

Elvek kontra valóság



*Partnerség a 2014-2020-as
kohéziós politika kezdeti szakaszában*

Bevezető

Az SFteam értékrendjének középpontjában az együttműködés áll. Együttműködésünk hosszú távú célja azt biztosítani, hogy a területfejlesztés és a kohéziós politika – beleértve az EU Közös Stratégiai Kerete pénzalapjainak felhasználását – a fenntartható fejlődést szolgálja Közép- és Kelet-Európában. Hogy ez megvalósulhasson európai, nemzeti, regionális és helyi szinten, elengedhetetlennek tartjuk a döntéshozók és minden érintett fél, állampolgárok, önkormányzatok, civil szervezetek és a vállalkozói szféra együttműködését és partnerségét.

Az EU kohéziós politikáját tekintve kulcsfontosságú időszakot élünk. Noha sajnós a – többek között a partnerség minimális követelményeit is lefektető – jogi keretszabályozás kialakítása még mindig folyamatban van, a 2014 és 2020 között uniós szinten elérhető mintegy 336 milliárd eurónyi kohéziós forrás felhasználásának programozása már elkezdődött.

Természetesen szükség van erős EU-s és tagállami szintű jogszabályokra, amelyek biztosíthatják a partnerség elvének a programozás során történő érvényesítését. Ugyanakkor a partnerség megvalósítása nagyban függ a folyamatokban résztvevő személyek és intézmények szándékaitól és kompetenciájától. Az SFteam 2012 elején kidolgozott egy útmutatót a partnerség elvének a kohéziós politika programozásában és további fázisaiban történő, érdemi érvényesítésére¹. Azóta kormányzati tisztségviselők és civil szervezetek körében terjesztettük ezt, és felmértük, mennyiben képesek a tisztviselők alkalmazni az ebben foglalt ajánlásokat, illetve a civilek mennyiben tartják hasznosnak ezt az útmutatót.

„Örktya” szervezetként a jelen tanulmányban összefoglaljuk, hogyan zajlott eddig Közép-és Kelet-Európa országaiban (Bulgáriában, Csehországban, Magyarországon, Lettországon, Lengyelországban, Romániában és Szlovákiában) a 2014-2020-as programozás folyamata a partnerség szempontjából. Több tisztviselőtől és a civil szféra több képviselőjétől kértünk interjút, ill. visszajelzést ehhez, amelyek alapján úgy láttuk jónak, hogy az egyes országokban jellemző helyzetet a kormányzati és a civil szervezetek szemszögéből külön-külön ismertetjük. Tanulságos megfigyelni, hogy ugyanazon folyamat hogyan látszik különböző nézőpontokból.

2012. november

Dönsz-Kovács Teodóra, Farkas István

Tartalom

3	A sikeres partnerség esélyei az EU alapokban - Visszacsatolás az SFteam tizenhat elvére
5	Eredmények a programozásban – az egyes országok eseteinek rövid áttekintése és értékelése
5	Bulgária
7	Csehország
8	Lengyelország
10	Lettország
12	Magyarország
15	Románia
16	Szlovákia

1 *Sixteen Principles for Successful Partnership in EU Funds, in: The Key to Partnership for Successful EU Funds, May 2012, <http://www.sfteam.eu/index.php?id=68> és 16. elv a sikeres partnerségért az EU-s alapok felhasználásában, in: A partnerség kulcsa az EU-s alapok sikeréért, 2012. május, http://www.mtvsh.hu/dynamic/a_partnerseg_kulcsa_az_eus_alapok_sikereert_2012.pdf*

A sikeres partnerség esélyei az EU alapokban - Visszacsatolás az SFteam tizenhat elvére

Az EU kialakult keretrendszerén túl a partnerségi folyamat valós tartalma leginkább a tagországokon múlik: hogy pusztán teljesítik az EU követelményeit, vagy igénylik az értelmes becsatolást és egyeztetést. Az SFteam 2012 elején kidolgozott egy 16 pontos listát az elvekről², amelyek értelmes partneri kapcsolatok megvalósítását tennék lehetővé az EU kohéziós politikájának pénzalapjait (a Közös Stratégiai Keretet) érintő politika teljes ciklusára.

A tanulmány elkészítésekor az SFteam számos tisztviselővel és civil szervezet képviselőjével találkozott, és gyűjtött információt a programozásra és az ahhoz kapcsolódó partnerségi gyakorlatra vonatkozó tapasztalataikról. Az SFteam velük is megvitatta a 16 elvet. Az SFteam számára fontos, hogy ez a 16 elv ne csak papíron létezzen, hanem megvalósításra is kerüljön. Ennek érdekében az SFteam saját tapasztalatai és a különböző érdekelt felektől érkező ötletek alapján fejleszti az elveket, hogy azok leginkább illeszkedjenek az igényekhez, és még kivitelezhetőek is legyenek. A 16 elvről szóló észrevételek összefoglalója az alábbiakban található.

Nem kormányzati szervezetek az elvekről

A civil szervezetek megkérdezett képviselői általában egyetértenek az elvekkel, és örömmel töltene el őket, ha ezek megvalósulását tapasztalhatnák országukban a különböző partnerségi folyamatokban. Mindamellet kaptunk néhány meglehetősen fontos javaslatot:

- *A legtöbb civil - és nem környezetvédelmi - szervezet kiemeli annak szükségességét, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat vagy más hasonló dokumentumok a fenntartható fejlődés másik két szempontját is értékeljék - az EU támogatásával létrejövő programok és projektek társadalmi és gazdasági hatását sokkal alaposabban meg kellene vizsgálni. A rosszul megtervezett projekt kockázata nem csak az, hogy semmi sem változik, de az EU pénze negatív hatást is ki tud fejteni. Ezt a program minden szintjén el kell kerülni, jól megtervezett dokumentumok és projektek segítségével.*
- *Alapvető fontosságú, hogy ne csak az ülésekhez, találkozókhoz és konzultációhoz szükséges anyagok kerüljenek jó előre az*

2 *Ibid.*

érintettekhez vagy nyilvánosságra, hanem a háttérdokumentumok, tanulmányok, kutatási jelentések és összefoglalók is legyenek hozzáférhetőek. Ez kiküszöbölné a partnerek információhiányból származó hátrányát, és biztosítaná, hogy jól megalapozott és kifinomult érveket hozzanak fel a konzultáció során.

