egyenrangú partnereként, önbizalommal telve vegyenek részt a tervezésben. Fontos, hogy az NGO-k szakértői, vezetői részt vegyenek képzéseken, a civilek vegyenek igénybe külső szakértőket, használják az infokommunikációs eszközöket, ami elengedhetetlen a megfelelő kommunikációhoz, együttműködéshez, véleményezéshez. Fontos tovább, hogy hozzáférjenek a technikai segítségnyújtáshoz, melynek egyébként pont ez a célja. Szinte minden megkérdezett problémaként említette a pénzügyi és az emberi erőforrás alacsony szintjét és a delegált személy kompetenciáját. Ezzel az állami oldal is egyetért, ami azt is jelenti, hogy a kiválasztásra jobban oda kell figyelni. Korrupcióra utaló jelet ugyan nem találtunk, de a civil delegáltak többsége említette, hogy a partnerség nem kapott elegendő politikai támogatást. A kormányzati oldal említette az NGO-k lobbis és a tárgyalási képességének hiányosságát is.

I.4. A civil szervezetek mint támogatott projektgazdák

A cseh, szlovák, lengyel és magyar NGO-k rengeteg tapasztalattal rendelkeznek az EU-s források felhasználásban. Legtöbbjüknek az Európai Szociális Alap volt az első

olyan pályázat, ahol menedzsment és csapatmunka terén tapasztalatot szerezhettek, új munkamódszereket vezethettek be és fejleszthették tevékenységüket. Bolgár és román NGO-k az előcsatlakozási alapokból szerezhettek tapasztalatokat.

I.4.1.

A megvalósítás szűk keresztmetszete

Közép és Kelet-Európa országaiban a civil szervezetek tevékenységének finanszírozása súlyos problémákkal terhelt: gyakorlatilag lehetetlen, hogy civil szervezetek használják a strukturális alapokat.

Az internet mint információforrás

A pályázók az internetről minden szükséges információt beszerezhettek az operatív programokról, de sajnos a közép és kelet-európai országokban az internet nem mindenhol elérhető, a pályázat elkészítésekor és végrehajtásakor azonban a használata elengedhetetlen.

Rész-, és végkifizetések és a cash flow problematikája

Mivel a pályázatok utó-, vagy részfinanszírozásos rendszerben működnek, minden esetben problémát jelent a civil szervezeteknek (és a kis és középvállalkozásoknak, iskoláknak, kistelepüléseknek) a finanszírozás, sőt nincs lehetőségük pénzhez, hitelhez jutni. Emiatt egy új, folyamatos monitoring rendszer került bevezetésre néhány OP-nál a 2004-2006-os időszakban. Ennek a segítségével 3 havonta van lehetőség pénzt lehívni, csökkentve a pénzügyi kényszert. Sajnos a rendszer minden KKE országban csődöt mondott, mivel 3 havonta jelentést kellett készíteni a szervezeteknek (ami túl nagy munkát jelentett), a forrás átutalása azonban csúszott és sokszor 6 vagy 12 hónappal később érkezett csak meg, mivel az irányító hatóságok nem voltak erre a feladatra felkészülve. Ez néhány szervezetnek annyira megterhelő volt, hogy egyszerűen lemondtak az EU-s pénzekről, még akkor is, ha csak kis önrészt kellett biztosítani a Strukturális Alapoknál. Az utóbbi időben az utolsó 10-20%-ot kapta meg a pályázó projekt befejezése és a végső beszámoló után, de erre akár éveket is kellett várnia, ami szintén hatalmas nehézséget rótt a szervezetekre. A 2004-2006-os időszakban ezek miatt sok nagy tapasztalattal rendelkező szervezet is csődöt jelentett a KKE országokban. Ez az irányító hatóságoknak is problémát okoz, hiszen ezeket a projekteket nem lehet lezárni. Összességében ez okozhatta az Európai Szociális Alap alacsony kihasználtságát is.

Burokrácia és adminisztráció

Az NGO-k sokat kritizálták a túlzott burokráciát az operatív programokból nyújtott támogatások lehívása során, különösen a következők miatt: bonyolultság, a „régis” tagállamokénál szigorúbb szabályozás, a szabályok gyakori változása, a –kritériumokról szóló tájékoztatás, az IH-k és KSZ-ek által elkövetett hibák elnézése. Ezek miatt az NGO-k az EU forrásokat átláthatatlannak tartják, és összeférhetetlenségi problémára mutatnak rá (amikor egyazon intézmény menedzseli és igénybe is veszi az EU alapokat).

Fenntarthatóság

A sikeres és megvalósult projektek fenntarthatósága szintén probléma, főleg ott, ahol már egy tervezési időszak lezárult. Csehországban a kormány semmilyen forrást nem biztosított a jó gyakorlatok elterjesztésére, illetve nem alkalmazott semmilyen rendszert, hogy fenntartsa az eredményeket. Ennek eredményeképpen még a legjobb projektek gazdái is esetenként csődbe mentek EU-s programjuk befejeztével. Ez különösen vissza annak tükrében, hogy a pályázatok elbírálásánál azonban a fenntarthatóság nagyon fontos kritérium.

Technikai Segítségnyújtás:

Az NGO-k kifogásolták, hogy a Technikai Segítségnyújtás keretet nem használhatják arra, hogy jobban megértsék a programozás menetét, vagy hogy részt vegyenek a programozási dokumentumok készítésében, a monitoringban vagy az értékelésben. Általában a Technikai Segítségnyújtás keret centralizált, Csehországban és Bulgáriában is a regionális fejlesztési minisztérium (IH) vagy ügynökség részére fenntartott, amiből az IH-k és KSZ-ek a saját tanácsadói tevékenységüket és törvényi kötelezettségüket teljesítik, vagy hirdetik a programok sikereit.

Véleményünk szerint a Strukturális Alapok információs és kommunikációs forrásait sokkal hatékonyabban lehetne felhasználni a potenciális pályázók képzésére, illetve szükség-elemzést végeztetésére. A pályázók és a kedvezményezettek egyéni konzultációkon keresztüli támogatása fontos, nem elfelejtve, hogy a NGO-k egy különálló csoport, különálló igényekkel és problémákkal (cash flow, előfinanszírozás, pénzügyi „több lábon állás”, a „de minimis” szabály alkalmazása, kevés és képzetlen középvezetők).

I.4.2. Példák a civil szervezetek problémáinak megoldására

Kíváncsiak voltunk, hogy a KKE országokban a civil szervezetek milyen eszközöket használnak a strukturális alapokkal kapcsolatos pénzügyi és az adminisztratív nehézségek leküzdésére.

Kapacitásépítés

CSEHORSZÁG Nincs kifejezetten a civileknek szánt támogatás, melyet kapacitásépítésre vagy továbbképzésre lehetne használni, de pályázhattak egy a Foglalkoztatás OP-n belül lévő forrásra, mely két célt szolgált: az egyik szociális szolgáltató szervezeteket támogatott, míg a másik a kis és közepes vállalkozások oktatásával foglalkozott.

BULGÁRIA Az Adminisztratív Kapacitás OP és az Emberi Erőforrás OP részeként volt lehetőség az NGO szektor kapacitásépítésének támogatására. Sajnos néhány kedvezményezett szervezet nehezen nevezhető NGO-nak, mivel állami tisztségviselőkhöz kapcsolódtak. Előfordult, hogy ilyen kapacitásépítés tréningre a meghívottak nem kapták meg a tréning programját, így sokan nem vett részt rajta, feltételezve, hogy annak célja, csak a forrás lehívása. Pozitív példa: egy Sumen városában lévő kis NGO (Egyenlő Jogok Világa) projektje az Adminisztratív Kapacitásépítés OP-ből nyert támogatás. A városban lévő NGO-k és helyi, valamint környékbeli önkormányzatok képviselői a projekt forrásából képzésben részesültek menedzsment, stratégiai tervezés és PR témában. A projekt célja más országokból származó know-how átvétele, illetve külföldi kapcsolatok építése, mindkét esetben külföldi előadók segítségével. A program eredményeképpen javult a helyi önkormányzat és az NGO-k közötti kommunikáció, és tervezik az együttműködést a városfejlesztési terv készítésében. Ezen túl a város bevonásra került egy nemzetközi projektbe, ami az NGO-k által szervezett szemináriumon kötött ismeretségnek volt köszönhető. Ezáltal az NGO egyenlő partnerré vált az önkormányzattal, olyanná, aki fel tud ajánlani valamit. Sajnos ez ritka példa, hiszen ezen források többségét az állami kapcsolatokkal rendelkező NGO-k nyerték.

LENGYELORSZÁG Az Európai Szociális Alap kapacitásépítésre szánt forrásai az NGO-k közötti hálózatépítést is támogatták. Az új, 2009-es kiírás watchdog és monitoring feladatokat is támogat.

