

KÉZIKÖNYV AZ EURÓPAI UNIÓ STRUKTURÁLIS ALAPJAINAK FELHASZNÁLÁSÁRÓL

Második kiadás, 2006

Összeállította: Brian Harvey
Az EAPN Strukturális Alapok Munkacsoport támogatásával



Európai Szegénységellenes Hálózat

EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK (EAPN)

A kézikönyv az Európai Bizottság pénzügyi támogatásával készült



1. fejezet

HOGYAN MŰKÖDNEK A STRUKTURÁLIS ALAPOK

1.1

AZ ALAPOK

1.2

A FOLYAMAT

1.3

A CÉLTERÜLETEK

1.4

A STRUKTURÁLIS ALAPOK FELHASZNÁLÁSA

2. fejezet

INFORMÁCIÓK

2.1

STRUKTURÁLIS ALAPOK AZ EURÓPAI SZINTEN

2.2

STRUKTURÁLIS ALAPOK AZ EGYES NEMZETEK SZINTJÉN

2.3

HONNAN SZEREZZÜNK INFORMÁCIÓKAT?

2.4

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK ÉS A TÁJÉKOZTATÁS

2.5

ÖSSZEGZÉS: „GYERE ÉS VIDD”

2.6

ELLENŐRZŐ LISTA

3. fejezet

TERVEZÉS, FELÉPÍTÉS ÉS PARTNERSÉG

3.1

MIK LEGYENEK A PARTNEREK? MILYEN LEGYEN A PARTNERSÉG FORMÁJA ÉS MINŐSÉGE?

3.2

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK, TERVEZÉS, FELÉPÍTÉS ÉS PARTNERSÉG

3.3

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK ÉS A PARTNERSÉG: ÖSSZEGZÉS

3.4

ELLENŐRZŐ LISTA

4. fejezet

TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁS

4.1

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁS GONDOLATA A 2007 ÉS 2013 KÖZÖTTI PROGRAMIDŐSZAKRA VONATKOZÓ JAVASLATOKBAN

4.2

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁS GONDOLATA AZ ALAPOKBAN JELENLEG

4.3

ÖSSZEGZÉS: A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁS ÉS A STRUKTURÁLIS ALAPOK

4.4

ELLENŐRZŐ LISTA

5. fejezet

TERJESZTÉS ÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉG

5.1

TERJESZTÉS ÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉG: KI? MIT? HOL? HOGYAN?

5.2

TERJESZTÉS ÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉG: GLOBÁLIS TÁMOGATÁSOK

5.3

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK, TERJESZTÉS ÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉG

5.4

ÖSSZEGZÉS: TERJESZTÉS ÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉG

5.5

ELLENŐRZŐ LISTA

6. fejezet

MONITORING: STRUKTÚRÁK, MUTATÓK ÉS ISMERETEK

6.1

MONITORING – FELADATOK, FELELŐSSÉG, SZEREP

6.2

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK, MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS

6.3

ÖSSZEGZÉS

6.4

ELLENŐRZŐ LISTA

7. fejezet

SAKÉRTŐI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

7.1

A SZAKÉRTŐI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS FELHASZNÁLÁSA

7.2

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK ÉS A SZAKÉRTŐI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

7.3

ÖSSZEGZÉS: A CIVIL SZERVEZETEK ÉS A SZAKÉRTŐI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

7.4

ELLENŐRZŐ LISTA

ELŐSZÓ A MAGYAR KIADÁSHOZ

Az Európai Szegénységellenes Hálózat jóvoltából már második alkalommal jelenik meg ez a kiadvány. Tudjuk, hogy a közérthetősége dönti el, mennyire lesz hasznos; ezért néhány megjegyzéssel élénk az eredetileg angol nyelvű dokumentum legelején.

Úgy érezzük, hogy az „NGO” angol kifejezés fordításakor hoztuk a legnehezebb döntést. Ha következetesek vagyunk, akkor a „nem-kormányzati” fogalmat használjuk – és rögtön fel is adjuk a közérthetőségre vonatkozó óhajunkat; abban az értelemben, hogy a magyarországi viszonyokra megfelelően reflektáló szöveggörnyezetet hozunk létre.

Ezért – tekintettel arra, hogy a kézikönyv nem véletlenül a Nemzeti Stratégiai Referencia Keret és az Operatív Programok készítése idején jelenik meg – a „Civilek a Nemzeti Fejlesztési Terv Nyilvánosságáért” (CNNY) nevű csoport által is használt „civil szervezet” fogalmát vettük alapul¹; így következetesen ezt alkalmaztuk – eltekintve azoktól az esetektől, amikor az eredeti dokumentum is érezhetően egy tágabb szervezeti körre utalt.

Többször tapasztaltuk azt, hogy az Európai Unió honlapján elérhető magyar nyelvű dokumentumok más fogalmakat használnak, mint amelyek itthon már-már közhasználatba vétettek, és többé-kevésbe ugyanazt értjük alatta. Csak a pontos, szó szerinti idézetek esetén hagytuk meg ezeket a fordításokat, egyébként a már használatos formákat alkalmaztuk.

Friss tagságunk az Európai Szegénységellenes Hálózatban – és annak Strukturális Alapok Munkacsoportjában – már most sok változást hozott mindennapi munkánkban. A Strukturális Alapok tervezésével összefüggésben azt is megtanultuk, hogy mire figyeljünk oda, és hogyan tegyük fel ezekkel kapcsolatos kérdéseinket.

Azzal a reménnyel bocsátjuk útjára a kézikönyvet, hogy sikerül összetettségében is bemutatni: mi mindenre kell figyelniünk, és jól megfogalmazott kérdéseinket a megfelelő helyen tudjuk feltenni.

A Magyar Szegénységellenes Hálózat Strukturális Alapok Munkacsoportja
Horváth Edina
Dr. Király Dezső
Szolnoki György
Dandé István

A kézikönyv letölthető a www.hapn.hu honlap „Munkacsoportok” menü „Strukturális Alapok Munkacsoport” rovatból

¹ A CNNY definíció megtalálható a www.cnnny.hu honlapon elérhető második Jelentésben

Bevezetés

Az Európai Szegénységellenes Hálózat véleménye szerint a Strukturális Alapok jelentős segítséget nyújthatnak a szegénység, a társadalmi kirekesztés és az egyenlőtlenség elleni küzdelem terén. Érdemes elgondolkodnunk a probléma jelentőségén. Európában jelenleg 72 millió ember él a szegénységi küszöb alatt, és csaknem 19 millióan vannak munka nélkül. E problémák aránytalanul súlyosan érintik a nőket, a gyermekeket, illetve a társadalom olyan kirekesztett és sérülékeny csoportjait, mint a bevándorlók, az etnikai kisebbségek és a fogyatékossgal élő emberek.

Az Európai Unió az 1970-es évek óta tesz konkrét lépéseket a szegénység ellen, a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem célkitűzése pedig megtalálható az Unió különböző szerződéseiben. A 2000-ben elfogadott Lisszaboni Stratégia egyértelműen megerősítette a társadalmi összetartozás céljának fontosságát. Az átalakított Strukturális Alapok - mely program 2007 és 2013 között immáron a negyedik szakaszába lép -, komoly forrásokat biztosít Európa társadalmi és gazdasági jólétének javításához.

A civil szervezetek hosszú évek óta jelentős szerepet vállalnak a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben. E szervezetek, a kisebb közösségekre épülő, szociális szolgáltatásokat nyújtó városi és vidéki szervezetektől egészen az országos szövetségekig, számtalan különböző formában léteznek. Több ilyen csoport és szervezet hozta létre 1990-ben az Európai Szegénységellenes Hálózatot. Az Európai Unió, a civil szervezetekkel és alapítványokkal foglalkozó Fehér Könyvében (1997) ismerte el az ilyen ernyőszervezetek fontos szerepét a kirekesztés elleni küzdelemben. A civil szervezetek és a civil társadalom szerepe pedig a kormányzásról kiadott Fehér Könyvben (2001) került elismerésre.

Ez a kézikönyv arról szól, hogy a civil szervezetek miként képesek úgy befolyásolni a Strukturális Alapok felhasználását, hogy a rendelkezésre álló források valóban hatékonyan tudják csökkenteni és megszüntetni a szegénységet és a társadalmi kirekesztést Európában. Ez a kézikönyv nem politikai dokumentum; és nem is egy útmutató ahhoz, hogy a civil szervezetek minél ügyesebben tudjanak pályázni. Mindezek helyett, e könyv inkább arról szól, hogy a Strukturális Alapokat hogyan tervezik, építik fel, hozzák nyilvánosságra, a támogatásokat miként bocsátják a kedvezményezettek rendelkezésére, a programokat pedig hogyan ellenőrzik és értékelik – azaz, hogy miként *irányítják* a Strukturális Alapokat, és hogy a civil szervezetek miként vehetnek részt e folyamatban. E kézikönyv a civil szervezetek azon valós, gyakorlati tapasztalatait tartalmazza, melyeket a jelenlegi pályázati időszakban (2000-2006) szereztek, és előre tekint a következő, új programidőszakra (2007-2013). Gyakran találkozunk majd különböző tagállamokból származó példákkal, azok összefoglalásával. A kézikönyvnek nem célja, hogy az összes tagállam tökéletesen egyenlő arányban szerepeljen benne – 25 tagállam esetén ez igen nehéz is lenne -, inkább átfogó képet kíván nyújtani arról, hogy miként működtek a Strukturális Alapok a múltban, hogyan működnek jelenleg és hogyan fognak feltehetően működni az elkövetkezőkben. A közreműködő országok közt találunk kis és nagy, „régieket” és „új” tagállamokat, országokat északon és a Földközi-tenger partján, nyugaton és a Balti államokban, és megismerhetjük a fejlődés különböző modelljeit is.

A kézikönyv főbb fejezetei (2-7) a következő szerkezeti formát követik:

- A Strukturális Alapok szerkezete főbb címszavak alatt: információ, tervezés és partnerség, társadalmi összetartozás, monitoring és értékelés, szakértői segítségnyújtás;
- A valóság a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen küzdő civil szervezetek szemszögéből – az Európai Szegénységellenes Hálózat különböző országokban található

tagszervezeteinek tapasztalatai alapján. A kézikönyv megpróbálja részletesen bemutatni a valós helyzetet;

- Javaslatok - ellenőrző listák formájában – olyan tevékenységekre, melyeket a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek tehetnek meg annak érdekében, hogy biztosítani tudják részvételüket a Strukturális Alapok programjaiban. Az ellenőrző listák az egyes fejezetek végén találhatóak;

- További információk és példák a jó gyakorlatra.

Köszönetnyilvánítás

E kézikönyv elkészítését az Európai Szegénységellenes Hálózat Strukturális Alapok Munkacsoportja felügyelte. A csoport tagjai a következők voltak:

Ray Phillips (Anglia), Rosalia Guntin (Spanyolország), Anna Koziel (Lengyelország), David Stulik, Ilona Sniegonova (Cseh Köztársaság), Massimo Crucoli (Olaszország), Dandé István (Magyarország).

Az EAPN részéről: Patrizia Brandellero, Nuria Molina

Külön köszönet illeti őket, illetve Patrizia Brandellero-t és Nuria Molina-t azért, hogy koordinálták a kézikönyvhöz szükséges információk összegyűjtését. A munkacsoport a Hálózat összes tagszervezetét felkérte arra, hogy működjön közre a kézikönyv elkészítésében. Minden tagszervezetnek kérdőívet küldtek, és arra bíztatták őket, hogy írják le az általuk jónak tartott példákat. A kézikönyv írója köszönetét fejezi ki mindazoknak, akik válaszoltak, mivel az információk összegyűjtése komoly nehézségekbe ütközött

Belgium: Julia Rottiers

Ciprus: Takis Konis

Cseh Köztársaság: David Stulik

Dánia: Ole Meldgaard

Németország: Andreas Hutter

Spanyolország: Rosalia Guntin, Maite Pozo és José Manual Fresno segítségével

Észtország: Pille Teder

Magyarország: Horváth

Edina és Dandé István

Írország: Robin Hanan

Olaszország: Massimo Crucoli

Lengyelország: Anna Koziel

Litvánia: Maryte Leliugiene, Mantas Uosis és

Boleslovas Stankus

Hollandia: Annie van der Bosch

Portugália: Fatima Veiga

Málta: For EAPN, Godfrey Kenely és Claudia Taylor East

Málta kormánya részéről:

Alison Sceri, Edward Grima Baldachinao és Ray Muscat

Anglia: Ray Phillips

Banques Alimentaires, France

Málta esetében további információkat kaptunk Miniszterelnöki Hivatalban működő Központi Irányító Hatóságtól, illetve a Családügyi és Szociális Minisztérium Európai Szociális Alapok Hivatalától.