Mind az elvekben, mind a gyakorlatban nagyobb hangsúlyt kell, hogy kapjanak a beadott javaslatokra adandó, megalapozott válaszok. Számtalan alkalommal ennek hiánya miatt érzik a civil szervezetek munkájukat haszталannak. Megalapozott válasz nélkül a legegyszerűbb visszautasítani még egy helyénvaló és jó javaslatot is.

Tisztviselők az elvekről

Annak ellenére, hogy a megkérdezett tisztviselők is egyetértenek a legtöbb elvvel, amikor konkrét intézkedésekről és forrásokról esik szó, óvatossá válnak. Mindamellettt úgy tűnik, a tisztviselők egyre jobban elismerik a civil társadalmat, mint partnert a programozási folyamatban.

- A tisztviselők általában egyetértenek azzal, hogy nyilvánossá kell tenni az EU támogatásával folyó projektek (alapvető) információit és szerződéseit, de nem támogatják az Irányító Hatóság és a kedvezményezettek közötti teljes szerződések nyilvánossá tételét.*
- Néhány esetben a tisztviselők félreértették a társadalmi egyeztetési folyamat tartalmát. Például, az SFteam azon felhívását illetően, hogy minden pályázati kiírás nyilvános konzultációhoz legyen kötve, a hatóságok gyakran elegendőnek gondolják, ha a monitoring bizottságot bevonják a folyamatba. Természetesen ez nem helyettesíti a nyilvánossággal és az érdekelt felekkel folytatandó konzultációt.*
- A hatóságok nyitottak a partnerség támogatásának érdekében Technikai Segítségnyújtást igénybe venni; azonban, leginkább közvetlen eszközökkel tervezik ezt megtenni, pl. tréningek szervezésével a partnerek számára a Technikai Segítségnyújtás keretből, azonban nem fedezik a civil szervezetek partnerségi folyamatban való részvételének költségeit, sem a közvetlen költségeket (mint pl. az utazási költség stb.). Ez azt is sugallja, hogy nem mutatnak hajlandóságot, nem-kormányzati szervezetek Monitoring Bizottságokban dolgozó képviselői költségeinek fedezésére sem.*

Természetesen minden elv értéktelen, hacsak nem használják a valós életben is. Az SFteam és tagcsoportjai azon dolgoznak, hogy ezekből az elvekből minél több valósuljon meg a 2014-2020-as programozási, végrehajtási és monitoring időszakban.

Eredmények a programozásban – az egyes országok eseteinek rövid áttekintése és értékelése

Az alábbiakban összefoglaljuk, hogy az egyes országok milyen eredményekre jutottak a programozásban 2012 őszéig; röviden áttekintjük továbbá, hogy a hivatalos és civil oldal hogyan vélekedik a partnerség elveinek kivitelezéséről.

Hivatalos oldal

Az EU Strukturális Alapjainak közös tájékoztató oldalán (www.eufunds.bg) friss információhoz lehet hozzáférni. Ezen az oldalon teszik közzé és hirdetik a korábbi és elkövetkező nyilvános eseményeket és vitákat. Az általános programozási folyamat részeként, a kormány munkamegbeszéléseket, szemináriumokat és workshopokat tervez az egyes dokumentumok megvitatására a programozás különböző szintjein. A kormány tervei alapján háromhavonta rendszeres megbeszéléseket kell tartani.

A 2012 /5-ös számú Minisztertanácsi Rendelet meghatározza a Partnerségi Megállapodás elkészítési folyamatának, az operatív programoknak és a társadalmi részvétel alapjainak mérföldköveit. A strukturális alapok felhasználásának végrehajtását koordináló és felügyelő Központi Koordinációs Osztály a rendelet alapján egy speciális mechanizmust dolgozott ki a Partnerségi Megállapodás és az operatív programok előkészítését végző munkacsoportok civil szektorból jövő képviselőinek kiválasztására. Ezidáig három munkamegbeszélést tartottak „Az Európai Unió 2014-2020-as Kohéziós Politikájának új programozási időszaka” és a „Bulgária 2020” Nemzeti Fejlesztési Program kapcsán. A civil szervezeteknek két kritériumnak kell megfelelniük: a jelentkezőnek tiszta előélettel és szakterületén több mint két év tapasztalattal kell rendelkeznie. Mostanra a Partnerségi Megállapodást előkészítő munkacsoport összeállt. A 2014-2020-as időszak egyes programjainak előkészítését végző tematikus munkacsoportok összeállítása pedig folyamatban van.

Nem kormányzati szervezetek nézőpontja

Információ – Az érdekelt civil szervezetek informálódni tudnak a programozási folyamatról a kormánytól akár az interneten keresztül, akár azokon az eseményeken, melyekre hivatalosak. Az ilyen téren aktívabb szervezetek részletesebb EU-szintű információt tudnak szerezni brüsszeli kollégáiktól, ahonnan hamarabb érkezik információ.

Bulgária

A partnerségi folyamat egyik fő kudarca a különböző programozási dokumentumokat kidolgozó munkacsoportok civil szervezeti képviselőinek kiválasztási folyamata. Először is, nem világos, miért volt szükség új rendszer kidolgozására, ha már létezett egy működő rendszer, melyet maguk a civil szervezetek működtettek több mint 10 évig, és számos minisztérium elfogadott. Az új, elfogadott rendszerben a konkrét képviselő kiválasztása vet fel kérdéseket. A civil szervezetek nem kapnak információt arról, hogy miért részesítik előnyben az egyik jelentkezőt a tanácsadó csoportba egy másikkal szemben, kiváltképp, ha a visszautasított jelentkező nagyobb kompetenciával és szakértelemmel rendelkezik, és nagyobb társadalmi elismerésnek örvend.

Az eddig lefolytatott konzultáció inkább informatív mint valóban tanácskozás jellegűre sikerült. A konferenciákon és fórumokon nincs lehetőség valódi párbeszéd kialakítására. Elképzelhetően ez az egyik oka, hogy a civil szervezetek álláspontját eddig nem vették figyelembe. A civil szervezetek számos alkalommal előadták a „Bulgária 2020” Nemzeti Programmal kapcsolatos javaslatokat, de a végső dokumentumban egyiket sem vették figyelembe. Nem világos, hogy miért utasították vissza a civil szervezetek javaslatait, visszajelzés nem érkezett.