Áthidaló hitelek

CSEHORSZÁG Az Alapítvány a Civil Társadalom Fejlesztéséért a CSOB Bankkal közösen életre hívott egy programot, mely az „Áthidaló hitel” nevet kapta. A három éves program 5-60.000 euró kölcsönt adott két évre NGO-k részére, akik tudták bizonyítani, hogy rendelkeznek közpénzből támogatott projekttel, EU-s programok adminisztrációjának terén tapasztalattal, és hajlandóak néhány kiadás fedezésére egy bizonyos összeget lététben elhelyezni. Ilyen rendszer sem minisztériumi, sem regionális szinten nem létezik, pedig megoldást kínál a problémára. Néhány esetben pénzintézetek hitelt biztosítanak NGO-k számára előfinanszírozásra, az IH és a civil szervezet között kötött projektvégrehajtási szerződés alapján. Információink szerint sajnos ez kevésbé jellemző, sőt a bankok még ingatlanbiztosítékot is kérnek (magán-személytől vagy szervezettől). A fenti rendszer más KKE országban nem létezik.

Globális támogatás

A jelenlegi szabályok lehetővé teszik, hogy az OP-k pénzügyi forrásainak egy részét globális támogatásként használják fel. A tagállam vagy az irányító hatóság az OP megvalósítására kijelölhet egy közbenő szereplőt, mely menedzseli a globális támogatási rendszert. Ez az alacsonyabb összegeket kezelő forma segítség lehet az NGO-knak, mert kisebb pénzügyi terhet jelent, mint a hagyományos EU projektek, és a társfinanszírozási igénye sem magas. Csehországban, a 2004-2006-os időszakban sikerrel szerepelt a globális támogatás, az Emberi Erőforrás Fejlesztési OP részeként és Prága régió OP-jában is. A globális támogatások adminisztrálásáért az Alapítvány a Civil Társadalom Fejlesztéséért volt a felelős. Célja kis civil szervezetek kapacitásépítésének támogatása volt. Ez a forma a pozitív tapasztalatok ellenére a 2007-2013-as időszakra vonatkozóan még mindig csak tervezés alatt áll. Nemrégiben hasonló globális támogatási rendszert használtak az Oktatás a Versenyképességért OP-ben, de ez a rendszer nem közvetlenül az NGO-knak szól. Miközben a minimális támogatási összeg alacsony (16000 euró), az NGO-k számára megfelelő, a maximális támogatási összeg 1 millió euró, így erős szervezetek is pályázhatnak erre a forrásra. Mivel a regionális szervek a közreműködő szervezetek, akiknek a régió rendszerproblémáinak megoldása a céljuk, természetesen jobban támogatják a nagy, jól működő szervezeteket. Az Oktatás a Versenyképességért OP globális támogatásában regionális szintű menedzselés történik, mégis elveszti fő célját, a régió kis szervezeteinek támogatását, akik nem tudnak nagy projekteket végigvinni, annak ellenére, hogy jobban ismerik a helyi szükségeket. A probléma megoldása a pályázati összeghatár csökkentése.

SZLOVÁKIA A Munkaügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium megfontolja ilyen támogatási forma beindítását, hogy bizonyos problémák megoldását elősegítse.

ROMÁNIA Még nem került bevezetésre a globális támogatás, de az NGO-k javasolják a rendszerbe integrálását.

LENGYELORSZÁG Nincs ilyen támogatási forma, habár az Emberi Erőforrás OP több módon is támogatja a kisebb projekteket.

BULGÁRIA A szervezetek 80%-a nem tud ilyen támogatási formáról, a többiek szerint csak néhány OP-nál érhető el ilyen.

Adminisztratív terhek csökkentése

CSEHORSZÁG A közvetett kiadások rendszere a Foglalkoztatási OP-ben és az Oktatás a Versenyképességért OP-ban került bevezetésre, lehetőséget adva meghatározott százaléku működési költség betervezésére. Ez a rendszer lecsökkenti a könyvelés komplikáltságát, mivel nem szükséges rengeteg számlát lemásolni, illetve a működési költségeket (irodai költségek, telefonköltségek, irodaszerek, technikai személyzet fizetése) külön vezetni. A Foglalkoztatás OP jelentési kötelezettségét 3 hónapról 6 hónapra változtatták, így csak két jelentést kell évente készíteni.

LENGYELORSZÁG A közvetett kiadások rendszere néhány esetben bevezetésre került, például az Európai Szociális Alapból táplálkozó Emberi Erőforrás OP-nál.

BULGÁRIA A közvetett kiadások rendszerét nem alkalmazzák, a megkérdezettek nem is tudtak ennek a lehetőségnek a létezéséről.

ROMÁNIA A rendszer használatára lehetőség van, de a kutatásunk alapján az NGO-k nem sokat tudnak erről a lehetőségről.

A Technikai Segítségnyújtás segíthet

Csehországban, 2009 januárjában, az NGO-k Szövetsége a Közösségszervezési Központtal közösen megállapodást kötött a Regionális Fejlesztési Minisztériummal. Ennek értelmében pályázatokkal kapcsolatos szemináriumokat szerveznek NGO-k részére, tökéletes példát mutatva ezzel a partnerségre, még annak ellenére is, hogy a tervezés egy egész évig tartott.

I.5. Javaslatok az NGO-k és az állami szervek közötti partnerség megerősítésére

Az NGO-k részvétele az EU források tervezésében, menedzsmentjében, monitoringjában:

- *Megerősíti a demokráciát és a konszenzuson alapuló politikai kultúrát. Növeli az átláthatóságot, és csökkenti a csalás és a korrupció lehetőségét. Növeli a közigazgatás kapacitását.*
- *Elősegíti a források jobb elosztását, felhasználását, a támogatott projektek magasabb színvonalú végrehajtását és az abszorpciós kapacitás növekedését.*
- *Támogatja a független szakértőket, és segít jobb feltételek biztosításában, mely fontos a környezetvédelem, a női egyenjogúság, a hátrányos helyzetűek érdekében.*
- *Elvezet az EU alapok decentralizálásához, segít, hogy a társadalom jobban magáénak érezze a projekteket, így növekedhessen az EU kohéziós politikájának legitimitása.*

II. Magyarországi tapasztalatok

A MAGYAR CIVIL SZERVEZETEK RÉSZVÉTELE AZ EURÓPAI UNIÓS STRUKTURÁLIS ALAPOKRA VONATKOZÓ OPERATÍV PROGRAMOK TERVEZÉSÉBEN ÉS VÉGREHAJTÁSÁBAN

II.1. Bevezető

Az SFteam for Sustainable Future („Strukturális Alapok” Hálózat a Fenntartható Jövőért) - melynek tagjai bolgár, cseh, holland, lett, magyar, szlovák és romániai civil szervezetek - célja, hogy segítse a Strukturális Alapok fenntarthatóságot szolgáló felhasználását. A civil szervezetek döntéshozatalban való részvétele, a partnerség ennek elengedhetetlen feltétele. Tudjuk azonban, hogy országainkban a közigazgatás és a non-profit civil szektor együttműködése csak rövid múlttal és csekély politikai támogatással rendelkezik. Szeretnénk megismerni a Közép és Kelet-Európa országaiban esetlegesen fellelhető pozitív példákat, ami a partnerség megvalósulását és a civil szervezetek részvételét illeti. Jelen kutatásunk a magyarországi helyzet feltárását célozza.

II.2. Előfeltevés

Magyarországon a civil tevékenység igen aktívnak mondható és hosszú múltra tekint vissza. A politikai és gazdasági rendszerváltás fokozta a civil tevékenységet, ami időben alig két évtizede történt. Feltételezzük, hogy nemzetközi összehasonlításban széles körűnek tekinthető a társadalmi részvételi lehetőség Magyarországon a Strukturális Alapok operatív programjainak előkészítésében és felhasználásában. Ez a részvétel viszont kevésbé hatékony, inkább csak reprezentálja a kormányzat a partnerséget ezzel. Úgy véljük, kormányzati szinten érdemben kevésbé veszik figyelembe a társadalmi véleményeket.

A folyamatokat ellenőrző Monitoring Bizottságokban (MB) jobban bevonják a civil tagokat, de kevés ráhatásuk van a programok tényleges sorsára, a végrehajtására. Úgy tűnik, nincs visszacsatolás. A nagy, lényegi döntések nem a MB-okban dőlnek el, jogkörük a 2004-2006-os időszakhoz képest szűkülte, a szerepük formális. Vajon mennyire múlik ez magukon a civileken?

Vannak már civil pályázati lehetőségek hazánkban is, de a forrásokhoz való hozzáférés számukra még nehézkes. Változásokat tartunk szükségesnek ahhoz, hogy sokkal hatékonyabban kerüljenek a támogatások felhasználásra.

Kutatásunkban ezeknek a feltételezett körülményeknek az okát keressük. Szeretnénk ezek alapján a továbbiakban javaslatokat tenni a tervezési és végrehajtási folyamatok hatékonyabbá tételére.

II.3. Módszertan

A kutatásban részt vevő civilek személyes tapasztalatai mellett a vizsgált folyamat résztvevőitől kérdőív alapján és 18 darab interjú keretében gyűjtöttünk információt, valamint statisztikai adatok és korábbi vizsgálatok segítették munkánkat. A megkérdezettek a kormányzati oldal és a non-profit szféra civil résztvevői, akik személyesen működtek közre. Így feltételezhetően nekik van a legnagyobb rálátásuk a témára. Civil interjúalanyaink véleményezték a kidolgozás alatt álló operatív programokat, illetve a monitoring bizottságok tagjaként részt vesznek az ellenőrzésben is. A kormányzati oldalon az érintett minisztériumok, az irányító hatóság, valamint a végrehajtásban közreműködő szervezetek néhány munkatársa nyilatkozott.