1. fejezet

Hogyan működnek a Strukturális Alapok

A kézikönyv elsőként a Strukturális Alapokat ismerteti: mit nevezünk Strukturális Alapoknak, hogyan egyeztetnek róluk, miként működnek, hogyan történik a finanszírozásuk és mi a céljuk. Ezt követően összehasonlítjuk a 2000-2006 közötti programidőszakot és a 2007-2013 közötti javaslatokat.

1.1

AZ ALAPOK

A Strukturális Alapok, a Közös Agrárpolitika mögött, az Európai Unió költségvetésének legnagyobb tételét képezik. Eredetileg öt strukturális alap létezett (bár alakilag az utolsó kettőt „pénzügyi eszközöknek” hívták):

- Európai Regionális Fejlesztési Alap - ERFA [European Regional Development Fund (ERDF)];
- Európai Szociális Alap – ESZA [European Social Fund (ESF)];
- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap – EMOGA [European Agricultural Guidance & Guarantee Fund (EAGGF)];
- Halászati Orientáció Pénzügyi Eszközei [Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG)]; és a
- Kohéziós Alap

2007 és 2013 között csupán három strukturális alap működik majd: az ERFA, az ESZA (a két legfontosabb) és a Kohéziós Alap. Az EMOGA a továbbiakban az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap – EMVA [Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)] néven működik tovább, a Strukturális Alapoktól függetlenül.

Bár a Strukturális Alapok története az 1960-as években indult, tevékenységeiket az 1980-as években csoportosították, ezt követően pedig először öt, majd pedig hét éves programidőszakokat vezettek be: 1989-93, 1994-99, 2000-2006 és 2007-2013. Az egyes programidőszakokra vonatkozó általános költségvetést az Európai Unió Pénzügyi Keretnek [Financial Perspective (FP)] nevezett költségvetése határozza meg

1.2

A FOLYAMAT

A Strukturális Alapok európai szinten zajló, átfogó tárgyalások eredményeképpen alakulnak ki. Az eljárás a következő:

- Az Európai Bizottság általános javaslatokat tesz a Strukturális Alapok következő programidőszakára. Ezt rendszerint politikai dokumentum formájában teszi meg: pl. *Agenda 2000* (1997), *Harmadik Kohéziós Jelentés* (2004). Az Európai Bizottságon belül elsősorban a Regionális Ügyek Főigazgatósága [Directorate General for Regional Affairs (DG REGIO)], és a Foglalkoztatási és Szociális Ügyek Főigazgatósága [Directorate General for Employment and Social Affairs (DG EMPL)] felel e munka elvégzéséért.

- A javaslatokat ezt követően az Európai Unió testületei (Miniszterek Tanácsa, Parlament, Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága) vitatják meg. Az egyes tagállamok és régiók kormányzatai, valamint az egyéb érintett felek (szociális partnerek, civil társadalom) is nyilvánosságra hozzák álláspontjukat.

- A Bizottság ezek után az elfogadott javaslatok megvalósítását lehetővé tevő rendeletek megalkotására tesz javaslatot. Ez egy általános rendelet formájában történik, melyet az egyes alapokhoz tartozó önálló rendeletek egészítenek ki. Miután a Miniszterek Tanácsa, a Parlament és a Bizottság elfogadta a rendeleteket, azokból törvény lesz. A 2007 és 2013 közötti időszak vonatkozásában politikai irányelvek is kiadásra kerültek (> *Az Irányelvek*).

- A tagállamok nyilvánosságra hozzák a Strukturális Alapok saját országukban való felhasználására vonatkozó javaslataikat. Ezeket gyakran Nemzeti Fejlesztési Terveknek is nevezik.

- Ezt követően a Bizottság tárgyalásokat folytat az egyes tagállamokkal, és megállapodnak arról, hogy az alapok egészen pontosan miként kerülnek felhasználásra az adott államban; ügyelve arra, hogy alkalmazásuk megfelel a rendelet előírásainak. A Bizottság elutasíthatja azokat a terveket vagy működési programokat, melyek nem állnak összhangban a Közösség célkitűzéseivel vagy prioritásaival. Miután a két fél megállapodott, aláírják a megfelelő jogi dokumentumokat (> 1.4 *A Strukturális Alapok felhasználása*, alább). Különböző rendszerek lépnek működésbe, melyek azt biztosítják, hogy alapok felhasználását megfelelő módon követik, könyvelik, számoltatják el, ellenőrzik és értékelik.

- A pénzügyi támogatás ezt követően, a felhasználás időrendjének megfelelően, különböző szakaszokban kerül kifizetésre. Szinte mindig szükség van arra, hogy országos, regionális vagy helyi támogatások egészítsék ki az Európai Unió támogatását (társfinanszírozás).

Bár a Strukturális Alapok keretében érkező támogatás az Európai Unió pénzéből származik melyet Brüsszel oszt el, a pénz tényleges felhasználását az Európai Bizottság és a tagállamok közt tárgyalások határozzák meg. A Strukturális Alapokból származó támogatást nem Brüsszelnél kell „pályázni”. A Strukturális Alapok nagy részét a tagállamok kormányai osztják szét saját minisztériumaiknak és ügynökségeiknek, ahol a támogatások társfinanszírozása is történik.

Vannak azonban kivételek. Először is; az Európai Unió szintjén kisebb összegek állnak rendelkezésre szakértői segítségnyújtásra, irányításra, a nyilvánosság kezelésére, értékelésre és tanulmányok írására. Másodsor; az 1998 és 2006 közötti időszakban az Európai Unió úgynevezett Közösségi Kezdeményezésű Programokat [röviden: KKP; angolul: Community Initiative Programmes (CIPs)] indított, melyek az összeurópai érdeket szem előtt tartó projekteket támogatták. A programokat, szemben a Strukturális Alapok „nemzeti” jellegével, Brüsszelben alkották meg. Önálló rendeletek vonatkoztak rájuk, és a Bizottság és az egyes tagállamok közötti megállapodásoknak megfelelően működtek. 1994 és 1999 között a Strukturális Alapok költségvetésének 9% jutott a KKP-k támogatására. 2000 és 2006 között ez az arány 5.53%-ra csökkent. A 2007 és 2013 közötti időszakra már nem különítették el pénzt, és a KKP-k témaköreinek: a határokon átnyúló fejlesztéseknek, az esélyegyenlőségnek, illetve a vidék- és városfejlesztésnek is be kell épülniük a leendő támogatásokba.

1.3

A CÉLTERÜLETEK

A Strukturális Alapok által nyújtott támogatásokat különböző, általában három célterület köré csoportosítják. A „célterület” kifejezés azonban félrevezető lehet: bár rendszerint földrajzi térségre vonatkozik, jelenthet egy adott témát is. Az alábbiakban a Strukturális Alapok célterületeit vetjük össze a 2000-2006 (baloldali oszlop) és a 2007-2013 (jobboldali oszlop) közötti programidőszakok vonatkozásában:

Célterület	2000-2006	2007-2013	Célterület
1	Azon térségek ahol a bruttó hazai termék (GDP) kevesebb, mint az EU átlagának 75%-a	Azon térségek ahol a bruttó hazai termék kevesebb, mint az EU átlagának 75%-a	Konvergencia
2	Gazdasági szerkezetváltáson átmenő térségek (övezetekkel)	A többiek (övezetek nélkül)	Versenyképesség
3	Az oktatási, képzési és foglalkoztatási rendszerek átalakítása és modernizációja	Határokon átnyúló együttműködés	Együttműködés

A 2007-2013 közötti időszak új célterületein belül a Bizottság több kulcsterületet határozott meg (lásd: *A Strukturális Alapok 2007-2013-as időszakra javasolt témái*). Az Unió arra ösztönzi a tagállamokat, hogy elsősorban e témákkal foglalkozzanak, de a kapcsolódó rendelet-tervezetek igen széles alkalmazási területet biztosítanak a különböző tevékenységek kialakításához.

A pénzügyi támogatás mértéke is változik: az 1. célterület, vagy a konvergencia területeihez kapcsolódó programok esetében ez 75% is lehet, míg a többi terület esetében a támogatás maximum 50%. A Bizottság politikájának középpontjában az 1. célterület, vagy a konvergencia területeinek támogatása áll, amint azt az alábbi táblázat is mutatja.

Célterület	2000-2006	2007-2013	Célterület
1	69.7%	78%	Konvergencia
2	11.5%	18%	Versenyképesség
3	12.3%	4%	Együttműködés
Tartalék	4%	3%	Tartalék
Szakértői segítségnyújtás (EU szint)	0.25%	0.3%	Szakértői segítségnyújtás (EU szint)

Az 1. célterület / konvergencia területét lehet a legkönnyebben leírni. Bár az „1. célterület” és „2. célterület” stb. kifejezéseket már régóta használják, a 2007 és 2013 közötti programidőszakot illetően kikerültek az alkalmazott terminológiából. Az „1. célterület”-hez tartozó térségek mindig is az Európai Unió legszegényebb, vagy a „fejlődésben elmaradt” területeit jelentették. A 2000 és 2006 közötti időszak kezdeti szakaszában ide tartozott Görögország, Portugália legnagyobb része illetve a fejlettebb államok szegényebb régiói. Az új „konvergencia területek”, ahogy ezentúl hívjuk őket, elsősorban az új tagállamokat és a régi 1. célterület néhány térségét foglalják magukba:

Az 1. célterület térségei 2000-6	Konvergencia területek, 2007-2013
Görögország	Görögország nagy része
Portugália, Lisszabon kivételével	Portugália, Lisszabon kivételével és Algarve
Skót Határ, Közép-Anglia, Nyugat-Írország	Szlovénia
Spanyolország, észak-kelet kivételével	Dél-Spanyolország
Kelet-Németország	Kelet-Németország nagy része
Dél-Olaszország, Molise kivételével	Dél-Olaszország, Molise kivételével
Franciaország: tengerentúli területek	Franciaország: tengerentúli területek
Nagy-Britannia: Dél-Yorkshire, Nyugat-Wales	Nagy-Britannia: délnyugat, Nyugat-Wales
Cornwall & Scilly, Merseyside	Szlovákia
Ausztria: Burgenland	Cseh Köztársaság, kivéve Prága
Svédország, Finnország: ritkán lakot területek	Magyarország
Új tagállamok 2004 májusától	Lettország
	Litvánia
	Észtország
	Lengyelország
	Málta

Hogy a kép még bonyolultabb legyen, néhány régió fokozatosan „kiszorul” az 1. célterületről.

A 2000-2006 közötti időszakban a 2. célterülethez a gazdasági és társadalmi átalakuláson átmenő térségek tartoztak. Az Unió körülbelül 18%-át ez alapján különböző övezetekre osztották. A 18% a következőképpen oszlott meg: a térségek zöme átalakuló ipari régió volt (10%), ezt követték a hanyatló vidéki régiók (5%), majd a válságban lévő városi térségek (2%) és halászatból élő válságrégiók (1%).

A 2007-2013 közötti programidőszakban a 2. célterület alá eső térségek új elnevezése: „versenyképesség” térségek. Az övezetekre osztás helyett a „versenyképesség” térségek az Unió összes többi részét magukba foglalják – tehát azokat a térségeket, melyek nem tartoznak sem az 1. célterület sem az úgynevezett konvergencia-régiók alá. Ezek, a meghatározás szerint, az Unió gazdagabb térségei.

A 3. célterület nem földrajzi térséget jelölt, hanem egy olyan témát, mely az Unió azon térségeire vonatkozik, melyek sem az 1. sem a 2. célterület alá nem tartoztak. E területen az Európai Unió az Európai Szociális Alapnak a humán erőforrás, az oktatás, a képzés és a foglalkoztatás fejlesztéséhez kapcsolódó projektjeit támogatta. E célterület e formájában a 2007-2013 közötti időszakban nem található meg.