A civil szervezetek programozási folyamatot övező pesszimizmusának egyik oka, hogy a kormány kiszervezte a programozási dokumentumok, valamint a Partnerségi Megállapodás kidolgozásának feladatát külső tanácsadó cégeknek. Fennáll a veszélye, hogy a tanácsadó cégek által készített tervek nem a szervezetek széles skálájának nézeteit és véleményét fogják tükrözni, akiknek végezetül ezeket a programokat véghez kell vinniük. Az ilyen tervek ahhoz vezethetnek, hogy a támogatási források korlátozott területekre és régiókra koncentrálódnak - melyeket bizonyos vállalatok hajtanak végre - ami fenntarthatatlan fejlődést eredményez. Ez a megközelítés formálissá teszi a partnerség gyakorlatát és a civil szervezetek részvételét a munkacsoportokban. Részvételük pusztán a látszat-nyilvánosság megtestesítése lenne.

Regionális szinten még nem indultak be a folyamatok. Látható jelei vannak, hogy néhány önkormányzat és regionális hatóság előrelátóan hozzákezdett saját fejlesztési terveinek kidolgozásához. Néhány esetben a civil társadalom képviselői az aktív felek, és ebben a stádiumban egyelőre keresgélnek a valós részvétel lehetőségét a közelgő tervezési folyamatban. A legtöbb tisztviselő azonban tétlenül várja az utasítást a felelős minisztériumoktól, tehát a séma a klasszikus fentről-le megközelítés. Ebben a helyzetben érdekes figyelni, milyen mértékben fognak eltérni a nemzeti prioritások a regionálistól, és mennyire fogják figyelembe venni a helyi szükségleteket.

Hivatalos oldal

Csehországban a Helyi Fejlesztési Minisztérium, pontosabban a Nemzeti Koordinációs Testület (NOK) felelős az új programozási időszak előkészítésének koordinációjáért. Létezik egy hivatalos terv a 2014 – 2020-as strukturális alapok végrehajtása előkészítésére, melyet a kormányzat követ.

2011 júniusában a cseh kormány öt „nemzeti fejlesztési prioritást” határozott meg. Ezeket többek között a szakszervezetekkel és a kereskedelmi kamarával vitatta meg, de konzultált a jelenlegi programok végrehajtásáért felelős Irányító és Koordinációs Bizottság munkacsoportjaival is. Ebbe a testületbe a Civil Szervezetek Kormányzati Tanácsa is delegált több képviselőt. Ezután a Helyi Fejlesztési Minisztérium által létrehozott politikai és szakértői testületek, valamint a kormányzat dolgozott tovább a prioritásokon. 2012 folyamán kidolgozták a 2014 – 2020-ra vonatkozó Partnerségi Megállapodás alapvetéseit. Az alapvetés nyolc operatív programot nevesített, és meghatározta azok főbb céljait.

Az alapvetés szakmai megalapozottságát a Kormány Nemzeti Gazdasági Tanácsa biztosította. Minden egyes nemzeti fejlesztési prioritásért, így az azokhoz érkezett vélemények figyelembevételéért is, egy-egy szakértői csoport felelt.

Az alapvetéseket várhatóan 2012 őszén fogadja el a kormány. Ezt követően intenzív vita kezdődik az operatív programok kialakításáról. Az operatív programok célkitűzései és prioritásai egyelőre nincsenek lefektetve. Az alapvetés négy fő elvet határozott meg a 2014 – 2020-as programozási időszakra: a stratégiai összpontosítás és összehangolás, a piaci életképesség, a minőségi projektek követelménye és a projekttervezés és -végrehajtás egyszerűsítésének elvét. A Partnerségi Megállapodást 2013 márciusának végéig kell elkészíteni. A kormányzati tisztviselők szerint a fenti tevékenységek kielégítik a partnerségi cselekvési kódex elvárásait, ill. a partnerség elvét.

Az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alapból támogatott szakterületek programozása a fentiekől különálló folyamatban zajlik. Itt a Mezőgazdasági Minisztérium a programozás és az egyeztetések felelőse. A Minisztérium az agrárkamarát és a Helyi Akciócsoportok Országos Tanácsát tekinti partnerének a programozásban. Létrehoztak továbbá egy koordinációs csoportot, amelyben minden releváns partner képvisellete biztosított.

Nem kormányzati szervezetek nézőpontja

A civil szervezetek úgy vélik, a strukturális alapok jól használhatók lehetnének céljaik támogatására. Ezért erősen motiváltak a programozásban való részvételre. Sajnálatos módon azonban általában kevés a nyilvános információ a programozási folyamatról.

Az aktív szervezetek igyekeznek államigazgatási ismeretségeik útján információhoz jutni, de a hivatalos tájékoztatás a programozás aktuális fázisáról, eredményeiről és terveiről hiányzik.

A kormányzat a Civil Szervezetek Kormányzati Tanácsán keresztül próbálja bevonni a nem kormányzati szervezeteket. Ez a Tanács azonban a kormány tanácsadó testülete, és nem a cseh civil szervezetek egyetemleges képviselői alkotják.

A kormányzat elvárja a civil szférától, hogy az egyes szakterületek vagy kérdések egyeztetésére delegáljon egy-egy, a teljes szektort képviselő, általánosan elfogadott testületet vagy szervezetet, amely a szakszervezetek központi irodáihoz hasonló szerepet töltené be. Azonban a civil szektor máshogy működik, és a kormányzat félreérti a helyzetet. Csehországban több szakmai és regionális civil hálózat is működik, azonban egyik sem fedile a cseh civil szféra egészét vagy többségét. Némelyikük inkább önállóan próbálja érdekeit érvényesíteni egyes problémák mentén. Ennek következtében a szektor helyzete meglehetősen átláthatatlan, információhiány és a koordináció hiánya jellemzi. Esetleges, hogy mely civil szervezet és milyen mértékben vesz részt a programozásban. A vidékfejlesztés és mezőgazdaság terén is hasonló a helyzet.