II.4. Definíciós kérdések

A civil szervezetek kérdésköre az Európai Unióban a tagállamok „hatáskörébe” tartozik. Nincsenek közös irányelvek, szabályok, sőt egységes meghatározások sem. Így a különböző tagállamok teljes mértékben saját jogrendszerük alapján kezelik a civil szervezeteket. Ez azt is magával vonja, hogy a különböző országokban meglévő gyakorlat nem mindig ültethető át a másik országra, az összehasonlításkor figyelniük kell a szabályozási és definíciós különbségekre.

Az Európai Unió elismeri, hogy a civil szervezetek körét nehéz meghatározni (mivel céljaikban, struktúrájukban és motivációikban erőteljesen különböznek, és jogi hátterük sem egységes) leginkább az NGO, azaz nem-kormányzati szervezet megfogalmazást használja.

Az Európai Bizottság által kiadott „Fehér Könyv az európai kormányzásról” című dokumentum értelmezése szerint civil társadalom alatt a szakszervezetek és a munkaadók szervezetei (az ún. „szociális partnerek”), a nem kormányzati szervezetek, a szakmai, a karitatív és a bázisszervezetek, az állampolgárokat a helyi életbe bekapcsoló szervezetek, illetve, az egyházak és a vallási közösségek értendőek. Ez a fogalom tehát egy szélesebb társadalmi bázist ölel fel. Az EU szóhasználatában mindezek jelentik a „civil párbeszéd” alanyait.

Mint kutatásunkból kiderül, Magyarországon a kormányzat az EU definíciója szerinti szociális partnereket együttesen kívánja bevonni, kivéve a történelmi „nagy” egyházakat, akiket külön kezel. Azonban az általunk is vizsgálni kívánt magyar, bejegyzett és ténylegesen működő szervezettel rendelkező egyesületek, alapítványok

- akik nem végeznek gazdasági tevékenységet és nem is képviselik a gazdasági tevékenységet folytató vállalatokat - alkotják klasszikusan a civil szektort.

II.5. A partnerség megjelenése a Strukturális Alapok felhasználásának tervezésében

A Strukturális Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1260/1999/EK rendelet 8. cikke értelmében a partnerség a közösségi támogatások előkészítésére, finanszírozására, monitorozására és értékelésére terjed ki. A partnerség elve közös munkát jelent az Európai Bizottság, a magyar Kormány, a központi és regionális közigazgatási egységek, illetve a társadalmi, gazdasági, nem-kormányzati stb. partnerszervezetek között.

Bár az SFteam hivatkozott nemzetközi kutatása csak a 2007-13-as időszakra vonatkozó tervezés folyamatát vizsgálta, indokoltnak tartjuk, hogy rövid áttekintést adjunk az ország európai uniós tagságának első három évére vonatkozó fejlesztéspolitikai tervezésről is a partnerség megvalósulása szempontjából.

(Erről a témáról ld. még: „A Strukturális Alapok és a fenntarthatóság”, Magyar Természetvédők Szövetsége, 2004.¹)

II.5.1. Nemzeti Fejlesztési Terv (2004-2006)

A csatlakozást megelőző és azt követő első évek az átfogóbb, hosszú távú tervezés időszakának nevezhetők. Az első Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT I.) készítése során az EU csatlakozás előtti gyakorlatából kevés tapasztalat jött át. Ennek oka lehetett az eltérő társadalmi, gazdasági, történelmi háttér, az újra formálódó struktúrák és intézményrendszer. Az uniós jogszabályok értelmében a partnerség elvének érvényesüléséhez szükséges módszerek és intézkedések meghatározása és megvalósítása a tagállam feladata.

Magyarországon a folyamatért felelős Nemzeti Fejlesztési Terv és EU Támogatások Hivatala (NFTH, 2004-től Nemzeti Fejlesztési Hivatal) lett a koordinátor, amely nyitott volt a társadalmi párbeszédre az adott időszakban, de kifejezetten a társadalom és a civil szervezetek tájékoztatását szolgáló stratégiával nem rendelkezett. Alkalmazott eszközei: weboldal, egyeztető fórumok, kérdőíves kutatás, stratégiai környezeti vizsgálatok, munkacsoportok és nem hivatalos munkacsoportok. Kommunikációs stratégia hiányában rövid összefoglaló készült a civil részvétel rendszeréről, annak

1 - <http://www.mtvsh.hu/dynamic/Regpolbooklet.pdf>

alapelveiről.² Így honlapukon kívánták elsősorban biztosítani az információhoz való hozzáférést. Az aktív tájékoztatást a média és a megyei Civil Szolgáltató Központok, a teleházak, az Európai Információs Pontok, illetve e-Magyarország pontok hálózatain keresztül próbálták nyilvános fórumok szervezésével megoldani.

A civil részvételt a tervezést előkészítő tematikus és regionális munkacsoportokban biztosították. Viszont tisztában voltak azzal, hogy a partnerek kiválasztása nem váltja ki, nem helyettesíti az egész tervezési folyamat átláthatóságát, nyitottságát. A tematikus és regionális munkacsoportok maguk választották ki partnereiket. Az államigazgatás szabályai szerint az NFTH nem avatkozott bele ebbe a kiválasztási folyamatba. Sőt, a civil oldal felelősségét is hangsúlyozták „a társadalmi egyeztetésben: az egyeztetési folyamat hatékonyságát nagymértékben növelheti, ha a civil szervezetek megszervezik-koordinálják saját részvételüket, kiépítik annak rendszerét, segítve ezzel a tervezők és a civil szervezetek közötti információ-áramlást. Ehhez a koordinációhoz az NFH nem tud támogatást nyújtani.”- olvasható, „A sikeres társadalmi egyeztetés alapelvei” cím alatt a mai napig is a honlapon!³

A beérkezett véleményeket továbbították az illetékes szakértőknek. Minden, a tervezésben részt vevő intézménynek kötelessége volt, hogy a partnerség elvét érvényesítse, de nem léteztek a partnerség módszertanára, minimális követelményeire vonatkozó egységes jogszabályok. Ezért a partnerség megvalósulása intézményenként eltérő volt, és jelentősek voltak az informális csatornák!

A kormányzat klasszikus államigazgatási feladatnak tekintette a tervezést, amit az NFTH befolyásolni nem tudott. A bevett gyakorlat az volt, hogy az adott intézménnyel már korábban kapcsolatban álló, esetleg a munkatársakkal személyes ismeretségben levő „VIP civileket” hívták meg kizárólag konzultációs céllal. Például egy minisztérium 30-40 az adott ágazatban tevékenykedő civil szervezetet hívott meg az egyeztető fórumára. Ezek bevallottan nem feltétlenül nagy, országos ernyőszervezetek voltak. Magyarországon akkor 43 000 bejegyzett civil szervezet volt! Belátható, hogy széles rétegeket érintő párbeszédről nem lehetett szó. A helyzetet nehezítette, hogy az aktuális politikai érdekek erősen érvényesültek. Ezen felül a folyamat csúszásban volt! Az állandó időhiány sem tette lehetővé az alapos, minőségi munkát.

A Transparency International magyarországi szervezete által 2005-ben készült felmérés szerint: ekkor hazánkban „a civil partnerség inkább formális, a körülmények nem adnak alapot a valódi civil partnerséghez (nem világosak az eljárásrendek, menetrendek; a civil partnerek kiválasztási módja nem szabályozott; a civil szerve-

2 - A sikeres társadalmi egyeztetés alapelvei;

Forrás: http://www.nfu.hu/a_sikeress_tarsadalmi_egyeztetes_alapelvei

3 - http://www.nfu.hu/a_sikeress_tarsadalmi_egyeztetes_alapelvei (letöltés 2009. 01.05.)

zetek általában csak véleményezhetik a tervezési dokumentumokat, azok kialakításában nem vehetnek részt; a közös munka formái és módszerei nem definiáltak).⁴ Ezt interjúalanyaink mind a két oldalról megerősítették. Érdemes megemlíteni, hogy mind a két oldalon elhangzott az a vélemény is, hogy talán nem a tervezés, hanem a konkrét prioritások és kiírások, a programozás kidolgozásnak szintjén lenne szükség az aktív társadalmi véleményezésre.

II.5.2. *Országos Fejlesztéspolitikai Konceptió (OFK)*

Az OFK a magyar fejlesztéspolitika alapjait kívánta lerakni hosszú távra. A tervezet készítésére nem kötelezte Magyarországot az EU, önként vállalt érdeke volt az a kormánzatnak és az egész társadalomnak!