A 2000-2006 közötti időszakban négy nagy Közösségi Kezdeményezésű Program (KKP) létezett:

- INTERREG, határokon átnyúló együttműködés;
- URBAN, városfejlesztés;

- LEADER, vidékfejlesztés; és
- EQUAL, egyenlőség és humánerőforrás-fejlesztés.

Az EQUAL volt a civil szervezetek és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem szempontjából a legfontosabb program, melynek keretében több, mint 2000 projekt részesült támogatásban. A civil szervezetek, bár kisebb mértékben, a többi három KKP-ben is részt vettek.

2007 és 2013 között nem lesznek Közösségi Kezdeményezésű Programok. Ezen időszakban a következőkre kerül sor:

Az INTERREG az „együttműködés” célterület alá soroltatik be (régebben ez lett volna a 3. célterület);

A tagállamokat arra kérik, hogy városfejlesztési projekt-modelleket nyújtsanak be;

A LEADER az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap keretében folytatódik tovább; és

Az EQUAL megszűnik, alapelveit azonban alkalmazni kell a továbbiakban is.

Az INTERREG-et gyakorlatilag a Strukturális Alapok egyik új célterületévé emelték. Ezzel kapcsolatban a Bizottság azt javasolta, hogy egy új jogi személy, az Európai Határon Átnyúló Együttműködési Csoportosulás - mely a regionális és helyi közhatóságokat tömöríti – legyen felelőse a határokon átnyúló együttműködési programoknak az alapokból történő támogatásáért.

A LEADER az új Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) egyik fő prioritásává válik. A LEADER helyi csoportjai továbbra is működnek, hozzájuk pedig új csoportok csatlakoznak. Az URBAN programot illetően, a tagállamok több mint 70 város esetében pályázhatnak támogatásra egy önálló program keretében. Sajnos a *Harmadik Kohéziós Jelentés* nem tett javaslatot olyan rendelkezések meghozatalára, melyek garantálnák az EQUAL jövőjét, bár a Közösségi Stratégiai Irányelvek végül tett lépéseket e téren.

Az EQUAL középpontba helyezése

A Közösségi Stratégiai Irányelvek a következőket fogalmazzák meg:

Az EQUAL Közösségi Kezdeményezés azon sikeres programjait, melyek a diszkriminációval és a kirekesztéssel szemben a befogadó jellegű társadalmi berendezkedést erősítik meg, ki kell terjeszteni a partnerkapcsolatok építése, a felelősségvállalás, az innováció és a nemzetek közötti együttműködés területeire, és ezáltal lehetővé tenni, hogy a tagállamok a jó gyakorlat példáit egymással megoszthassák (#5.5).

A Kohéziós Alap

A Kohéziós Alap azon tagállamokban működik, ahol a bruttó nemzeti jövedelem kevesebb, mint az Európai Unió átlagának 90%-a. Az alap 1994-ben kezdte meg működését az Unió akkori négy legszegényebb országában: Spanyolországban, Portugáliában, Görögországban és Írországban. A kohéziós alap támogatásainak középpontjában a közlekedési és környezetvédelmi projektek állnak, ezért a témához kapcsolódó civil szervezetek számára fontos. A kohéziós alap pénzügyi támogatása sokkal magasabb szintű; a költségek 85%-át fedezi.

A Strukturális Alapok javasolt témái a 2007-2013 közötti programidőszakra

Innováció és a tudásalapú gazdaság

Környezetvédelem és a kockázatok megelőzése

Hozzáférhetőség és az általános gazdasági érdekeket szolgáló szolgáltatások

Reformok a teljes foglalkoztatásért

A munka minőségének és termelékenységének javítása

Befogadás és összetartozás

1.4

A STRUKTURÁLIS ALAPOK FELHASZNÁLÁSA

Amint látható, a Strukturális Alapok közösen megállapított célkitűzések, támogatások és programok szerint, meghatározott irányelvek keretében működik (*Agenda 2000, Harmadik Kohéziós jelentés*). A 2000-2006 közötti időszakban a tagállamokat arra kérték, hogy egy nemzeti fejlesztési terv, vagy egyéb hasonló dokumentum keretében fogalmazzák meg, hogy a program prioritásaival és értékeivel összhangban, mire kívánják fordítani a támogatásokat. Ezt követően a Bizottság hivatalos megállapodást kötött az egyes tagállamokkal, melyben rögzítették a támogatás felhasználásának pontos módját: e dokumentum neve Közösségi Támogatási Keret (KTK) [Community Support Framework (CSF)] vagy Egységes Programozási Dokumentum (EPD) [Single Programming Document (SPD)] volt. A KTK-k és az EPD-k rendszerint a prioritásokat, a programokat és az intézkedéseket bemutatva vázolták, hogy a Strukturális Alapok miként kerülnek majd felhasználásra. A tagállamok ezt követően egy, a programokat még részletesebben bemutató dokumentumot adtak ki, melyek a célcsoportokat és a program előrehaladását mérő mutatókat is tartalmazták: ez volt az úgynevezett Programkiegészítő Dokumentum [Programme Complement (PC)]. Végezetül meghatározták a Strukturális Alapok által támogatott programok tényleges végrehajtásáért felelős testületeket, az irányító hatóságokat.

A 2007-2013 közötti időszak során alkalmazott rendszer ettől eltér. Ezen időszakban:

- A Közösség az összes tagállam számára közzé teszi a Strukturális Alapok átfogó célkitűzéseit tartalmazó Közösségi Stratégiai Irányelveket [Community Strategic Guidelines (CSGs)].
- Az egyes tagállamok válaszul a megalkotják saját Nemzeti Stratégia Referencia Keretüket (NSRK) [National Strategic Reference Framework (NSRF)], mely vázolja, hogy az Irányelvekben rögzített elveket szem előtt tartva, hogyan használják majd fel a Strukturális Alapokat. A Nemzeti Stratégiai Referenciakeret, mely számtalan részletet figyelmen kívül hagy, sokkal rövidebb, mint KTK vagy az Egységes Programozási Dokumentum. Most nem lesznek ún. Programkiegészítő dokumentumok. A tagállamok elkészíthetik a Nemzeti Fejlesztési Terveiket, ám ez nem kötelező.

- A Nemzeti Stratégiai Referenciakeretet az Operatív Programok kidolgozása követi. Ezek továbbra is a Bizottság és a tagállamok közötti hivatalos megállapodások tárgyát képezik. A Bizottság és a tagállamok közötti párbeszéd főként a Nemzeti Stratégiai Referenciakeretről és az azt követő, jogilag kötelező erővel bíró Operatív Programokról szól. Valójában a tagállamok szabadabban rendelkezhetnek a Strukturális Alapok felhasználásával – ám ezt a rendeletek, és a Közösségi Stratégiai Irányelvekben rögzített tágabb paraméterek keretein belül kell megtenniük. Mivel az Irányelvekben prioritásként fogalmazódik meg a társadalmi összetartozás célkitűzése, a civil szervezeteknek biztosítaniuk kell, hogy a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret ennek megfeleljen.

A Közösségi Stratégiai Irányelvek három fő irányelvet és 12 kisebb célt rögzítenek. Ezek többek közt azt tartalmazzák, hogy:

- igen fontos a társadalmi összetartozás támogatása és erősítése;
 - magasabb szintű intézményi kapacitásra van szükség a Strukturális Alapok hatékonyabb felhasználásának biztosításához;
 - fontos az alapok felhasználásának jobb irányítása.
- >4.1 A társadalmi összetartozás gondolata a 2007 és 2013 közötti programidőszakra vonatkozó javaslatokban*

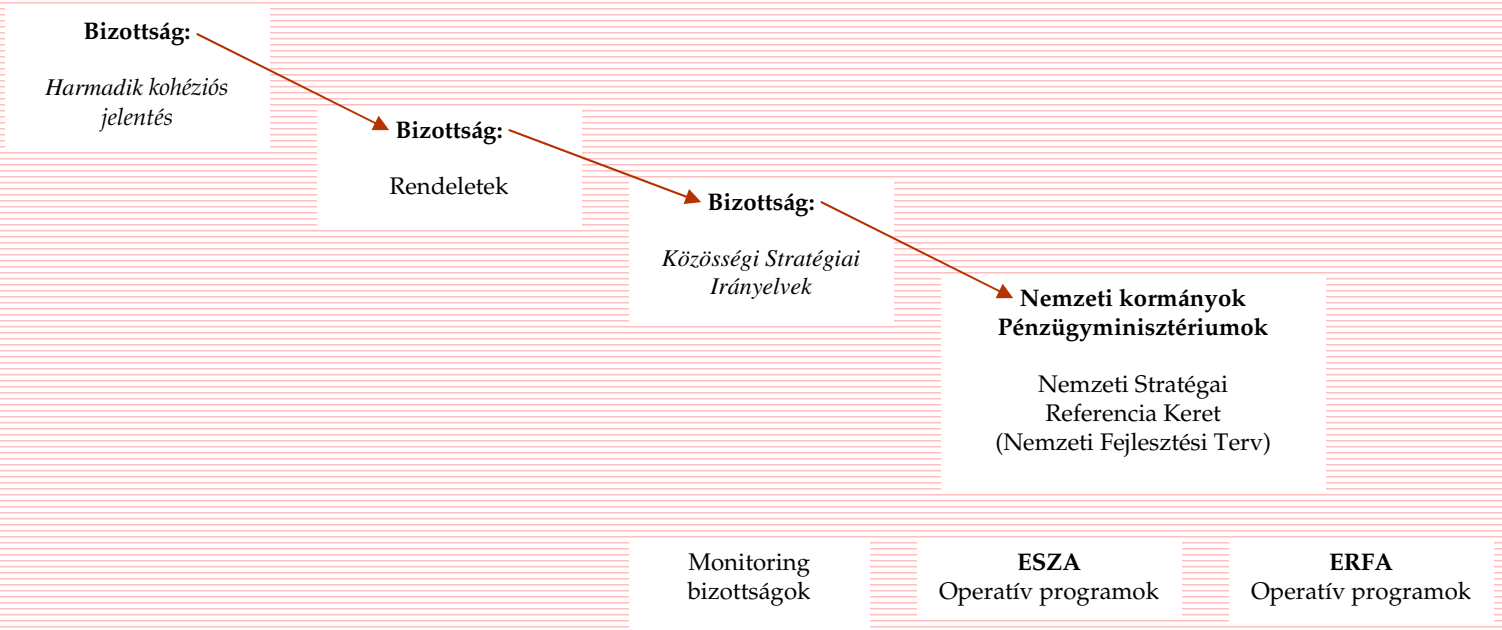
Közösségi Stratégiai Irányelvek 2007-2013

- I** Európát és régióit a beruházások és a munka szempontjából vonzóbbá kell tenni
 - 1 A közlekedési infrastruktúrák kiterjesztése és fejlesztése
 - 2 A környezetvédelem és a növekedés közötti együttműködés erősítése
 - 3 Válasz a hagyományos energiaforrások intenzív európai felhasználásának kérdésére
- II** A növekedést szolgáló tudás és innováció fejlesztése
 - 1 A KTF-be történő beruházás növelése és fejlesztése
 - 2 Az innováció megkönnyítése és a vállalkozói szellem ösztönzése
 - 3 A mindenki számára megvalósuló információs társadalom ösztönzése
 - 4 A pénzeszközökhöz való hozzáférés fejlesztése
- III** Több és jobb munkahely
 - 1 Több ember bevonása és megtartása a foglalkoztatásban és a szociális védelmi rendszerek korszerűsítése
 - 2 A munkavállalók és vállalkozások alkalmazkodóképességének fokozása és a munkaerőpiac rugalmassága
 - 3 A humán erőforrásba való beruházás növelése a jobb oktatás és szakképesítés révén
 - 4 Igazgatási kapacitás
 - 5 Az egészséges munkaerő fenntartásában nyújtott segítség