Ugyanakkor a civil szervezetek monitoring bizottságokba delegált, független képviselőire politikai nyomás nehezedik. Eközben megerősítették a Civil Szervezetek Kormányzati Tanácsának mint elfogadott partnernek a pozícióját.

Hivatalos oldal

A Regionális Fejlesztési Minisztérium már 2011 végén elkezdte bevonni a nyilvánosságot az új programozási időszak előkészítésébe - kezdeként az Európai Bizottság által előterjesztett, a 2014-2020-as időszak EU támogatásait érintő rendelettervezeteket vitatták meg. 2011. október 26-ra szerveztek egy munkamegbeszélést a rendeletekről, visszacsatolást gyűjtve a partnerektől a kormánynak a dokumentumokat illető álláspontjához. Decemberben töltötték fel Lengyelország álláspont-tervezetét a javasolt szabályozási csomagról a Regionális Fejlesztési Minisztérium honlapjára, és meghirdették a társadalmi egyeztetést.

Maga a programozási folyamat 2012-ben kezdődött. Amint a kormány elfogadja a Partnerségi Szerződés vázlatát, amely az 2014-2020-as EU támogatások felhasználásának átfogó stratégiáját határozza meg, széleskörű konzultáció várható. Ez még 2012 vége előtt megtörténik.

Mindazonáltal, már most is vonnak be partnereket az EU támogatások jövőjének alakításába Lengyelországban, az alábbi módokon:

- szakértői viták az EU 2014-2020-as kohéziós politikájának különféle tematikus célkitűzéseiről partnerek (többek között civil szervezetek) részvételével;
- a Nemzeti Területi Fórum megbeszélései, ami a regionális politika egy tanácsadó szerve; 2012. szeptember 12-én tartottak egy külön a partnerségnek szentelt ülést.

A Regionális Fejlesztési Minisztérium is nyitott a civil szervezetek és más partnerek az EU támogatások jövőjét illető vita-kezdményezései felé, például előadókat küldenek olyan eseményekre, mint a Civil Szervezetek Országos Szövetsége által szervezett konferencia 2012. október 22-én.

Nem kormányzati szervezetek nézőpontja

Annak ellenére, hogy a kormány azt állítja, hogy a programozás a Közigazgatás és a társadalmi és gazdasági partnerek közötti szoros együttműködésen alapul, a valóságban a folyamat számos hiányossággal rendelkezik.

A forrás dokumentumok és a Partnerségi Szerződés lényegi részeinek kidolgozása nem teljesen követi a partnerségi elvet. De ami a legfontosabb, hogy a dokumentum alapjait egy minisztériumok közötti csoport állította össze anélkül, hogy partnerek, mint pl. civil szervezetek képviselőit bevonták volna a folyamatba.

Még nem készült megbízható értékelés a jelenlegi programozási időszakról és annak partnerségi folyamatairól. Habár a kormányzat beszél a partnerségi elv végrehajtásának értékeléséről, semmilyen konkrét intézkedést nem tettek. Továbbá, a kormány által meghatározott programozási menetrend nem került világos formában a nyilvánosság elé.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a szervezeteket gyakran pusztán formálisan vonják be a konzultációs folyamatba és nagyon szűkös időt bocsátanak rendelkezésre. Például, a kormány EU rendeletekre vonatkozó álláspontjának konzultációjára (melyet a Minisztérium honlapján tettek közzé) túl rövid idő állt rendelkezésre (kevesebb mint 14 nap), ráadásul pont erre az időszakra esett Karácsony és Újév is. Ez megnehezítette a civil szervezetek és más társadalmi és gazdasági partnerek számára, hogy alaposan elemezzék és észrevételezzék a kormány javaslatait.

A civil szervezetek képviselői alátámasztották ezeket a problémákat. A legtöbb civil szervezet hasonló véleménynek adott hangot, mint az Európai Szegénységellenes Hálózat Lengyel Bizottsága Végrehajtott Tanácsának elnöke (EAPN Lengyelország):

„Bennünket nem vonnak be ezekbe a konzultációkba. Részt vetünk a Nemzeti Reform Program konzultációjában, és nemrég

az „Európa 2020 Stratégiáért” Tárcaközi Munkacsoport tagja letünk. De egyik testületben sem került közvetlen megvitatásra az elkövetkező időszak EU támogatásainak programozása.”

Nagyon alacsonynak értékelendő a társadalmi és gazdasági partnerek befolyása az új EU támogatások kilátásaival kapcsolatos dokumentumokra. Nem biztosítja semmilyen világos, kötelező jellegű és érvényesíthető szabály a társadalmi partnerek és civil szervezetek részvételét a kulcsfontosságú programozási dokumentumok és a Partnerségi Szerződés stratégiai részének (pl. jövőkép, prioritások, a befektetések hatásköre, a pénzügyi források és végrehajtási stratégia) kidolgozási idejére. Mindez nagymértékben ismeretlen marad a társadalmi partnerek számára. Az Európai Bizottság által készített dokumentumok (mint pl. a Közös Stratégiai Keret) hasznosnak bizonyulnak, hiszen javaslatokat tartalmaznak a tematikus célkitűzésekre, beruházási stratégiákra vagy a tagországok által követendő jövőkép általános keretére). Mindazonáltal, az általános keret részletesebb meghatározása és a végrehajtandó programok és intézkedések szerkezetének meghatározása a Tagországok kezében van. Továbbá, a civil szervezeteket kizárták az operatív programok elemzéseinek vagy stratégiáinak alapját képező feltevések elfogadásából. A társadalmi partnereket a monitoring bizottságokban és albizottságokban képviselő tagok csupán tájékoztatást kapnak az Európai Bizottság javaslatairól - semmilyen konzultációs folyamat nincs kilátásban.

Hivatalos oldal

Lettországbán a Pénzügyminisztérium felelős az EU strukturális és kohéziós politikájának végrehajtásáért és az operatív programok összeállításáért. Az EU támogatások prioritásainak igazodniuk kell a Nemzeti Fejlesztési Terv 2014-2020 stratégiai prioritásaihoz, amely jelenleg előkészületi fázisban van, és a Minisztertanácsnak és a Parlamentnek 2012 végéig kellene elfogadnia.