„A Célok a helyzetelemzésre, az elmúlt tíz év és az I. Nemzeti Fejlesztési Terv tapasztalataira építve az EU főbb fejlesztéspolitikai irányait, a fejlesztéspolitika peremfeltételeit és fejlesztéspolitikánk elveit figyelembe véve határozza meg az ország előtt álló fejlesztési feladatokat...A „Fejlesztési célok rendszere” című fejezet a Helyzetelemzésen, politikai konszenzuson és széles körű szakmai és társadalmi egyetértésen alapulva meghatározza az ország 2050-re elérendő jövőképét. Kijelöli 2020-ig az átfogó célokat, a stratégia végrehajtása során érvényesítendő horizontális szempontokat és területpolitikai célokat, valamint az ország fejlesztésének stratégiai céljait és elérésük módját, a prioritásokat.”⁵

A dokumentum tervezete kissé késve, 2005 júniusában került nyilvánosságra az NFTH honlapján. A partnerek nagy lendülettel dolgoztak a társadalmi egyeztetésen. Az NFTH honlapján regisztráció után lehetett társadalmi véleményeket eljuttatni a tervezőkhöz és ez az oldal vált a hivatalos információátadás helyévé is. Bár több nyilvános vita, kérdőíves adatgyűjtés és szakértői fórum is kísérte az OFK kidolgozását, mindez előzetes stratégia nélkül! Az OFK végső változatát 2005 decemberében fogadta el a magyar Országgyűlés.

A civilek többször jelezték a hiányosságokat, viszont civil oldalon sem épültek meg ki a képviselői platformok és információs csatornák. Példa értékűnek a jól szervezett környezetvédelemmel foglalkozó civilek tekinthetőek, akiknek a közreműködésével a kormányoldal alapvetően számolt a kezdetektől, és akik a civil részvétel fő

4 - Strukturális alapok átlátható felhasználása Magyarországon – Projekt beszámoló 2006-10-25;

Forrás: <http://www.transparency.hu/files/p/336/7187054169.doc>, letöltés: 2009.01.04.

5 - http://www.nfu.hu/orszagos_fejlesztési_koncepcio letöltés: 2009.01.05.

generálói voltak hazánkban. 2005-ben „a NIOK (Nonprofit Információs és Oktató Központ Alapítvány – szerző), a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Soros Alapítvány képviselői – a Nemzeti Fejlesztési Terv súlya, a szervezetek társadalmi részvétel miatti felelősségérzete és saját érdekegyeztető erejük, lobby-képességük tudatában – eldöntötték, hogy informális munkacsoportot hoznak létre, melynek célja az NFT társadalmi egyeztetésének figyelemmel kísérése. A kezdeményezés sikeres volt, hamarosan több szervezet is csatlakozott ahhoz.”⁶ A „Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért” (CNNy) munkacsoport szerepe „watchdog” (őrkutya) jellegű volt. A CNNy tagjai bár külön-külön foglalkoztak tartalmi kérdésekkel, a csoport együttesen a társadalmi egyeztetés folyamatába kívánt beleszólni és nem kívánt a társadalmi vélemények közvetítőjévé válni. „A CNNy munkája során a következő tevékenységeket látja el: az NFT társadalmi egyeztetéséhez kapcsolódó kormányzati tevékenység monitorozása, elemzése, értékelése, a társadalmi egyeztetés konkrét végrehajtására vonatkozó javaslatok kidolgozása. Ez a gyakorlatban információgyűjtést (média, Internet, személyes adatgyűjtés), azok elemzését (pl. tanulmányok, szakértői anyagok készítése), valamint az eredmények közzétételét (pl. sajtóközlemények, cikkek, és különösen a negyedéves jelentés) jelenti.”⁷ A csoport 2008-ig hét jelentést tett közzé a folyamatokról. www.cnnny.hu A CNNy-t a kormányzati oldal elfogadta, mint partnert a civil oldalról. A CNNy-nek sikerült többek között elérni, hogy a beérkezett észrevételekre írásban reagáljanak a tervezéssel foglalkozók és számos gyakorlati javaslatot tett az egyeztetés folyamatát illetően. A nehézségek ellenére meglepően sok, 40%-a a civil javaslatoknak beépült a tervezetbe!

Az igazi csalódást azonban az jelentette, hogy a befektetett rengeteg munkaóra ellenére későbbiekben az OFK súlytalanná vált, új program került kidolgozásra. Idő hiányában nem készült el az OFK-t tervekké alakító NFT II. Társadalmi Egyeztetési Terve sem, így a következő tervezési ciklusban is ad hoc jellegű és átláthatatlan maradt a társadalmi egyeztetés még egy ideig.

Az NFT „nyitott programozása” új módszer volt a magyar közigazgatás számára. Közben egy generációváltás is elindult. A fiatal szakemberek nyitottak voltak az új módszerekre. A hagyományos bürokrácia és a gyakorlat hiánya viszont lassította a folyamatot.

6 - Összefogás egy adott ügy mentén – A „Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért” (CNNy) munkacsoport - Kovács Bence, Független Ökológiai Központ;

Forrás: http://trust.easyhosting.hu/hirek/civil_kovacs.doc (letöltés: 2009.01.05.)

7 - U.o. Működési és etikai alapelvek 10. pont Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért (CNNy)

II.5.3. *Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT 2007-2013)*

A második Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT II.) mint stratégiai terv a nemzetközi normákat követve a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (NSRK) nevet kapta. A 2006-os választási kampány során – ahogyan azt a Transparency International is megállapította idézett tanulmányában, minden indok nélkül – Új Magyarország Programja névre módosult és a Magyar Szocialista Párt (MSZP) választási programjának egy részévé vált igen vitatható módon. Az Új Magyarország Program megvitatását követően a társadalmi egyeztetés egy újabb szakasza indul el 2006 júliusának végén, amikor a kormány – immáron második olvasatban – bocsátotta partnerségi vitára végleges nevén az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT).

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) koordinálta tovább a társadalmi egyeztetés folyamatát; az Ügynökséget a korábbi Nemzeti Fejlesztési Hivatalból (NFH) és a Nemzeti Fejlesztési Terv végrehajtását irányító szervezetekből hozta létre a kormány.

II.5.4. *Operatív Programok (OP)*

Olyan internetes honlapot indítottak el, amelyen megtalálhatók az I. Nemzeti Fejlesztési Terv felhasználásának napi statisztikái, valamennyi nyertes pályázat főbb adatai, a fejlesztéspolitikai dokumentumok társadalmi egyeztetésének eredményei. www.nfu.hu Itt tették elérhetővé az ÚMFT dokumentumát is, és ezen a honlapon keresztül továbbra is lehet véleményeket eljuttatni. Az ÚMFT 6 stratégiai fontosságú fejlesztési irányt határoz meg (prioritások), amelyeket további 15 Operatív Programban ágazati és regionális feladatokra bont. A társadalmi egyeztetés 14 OP esetében történt. A Végrehajtás OP a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség és a horizontális szervezetek feladatainak működésére, a pénzügyi és menedzsment-eszközökre vonatkozik. A CNNy bár kifogásolta, ebbe véleményezési lehetőséget kevésbé kaptak, az NFÜ szerint nem érkeztek érdemi vélemények. Voltak olyan civil vélemények is, hogy a honlapon található dokumentumok olykor hiányosak voltak.

1350 szervezet azonban élt a lehetőséggel és egy letölthető kérdőív és esszé formájában elküldte javaslatait a többi OP-re vonatkozóan. A legtöbb vélemény a Társadalmi Megújulás OP és a Közlekedés OP-val kapcsolatosan érkezett. Az egyeztetés bázisát egy strukturált véleményezési útmutató szolgáltatta az NFÜ állítása szerint, amely technikailag megkönnyítette a beérkező vélemények feldolgozását és beépíthetőségét. Ez az útmutató elsősorban az NFÜ belső működését segíti, a honlapon ilyen címen nem található. A civilek gyakorlatilag a honlapon több cím alatt található információkból tájékozódhatnak a folyamatról és a bekap-

csolódás lehetőségéről. De külön csak a civilek számára létrehozott honlap vagy kiadvány nem készült. Néhány civil szervezet készített olyan e-kézikönyvet, ami segíti a tájékozódást.⁸

Ezen kívül az ügynökség ezúttal is mintegy 4000 partnerszervezetet – köztük szakmai, érdekképviseleti és civil szervezeteket, a gazdaság és a tudományos élet képviselőit – kért fel közvetlenül postai vagy elektronikus levélben az egyeztetésben való részvételre. A címlista a korábban regisztrált véleményezőkből és a minisztériumok adatbázisából tevődött össze.

„A partnerszervezetekkel folytatott egyeztetés sikerének kulcsa a részt vevők kiválasztása, ezért a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség elsősorban olyan szervezetek és intézmények véleményére számít, amelyek hitelesen képviselik az adott szakterületet vagy társadalmi csoportot, és nemcsak jogokkal bírnak, hanem felelősséget is vállalnak a folyamatban játszott szerepükért. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség állandó és legfontosabb partnereit előzetesen megküldött e-mailben tájékoztatta az egyeztetés várható időpontjáról. Ezen kívül az akciótervek összefoglalóit ezen a weboldalon tette közzé minden érdeklődő számára. Tehát a megadott e-mail címen bárki javaslattal élhetett, vagy véleményt mondhatott.”⁹ – olvasható az ÚMFT 2007-2008-as Akciótervének társadalmi egyeztetéséről.