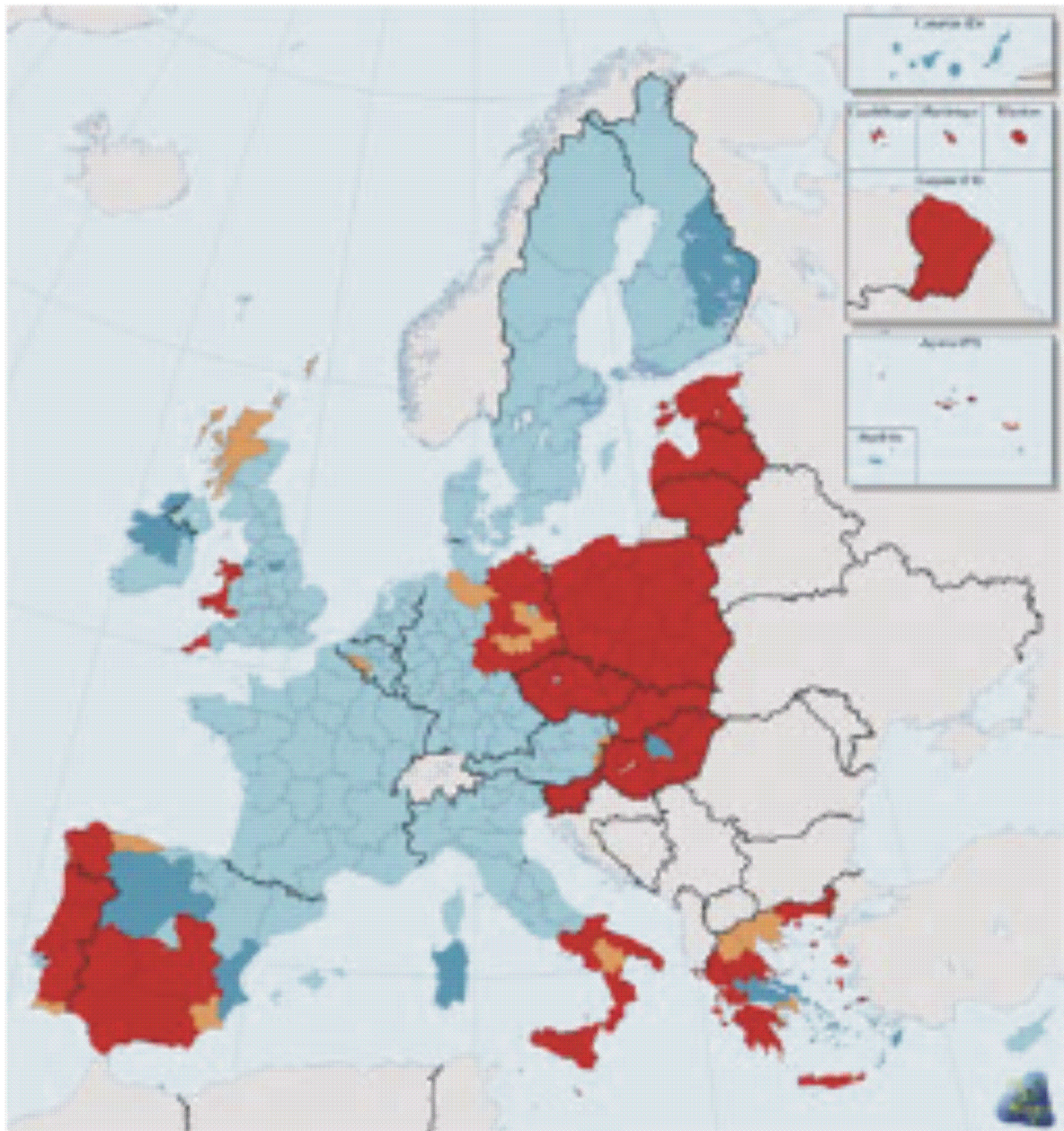
Az irányelvek hivatalos címe: **A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE - Kohéziós politika a növekedés és a foglalkoztatás támogatására: közösségi stratégiai iránymutatások a 2007–2013 közötti időszakra**². COM 2005/299, Brüsszel, 2005. július 5.

Ez a tágabb háttér. A most következő második fejezetben megvizsgáljuk, hogy miként szerezhethünk több információt a Strukturális Alapokról.

Hogyan működnek a Strukturális Alapok (2007-2013) *egyszerűsített ábra*



² Az Unió honlapjáról letölthető magyar nyelvű dokumentum címében az „iránymutatás” kifejezés szerepel, de az „irányelvek” kifejezés látszik meghonosodni. Ezt valószínűsíti, hogy pl.: a Nemzeti Fejlesztési Hivatal is ezt a kifejezést használja (Megjegyzés: Dandé István)



© European Communities, 1981-2002 and the European Free Trade Association and its successor States, reproduced by the Commission of the European Communities

- Konvergencia régiók
- Phasing-out régiók
- Phasing-in régiók
- Versenyképesség és foglalkoztatás régiók

2. fejezet

Információk

Ha egy civil szervezet hozzá kíván férni a Strukturális Alapok hoz, elsőként mindenképpen meg kell szereznie a megfelelő információkat. E fejezetben felvázoljuk a Strukturális Alapok információs rendszerét, majd pedig ismertetjük az információkat sikeresen megszerző civil szervezetek tapasztalatait.

Mielőtt azonban ezt megtennénk, szeretném emlékeztetni önöket arra, hogy a jelenlegi általános rendelkezések értelmében az úgynevezett irányító hatóságnak kötelessége a Strukturális Alapok programjaira felhívni a polgárok, különösen pedig a támogatásokra jogosultak körének figyelmét: *a kereskedelmi és szakmai szervezetek, a gazdasági és szociális partnerek, a nemek közötti egyenlőséget elősegítő testületek és az érintett civil szervezetek tájékoztatást kapnak a támogatási lehetséges formáiról (#46). Az általános rendelet tervezetében a tagállamok hozzájárulnak az alapokból származó támogatások „átláthatóságának” biztosításához (#68).*

2.1

A STRUKTURÁLIS ALAPOK AZ EURÓPAI SZINTEN

Az európai szinten a legfőbb dokumentumok a következők:

Politika: az alapokat ismertető főbb politikai dokumentumok:

- *Agenda 2000* (2000-2006) és a
- *Harmadik kohéziós jelentés* (2007-2013).*

(*Teljes cím: *Útban egy újfajta európai kohézió felé – konvergencia, versenyképesség és együttműködés, harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról*, de szinte mindenütt a rövidebb *Harmadik kohéziós jelentés* formát használják.) A két dokumentum szerkezete némiképp eltér egymástól. Az *Agenda 2000* a Strukturális Alapok 2000-tól induló szakaszának szóló jelentés volt. Ezzel szemben a *Harmadik kohéziós jelentés* egy sor; a múlt tapasztalataira visszatekintő jelentést tartalmazott, a következő programidőszakra vonatkozó javaslatokat pedig a végéhez csatolt függelékben olvashatjuk.

Rendeletek: a főbb szabályozó dokumentumok közé az általános rendelet és az egyes alapokra vonatkozó egyedi rendeletek tartoznak. Ezek a következők:

2000-2006 vonatkozásában

- Általános rendelet: 1260/99, mely 1999. június 21-én kiadott hivatalos közlönyben jelent meg.
- Az egyes alapokra vonatkozó egyedi rendeletek a következők:
 - 1784/99 Európai Szociális Alap
 - 1783/99 Európai Regionális Fejlesztési Alap
 - 1263/99 Halászati Orientáció Pénzügyi Eszközei
 - 1257/99 Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
 - 1264/99 Kohéziós Alap

2007 – 2013 vonatkozásában

- Az általános rendelet tervezete;
- Az egyes alapokra vonatkozó külön rendeletek: Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) Európai Szociális Alap (ESZA), Kohéziós Alap, és az Európai Határokon Átnyúló Együttműködési Csoportosulás rendelet az "Együttműködés" célterületre vonatkozóan.
- A Strukturális Alapokon kívül: *Javaslat az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által nyújtandó vidékfejlesztési támogatásokra.*
- *A Közösségi Stratégiai Irányelvek Tervezete.* Ezt 2004-en hozták nyilvánosságra és küldték el a Miniszterek Tanácsának megvitatásra és elfogadásra.

Amint a rendelet-tervezeteket elfogadják, minden egyes új rendelet végső jelölést kap az EU Hivatalos Lapjában. > Hivatkozások a tervezetekre: COM 2004/492 (általános rendelet), 2004/493 (ESZA), COM 2004/494 (Kohéziós Alap), COM 2004/495 (ERFA), COM 2004/496 (határokon átnyúló együttműködés) és 2004/490 (EMVA), melyek mindegyikét 2004. július 14-én adták ki.

2.2

A STRUKTURÁLIS ALAPOK AZ EGYES NEMZETEK SZINTJÉN

Nemzeti szinten, az egyes országok legfőbb dokumentumai a következők:

2000-2006 vonatkozásában:

Nemzeti Fejlesztési Terv.

Közösségi Támogatási Keret vagy Egységes Programozási Dokumentum.

Az egyes programokat illetően, Operatív Program és Programkiegészítő Dokumentum.

A Nemzeti Fejlesztési Terv valójában az adott ország elképzelését rögzíti arról, hogy miként kívánja felhasználni a Strukturális Alapokat. Az egyes kormányok, a Bizottság által támasztott követelményekkel összhangban próbálják megalkotni a Nemzeti Fejlesztési Terveket, a tárgyalások során azonban a terv néhány részén - bizonyos célok elhagyásával és újak felvételével -, általában változtatniuk kell.

A Közösségi Támogatási Keret (KTK), vagy Egységes Programozási Dokumentum (EPD) kérdése azonban ennél sokkal bonyolultabb. Minden egyes ország vagy KTK-val, vagy EPD-vel rendelkezik (ez utóbbi általában kisebb államok esetében gyakoribb). Egy régió valószínűleg Egységes Programozási Dokumentum rendelkezik, de rendelkezhet Operatív Programmal is. Az Operatív Program általában egy régióra vagy egy, az ország több vagy mindegyik régiójában megvalósuló témára vonatkozik. Minden egyes Közösségi Kezdeményezésű Programnak van operatív programja. Minden Operatív Programhoz Programkiegészítő Dokumentum tartozik. Ez valójában a monitoring bizottság eszköze, melyet a bizottság meg is változtathat (ehhez nincs szükség Brüsszel jóváhagyására). Így a 2000-2006 közötti programidőszakot több ezer operatív program működteti.

2007-2013 vonatkozásában

Nemzeti Stratégiai Referencia Keret

Nemzeti Fejlesztési Terv (nem kötelező).

Operatív Programok, mint korábban, de Programkiegészítő Dokumentumok nélkül.

A Nemzeti Stratégiai Referencia Keretnek, mely várhatóan sokkal rövidebb lesz, mint a korábbi Közösségi Támogatási Keret vagy az Egységes Programozási Dokumentum, figyelembe kell vennie a Közösségi Stratégiai Irányelvekben rögzített prioritásokat (> 1. fejezet: **Hogyan működnek a Strukturális Alapok**). A tagállamok, ha úgy gondolják, alkothatnak egy ennél részletesebb Nemzeti Fejlesztési Tervet, ez azonban már nem alapvető fontosságú és a Bizottság jóváhagyása sem szükséges hozzá.

Az Operatív Programok dokumentumai általában hasonló formátumban készülnek: a sötétkék színű dokumentumok a program kerete, célkitűzései, célterületei és prioritásai mellett a végrehajtandó intézkedéseket; illetve a monitoring és pénzügyi rendszereket is tartalmazzák. Néhányuk rövid, néhányuk pedig igen terjedelmes, van köztük egyértelmű és zavaros megfogalmazású is. A civil szervezetek számára nélkülözhetetlen segítséget jelentenek, ha azok pontosan követni akarják a Strukturális Alapok működését.

2.3

HONNAN SZEREZZÜNK INFORMÁCIÓKAT?

A fentiekben tárgyalt európai uniós és nemzeti dokumentumok általában a következő helyekről szerezhetők be:

- A Bizottságtól Brüsszelben, a megfelelő Főigazgatóság megkeresésével (DG REGIO, DG EMPL). Mind az EMPL (foglalkoztatási) mind pedig a REGIO (regionális politika) Főigazgatóságon dolgoznak az egyes országokhoz rendelt „részlegvezetők” (egy hivatalnokhoz általában két-három ország tartozik). E részlegvezetőket olykor „desk officer”-eknek is nevezik (>**Hivatalos Jegyzék a Hasznos kiadványok** kivonatban);
- A nemzeti kormányoktól: elsősorban a Strukturális Alapok ért felelős hivataloktól vagy minisztériumoktól (ez gyakran a Pénzügyminisztérium), vagy egyéb más kormányzati irodáktól és honlapjaiktól;
- A Bizottság tagállamokban található irodáitól.