A tervezésről a lett kormány külön weboldalon tesz közzé friss információt (<http://www.esfondi.lv>), ami a 2007-2013-as időszak információforrásaként is szolgál. A hatóságok már szerveztek nyilvános vitákat a javasolt EU szabályozásokról, pl. 2011. november 9-én a Pénzügyminisztérium az EU strukturális és kohéziós politikája szabályozásának tervezetéről szervezett közmeghallgatást, és további kétoldalú találkozót terveznek társadalmi partnerekkel.

A tervek szerint a részvétel fő fóruma a tervdokumentumok elkészítésére létrejövő „EU Támogatások Ideiglenes Monitoring Bizottsága”. Ez az Irányító Hatóság vezetése alatt fog állni, és az illetékes hatóságok képviselői mellett civil és regionális partne-

rek is a tagjai lesznek. A jelen programozási időszak (2007-2013) Irányító Testületéhez hasonlóan, ami egy testületileg felelős EU támogatási (Strukturális Alap és Kohéziós Alap) intézmény, melynek célja a program végrehajtás és a minőségellenőrzés hatékonyságának biztosítása, az EU Támogatások Ideiglenes Monitoring Bizottsága szavazati joggal rendelkező és nem rendelkező tagokból fog állni. Bármely társadalmi partner részt vehet a Monitoring Bizottságban szavazati joggal nem rendelkező (tanácsadói vagy megfigyelői) státuszban.

A viták legfőbb színtere a kifejezetten az új programozási időszakra, a rendelettervezetek megvitatására létrehozott Felügyelő Bizottság lesz. A Monitoring Bizottsághoz hasonlóan tagjai között lesznek, akik már dolgoztak az EU támogatások tervezésén és monitorozásán, és nyitott lesz új partnerek számára is.

A kormány nyitott és demokratikus folyamattal tervezi a Partnerégi Megállapodás elkészítését, valamint a tervdokumentumok stratégiai környezeti vizsgálata is tervben van.

Nem kormányzati szervezetek nézőpontja

Amíg a programozási folyamat a kezdeti stádiumban van, és a minisztériumok várják, hogy a kormány elfogadja az operatív programok alapját is képező Nemzeti Fejlesztési Tervet a 2014-2020-as időszakra, az állam részéről nem érkezik aktív információ a nemzeti programozási folyamatról. Ez idő alatt a civil szervezetek aktívan igyekeznek információhoz jutni a tervekről és a minisztériumok tevékenységéről, és nem tapasztaltak problémát az információhoz való hozzáféréssel.

Még túl korai annak értékelése, hogy a konzultáció milyen módját fogják használni, mivel még csak most indul a programozási folyamat. A civil szervezetek azonban a szakminisztériumokat, társadalmi partnereket és civil szervezeteket tömörítő, intézmények közötti munkacsoportok irányában mutatnak érdeklődést (különösen ágazati szinten). Fontosnak tartják továbbá, hogy a részvétel formáiról és módjairól időben érkező, nyilvános és könnyen elérhető információ álljon rendelkezésre.

Vannak jó kezdeményezések, mint például a Pénzügyminisztérium javaslata árnyék-bizottság felállítására, amelyhez bármely olyan érdekelt intézmény csatlakozhat, amely követni szeretné az operatív programok kidolgozásának és végrehajtásának munkálatait. A Minisztertanács szintén kezdeményezett egy úgy nevezett Együttműködési Nyilatkozatot a civil szervezetekkel, ami több mint 250 civil szervezetet foglal magába különféle területekről. Mindkét kezdeményezés hasznos vitafórum lehet a programozási időszakban; habár a programozásban betöltött szerepük még nincs világosan megfogalmazva.

A civil szervezetek világos játékszabályokat és átlátható folyamatot várnak, valamint időben érkező információt, a felelőségek világos elosztását a résztvevő intézmények között. Arra is számítanak, hogy a minisztériumok aktívan terjesztik az információt és alkalmazzák a részvételi módszereket az észrevételek és visszajelzés begyűjtésére. Annak is világosnak kell majd lennie, hogy melyik véleményt miért veszik figyelembe, és amit nem, azt miért nem.

A környezetvédelmi civil szervezetek szeretnék környezetvédelmi szempontokat - biztosítékokat - beépíteni az operatív programokba és minden tevékenységbe, több forrást szeretnék szentelni az energiahatékonyságra és a megújuló energia projektekre, míg a területfejlesztési civil szervezetek több olyan helyi aktivitást szeretnék, ami a regionális szempontokat és a szubszidiaritás elvét tükrözi. A civil szervezetek azt is kérik, hogy nyissák meg a támogatásokat, ne csak a kormány ügynökségek felé, hanem társadalmi partnerek és civil szervezetek felé is, ami javítaná a projektek minőségét és a támogatások hatékonyságát.

Lettországból a civil szervezetek számára sohasem korlátozták a programozásban való részvételt; tehát a Partnerségi Szerződés nem fog további részvételi lehetőségeket nyújtani. Azonban a Partnerségi Szerződést (Megállapodást) a civil szervezetek további eszközként és hivatkozási pontként használhatják lobbitevékenységük során a Regionális Politikai Főigazgatóságon és a nemzeti kormánynál, hogy néhány új rendelkezést foganatosítsanak a nemzeti szabályozásban.

Hivatalos oldal

Magyarországon a következő időszakban a programozás alapjául a „Nemzeti Fejlesztés 2020” c. Stratégia szolgál. A stratégia az Országos Területfejlesztési Konceptió és az Országos Fejlesztési Konceptió egyesítésére épül. A Nemzeti Fejlesztés 2020 stratégiát a Parlament fogja elfogadni.

A stratégia nyilvános konzultációjára az ősz folyamán kerül sor. A tervek szerint 45 napig tart, az érdekelt partnereket interneten keresztül, címzett közvetlen értesítésekkel, fórumokon és roadshowval fogják elérni.

Az operatív programokat a Nemzeti Fejlesztés 2020 stratégia alapján készítik el, és valószínűsíthetően nagyobb felelősség hárul a minisztériumokra az elkészítésben, mint az előző időszakban.

A stratégiai tervezés a Nemzetgazdasági Minisztérium feladata. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Külügyminisztérium felelős a többéves pénzügyi kerettel és a kohéziós politikával kap-

csolatos EU-szintű tárgyalásokért. A Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal, a Nemzetgazdasági Minisztérium háttérintézménye készíti el a Nemzeti Fejlesztés 2020 stratégia tartalmát. A Hivatalt 2012 júniusában alapították.