A fentiekből kiolvasható tehát, hogy bár a lehetőséget a honlapon keresztül mindenkinek biztosítja az NFÜ a javaslattételre, valódi társadalmi vitára, személyes eszmecserére, műhelymunkára csak az általuk megfelelőnek ítélt és kiválasztott civileknek van lehetősége. A kiválasztás kritériumai azonban továbbra sem szabályozottak!

A civilek tehát tájékozódhatnak a 2007-2013-ra vonatkozó programozási dokumentumok készítéséről, ahogyan bárki Magyarországon, akinek van internetes hozzáférése! Akinek nincs, az önköltségi áron vásárolhatja meg nyomtatott formában. A nyilvánosságra hozott információkat érthetőség szempontjából interjú alanyaink jónak, érthetőnek minősítették. A tájékoztatás teljes körűen kiterjedt az ÚMFT valamennyi operatív programjára. Bár helyenként bizonyos fejezetek hiányosak voltak.

2005 tavaszán a Transparency International magyarországi szervezete „az információhoz való hozzáférés teljesülését több szakterületen vizsgálta (tervezés, pályázat, döntéshozatal, végrehajtás, monitoring), és általános következtetései szerint „a Strukturális Alapokkal kapcsolatban rengeteg információ áll rendelkezésre, de az információ egyes darabjai nem elég közérthetőek, nem elég rendszerezettek célcsoportok szerint. Sokszor maguk a kedvezményezettek sem rendelkeznek ele-

8 - ÚMFT: Civil lehetőségek?!- Tanácsadók a Fenntartható Fejlődésért
– Magyar Természetvédők Szövetsége 2007. (www.tff.hu)

9 - http://www.nfu.hu/tarsadalmi_egyeztetesen_az_uj_magyarorszag_fejlesztési_terv_első_ket_éves_akciótervei

gendő információval arról az eljárásról, amelynek részesei. Valószínűleg ennek következtében a média munkások sem tudnak a témában fontos üzeneteket közvetíteni”. Az információhoz való hozzáférés fejlesztése érdekében érdemes lenne több, és közérthetőbb információt megjelentetni az intézményi rendszerről, a különböző intézmények szerepéről, felelősségi köréről, valamint az eljárásrendekről. Több, és közérthetőbb média kampányra lenne szükség a Strukturális Alapokról (nem csak a botrányok, hanem az alapok fontossága is hangsúlyozandó), amihez elengedhetetlen a téma fontosságának tudatosítása a média munkásokban.”¹⁰ Két évvel később sem mondható, hogy ezen a területen jelentős változás történt volna. Az alapdokumentumok kialakulása továbbra is követhetetlen a civilek számára, de vannak, akik szerint a minisztériumokon belül is az!

„A határidőig beérkezett valamennyi véleményt táblázatos formában, az adott operatív program struktúrájának megfelelően dolgozta fel az ügynökség. Az így elkészült táblázatokban található hozzászólásokhoz az adott témáért felelős tervezési egységek készítették el a javaslattervezeteiket, feltüntetve az elfogadott, elutasított és a részben befogadható „státuszokat”. Az egyes javaslatok végleges sorsáról mind az ágazati, mind a regionális operatív programok esetében először egy két-két napos Operatív Program Tárcaközi Bizottság tárgyal, majd pedig a Tervezési Operatív Bizottság dönt.”¹¹- áll az NFÜ honlapján.

Az NFÜ ezen felül az ÚMFT valamennyi prioritásának – oktatás, foglalkoztatás, egészségügy; gazdaság; közlekedés; államreform; területfejlesztés; turizmus; környezetvédelem, energetika – megvitatására egyeztető fórumorozatot szervezett az érintett szaktárca képviselőjének és a Fejlesztéspolitikai Irányító Testület illetékes tagjának részvételével.

Az ÚMFT-t a kiemelt makrofórumok, többek között az Országos Érdekegyeztető Tanács – amelynek a döntés-előkészítő Nemzeti Fejlesztési Bizottságával az NFÜ rendszeresen ülésezik – a Gazdasági és Szociális Tanács, a Magyar Tudományos Akadémia, az Országos Környezetvédelmi Tanács, az Országos Területfejlesztési Tanács, valamint a 2006. szeptember 5-én megalakult Nemzeti Fejlesztési Tanács is napirendjére tűzte.

Regionális szinten a Regionális Fejlesztési Ügynökségek (RFÜ) koordinálták a társadalmi egyeztetés folyamatát, elsősorban a Regionális Operatív Programok (ROP) témájában. A szabályrendszer különböző értelmezése miatt, régióként el-

10 - Strukturális alapok átlátható felhasználása Magyarországon – Projekt beszámoló 2006-10-25;

Forrás: <http://www.transparency.hu/files/p/336/7187054169.doc> (letöltés: 2009.01.04.)

11 - http://www.nfu.hu/operativ_programok_egyeztetese (letöltés 2009.01.05.)

térő módon tették ezt meg. Volt, ahol nyilvános fórumokon, levelező listákon keresztül, máshol workshopok keretében történt a véleményezés. A civilek szónvá tették, hogy bizonyos munkacsoportokba nem kaptak meghívást annak ellenére sem, hogy kérték, az információáramlás alkalomszerű volt. Ezért az informális kapcsolatokat használták. Ugyanakkor maguk a civilek is elismerték, hogy széles civil csoportokat nem tudtak mozgósítani a véleményezéshez. A tervezésben való részvétel lehetőségével többnyire országos ernyőszervezetek, vagy regionális, esetleg megyei szinten működő szervezetek éltek aktívan. Települési, kistérségi szinten működő szervezetek kevesen és csak a regionális operatív programokkal kapcsolatban fogalmaztak meg véleményt. Az összegyűjtött javaslatokat az RFÜ-k delegálták az NFÜ felé, ahol országosan összesítve feldolgozták azokat. A ROP-ok tartalmáról a végső döntést az NFÜ-ben hozták meg, így a régiókban kialakított, a regionális fejlesztési tanácsok által elfogadott tervezeteket gyakran jócskán felülírták.

Az ÚMFT megvitatására a regionális fejlesztési tanácsok ülésein is sor került a régióközpontokban, ahol civil delegáltak is részt vettek. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi törvény „2004. évi módosítása rendelkezett a különböző térségi szinteken (országos, regionális, megyei és kistérségi) megalakult területfejlesztési tanácsok mellett létrehozható civil egyeztető fórumok (CEF) megalakításának módjáról és képviseleti státuszáról. A CEF-ek az adott térség civil szervezeteinek törvényesen elismert képviselői, akik jogosultak a társadalmi véleménynyilvánításra, azonban hatékonyságuk egyelőre kisebb a vártnál, főleg regionális szinten működnek.

A fenti egyeztetési folyamat érvényes az Operatív Programok alatti szintekre is, bár az EU ezeket nem szabályozza.

II.5.5. Akciótervek (AT)

2007. május elején megkezdődött a társadalmi egyeztetés arról, hogy a következő két évben pontosan milyen célokra és milyen formában használja fel Magyarország a rendelkezésére álló uniós forrásokat. Az ún. Akciótervek (AT) már az indítani tervezett konkrét pályázati kiírásokat és kiemelt projekteket mutatják be az operatív programokban. Ezen a szinten fokozottabban aktív a civilek részvétele, hiszen a forrásokhoz való hozzáférés konkrét szabályainak meghatározása a cél. Többek szerint itt folyik a legnagyobb „harc”, de a szabályok nemzetiek, mivel EU-s előírás erre nem vonatkozik.

Itt kell említést tennünk az u.n. Pályázat Előkészítő Munkacsoportokról (PEMCS), amelyek már 2004(!) óta szabályozott keretek között dolgozzák ki a konkrét pá-

lyázatok dokumentációját és ahová a civilek szintén delegálhatnak tagokat.¹² A PEMCS-ek működésével kapcsolatban felmerültek összeférhetlenségi és kompetencia problémák. A „gender” téma civil képviselői nem tudtak sok helyre bekerülni, a PEMCS-ek alig 1%-ban vannak jelen! Az esélyegyenlőség kapcsán meg kell említenünk, hogy a folyamatból továbbra is kimarad a roma kisebbség érdekképviselete. A lehetőséggel úgy tűnik, egyáltalán nem tudnak élni.

A PEMCS-ekben is gond, hogy a civil tagok saját költségen, minden díjazás nélkül vehetnek részt a munkában. Ez komoly akadálya vidéki delegáltaknak, hiszen az egyeztetések a fővárosban folynak. Ez a tény az egész folyamatra is jellemző, hogy főváros centrikusak a folyamatok! A vidéki érdeklődők számára nincs költségtérítésre elkülönített keret.

Ezzel párhuzamosan a 2/2005. (I.11.) Kormány rendelet értelmében az Új Magyarország Fejlesztési Terv Operatív Programjainak konkrét megvalósítását segítő Akcióterveket stratégiai környezeti vizsgálatnak vetették alá, köszönhetően az aktív civil környezetvédőknek.