E főbb dokumentumokhoz elemző és kiegészítő információs anyagok széles körét mellékelik. Ezek között főként az egyes alapokra, programokra és projektekre vonatkozó jelentések találhatók. A szóban forgó anyagok beszerzésének legbiztosabb forrásai a Bizottság irodái, a REGIO és az EMPL Főigazgatóság honlapjai és a megfelelő „desk officer”-ek. A Strukturális Alapok különböző dokumentumait kiadhatják a különböző országokban működő kormányhivatalok és ügynökségek, valamint azok információs szolgálatai is. Sok egyetemi könyvtár működik például Európai Információs Központként. E központok széleskörű tájékoztatást kapnak azzal a feltétellel, hogy azokhoz bármely polgár szabadon hozzáférhessen.

A Bizottság legfontosabb honlapjai

A Strukturális Alapok általában a Regionális Politikai Főigazgatósága fennhatósága alá tartoznak (DG REGIO). Az Európai Regionális Fejlesztési Alapot is a DG REGIO irányítja. Az Európai Szociális Alap a Foglalkoztatási, Szociális és Esélyegyenlőségi Főigazgatóság (DG EMPL) fennhatósága alá tartozik.

Hol találjuk e honlapokat:

Menjen rá az Európai Unió általános honlapjára: <http://europa.eu.int>

Válassza ki a saját nyelvét!

Választhat a „Tevékenységek”, „Intézmények”, stb. között – válassza az „Intézmények” címszót

Válassza a „Bizottság” címszót³

Válassza a „Regionális Politika” (DG REGIO), vagy a „Foglalkoztatás és Szociális Ügyek” címszót (DG EMPL)

A DG REGIO legelső oldaláról rengeteg információ érhető el a Strukturális Alapokkal kapcsolatban, míg a DG EMPL oldalának felhasználásával az Európai Szociális Alapról kaphatunk tájékoztatást.

A legfontosabb megszerzendő dokumentumok

2000-2006:

Agenda 2000, általános rendelet, egyedi rendeletek

Nemzeti Fejlesztési Terv

Közösségi Támogatási Keret / Egységes Programozási Dokumentum

A megfelelő Operatív Programok, Programkiegészítő Dokumentumok

2007-2013:

Harmadik Kohéziós Jelentés, általános rendelet, egyedi rendeletek

Közösségi Stratégiai Irányelvek

Nemzeti Fejlesztési Terv (ha van)

Nemzeti Stratégiai Referenciakeret

³ A magyar nyelvű tájékoztatás 2006. február 2-i állapot szerint eddig tart; ezután csak más nyelven érhető el az oldalak (Megjegyzés: Dandé István)

2.4

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK ÉS A TÁJÉKOZTATÁS

Ennyit a keretekről. De valójában mi történik a gyakorlatban?

Belgiumban a szövetségi, illetve a külön francia és flamand munkaügyi minisztériumok Európai Szociális Alap ügynökségein lehet beszerezni a szükséges információkat. E szervezetek három kézikönyvet adnak ki: egyet a projekt támogatóinak, egyet a társulásoknak és egy elszámolási kézikönyvet. Az ügynökségek megfelelően elérhető internetes oldallal rendelkeznek és magyarázó prospektusokat is adnak ki. Bár adnak tájékoztatást a társadalmi összetartozás témájáról is, azt mindig a munkaerőpiac összefüggéseiben teszik.

Cipruson a kormányzat Tervhivatala hozza nyilvánosságra a Strukturális Alapokra vonatkozó információkat. A legfontosabb forrás *Az Európai Unió Strukturális Alapjai Cipruson* című kiadvány mely angol és görög nyelven jelenik meg. A megfelelő információkat innen vagy a www.planning.cy oldalról lehet beszerezni. Ám sem a különböző alapokról, sem pedig a Strukturális Alapoknak a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben betöltött szerepéről nem található külön információ.

A Cseh Köztársaságban a Területfejlesztési Minisztérium - mely egyben a Közösségi Támogatási Keret Irányító Hatósága is -, működteti azt a központi honlapot, ahol minden vonatkozó információ megtalálható: www.strukturalni-fondy.cz. Minden operatív program és magyarázó anyag megtalálható az Interneten, és a különböző minisztériumok közzéteszik saját operatív programjukat. A Strukturális Alapoknak a társadalmi összetartozással foglalkozó programjaira vonatkozó információk a Munkaügyi és Szociális Minisztérium honlapján olvashatók: www.mpsv.cz Az Európai Szociális Alapról a www.esfcr.cz oldalon olvashatunk tájékoztatást.

Dániában a Gazdasági és Kereskedelmi Minisztérium felel a Strukturális Alapok ért. A szociális ügyekkel és a Strukturális Alapokkal kapcsolatos információk legfőbb forrása a www.socialfonden.dk weblap. Külön információs forrás foglalkozik az Európai Szociális Alappal, az Európai Regionális Fejlesztési Alappal, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alappal és a Kohéziós Alappal. Az információk az Interneten, különböző nyomtatott dokumentumokban, és magyarázó prospektusokban is megtalálhatók. Az operatív dokumentumokhoz is könnyen hozzá lehet férni. Az Európai Szociális Alappal és a szegénység elleni küzdelemmel kapcsolatos tájékoztatás igen magas szintű.

Németországban a szövetségi Gazdasági és Munkaügyi Minisztérium, a Nemzeti Foglalkoztatási Hivatal és a 16 tartomány (*Länder*) felel a Strukturális Alapok ért. A német szegénységellenes civil szervezetek főként a tartományok operatív programjait és az 1. célterületek operatív programjait használják, mint legfőbb információs forrást. Minden egyes alaphoz egy önálló információs forrás tartozik, melyek az Interneten elérhetőek. A német szegénységellenes civil szervezetek jelenleg igen részletes információkkal rendelkeznek a Strukturális Alapokról és azoknak a társadalmi összetartozás elleni küzdelemben betöltött szerepéről, ám ez főként azért van, mert e szervezetek jól kiépített információs (begyűjtés és szétosztás) hálózattal rendelkeznek.

Spanyolországban a Strukturális Alapokra vonatkozó információk több minisztérium honlapján is megtalálhatóak. A civil szervezetek leginkább az Európai Szociális Alap Irányító Hatóságának honlapját használják (*Unidad Administradora del Fondo Social Europeo*) (www.mtas.es/uafse). A kisebb civil szervezetek még mindig nem használják rendszeresen az Internetet, az autonóm regionális kormányzatok által működtetett programokra vonatkozó információk pedig úgy tűnik,

nem elérhetőek. Kiadásra került néhány prospektus és hírlevél, ám ezek csupán a Közösségi Kezdeményezésű Programokban részt vevő szervezetekhez jutnak el. A pályázati felhívásokat egy állami lapban teszik közzé (*Boletín Oficial del Estado*). Ezen felül tájékoztató napokat is tartanak.

Észtországban a Strukturális Alapok önálló internetes oldallal rendelkeznek: www.strukturifondid.ee, mely részletes információkkal szolgál a prioritásokról, a különböző intézkedésekről és az elérhetőségekről. A program teljes mértékben a Pénzügyminisztérium fennhatósága alá tartozik. Minden célterület saját végrehajtó ügynökséggel rendelkezik, amely saját honlapot működtet. Az észtországi szegénységellenes civil szervezetek a végrehajtó ügynökségektől, az operatív programokon keresztül és információs napok révén szerzik be a szükséges információkat. Minden egyes strukturális alap önálló honlappal rendelkezik és külön internetes oldalt szenteltek az EQUAL programnak is (www.tta.ee/equal). A szervezetek tájékoztatást szerezhetnek arról, hogy a Strukturális Alapok miként küzdenek a társadalmi kirekesztés ellen, az információk minősége pedig igen jó.

A Strukturális Alapok kezelése Magyarországon különböző irányító hatóságok és minisztériumok fennhatósága alá tartozik. Az alapokra és operatív programokra vonatkozó információk e szervezetek honlapjain keresztül érhetőek el, sőt még angolul is olvashatók (www.nfh.hu/angol/index2.htm). Szintén olvashatóak az operatív programok dokumentumai is, mind teljes terjedelmükben, mind pedig kivonatban. Az információs anyagok nyomtatott formában és letölthető, PDF formátumban is hozzáférhetőek. Külön tájékoztatás az alapok és a társadalmi összetartozás kapcsolatáról nincs, viszont főként a tervezésben közreműködők abban próbálták segíteni a későbbi pályázókat, hogy a megfelelő terminológiát és nyelvezetet alkalmazzák pályázatuk elkészítésekor. Bár az Interneten elérhető információk igen jó minőségűek, a világhálózathoz hozzá nem férő vidéki közösségek e szempontból hátrányt szenvednek.

Írországban a Pénzügyminisztérium Közösségi Támogatási Keret Információs Irodája felel a Strukturális Alapokra vonatkozó információk nyilvánosságra hozataláért. A leginkább használt információs források a Közösségi Támogatási Keret, a Nemzeti Fejlesztési Terv és az Operatív Programok. Az Interneten a Nemzeti Fejlesztési Terv honlapjáról (www.ndp.ie) és az Európai Szociális Alap honlapjáról (www.esf.ie) szerezhetőek be információk. A tájékoztatás összességében kielégítő, ám a társadalmi összetartozás és a Strukturális Alapok kapcsolatáról igen kevés információ áll rendelkezésre.

A Strukturális Alapokra vonatkozó információkkal Olaszországban különböző minisztériumok, elsősorban a Munkaügyi és Szociális Minisztérium foglalkozik. A Közösségi Támogatási Keretre, valamint a nemzeti és regionális akcióprogramokra vonatkozó információkat hozzáférhetővé teszik a hivatalos lapokban és az Interneten is, különösen a régiók honlapjain, ahol külön részek foglalkoznak a Strukturális Alapokkal. A civil szervezeteknek maguknak kell megszerezniük az információkat és a 3. célterületet leszámítva nincs külön információ arról, hogy a Strukturális Alapok milyen szerepet töltenek be a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben. A tájékoztató anyagokat az Intézet a Dolgozók Szakképzésének Fejlesztéséért - ISFOL, *Instituto per lo sviluppo della formazione professionale dei laboratori* - adja ki.

Lengyelországban minisztériumok és végrehajtó testületek felelnek a Strukturális Alapokra vonatkozó tájékoztatásért. A civil szervezetek az ágazati és regionális operatív programokon (www.funduszestrukturalne.gov.pl) keresztül kapják a tájékoztatást, és önmaguk is sokat tesznek a Strukturális Alapok megismertetéséért (www.ngo.pl). Erről az általános honlapról részletesebb

információk is szerezhetők az Európai Szociális Alapról (www.efs.gov.pl). Nincs túl sok külön információ arról, hogy a Strukturális Alapok milyen szerepet töltenek be a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben. A civil szervezetek hozzáférhetnek a Strukturális Alapokra vonatkozó információkhoz, tematikusa célzott tájékoztatást azonban nem kapnak.

A civil szervezetek semmivel sincsenek jobb, de rosszabb helyzetben sem a Strukturális Alapokra vonatkozó információk megszerzését illetően, mint mások
- Portugália

A legjobb forrás az Internet.
- Lengyelország

Litvániában a kormány és különböző minisztériumok felelnek a Strukturális Alapokra vonatkozó tájékoztatásért. A legfőbb információforrás a Közös Programdokumentum (melyet Litvániában BPD-nek neveznek), amely az e területért felelős pénzügyminisztérium honlapján érhető el (www.finmin.lt). A szükséges információk megszerzhetőek az Internetről, az újságokból és a tévéből, tájékoztató anyagokból csakúgy, mint szemináriumokon, konferenciákon és oktatási programok keretében. Mindez 2005-ig ingyenes volt, ekkortól azonban fizetni kell értük. Tájékoztatást kaphatunk még a kormányzati hivataloktól (honlapok és információs kiadványok), a központi projektmenedzsment ügynökségtől (www.cpva.lt), a támogató alapítványtól (www.esf.lt) és egyéb, más ügynökségektől is. A Munkaügyi és Szociális Minisztérium ad tájékoztatást arról, hogy a Strukturális Alapok milyen szerepet játszanak a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben, az információk mennyisége azonban nem megfelelő.