Regionális és megyei szinten a szerepek még alaposabban megváltoztak. A 7 régió területfejlesztési feladatait a 19 megye veszi át. Ez érinti az EU-s támogatások programozását és végrehajtását is.

A Nemzeti Fejlesztés 2020 stratégiához és az operatív programokhoz várhatóan készül stratégiai környezeti vizsgálat.

A programozás egészét a júliusban alapított Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság fogja felügyelni. A Bizottság elnöke a miniszterelnök, tagjai a programozásért felelős miniszterek és államtitkárok. Ez a bizottság fogadja el az operatív programokat, akcióterveket, alakítja ki a tervezési eljárásrendeket, dönt a kiemelt projektekről.

Nem kormányzati szervezetek nézőpontja

A programozás jelenlegi állapotát röviden össze lehet foglalni, mert tulajdonképpen nagy késében van, és az információ hiányos. Magyarország hátul jár az EU támogatások tervezésében, és következésképp a partnerség előkészítésében és végrehajtásában. Még az e téren aktív civil szervezetek is keveset tudnak a programozási folyamatról, dokumentumokról, partnerségről stb. Ráadásul az információ tipikusan informális forrásokból érkezik.

2012 őszének kezdetén az operatív programok szerkezete még ismeretlen volt³, éppúgy, mint a felelős szervezetek feladatmegosztása. Már készültek értékelések a 2007-2013-as időszak programjairól, habár, az érdekcsoportok alacsony vagy ismeretlen szintű bevonásával. A monitoring bizottságok szintén korlátozott szereppel bírnak az elmúlt időszak elemzésében és a következő időszak programozásában. A monitoring bizottságok az EU támogatások legfontosabb fórumai, ahová a civil szervezetek hivatalos képviselőt küldhetnek, tehát nagyon fontos lenne ezeket a bizottságokat bevonni az értékelésbe. Sajnos az elmúlt két évben a monitoring bizottságok szerepe és felelősségi köre csökkent, leginkább formálissá váltak.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség egy nemzetközi találkozón október közepén tartott előadásában a következőket azonosítja, mint a partnerség résztvevőit és folyamatait: megyék, párbeszéd

³ A kormány csupán október közepén kezdte az operatív programok javasolt szerkezetét nyilvánosságra hozni különböző eseményeken.

szakmai szervezetekkel, kereskedelmi kamarákkal és minisztériumok közötti tanácsadó csoportokkal. Annak ellenére, hogy a „szakmai szervezetek” viszonylag rugalmas kifejezés, mindez azt sugallja, mintha a kormánynak egyáltalán nem állna szándékában a civil társadalmat és a szélesebb nyilvánosságot bevonni a programozásba.

Az érdemi nyilvános partnerségi folyamat alapja, hogy minden fél számára elegendő idő és információ álljon rendelkezésre a megvitatáshoz. Jelenleg, úgy tűnik, mindez hiányzik. Habár még a formálisan megfelelő nyilvános partnerségi folyamat is lehet terméketlen és kontraproduktív, amennyiben senki sem foglalkozik a javaslatokkal, és ha nincs érdemi válasz, hogy a különböző javaslatok miért nem kerültek felhasználásra. Ez a valós párbeszédet nélkülöző látszólagos partnerség meglehetősen elriasztja a civil szervezeteket az elkövetkező vitákban való részvételtől; a civil szervezetek hajlamosak feltenni maguknak a kérdést, vajon van-e értelme a civil társadalom szűkös forrásaiból jelentős befektetést és időt szentelni javaslatok kidolgozására, ha a hatóságokat semmi sem kötelezi arra, hogy elfogadják azokat, vagy hogy meggyőző választ adjanak arra, hogy miért kerültek elutasításra.

A kormány célja jelenleg alapvetően kettős: egyrészt, hogy minden lehetséges EU-s támogatást lehívjon a 2007-2013-as időszakban, másrészt, hogy megakadályozza, hogy jelentősen alacsonyabb juttatást kapjon a 2014-2020-as időszakra a kohéziós politika alapjaiból, mint a 2007-2013-mas időszakban. A civil szervezetek azt is hangsúlyozzák, hogy a támogatások ugyanúgy magukban hordozzák annak a veszélyét, hogy rontanak a helyzeten, mint amennyire a jól megtervezett költségek javítani tudnak rajta. Mivel az ilyen jellegű elemzések száma elenyésző, nem lehet pontosan tudni, hogy egy rosszul megtervezett projekt milyen problémákat okozhat helyi szinten is. Az ilyen projekt veszélye nem az, hogy nem hoz változást, hanem hogy negatív irányú változást okoz, például, a társadalmi és területi egyenlőtlenségek növekedhetnek. Az EU támogatásokat sikerre vivő gondos tervezés és programozás kulcs-feltételei tehát: a tényezők széles skálájának figyelembe vétele és integrálása, valamint a prioritások megfelelő azonosítása és kiválasztása. E tekintetben a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság összetétele komoly aggodalomra adhat okot, mivel a kohéziós politika által érintett két fő szaktárca, az Emberi Erőforrások Minisztériuma és a környezetvédelemért is felelős Vidékfejlesztési Minisztérium nem tartozik az alaptagok közé.

Még nem lehet tudni, hogy a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság felállítása meggyorsítja-e a tervezést, marad-e elegendő idő valós társadalmi vitára, és vajon és hogyan fog ez a Bizottság megbirkózni az integratív tervezés fenti kihívásaival.

Hivatalos oldal

A román hatóságok teljes mértékben tisztában vannak vele, hogy a programozási dokumentumokat a társadalmi partnerekkel együttműködésben, és a Bizottsággal párbeszédben kell kidolgozni. A partnerség az egész struktúrán keresztül koherens megvalósulásának biztosítása érdekében a Külügyminisztérium ez év júniusában egy Nyilatkozatot dolgozott ki. A Nyilatkozat célja, hogy általános iránymutatást adjon a partnerségi elv végrehajtásához. Számos lehetőséget tartalmaz a nemzeti, regionális és helyi hatóságok, civil társadalmi szervezetek, valamint a gazdasági és társadalmi partnerek képviselőivel való konzultációra a programozási folyamat idejére.