Az akciótervek átlagosan 3-3 hétig tartó egyeztetésében több száz szervezet képviselői – helyi önkormányzatok, megyei és regionális fejlesztési tanácsok, érdekképviseleti, ágazati szakmai szervezeteket, a tudományos és a civil szféra képviselői – vettek részt, e szervezetek összesen 1777 konkrét javaslatot fogalmaztak meg a 7 ágazati és a 7 regionális operatív program összesen 65 társadalmi vitára bocsátott akciótervével kapcsolatban. Ez operatív programonként átlagosan 127 konkrét, kézzelfogható módosító javaslatot jelentett.¹³

Az Akciótervekkel kapcsolatos véleményeket az NFÜ kommunikációs főosztályának munkatársai dolgozták fel, majd a javaslatokat az ügynökség és a szakminisztériumok tervezőiből álló, operatív programonként megalakult munkacsoportok (OPTKB-k) vitatták meg tételesen, illetve döntöttek az egyes módosító javaslatok beépíthetőségéről.

2008 januárjában bevezetésre került az on-line regisztráció és fórum: e-mail-es tájékoztatás az egyeztetések indulásáról és a pályázatok megjelenéséről. A regisztrált szervezetek száma folyamatosan nő, jelenleg több mint 1800. A pályázatok egyeztetésének időtartama általában 10 munkanap, a tervezői válaszokat a 2007-es gyakorlat-hoz hasonlóan a honlapon hozzák nyilvánosságra, amiről a véleményezők e-mail-ben kapnak értesítést.

12 - 1/2004. (I. 5.) Korm. Rendelet, Például: Humán Erőforrás OP esetében 22/2004. (VI. 8.)

FMM-OM együttes rendelet

13 - http://www.nfu.hu/osszefoglalo_az_uj_magyarorszag_fejlesztési_terv_operatív_programjai_akcióterveinek_társadalmi_vitaj (letöltés: 2009.01.04.)

II.5.6. Eredmények

A beérkezett vélemények és javaslatok elbírálását követően a véleményező szervezetek személyre szabott válaszleveleket kaptak, ahogy eddig is minden egyes társadalmi egyeztetés lezárását követően. A civilek többnyire nem tartották elégségesnek a rövid magyarázatot az elutasított javaslatok esetében. Hogy hogyan történt a beérkezett javaslatok szakmai véleményezése, és kik voltak erre jogosultak, az nem volt átlátható a civilek számára továbbra sem!

A vélemények elfogadásának tapasztalatait úgy összegezzük, hogy a kidolgozók részben elfogadták a civil javaslatokat, főleg az ágazati operatív programok szintjén. Arányait tekintve a javaslatok 10%-a került be. A regionális OP-kba szinte egyáltalán nem tudták véleményüket beépíttetni a civilek. Jellemzően apróbb tartalmi változtatásokat és nyelvi módosításokat sikerült elérniük. A vélemények összesítésénél nem differenciáltak a nagyobb társadalmi támogatottságú, többek által javasolt vélemények és az egyéni vagy szűk, csoportvélemények között. Interjúalanyaink csalódottságuknak adtak hangot az eredményeket illetően! Egységesen kévésnek tartják a civil javaslatok beépülését az OP-kba és sajnálják az ehhez képest sok ráfordított munkaórát. Véleményük szerint mostanra tapasztalható emiatt egy megfáradás és az aktivitás csökkenése a civil oldalon.

Itt kell megjegyeznünk, hogy magának a társadalmi egyeztetés folyamatának a viszonylagos letisztulása is eredménynek tekinthető a magyar történelmi, gazdasági-társadalmi háttérrel figyelembe véve. Bizonyos területeken, mint környezetvédelem, fogyatékos ügy jó példával sikerült elől járni más csatlakozó országok számára.

II.6. Monitoring Bizottságok (MB)

Az ÚMFT operatív programjainak eredményes, hatékony és minőségi végrehajtásának felügyelete céljából alakuló monitoring bizottságok tagságának összeállítása egységes elvek mentén történik.

A monitoring bizottságokról szóló legmagasabb rendű jogszabály az Európai Közösség 1083/2006/EK rendelete. Ennek a 63. cikke határozza meg a monitoring bizottságok szerepét és a működés legfontosabb kereteit. A rendelet szerint minden operatív programot monitoring bizottság felügyel. A monitoring bizottságokat az irányító hatóságokkal egyetértésben a tagállam állítja fel, alkalmazva a partnerség elvét az EK rendelet 11. cikke értelmében. A Bizottság tagjainak kiválasztása során érvényesülnie kell a partnerség és a nemek kiegyensúlyozott arányának elvének. Az Európai Unió és a magyar állam rendeletei alapján meghatározott bizottságok működését az ügyrendjük szabályozza.

A Magyarországon jelenleg hatályos 255/2006. (XII. 8.) Kormányrendelet szerint a monitoring bizottságokban helyet kapnak a horizontális szempontokat képviselő civil szervezetek: egy környezetvédelmi civil szervezet, valamint a romákat, a fogyatékossgal élő embereket és a nők és férfiak esélyegyenlőségét képviselő legalább egy-egy civil szervezet delegáltja.

A civil oldal részvételére a jogszabályoknak megfelelően az irányító hatóság valamennyi MB felállításakor szavazati joggal rendelkező tag delegálására kérte fel

- **a)** *a környezetvédelmi civil szervezet delegáltjaként a Környezet- és Természetvédő Szervezetek Országos Találkozójának delegáltját,*
- **b)** *a romákat, a fogyatékossgal élő embereket és a nők és férfiak esélyegyenlőségét képviselő civil delegáltként a Roma Integrációs Tanács, a Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlősége Tanács és az Országos Fogyatékosügyi Tanács civil oldalának delegáltját.*

A Szociális és Munkaügyi Minisztérium tájékoztatása szerint mind a Roma Integrációs Tanács, mind az Országos Fogyatékosügyi Tanács civil oldala a civil szervezetek számára nyitott módon jött létre, és mérlegelik hasonló mechanizmus bevezetését a Nők és Férfiak Társadalmi Egyenlősége Tanács civil oldalának kialakításakor is.

Emellett minden egyes monitoring bizottságban tag az Országos Érdekegyeztető Tanács munkavállalói és munkaadói oldalának egy-egy képviselője. Az operatív program jellegétől függően a szakmai oldal képviselésében más civil szervezetek, civil tömörülések is részt vesznek.¹⁴ - hogyan az az NFÜ honlapján olvasható.

A megkérdezett civil MB tagok valamennyien szavazati joggal rendelkeznek, többségük valamelyik civil platform delegáltja, akiket átlátható módon, szavazással választottak. Például: Környezet- és Természetvédő Szervezetek Országos Találkozója. Van azonban példa arra, hogy országos ernyőszervezet elnökeként került be, felkérés alapján a MB-ba, vagy nem közvetlenül a civilek választották, de ők jelölték és a kormányzat által felállított Konzultációs Tanács szavazta meg. A Bizottságok összetétele a szabályoknak megfelelő, klasszikus civil szervezetek és civil szervezetek platformjainak képviselői is helyet kapnak benne. A klasszikus civilek (egyesületek, alapítványok) aránya 10%, az NGO-k aránya 30-50%. Véleményük szerint erős a kormányhoz való kötődése a tagoknak, a döntések nem a civilek, hanem a régiók képviselőin múlnak. A civil delegáltak valamennyien próbálják a képviselt szervezeteket, platformokat tájékoztatni a MB tevékenységéről. Ezt azonban többnyire csak az érdekes részletek esetében teszik e-mailben, elektronikus levelezőlistán. A civil MB tagok mindegyikét egyenrangú partnernek tekintik a Bizottságokban. Azonban

többen szóvá tették, hogy a civileken kívül minden MB tag fizetett képviselője területének, a civilek viszont önkéntes alapon végzik ezt a tevékenységet, ami idővel „kiégéshez” vezet! Más vélemény szerint mivel kisebbségben vannak, csak reprezentálnak, de valósan nem tudják befolyásolni a dolgok menetét. A többi bizottsági taggal együtt ők is megkapják 10-14 nappal az ülés előtt az anyagot, viszont ezek nagy mennyiségűek és kevés ez az idő az alapos szakmai véleményezésre, továbbküldésre. Nem áll rendelkezésre olyan anyagi keret, amelyből szakértőket tudnának a civilek felkérni a szakmai véleményezésre.

A civil delegáltak többsége a Bizottsági üléseken kívül is érintkeznek egymással, egyeztetik véleményüket, amit rendkívül fontosnak tartanak. Ezt a kormányoldal képviselői tapasztalják is. Változó, hogy a civil delegáltak hogyan érintkeznek a MB többi tagjával a hivatalos üléseken kívül. Többen rendszeresen keresik az informális alkalmat az érintkezésre, de van példa arra is, hogy csak kivételesen vagy soha nem találkoznak az üléseken kívül. Maguk a civilek is azt mondják, hogy a delegáltak személyiségétől, érdekérvényesítő képességétől, felkészültségétől erősen függ a befolyásuk. A legtöbb delegáltak sikerült elérnie, hogy a bizottság többsége foglalkozik az általa beterjesztett javaslattal, különösen sikeresek a környezetvédelemmel foglalkozók és a fogyatékos ügy képviselői. A nők és férfiak esélyegyenlőségét képviselő egyik civil delegált szerint a „gender” téma horizontálisan rendkívül nehezen jeleníthető meg. Bár foglalkoznak vele, a témában kevés javaslatot tudtak előterjeszteni. A roma civil delegáltak egyelőre nem tudnak érdemben érdeket érvényesíteni, a legtöbb bizottság ülésén meg sem jelennek. A bizottságok ügyrendje szerint előre, írásban kell benyújtani a javaslatokat, így valódi viták ritkán alakulnak ki, törekednek arra, hogy a döntéseket szavazás útján, ill. lehetőleg konszenzussal hozzák.