A civil szervezetek Hollandiában a Szociális Minisztériumból, és az ATD Quart Monde-hez hasonló nemzetközi hálózatoktól szerzik be az információkat.

A Strukturális Alapokkal kapcsolatos információkat Portugáliában a kormányhivataloktól és ügynökségektől lehet beszerezni, a Közösségi Támogatási Keret végrehajtó bizottsága pedig irányelveket adott ki és szemináriumokat tartott. A Közösségi Támogatási keretnek önálló Internetes oldala van (www.qca.pt) ahol információkat találunk az operatív programokról és az alapok működéséről. Minden egyes alap külön honlappal rendelkezik. Az egyes programok felelősei különböző kiadványokban, szemináriumokon és sajtókonferenciákon hozták nyilvánosságra a programokat és az intézkedéseket. A foglalkoztatás, képzés és szociális ügyek operatív programját (portugálul POEFDS) illetően létezik egy *Információs Faliújság*, ahol a stratégiák, a projektek, az eredmények és interjúk mellett a projektek *Jegyzéke* és egy hírlevél is olvasható.

Az Egyesült Királyságban az Ipari és Kereskedelmi Minisztérium és a Munkaügyi Minisztérium felel a Strukturális Alapok ért, az Oktatásügyi Minisztérium az Európai Szociális Alapért, a Miniszterelnök-helyettesi Hivatal pedig az Európai Regionális Fejlesztési Alapért. A civil szervezetek főként az operatív terveket és a programozási dokumentumokat használják információs forrásként: ezek mind nyomtatásban, mind pedig on-line elérhetőek. További információkat lehet szerezni a kormányhivatalok honlapjairól, illetve a különböző szintű technikai segítségnyújtás keretében támogatott továbbképző hálózatoktól. A kormányhivatalok és a szakértői segítségnyújtás által támogatott oktatási hálózatok valóban adnak tájékoztatást az alapoknak a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben játszott szerepéről.

Máltán a Strukturális Alapokra vonatkozó információk legfőbb forrása az Egységes Programozási Dokumentum és az ahhoz kapcsolódó Programkiegészítő Dokumentum, mely dokumentumok a végrehajtó ügynökségek honlapjain olvashatóak (www.ppcd.gov.mt). Az Európai Szociális Alapról külön tájékoztatást ad a következő honlap: www.esf.gov.mt. Mindezek ellenére a máltai civil szervezetek úgy érzik, hogy nem kapnak megfelelő szintű tájékoztatást a Strukturális Alapokról a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben játszott szerepéről.

A franciaországi Banques Alimentaires számára a legfontosabb dokumentumok az 1987-es és 1992-es FEOGA rendeletek (egészen pontosan a 3730/87 és 3149/92), melyek a Hivatalos Lapban jelentek meg.

Amit a legtöbb kormány tesz

- ☉Honlap
- ☉Magyarázó kiadványok

Amit a jó kormányok tesznek

- ☉Külön információkkal szolgálnak a Strukturális Alapok és a társadalmi összetartozás kapcsolatáról
- ☉Internetes honlapokon nyújtanak tájékoztatást a különböző alapokról
- ☉A legfontosabb dokumentumokat – kivonatossan és teljes változatban - letölthető formátumban felteszik az Internetre
- ☉Az információkkal a civil szervezeteket célozzák meg
- ☉Segítséget nyújtanak a civil szervezeteknek ahhoz, hogy saját maguk szerezhessék meg a szükséges információkat
- ☉Az Interneten felül a média többi formáját is használják (sajtó, TV, konferenciák, szemináriumok, telefonos szolgálat). Tájékoztató füzetek és projekt-jegyzékek (Portugália). Kézikönyvek a Strukturális Alapokról: támogatók, partnerség, könyvelés (Belgium).

Információs képzés Lengyelországban

A Strukturális Alapokra való felkészülés jegyében indítottak egy úgynevezett „Euro Civilek Program”-ot. Vajdaságonként 10-17, összesen 203 ember kapott képzést. Ezek 94%-a szerzett bizonyítványt a kurzus elvégzéséről. Ők ezt követően információkkal tudták ellátni a saját régiójukban működő civil szervezeteket; tanácsokat tudtak adni a pályázatokkal kapcsolatban; képzéseket tudtak tartani a civil szervezetek működéséről és létrehozásáról. Ezt követően összesen 215 továbbképzést és 184 találkozót szerveztek, melyeken 2600 civil szervezet képviselőjében 11000 ember vett részt. Csak 2004-ben egyedül, 4300 esetben kértek tőlük információkat, 1500 esetben adtak tanácsot és 500 alkalommal tartottak konzultációt. Ezek eredményeként a civil szervezetek 160 projektet dolgoztak ki. A civil szervezetek szakértői külön figyelmet fordítottak arra, hogy a kisvárosokba és távoli agrárvidékekre is eljussanak. A képzési munka során támogatást kaptak a helyi önkormányzatoktól is, akik számtalan találkozó megszervezésében nyújtottak segítséget. A brüsszeli lengyel civil iroda képes volt garantálni azt, hogy a Strukturális Alapokról mindig friss információkkal rendelkezzenek.

> További információk: www.ngo.pl, www.splot.ngo.pl, www.eu.ngo.pl

2.5

ÖSSZEGZÉS: „FOGD ÉS VIDD!”

A Strukturális Alapokra vonatkozó információkhoz való hozzáférhetőség az elmúlt öt évben jelentősen javult. A korábbi programidőszakok folyamán néhány ország civil szervezetei rendkívül nehezen szereztek információkat az alapokról. Az alapidokumentumok kevésbé voltak ismertek és néha úgy tűnt, gondosan őrzik őket. Ez a helyzet sokat javult. Minden tagállam, saját kormányzatának Internetes portálján teszi elérhetővé a Strukturális Alapokra vonatkozó legfontosabb információkat. A civil szervezetek itt találhatják meg az alapidokumentumokat: Nemzeti Fejlesztési terv, Közösségi Támogatási Keret, Egységes Programozási Dokumentum, Operatív Programok. Úgy tűnik, mindegyik tagállam további információs forrásokkal is rendelkezik a különböző alapokkal kapcsolatban és sok civil szervezet ismeri az Európai Szociális Alapról kiadott információkat is. A rendszer nem épül kizárólag az Internetre, mivel a kormányok nyomtatott formában is kiadják a szóban forgó információkat.

Mindezek ellenére, kevés kormány tesz aktívan azért, hogy a Strukturális Alapokat jobban megismertesse. A fentebb említett összes ország esetében azt láttuk, hogy ugyan az információk rendelkezésre álltak, az embereknek elsőként meg kellett találni, majd pedig önállóan megismerni azokat. Ez rendben is lenne, ha minden egyes állampolgár ugyanolyan szinten férne hozzá az információkhoz, ám nem ez a helyzet a kirekesztett csoportok esetében. A nyomtatott anyagokon és az Internetes forrásokon kívül, Litvánia kivételével, kevés ország használta a nyilvánosság olyan más formáit is, mint az újságok, a tévé, valamint a különböző szemináriumok és konferenciák. Portugáliában találkoztunk az információk széles köréről történő módszeres tájékoztatással. A legjobb rendszer az Egyesült Királyságban épült ki, ahol a civil szervezetek szakértői segítségnyújtást is kérhetnek ahhoz, hogy minél több és jobb minőségű információt szerezhessenek a Strukturális Alapokról.

Másodsorban az kifogásolható, hogy kevés információ áll rendelkezésre a társadalmi kirekesztést illetően. Úgy tűnik, egyik ország sem foglalkozik a Strukturális Alapoknak a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben betöltött szerepéről. Ha volt egyáltalán információ a társadalmi összetartozásról, az csupán bizonyos, főként az Európai Szociális Alap keretében működő programok korlátozott csoportjára vonatkozott. Ez pedig komolyan felveti a kérdést: mennyire tudnak hatékonyak lenni a Strukturális Alapok a szegénység ellenes küzdelemben akkor, ha az alapok szerepére vonatkozó alapvető információk nem állnak az érdekelt felek rendelkezésére? A szakértői segítségnyújtás rendszerének működése az Egyesült Királyságban legalább megteremti a lehetőségét annak, hogy e problémát át lehessen hidalni, ám úgy tűnik ez az egyetlen eset.

(> *Szakértői segítségnyújtás, 7. fejezet*).

A különböző országok hasznos honlapjai

Ciprus: www.planning.cy
Cseh Köztársaság:
általános: www.strukturalni-fondy.cz;
társadalmi összetartozás: www.mpsv.cz;
Európai Szociális Alap: www.esfcr.cz.
Dánia: www.socialfonden.dk
Spanyolország: www.mtas.es/uafse
Észtország: www.struktuurifondid.ee
Magyarország: www.nfh.hu
Írország: www.ndp.ie
Lengyelország:
www.funduszestrukturalne.gov.pl
Litvánia: www.finmin.lt
Portugália: www.qca.pt
Málta: www.ppcd.gov.mt

Hasznos európai honlapok

Európai Szegénységellenes Hálózat:
www.eapn.org
Európai Szociális NGO-k Platformja:
www.socialplatform.org
Európai Polgári Akciószolgálat:
www.ecas.org
Európa honlap: <http://europa.eu.int>
Lengyel civil szervezetek: www.ngo.pl

Hasznos kiadványok:

Európai Bizottság:

Structural actions 2000-2006 - commentary and regulations

(Strukturális programok 2000-2006 – megjegyzések és rendeletek) €9.50 Office for Official Publications of the European Communities (az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala) , L 2985 Luxembourg. ISBN 92 828 7767 1.

Greater London Enterprise:

Fast Forward Grants - Report on the London ESF Global Grants Programme Fast Forward Grants 2002-3. (Gyorsított támogatás – jelentés a Strukturális Alapok globális támogatások programjáról, gyorsított támogatások) Greater London Enterprise, 28 Park st, London SE1 9EQ, tel 00.44.207.403.0300, mail@gle.co.uk, www.gle.co.uk

Európai Bizottság

Az Európai Unió hivatalos jegyzéke €50 from Office for Official Publications of the European Communities, L 2985 Luxembourg. ISBN 92 78 40258 3

Daniel Guégin:

The new practical guide to the EU labyrinth (Új gyakorlati útmutató az EU útvesztőjéhez) 7th edition, 2005, ISBN 2 930409 01 0, €25 from EIS Publishing, Europe Information Service, avenue Adolphe Lacomblé 66, B 1030 Brussels, tel 322.737.7709, fax 322.732 6757, eis@eis.be

2.6

ELLENŐRZŐ LISTA

Néhány javaslat a társadalmi kirekesztéssel foglalkozó civil szervezeteknek ahhoz, hogy miként ismerhetik meg a jobban a Strukturális Alapokat:

- ✓ Rendelkeznek-e a legfontosabb európai dokumentumokkal?
- ✓ Rendelkeznek-e a legfontosabb nemzeti dokumentumokkal?
- ✓ Naprakész információkkal rendelkeznek-e, azaz látogatják-e rendszeresen a Strukturális Alapokra vonatkozó országos és európai honlapokat?
- ✓ Kapcsolatban állnak-e a Bizottságból az önök országáért felelős „desk officer”-rel?
- ✓ Olvasnak-e kritikai, független jelentéseket és elemzéseket a Strukturális Alapokról?
- ✓ Részt vesznek-e a Strukturális Alapokon dolgozó nemzeti vagy európai hálózatok munkájában?
- ✓ Felkérlik-e a kormányt arra, hogy tegyen aktív lépéseket a Strukturális Alapokra vonatkozó minőségi információk elterjesztéséért? Felkérlik-e a kormányt arra, hogy adjon külön tájékoztatást a Strukturális Alapoknak a szegénység elleni küzdelemben betöltött szerepéről? Igényelnek-e szakértői segítségnyújtást ahhoz, hogy ezen információk a rendelkezésükre állhassanak?
- ✓ Szerveztek-e saját hálózatot a Strukturális Alapokra vonatkozó információk elterjesztése céljából?