A Központi Régió Fejlesztési Ügynöksége a Nyilatkozat irányelveit alapul véve kidolgozott egy partnerségi keret javaslatot a Regionális Fejlesztési Tervekhez. Ez a javaslat a folyamat és a kidolgozott dokumentumok hatékonyságának és fenntarthatóságának biztosítása érdekében regionális szinten teljes átláthatóságról, és minden érdekelt szereplő részvételéről gondoskodik.

A partnerek bevonása a programozási folyamatba 2011-ben kezdődött, megyei szintű munkacsoportok felállításával. A csoportokat a Megyei Tanácsok állították fel és vezetik, a Regionális Fejlesztési Ügynökség koordinátori szerepével. Tagjai minden megye közigazgatási, gazdasági, társadalmi és oktatási testületeinek képviselői. Ezek a csoportok eddig kétszer tartottak megbeszélést, és ez évben a gazdasági és civil társadalom képviselőivel is kiegészültek. A jövőben a megyei szintű munkacsoportokat tematikus munkacsoportok egészítik ki.

A különböző operatív programokat koordináló minisztériumok szintén indítottak kiválasztási folyamatot a programozásban érdekelt szervezetek számára (civil szervezetek, szakszervezetek, kereskedelmi kamarák, egyetemek). A kiválasztott szervezetek a Tematikus Konzultációs Bizottságok munkájában vehetnek majd részt. A kiválasztási folyamat átlátható lesz, szándéknyilatkozatokon és megalapozott mutatókon fog alapulni. E bizottságok 30 tagból fognak állni, amelyből 10-en különböző szakmai és civil ágazatokat fognak képviselni.

Nem kormányzati szervezetek nézőpontja

A romániai civil szervezetek általában úgy érzik, rendelkeznek elegendő információval a tervezési folyamatról, legfőképpen azok a civil szervezetek, melyek az EU alapok programozásának és végrehajtásának monitorozására specializálódtak.

A megfelelő információáramlás ellenére a civil szervezetek nagyon rossz véleménnyel vannak a partnerségi elv végrehajtásá-

nak módjáról. Az gyakran csupán felületes, és a civil szervezeteket nem tekintik a hatóságok egyenlő partnerének. Ez utóbbit valószínűleg a civil szervezetek kapacitásproblémája is okozza. Másrészt, a civil társadalmi szervezeteknek nincs jó tapasztalatuk a hatóságok kezdeményezéseikre adott reakciójáról.

A Tematikus Konzultációs Bizottságok felállítása és tevékenysége szintén ellentmondásos. A civil szervezetek tagfelvételi kérelmének lehetőségét a Konzultációs Bizottságokba a nyári szabadságok idején tették közzé. Néhány civil szervezet még mostanáig sem kapott választ tagfelvételi kérelmére. Azonban kaptak egy telefonhívást az Irányító Hatóságtól, amelyben tájékoztatták őket, hogy nincs jó esélyük a Bizottság tagjai közé kerülésre, mivel vannak „még reprezentatívabb egyesületek”, melyek képviseltethetik magukat. Más civil szervezetek el sem küldték jelentkezésüket, mert úgy gondolták, úgy sincs semmi esélyük. A megkérdezett civil szervezetek általános véleménye, hogy a tagságnak bármely érdekelt civil szervezet számára nyitottnak kellene lennie.

A civil szervezetek azt remélik, hogy az új programozási időszakban több civil szervezetekkel kapcsolatos tevékenység támogatására lehet pályázni, hogy „emberibb” (jobb, könnyebb) körülmények között lehet a támogatásokhoz hozzájutni, és hogy kevesebb lesz a bürokrácia az EU támogatással készülő projektek végrehajtásában. A jelenlegi időszakban a kormányzat jobbnak látta az EU-s támogatásokat a hatóságokhoz allokálni, gondolván, hogy azoknak nagyobb az abszorpciós képességük. Ez a feltételezés hamisnak bizonyult. A hatóságok, önkormányzatok már a pályázati fázisban és a projektek végrehajtása idején is problémákkal küszködtek. Láthatóan nincsenek hozzászokva az EU támogatások komoly szabályaihoz. A civil szervezetek álláspontja szerint az elmúlt programozási időszakból leszűrt tanulságokat alkalmazni kell az új programozási időszakban. Azonban a civil szervezeteket eddig senki sem kereste meg a jelenlegi időszak értékelése érdekében.

Hivatalos oldal

Szlovákiában a fő stratégiai dokumentumok tárgyalásáért és kezeléséért felelős lebonyolító testület a Közlekedési, Építésügyi és Regionális Fejlesztési Minisztérium, mely a Központi Koordinációs Hatóság (KKH) szerepét tölti be.

A programozási folyamatban való részvételnek számos hivatalos fóruma létezik. 2011 februárjában a KKH felállította a „Partnerség a Kohéziós Politikáért” munkacsoportot, amely a KKH tanácsadó szerve az új EU támogatások programozására.

Az új kormány 2012 áprilisi hivatalba lépése után felállították a „Kormánytanács a Leendő Partnerségi Megállapodásért” elnevezésű tanácsadó testületet a kohéziós politika programozásának céljával. A civil szervezetek nincsenek képviselve a Tanácsban. A Civil Társadalom Fejlesztéséért felelős Kormány megbízott, aki a Szlovák Köztársaság Kormányának tanácsadó hatóságaként működik, mint ennek a Tanácsnak a tagja, hajlandó fellépni a civil szervezetek képviselőjeként, és tájékoztatja őket a Tanács által megvitatott és eldöntött ügyekről, annak ellenére, hogy hivatalosan a közigazgatás képviseletében van jelen. Már elkezdte gyűjteni a civil szervezetek álláspontjait a következő programozási időszak EU támogatásairól, továbbá elő kívánja adni, és elő kívánja mozdítani azokat a Tanácsban. Mindazonáltal, ez csupán a civil szervezetek közvetett képviselete marad, és nem közvetlen partnerség.

Az egyes operatív programok monitoring bizottságainak tagjaként működő civil szervezetek számára további lehetőség, hogy tájékoztatást kérjenek bizonyos ágazatok programozásáról és kérvényezzék bevonásukat elemző és stratégiai dokumentumok elkészítésébe.