A civil érdekérvényesítés akadályát a MB-ban szinte mindenki a civilek csekély pénzügyi és személyi kapacitásában látja, és kiemelték a delegált személyes alkalmasságát. Ezzel a kormányzati oldal is egyetért. Tehát a kiválasztására nagyobb hangsúlyt kellene helyezni! Bár politikai korrupciót nem tapasztalnak, de a partnerség csekély politikai támogatását többen is okként említették civil oldalról. A kormányzati oldalon felvetették a civilek lobbierőjének, tárgyalóképességének a hiányát is.

A MB jelenlegi működéséről általában kialakult vélemény különösen a civil oldalon, hogy minimálisan látják el az eredeti feladatukat. Maga a 30 fő körüli létszám nagy, ezen belül viszont kicsi a klasszikus civil jelenlét. Nem átlátható minden esetben a civil delegálás folyamata. A munkamódszer rossz, bürokratikus, lassú az ügymenet. Éves szinten kettő- három ülés van, ami nem tesz lehetővé hatékony munkát. Megfelelő adatgyűjtés hiányában a horizontális elvek monitoringja nem működik minden területen. Például: gender, roma érdekvédelem. A feltárt kompetenzavarok nem lettek korrigálva. Többen erős centralizációs hatást éreznek kormányzati oldalról. A közre-

működő szervektől elvont tevékenységi körök (értékelés, kommunikáció) kérdésében a döntés kormányzati szintre került anélkül, hogy társadalmi vitára bocsátották volna ezeket. A MB-nak nincs érdemi szerepe, inkább csak rövid tájékoztatás zajlik a civil delegáltak szerint. Nem áll rendelkezésre olyan szakértői csoport, akik segítenének előmozdítani a szakmai hatékonyságot. Azokra az információkra kell hagyatkoznia a tagoknak, amit a kormányzat a rendelkezésükre bocsát. Ezért nincs érdemi vita sem, a civil delegáltak több szempontból frusztráltak. Az EU is szóvá tette a kormányzat elégtelen tájékoztatását, de még nincs jelentős változás ezen a téren.

II.7. A civilek hozzáférése a Strukturális Alapokhoz

A civilek tehát a Strukturális Alapok felhasználásának tervezési folyamatában Magyarországon a kezdetektől részt vettek, a leírt tapasztalatok szerint. Másik fontos célja azonban a civil szférának, hogy a SA hatékony felhasználásában is partner lehessen és hozzáférhessen ezekhez a forrásokhoz. A fentiek alapján elmondható, hogy a pályázatás szakaszában már megfelelő információ áll rendelkezésre a pályázóknak, a szükséges dokumentumok, segédanyagok megfelelő időben elérhetőek mindazoknak, akik rendelkeznek internetes hozzáféréssel! Bár Magyarország internetes lefedettség szempontjából nem áll rosszul, vannak települések, ahol nem áll rendelkezésre szélessávú internet csatlakozás, és a lakosságnak csak egy kisebb hányada használja rendszeresen az internetet. Ugyanakkor belátható, hogy az információáramlás leghatékonyabb eszköze az internet, ennek hiányában nem képzelhető el sikeres projektmegvalósítás. Arra, hogy a Technikai Segítségnyújtás keret mennyiben segíti a pályázókat, a későbbiekben visszatérünk.

Az OP-kban meghatározott következő fejlesztési területeken pályázhatnak a magyar civil szervezetek: oktatás, szociális szolgáltatás, környezetvédelem, turizmus, foglalkoztatás, közösségfejlesztés.

A Regionális OP-kban konzorciumban vehetnek részt civilek pályázóként. Például: akadálymentesítés, környezetvédelem, esélyegyenlőség. A Társadalmi Megújulás OP-n belül voltak kifejezetten a civilek számára kiírt pályázati lehetőségek. Például: TAMOP 5.5.3./08/01 - Civil szervezeteknek szolgáltató, azokat fejlesztő szervezetek támogatása; TAMOP- 5.5.5/08/01 A fogyasztóvédelem társadalmisítása tudatos fogyasztói magatartás kialakításával.

A civil menedzselésű projektek költségének 90% -100%-át támogatták az OP-k, hiszen önerővel gyakorlatilag nem rendelkeznek klasszikus civil szervezetek. Az önerő egyéb forrásból való pályázati támogatása továbbra sem megoldott hazánkban. A megvalósítással járó pénzügyi terhek csökkentésére szinte az egyetlen eszköz a támogatás egy részének előlegként való folyósítása, ami a támogatott összeg

20-25%-a általában. Kormányzati vagy banki hitelek nem állnak a civilek rendelkezésére. A gyakorlati tapasztalat az, hogy az előlegek a megkötött szerződések ellenére késve érkeznek meg, gyakran több hónapos csúszással. Az eddigi gyakorlat alapján pedig a támogatás utolsó 20%-át a pályázó csak a projekt zárása után, a beszámoló elfogadása után kaphatta meg. Ez a szabályozás olyan állapotokat eredményezett, hogy a pályázók akár évekig sem jutottak hozzá a támogatás utolsó részletéhez, vagy működésképtelenné váltak pénzügyi nehézségeik miatt. Ebben változás csak az elmúlt évben tapasztalható, de továbbra is előfordul. Most van folyamatban annak a gyakorlatnak a bevezetése, hogy a pályázók a teljes támogatási összeget megkaphassák a projekt ideje alatt.

A projektmenedzsment költségek elszámolására minden prioritási tengelynél van lehetőség. Ez a költség típus limitált (7-12%), amit többen nagyon alacsonynak tartanak és nem arányosnak a projektek volumenét tekintve. Ráadásul ezeknek a költségeknek az elszámolása a magyar adó- és pénzügyi szabályok alapján nem könnyű, az elmúlt években több változás is történt, ami tovább nehezíti az elszámolást.

A „globális támogatások”, valamint más típusú kis összegű támogatások, amelyek kis szervezetek, alacsony költségvetésű projektek támogatását teszik lehetővé, eddig nem voltak Magyarországon. Többen tudni vélik informális csatornákból, hogy most vannak előkészítés alatt ilyen típusú pályázati lehetőségek, de egyik interjúalanyunk sem vesz részt az előkészítésében. Viszont regionális szinten többen jelezték ezek szükségességét, a ROP-okba nem sikerült ilyeneket eddig betenni.

A TA keret felhasználásáról a civileknek általában nincs információjuk, illetve tudomásuk szerint nem használják azokat kifejezetten civil szervezetek segítségével. A TA kerettel az NFÜ és a Regionális Fejlesztési Ügynökségek rendelkeznek, saját tanácsadó hálózatukat és a törvényben meghatározott tevékenységeket, valamint az erőteljes sikerkommunikációt finanszírozzák belőle. Véleményünk szerint néhány sikerprojekt hirdetése helyett nagyobb mértékben szolgálná a Strukturális Alapok hatékony és célszerű felhasználását, ha a TA keret tájékoztatásra, kommunikációra fordítható része nagyobb arányban a potenciális pályázók felkészítését (részletes tájékoztatását akár fórumok által, pályázati tanácsadást stb.) támogatná. Ritkán, de előfordult, hogy kutatást rendeltek meg ennek a keretnek a terhére.

A rendszer bonyolult, - állítja valamennyi szereplő- helyenként jellemző a túlszabályozottság és bürokrácia, ami a civilek és általában a pályázók számára továbbra is átláthatatlannak tűnik és kevés róla az információ. Azonban a megszerezhető információk feldolgozása is problémát okoz valamennyi résztvevőnek, ezért nagy hangsúlyt kell helyezni a jó strukturáltságra és átláthatóságra.

Kutatásunk összegzéseként elmondható, hogy az európai uniós Strukturális Alapok felhasználásának kezdetétől Magyarországon erősen működtek még a rendszerváltás előtti mechanizmusok. A paternalista kormányzat saját feladatának tekintette a források elosztásának megtervezését. A proaktív civil jelenlét azonban kikényszerítette a társadalmi egyeztetést. Kormányzati gyakorlat nem volt, a folyamatok beindításában rendkívül fontos szerepet játszott a környezetvédő szervezetek iránymutató közreműködése és a korai civil jelenlét.

A Strukturális Alapok forrásainak felhasználását tervezés előzte meg, ami a politikai változások következtében többször változott. A társadalmi egyeztetésre valódi, kidolgozott stratégia nem készült, mint ahogyan egységes jogszabályrendszer sem létezett. A folyamatos időhiány is hozzájárult ahhoz, hogy a civilek bevonása ad hoc jellegű, helyenként teljesen átláthatatlan volt. 2005-től az egyre aktívabb civil kontroll következtében a kormányzat és közreműködő szervezetei egyre nyitottabbá váltak a társadalmi egyeztetésre.