3. fejezet

Tervezés, felépítés és partnerség

E fejezetben megismerhetjük, hogy a Strukturális Alapokat miként tervezik és építik fel. Külön figyelmet szentelünk a partnerség fontos kérdéseinek.

A Strukturális Alapok pályázati körének megtervezése körülbelül két évig tart. A jelenlegi rendelet a következőket írja elő:

- A Strukturális Alapok tagállamokban történő működésének előkészítése a regionális és helyi közhatóságok, az egyéb illetékes testületek, a gazdasági és szociális partnerek és az összes érintett szervezet együttműködésével történik;
- Az együttműködés (partnerség) az előkészítésre, a finanszírozásra, a monitoringra és az értékelésre vonatkozik;
- A tagállamoknak a Bizottsághoz kell benyújtaniuk a tervet, melyet az illetékes hatóságok a partnerekkel történt konzultációt követően készítettek, mely egyeztetés során a partnereknek meghatározott idő kell rendelkezésükre álljon álláspontjuk kifejtésére.

A Közösségi Támogatási Keretnek meg kell határoznia a stratégiát és a prioritásokat. Az Operatív Programoknak tartalmazniuk kell a prioritásokat, a célkitűzéseket, valamint a javasolt intézkedések leírását. A Programkiegészítő Dokumentumoknak részletes leírást kell adniuk az intézkedésekről, az ellenőrzéshez használt mutatókról és meg kell határozniuk a támogatás végső kedvezményezettjét. Az Egységes Programozási Dokumentumoknak tartalmazniuk kell a stratégiát és a prioritásokat, illetve a tervezett intézkedések összefoglalását. A nagyobb projektek esetében (50 millió € felett) költség-haszon, és gazdasági-társadalmi haszon-elemzést kell végezni. Az alapok tervezésekor egyértelmű követelmény a hozzáadott érték biztosítása: a valódi hatás elérése érdekében az alapok támogatása nem helyettesítheti a tagállamok költségvetésének támogatását.

3.1

KIK LEGYENEK A PARTNEREK? MILYEN LEGYEN A PARTNERSÉG FORMÁJA ÉS MINŐSÉGE?

A partnerség kialakítását illetően a tagállamok kötelessége: „valamennyi érintett szerv bevonásával széles körű és hatékony társulást hoz létre, a nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban, figyelembe véve a nemek közötti egyenlőség előmozdításának, valamint a fenntartható fejlődésnek a környezet védelmére és minőségének javítására vonatkozó követelmények összehangolása révén történő elősegítésének szükségességét”.

A Harmadik kohéziós jelentés a partnerségről

A civil társadalom képviselőit a megfelelő mechanizmusok segítségével egyre inkább be kell vonni az intervenciók tervezésébe, megvalósításába és nyomon követésébe.

A gyakorlatban mind a partnerek, mind pedig a partnerség természete problémás területnek bizonyult. A kormányoknak nehezükre esik valódi partnerként elismerni a civil szervezeteket általában, a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezeteket pedig különösen. De még ha ez sikerül is, a partnerség minősége általában nem túl jó, a civil szervezetek csupán mellékes szerephez jutnak, és az összes fontos döntést a kormány hozza meg, minimális konzultáció után.

Amit a Közösségi Stratégiai Irányelvek mondanak a partnerségről

A partnerségen alapuló innovatív projektek kifejlesztése, a közrend kialakításában és végrehajtásában való polgári részvétel előmozdítása, továbbá a közösségen belüli és közösségek közötti kölcsönhatás fejlesztése hozzájárulhat a humán- és társadalmi tőke létrehozásához, amely fenntartható foglalkoztatást, növekedést, versenyképességet és társadalmi kohéziót eredményez.

A partnerség elengedhetetlen a fejlesztési stratégiák kidolgozásához és végrehajtásához, továbbá támaszkodik az érdekeltekkel – mint például az illetékes hatóságokkal, gazdasági és szociális partnerekkel és a nem kormányzati szervezeteket is felölelő civil társadalom képviselőivel – folytatott konzultációkra (3.5).

A 2007-13-as időszakot illetően az általános rendelet 10. cikkelye a program kiterjesztését javasolja a civil társadalom és a civil szervezetek felé, és a következő módon határozza meg a partnereket:

- az illetékes regionális, helyi, városi vagy más hatóságokkal;
- a gazdasági és társadalmi partnerekkel;
- minden egyéb megfelelő szervezettel, amely a civil társadalmat, a környezetvédelmi partnereket, a nem kormányzati szervezeteket, illetve azokat a szervezeteket képviseli, amelyek felelősek a nők és férfiak közötti egyenlőség előmozdításáért.

Minden tagállam nemzeti, regionális és helyi szinten, illetve a gazdasági, a társadalmi és egyéb szférákban, kijelöli legreprezentatívabb partnereit, a továbbiakban: a partnerek. A tagállam biztosítja valamennyi megfelelő szerv átfogó és hatékony közreműködését, a nemzeti szabályozással és gyakorlattal összhangban, figyelembe véve a nők és férfiak közötti egyenlőség és a fenntartható fejlődés – utóbbinak a környezet védelmére és javításra vonatkozó követelmények integrációja által történő – támogatásának szükségességét. Az együttműködést a megfelelő intézményi és pénzügyi joghatósággal, illetve jogi hatáskörrel összhangban kell folytatni minden partnerscsoportban. Az együttműködés érinti a nemzeti stratégiai referenciakeret kidolgozását és felügyeletét, illetve az operatív programok kidolgozását, végrehajtását, felügyeletét és értékelését. A tagállamok bevonnak minden megfelelő partnert, különösen a régiókat, a különböző programozási szakaszokba az egyes szakaszok tekintetében megállapított határidőn belül.

A nemek közötti egyenlőség kérdését támogatni kell a programok végrehajtásának valamennyi szakaszaiban.

Az Európai Szociális Alap általános rendeletének tervezete (5. cikkely) azt javasolja, hogy:

A tagállamok és az egyes operatív programok végrehajtó hatóságai az ESZA támogatás programozása, végrehajtása és monitorozása során gondoskodnak a szociális partnerek bevonásáról és a megfelelő területi szintű nem kormányzati érdekelt felek⁴ véleményének kikéréséről.

E megszövegezést az Európai Szegénységellenes Hálózat is üdvözölte, mivel ez biztosítaná azt, hogy a civil társadalomnak és a civil szervezeteknek az európai és nemzeti irányelvek kialakításában való részvétele, a Strukturális Alapok esetében is igaz. A „civil szervezetek” említése a Miniszterek Tanácsán belül vitát eredményezett, a szöveg végső változatáról pedig még nem született döntés.

De mi van akkor, ha a nemzeti kormányok még mindig csak kevés figyelmet szentelnek a partnerségnek? Ekkor, a Strukturális Alapok tervezési időszakában, alapvetően fontos, hogy a tagállamok miként közelítik meg a partnerség kérdését. A társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezeteknek ekkor kell mindent megtenniük azért, hogy a lehető legerőteljesebb hatással legyenek a Strukturális Alapok ért felelős nemzeti testületre, mely általában a Pénzügyminisztérium. Az Európai Bizottság nem kényszerítheti a tagállamokat arra, hogy a partnerség fejlettebb formáit alkalmazzák. A Bizottság egyetlen szankciója az, hogy nem fogad el olyan operatív programot, amely láthatóan nem törekszik a partnerség kialakítására. De a Bizottság és a tagállamok közötti folyamatos párbeszéd keretében a Bizottság csak a következő kérdéseket teszi fel: *Milyen a partnerség természete az ön országában? Milyen a partnerség minősége? Ki és hogyan vesz részt benne?* Az e kérdéseket a Bizottság részéről feltevő tisztviselők az egyes országokért felelős „desk officer”-ek (>2.3 *Honnan szerezzünk információkat?*). Ennél fogva tehát igen fontos, hogy az önk országáért felelő „desk officer” mindig naprakész információkkal rendelkezzen, és rendszeres tájékoztatást kapjon a partnerség mikéntjéről. Ha a tagállam, a szabályozással ellentétben, továbbra sem tartja be a partnerség elvét, akkor lehetőség van formálisan is panaszt tenni a Bizottságnál. Ez egy igen egyszerű eljárás, a panaszt írott formában kell eljuttatni a Bizottságnak az adott tagállamban található irodájához (>2.3). a Bizottságnak kötelessége kivizsgálnia a hivatalos panaszokat, ez pedig arra készíti a tagállamot, hogy a partnerség konstruktívabb formáit alkalmazza.

Az egyeztetés illúziója

Az Európai Polgári Akciószolgálat (ECAS) jelentése *A konzultáció illúziója* (2004), mely a Kelet- és Közép-Európa újonnan csatlakozott tagállamaiban megvalósuló partnerséget vette szemügyre, azt mutatta, hogy:

- Mindössze néhány kormány folytatott konzultációt a civil szervezetekkel.
- Konzultációra a Nemzeti Fejlesztési Terv megírásának korai szakaszában ugyan sor került, a későbbi szakaszokban azonban már nem. A dokumentumokon pedig e későbbi szakaszokban változtattak a legtöbbet.
- A konzultációkat nagyon gyakran siettették, így nagyon kevés idő jutott a civil szervezetek hatékony részvételére.

⁴ Étrsd: a civil szervezetek (Megjegyzés: Dandé István)

- Ha volt is konzultáció, nagyon nehéz volt megállapítani, hogy ezeket a véleményeket egyáltalán meghallgatták-e?
- Csak néhány kormány, ha volt egyáltalán ilyen, rendelkezett megfelelő konzultációs tervvel.
- Csak egy kormány (Észtország) adott ki jelentést magáról a konzultáció folyamatáról.

> *The illusion of inclusion, (A befogadás illúziója)* Euro Citizen Action Service, rue de la Concorde 53, B 1050 Brussels, Belgium, www.ecas.org

> Lásd még: *Public eye on the EU funds: civil society involvement in the structural, cohesion and rural development funds - examples from central and eastern Europe (A nyilvánosság figyelme az EU alapokon: a civil társadalom részvétele a strukturális, a kohéziós és a vidékfejlesztési alapok működésében – példák Közép- és Kelet-Európából)* CEE Bankwatch Network and Friends of the Earth Europe, 2005, tel 322.542.0180, info@foeeurope.org

3.2

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK VALAMINT A TERVEZÉS, A FELÉPÍTÉS ÉS A PARTNERSÉG

Belgiumban a Strukturális Alapok támogatásainak felhasználását a három foglalkoztatásügyi minisztérium (szövetségi, francia, flamand) tervezi. A szövetségi szinten nem történik konzultáció a nem-kormányzati szervezetekkel. Bár a nem-kormányzati szervezeteket partnereknek tekintik a Strukturális Alapok területén, közülük csak néhányan kerülnek kiválasztásra, főként szakszervezetek, politikai pártokhoz kapcsolódó szervezetek és vallási csoportok. Ezek közül pedig nagyon kevés a független civil szervezet. A társadalmi kirekesztés ellen küzdő civil szervezetek nem kerülnek be a partnerek közé.

Cipruson a Strukturális Alapok programjait a Kormányzati Tervezési Hivatala alkotja meg. A társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek még nem vettek részt az együttműködés folyamatában.

A Cseh Köztársaságban a Területfejlesztési Minisztérium felel a Strukturális Alapok programjainak megtervezéséért. A 2004-06 közötti programidőszak folyamán az országos ágazati civil szervezetek és a régiókkal kapcsolatot tartó közvetítő civil szervezetek kaptak meghívást, hogy partnerként szerepeljenek a tervezés során. A szociális célú civil szervezetek eddig még nem ütköztek olyan komolyabb akadályba, mely meggátolta volna azt, hogy a nemzeti vagy a regionális kormányzatok partnerként fogadják el őket. Nyitott ajtókat találtak ugyanis azok a civil szervezetek, melyek reagáltak az Interneten található javaslatokra és hajlandóak voltak részt venni a konzultáció folyamatában. Végezetül a tervezés folyamata nagyon rendszertelenné, kaotikussá és szervezetlenné vált, amely várhatóan a következő időszakra javulni fog. A környezetvédelemmel foglalkozó civil szervezetek a legtöbb operatív programban részt vesznek. A 2007-13 közötti időszakot illetően a cseh civil szervezetek a Civil Szervezetek Szövetségén keresztül vesznek részt az országos szintű szemináriumokon, kerekasztal megbeszéléseken, videó-konferenciákon, és így működnek közre az új Nemzeti Stratégiai Referenciakeret és a Nemzeti Fejlesztési Terv megalkotásában.