Nem kormányzati szervezetek nézőpontja

A KKH általános szinten hajlandó együttműködni a civil szervezetekkel és belefoglalni azok észrevételeit munkájukba. A KKH azonban nem tervezi semmilyen írásos partnerségi szabályzat elfogadását, és előnyben részesíti a civil szervezetekkel történő „ad-hoc” együttműködést. Nem mutatnak semmilyen hajlandóságot, hogy meghaladják az EU szinten megállapított szabályokat. Az is látható, hogy az állami hivatalnokok nagyon kevésbé ismerik a civil társadalmat, és problémát jelent számukra, hogy megtalálják a megfelelő képviseleti partnert, olyat, amelyet a civil szervezetek szélesebb szövetsége is elismer képviselőjeként. Összefoglalva, a civil szervezetekre úgy tekintenek, mint egy érdekcsoportra a sok közül, akik igyekeznek a programozási folyamatot illető saját napirendjükért lobbizni, és az állami hatóságok szemében ugyanolyanok, mint a szakszervezetek vagy az üzleti és iparági szövetségek.

Annak ellenére, hogy az elkövetkező kohéziós politika és az EU támogatások már megvitatás alatt vannak, a hivatalos tájékoztatás e viták előmeneteléről ritka és gyakran kizárólag kérésre áll rendelkezésre. Ez azt jelzi, hogy a civil szervezeteknek valószínűsíthetően nagyon kevés beleszólásuk lesz a vitákba, és csak a részvételük nélkül összeállított dokumentumokhoz fognak tudni megjegyzéseket tenni, hacsak nem koordinált módon igyekeznek követeléseiket érvényre juttatni.

Még a meglévő egyeztető testületek esetében is előfordul számos vitatható kérdés, mely megnehezíti a civil képviselők számára a programozási folyamatban való hatékony részvételt. A civil szervezetek gyakran elégedetlenek a munkacsoportokon belüli hatalomelosztással, és a különböző ágazatok (állami hatóságok, regionális és helyi önkormányzatok, magánszereplők, társadalmi partnerek és a civil társadalom) egyenlőbb képviseletét kérvényezik a testületekben.

A civil képviselők legitimitásának kérdése szintén problémákat vet fel. A civil szervezetek képviselőinek kiválasztására nem létezik hivatalos mechanizmus. Ráadásul a civil szervezetek kormányzati kapcsolatát biztosító rendszerek is számos alkalommal változtak az elmúlt néhány évben. Számos olyan munkacsoport és monitoring bizottság létezik, amelyben a civil szervezetek hivatalos képviselője teljességgel ismeretlen az ágazaton belül, és semmiféle kommunikáció sincs a képviselő és a témán dolgozó civil szervezetek között. Nincsenek világosan megfogalmazva azok a feltételek, amelyek mellett egy szervezet a civil társadalom képviselőjének tekinthető. A mind a civil szervezetek, mind a hatóságok által elismert civil szervezeti képviselők kiválasztására világos és átlátható folyamat felállítására lenne szükség. A civil szervezetek számára egyúttal az is fontos, hogy jóváhagyásra kerüljön egy úgynevezett magatartási kódex, amely az információ időszerű áramlását, demokratikus képviseletet és a platformok egyes tagjaitól érkező ötletek érvényesítését biztosítja.

Mindent összevéve, a civil szervezetek részvételével folyó munkacsoportok működését bonyolítják a nagyon rövid határidők, amelyeket általában a véleményezésre hagynak (pl. egy dokumentum észrevételezése péntekről hétfőre). Mivel a szoros határidőket általában központilag állapítják meg a KKH-nál, vagy közvetlenül az Európai Bizottságnál, felmerül a kérdés, hogy vajon a partnerségi folyamatot nem maga az EB gátolja-e meg azzal, hogy nem biztosít elegendő időt és teret a partnerekkel történő megfelelő vitára.

Ráadásul, a civil szervezetek részéről igen fontos az EU támogatások hozzáféréseinek kérdése. Jelenleg a civil szervezetek számára adminisztrációs és pénzügyi okokból nem érhetőek el EU támogatások. Ahhoz, hogy a civil szervezetek számára is biztosítva legyen a támogatásokhoz való hozzáférés, a projektadminisztráció egyszerűsítésére, a társfinanszírozás szintjének csökkentésére és az előlegfizetés lehetőségére van szükség. A globális támogatások rendszere szintén fontos, jelentősen javítani tudná a kis civil szervezetek támogatás-hozzáférést, és kisebb, a fenntarthatóságot szolgáló projektek végrehajtását tenné lehetővé.

SFteam a Fenntartható Jövőért (SFteam for Sustainable Future)

*Az SFteam a Fenntartható Jövőért Titkársága
Nemzetközi koordinátor: Farkas István*

*Magyar Természetvédők Szövetsége
H-1091 Budapest, Üllői út 91/b, Hungary
Tel/fax: +36 1 216 7297, Fax: +36 1 216 7295
Email: secretariat@sfteam.eu
www.sfteam.eu*

Partnerszervezetek

*Center for Community Organizing, Cseh Köztársaság
www.cpkp.cz; www.cpkp.cz/regiony*

*BlueLink Information Network, Bulgária
www.bluelink.net*

*Public Environmental Centre for Sustainable Development, Bulgária
www.ecovarna.info*

*Focus Eco Centre, Románia
www.focuseco.ro*

*Friends of the Earth-CEPA, Szlovákia
www.priateliazeme.sk/cepa*

*Green Liberty, Lettország
www.zb-zeme.lv*

*Magyar Természetvédők Szövetsége, Magyarország
www.mtvosz.hu*

*Polish Green Network, Lengyelország
www.zielonasiec.pl*

Szerkesztő: Éger Ákos

Fordította: Kovács Kinga

Szerzők: Janis Brizga, Dönsz-Kovács Teodóra, Michał Dymkowski,
Farkas István, Hajdu Zoltán, Iliyan Iliev, Ondřej Marek, Renáta
Tížiková Nemcová

Grafika: Bittó Annamária, Pernecky László

Budapest, 2012

Az SFteam köszönettel tartozik a Nemzetközi Visegrádi Alapnak és
a Charles Stewart Mott Alapítványnak anyagi hozzájárulásukért.