Az egyeztetés folyamata az Operatív Programokról a 2007-2013 időszakra vonatkozóan vált még aktívabbá. Az internet segítségével a programozás dokumentumai még szélesebb körben hozzáférhetőek. A kormányzati oldalon azonban az egyes ágazati minisztériumok továbbra is eltérő mértékben veszik figyelembe a civil véleményt. A kormányzati oldal problémája, hogy nincs egységes civil képviselő, a kiemelt horizontális témák is eltérő intenzitással jelennek meg. Legaktívabb országos szinten a környezetvédelem és fogyasztóügy, a gender nehezen megjeleníthető téma, míg a roma érdekképviselő minimális vagy egyáltalán nem reprezentált. Helyi szinten minimálisan sikerült csak civil véleményeket beépíteni a Regionális Operatív Programokba. Probléma a programozási dokumentumok esetében a viszonylag kevés idő és az, hogy nincs forrás szakértők bevonására, a civil oldal képviselőinek a költségfinanszírozására. A civil oldal aktivitásában mostanra mutatkozik egy megfáradás is. A tervezéshez való inputadás lehetősége bár nyitott a társadalom bármely tagja számára, a valódi műhelymunkára továbbra is válogatott partnereket hív meg a tervező, erről széles társadalmi tájékoztatás nem történik.

A civilek erősen kifogásolják az eljuttatott vélemények, javaslatok értékelésének átláthatatlanságát, minimálisan indokolt mellőzését. A Monitoring Bizottságok jelenlegi felállásukban és működési rendjük alapján nem hatékonyak, nincs valódi visszacsatolás, a társadalmi kontroll gyakorlatilag nem érvényesül.

A forrásokhoz való hozzáférés lehetősége mérsékelten adott a civil-nonprofit szféra számára, de súlyos probléma, hogy a támogatások adminisztrációjának, folyósításának, elszámolásának körülményei ugyanúgy nehezítik a Strukturális Alapok felhasználását számukra, mint a vállalkozói szféra számára.

Kutatásunk alapján elmondható, hogy aktív civil tevékenység mutatható ki Magyarországon a Strukturális alapok tervezésének és végrehajtásának folyamatában. Szükséges lenne a civil képviselői platformok ágazati szervezése és a delegáció egységes kidolgozása. Kormányzati oldalról elengedhetetlennek tartjuk a társadalmi vélemények befogadása utáni feldolgozásának átláthatóságát. Az egész magyar társadalom érdeke, hogy megfelelő szakértői segítség álljon rendelkezésre a forrásfelhasználás teljes folyamata során, amely valamennyi szereplő közreműködését és demokratikus részvételét támogatja és eredményessé teheti.



vezést, amit az
kórt intézmény-
melyes isme-
igazi családok
Például egy

ogy a belefek
NFTH befolyá
nyel már kor
kormányzat K
Itől eltérő
ent: "Ny-t-
szé

szervezésével
kormányol
száma
szervezésével
illetve e-Ma-
megyei Civil
zatosítani az

gyarország pont
Szolgáltató Köz
kezdeteke
Információhoz
szeréről, annak

Az SFteamről

Célja

Az SFteam for Sustainable Future („Strukturális Alapok” Hálózat a Fenntartható Jövőért, SAH) 2002-ben négy civil szervezet összefogásával jött létre azzal a céllal, hogy országaikban a területfejlesztést, a regionális politikát a fenntarthatóság irányába terelje, az érdemi partnerség, a döntéshozatali folyamatokban való érdemi társadalmi részvétel elősegítése által. Az SFteam azóta átlagosan két évente egy-egy új taggal bővült, így ma Bulgáriában, Csehországban, Hollandiában, Lengyelországban, Lettországon, Magyarországon, Romániában és Szlovákiában működik egy-egy nonprofit, nem kormányzati tagszervezettel.

Céljuk elérésének fő útját az Európai Unió strukturális és kohéziós alapjai felhasználásának befolyásolásában látták meg, mivel ezek az alapok jelentősen meghatározzák az országok fejlődési irányát. Ezért a közös elvek – részvétel, átláthatóság, fenntarthatósági szempontok – érvényesülését bár országonként eltérő súlypontokkal, de egyaránt vizsgálják és segítik:

- az európai uniós alapok felhasználására vonatkozó tervezés, programozás,
- a programok monitoringja és
- mintaértékű projektek kidolgozása, kivitelezése útján.

A kulcsszó, a fenntartható irány meghatározásának nyitja a közös, hosszú távú érdek megtalálása, kimunkálása a döntéshozatali folyamatok szereplői és a döntések által érintettek között. Ezt próbálja elősegíteni az SFteam.

Az SFteam működését többek között a *Charles Stewart Mott Alapítvány*, holland kormányzati alapok, a *Nemzetközi Visegrád Alap* és a *Nemzeti Civil Alapprogram* támogatják.

Elérhetőség

SFteam for Sustainable Future

Nemzetközi koordinátor:

Farkas István

Dönsz Teodóra

Magyar

Természetvédők

Szövetsége

Cím: 1091 Budapest, Üllői út 91/b.

Tel: +36 1 216 7297

Fax: +36 1 216 7295

Email: secretariat@sfteam.eu

Honlap: www.sfteam.eu

Tagjai

BlueLink Information Network, Bulgária

(www.bluelink.net)

Center for Community Organizing,

Csehország

(www.cpkp.cz, www.cpkp.cz/regiony)

Milieukontakt International, Hollandia

(<http://www.milieukontakt.nl>)

Polish Green Network, Lengyelország

(www.zielonasiec.pl)

Green Liberty, Lettország

(www.zb-zeme.lv)

Magyar Természetvédők Szövetsége,

Magyarország

(www.mtvsh.hu)

Fókusz Öko Központ (Focus Eco Centre),

Románia

(www.focuseco.ro)

Friends of the Earth – CEPA, Szlovákia

(<http://www.priateliazeme.sk/cepa>)

Magyar Természetvédők Szövetsége

Föld Barátai Magyarország

A Magyar Természetvédők Szövetsége (MTvSz) célja a természet egészének a védelme, ezért állítottuk programunk középpontjába a fenntartható fejlődés megvalósításának elősegítését, ami a gazdasági, ökológiai és szociális kérdések együttkezelését követeli meg.

Az MTvSz 1989-ben alakult 32 tagcsoporttal, azóta dolgozik hazánk természeti értékeinek megóvásáért, a biológiai sokféleség megőrzéséért, valamint a környezetszennyezés csökkentéséért, megelőzéséért.

Az elmúlt közel 20 évben taglétszámunk többszörösére nőtt, így jelenleg 30 ezres tag-ságunk 113 tagszervezetben fejt ki tevékenységét. A tagcsoportok döntő többsége vidéken működik, programjaik rendkívül változatosak, jórészt a helyi környezeti, természeti problémák feltárására és megoldásának elősegítésére irányulnak. Ugyancsak nagy figyelmet fordítanak a helyi lakosság és a fiatalok környezeti nevelésére, szemléletformálására, a környezetbarát fogyasztói magatartás kialakítására is.

Nemzetközi kapcsolataink

A Szövetség nemzetközi kapcsolatai kiterjedtek. Szervezetünk tagja a Föld Barátainak (Friends of the Earth), a Természetvédelmi Uniónak (IUCN), az Európai Környezetvédelmi Irodának (EEB), a Közép- és Kelet Európai Bankfigyelő Hálózatnak (CEE Bankwatch), a „Strukturális Alapok” Hálózat a Fenntartható Jövőért (SFteam for Sustainable Future) szervezetnek és a Közép-Kelet-Európai Biodiverzitás Munkacsoportnak (CEEWEB).

Tevékenységeink

A fenntartható fejlődés elveinek megvalósítása érdekében:

döntéshozók meggyőzése, a lakosság szemléletformálása és a helyi programok támogatása,

az országos, nemzetközi és helyi szintű döntések befolyásolása környezetünk megóvása érdekében,

kampányok aktuális környezetvédelmi ügyekben, például Verespatak védelmében,

a gyakorlati természetvédelem segítése, a természeti értékek megőrzése,

az agrár-környezetgazdálkodás, vidékfejlesztés ügyének előmozdítása, génmódosított termékek elleni fellépés, hozzájárulás a globális környezetvédelmi problémák megoldásához,

környezeti szempontok érvényesítése az ipar működésében,

a fenntarthatóság és a társadalmi részvétel erősítése a fejlesztéspolitikában,

nemzetközi pénzügyi intézmények ellenőrzése, Bankfigyelő Hálózat,

környezeti szemléletformálás és nevelés, kapcsolattartás a médiával, rendszeres

média megjelenések szervezése, a tagszervezetek és a környezetvédő mozgalom tevékenységének támogatása,

közös országos szakmai programok, kampányok szervezése a tagszervezetekkel.



A kutatást és a kiadvány megjelenését az International Visegrad Fund, a Charles Stewart Mott Alapítvány, a Nemzeti Civil Alapprogram és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium támogatta.