Bemutatni a kormánynak, milyen is egy helyes konzultációs folyamat

A 2007-13-as programidőszakra való felkészülés során a cseh civil szervezetek saját konzultációs tervet készítettek a kormány számára, melyben ismertették, hogy a kormány miként kérheti ki a véleményüket. Céljük az volt, hogy a folyamat strukturált, világos és átlátható legyen. A javaslatot a kormány várhatóan komolyan veszi majd.

Dániában a Strukturális Alapok programjait a Gazdasági Minisztérium, a Szociális Minisztériummal, az Oktatási Minisztériummal, a Foglalkoztatási Minisztériummal, a helyi közhatalóságokkal és a szakszervezetekkel együttműködve tervezi meg. A civil szervezetekkel csak a rájuk vonatkozó programokkal kapcsolatban konzultálnak, nem pedig a Strukturális Alapok egészét illetően. A szociális célú civil szervezetek a HORIZON és az INTEGRA programok partnereiként 1994 és 1999 között elismerésre kerültek, ők azonban nem alakítottak ki országos együttműködést.

Franciaországban a Szociális Minisztérium 2005 folyamán konzultációt szervezett a 2007-13 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referenciakeretről, melyre, a régiók, a megyék, a városok valamint a gazdasági és szociális partnerek mellett két vezető civil szervezet is meghívást kapott.

Németországban a Strukturális Alapok programjait a megfelelő szövetségi minisztériumok tervezik. A civil szervezeteknek egyetlen lehetőségük van arra, hogy álláspontjukat kifejthessék: a monitoring bizottságok ülésén – melyek „előtt néhány nappal vastag dokumentumokat kapnak” – fejthetik ki az álláspontjukat. Bizonyos, apró módosításokra akkor van lehetőség, amikor a civil szervezetek más szervezetekkel – nők szervezetei, szakszervezetek – együttműködve dolgoznak. Németországban a Strukturális Alapokat illetően az öt nagy szociális szervezetet fogadják el civil partnerekként, bár a Német Szegénységellenes Hálózat nem tartozik közéjük. A társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek is szerettek volna részt venni a partnerségben, ám ez nem került elfogadásra. „A civil szervezeteket óvodásként kezelik. A kormányok nem akarják, hogy beleszóljunk az alapok kezelésébe, bár egy lépéssel azért már előrébb vagyunk, mint az 1990-es években voltunk.”

Spanyolországban a Strukturális Alapok programjait a különböző minisztériumok, az autonóm régiókkal együtt tervezik meg. A civil szervezetek véleményét általában nem kéri ki, bár a Közösségi Kezdeményezésű Programokról néhány szervezet néhány alkalommal elmondhatta az álláspontját „inkább információs célból, semmint a tervezésben való részvétel érdekében”. A Nők Intézete és a Szociális Szolgáltatások Intézete került elismerésre a Strukturális Alapok hivatalos partnereként. Ez volt az első alkalom, hogy civil szervezeteket partnerként ismertek el nemcsak a Közösségi Kezdeményezésű Programok, hanem a főbb programok esetében is – ez esetben a diszkrimináció elleni operatív programokban: Caritas, Vöröskereszt, Cigányok Főtitkársága, Diagrama Alapítvány, ONCE Alapítvány, Luis Vives Alapítvány. A 2007-13 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Stratégiai Referenciakeret (*Marco Estratégico Nacional de Referencia*) a Pénzügyminisztérium a Foglalkoztatási és Szociális Minisztériummal együtt alkotta meg. A diszkrimináció ellenes programokban (*Lucha contra la discriminación*) szerepet vállaló négy civil szervezet kapott rövidebb tájékoztatást, ők azonban nem vettek aktívan részt a referenciakeret megalkotásában, és konzultáció sem folyt velük. A Spanyol Szegénységellenes Hálózat továbbképzések, workshopok és munkacsoportok keretében alkotta meg saját javaslatait.

Észtországban a Strukturális Alapok programjait a Pénzügyminisztérium vezetésével az illetékes minisztériumok tervezik meg. A civil szervezetekkel csak ritkán történik konzultáció a Strukturális Alapokat illetően (egyetlen kivétel a civil szervezetek uniója), és ezek rendszerint az erősebb szervezetek. A civil szervezetekkel csak szociális vagy ágazati kérdésekben folytatnak konzultációt (pl. a Gyermekjóléti Unióval a gyerekek helyzetéről), nem pedig a program egészéről. A civil szervezetek hivatalos partnerként vannak elismerve, de a valóságban mindössze a résztvevők 5%-át teszik ki. Nem világos, hogy a kormány milyen alapon választja ki civil partnereit, de úgy tűnik, hogy általában a nagyobbak és a pénzügyileg erősebbek kerülnek kiválasztásra. Körülbelül tíz társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezettel – például a Tallini Gyermekvédő Központtal - folytattak eddig konzultációt. „Statisztikákat kértek és a véleményünket kérdezték bizonyos kérdésekben.”

A Fejlesztéspolitikai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (FKTB) tervezi és koordinálja a Strukturális Alapok felhasználását Magyarországon. A civil szervezeteket nem tekintik teljes jogú partnereknek a Strukturális Alapokkal kapcsolatban. A Területfejlesztési Törvény ugyan lehetővé teszi, hogy a civil szervezetek közös képviselőt delegáljanak az érintett regionális és országos tanácsokba, de ez a lehetőség csak a környezetvédelem és a nemek közötti egyenlőség területén működő civil szervezetek esetében áll fenn.

Írországban a kormány tervezi meg a Strukturális Alapok felhasználását. Rengeteg problémás terület van. Először is, igen kevés bizonyíték van arra, hogy a civil szervezetek álláspontját egyáltalán meghallgatják. Másodsor, a konzultációba főként olyan civil szervezeteket vonnak be, melyek nemzetpolitikai megállapodást (melynek neve: *Fenntartható fejlődés*) írtak alá a kormánnyal, nem pedig azokat, amelyek kritikusabban szemlélik a kormányzat társadalompolitikáját. A *Fenntartható fejlődés*-t alá nem író szervezeteket egyszerűen kitétték egy sor monitoring bizottságból. A 2007-13 közötti időszakkal kapcsolatban az Ír Szegénységellenes Hálózat találkozót kért a Nemzeti Stratégiai Referenciakeret kidolgozásáért felelős szervezettől, a Pénzügyminisztériumtól. A találkozóra a referenciakeret kidolgozásának igen korai szakaszában sor is került.

Olaszországban nincs hivatalos mechanizmusa annak, hogy a civil szervezeteket bevonják a Strukturális Alapok felhasználására vonatkozó terv kidolgozásába. A szociális partneri együttműködés Olaszországban a munkaadók és a szakszervezetek közötti kapcsolatra korlátozódik. A Strukturális Alapok felhasználásáról az illetékes minisztériumok, valamint a központi és regionális kormányok konferenciája hoz döntést. Elképzelhető, hogy néhány regionális kormány konzultációt folytat a civil szervezetekkel. Az Intézet a Dolgozók Szakképzésének Fejlesztéséért (ISFOL - *Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei laboratori*) szervez konferenciákat és szemináriumokat a munkaerő-piaci kérdésekkel foglalkozó végrehajtó szervezetek számára. A civil szervezetekkel csak ott folytatnak konzultációkat, ahol azok továbbképző szervezetként működnek a program megvalósítása során. A civil szervezetek a helyi szintű projektek és programok (pl. EQUAL) tekintetében együttműködnek a tartományi és helyi közhatóságokkal.

Lengyelországban a Strukturális Alapok felhasználását az illetékes végrehajtó hatóság tervezi meg. A civil szervezeteket partnernek ismerik el a Strukturális Alapok programjaiban, bár a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek nem kifejezetten keresték a szociális partnerségben való együttműködést. A konzultáció, már ha erre sor kerül, főként az Internet segítségével történik, minek következtében egy igen széleskörű, általános és nem túl célzott folyamatról beszélhetünk. A konzultáció néha a kormány tanácsadó testületeként működő

Közhasznú Tanács keretében történik, melynek a civil szervezetek képviselői is tagjai. Mindezek ellenére a konzultáció gyakran csupán elégtelen formáság, a kerete nincs megfelelően kiépítve, az eredménye pedig igen szerény.

A partnerség működése Lengyelországban

A lengyel civil iroda Brüsszelben titkárságot hozott létre abból a célból, hogy segítse a lengyel civil szervezetek közreműködését a 2007-13 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásában. Sok egyéb tevékenysége mellett az iroda a www.npr.ngo.pl honlap egy külön részét működtette, ahol különböző dokumentumok mellett megtalálhatóak volt a civil szervezetek állásfoglalásai és megjegyzései, valamint egy vitafórum is. Strukturális Alapokkal foglalkozó regionális szakértők segítették elő a lengyel régiókon belül kialakuló párbeszédet, a SPLIT hálózat pedig egy olyan programot támogatott, mely elősegítette a civil szervezetek részvételét a Nemzeti Fejlesztési Terv kidolgozásában. A civil szervezetek meghívást kaptak a regionális kormányok által szponzorált konferenciákra is. A lengyel civil iroda úgy gondolta, hogy a civil szervezeteket akkor tudják sikeresen bevonni a konzultáció folyamatába, ha a civil szervezetek szakértőinek egy olyan csoportját hozzák létre, amely jól ismeri a konzultációs rendszereket, véleményezni tudja a kormány által elkészített dokumentumokat, képes javaslatokat és szektor-specifikus jelentéseket készíteni és szorosán együtt tud működni az illetékes kormányzati testületekkel. A kormány kész volt arra, hogy a Nemzeti Fejlesztési Terv vázlatáról kikérje a civil szervezetek véleményét, illetve, hogy koordinálja a konzultációs tevékenységeket, mely különösen pozitív fejlemény volt. Több mint ezer civil szervezet vett aktívan részt a nemzeti fejlesztési tervről szóló konzultációban, maga a dokumentum pedig jócskán átalakult mire a folyamat lezárult.

Litvániában a kormány és a minisztériumok tervezik meg a Strukturális Alapok felhasználását, bár úgy tűnik, hogy a civil szervezetekkel folytatott konzultáció, mely szemináriumok keretében történik, csak bizonyos tevékenységekre és ágazatokra korlátozódik. A civil szervezetek hivatalos partnereknek minősülnek, de a partnerség főként projekteken és nagyobb szervezeteken keresztül valósul meg.

Portugáliában a Strukturális Alapok felhasználásáról folyó konzultációt a minisztériumokat magába foglaló 3. Közösségi Támogatási Keret Koordinációs Ügynökség szervezi, a végrehajtás pedig az Irányító Bizottság hatáskörébe tartozik. Az Európai Szociális Alap felhasználását az Európai Szociális Alap Felhasználásáért Felelős Intézet irányítja. A civil szervezetek véleményét csak közvetve, a Gazdasági és Szociális Tanácson keresztül kéri ki, e testületbe pedig csak a nagyobb szervezetek tartoznak. Ugyanakkor támogatják a gazdasági, társadalmi és civil szervezetek bevonását a regionális fejlesztési programok kidolgozásába.

Az Egyesült Királyságban a civil szervezetek igen fontos szerepet játszanak a Strukturális Alapok felhasználásának megtervezésében. Ezek a következők: az Európai Hálózat, a négy nemzeti ernyőszervezet (Skót Önkéntes Szervezetek Tanácsa, Walesi Öntevékeny Szervezetek Tanácsa, Északír Öntevékeny Szervezetek Tanácsa, Harmadik Szektor Európai Hálózat), és a szakértői segítségnyújtásban részesülő regionális továbbképző hálózatok. E szervezeteknek különböző szinten sikerült befolyásolniuk az alapok felhasználását, néhány területen jobban, néhol pedig gyengébben. A civil szervezetek és a társadalmi összetartozással foglalkozó szervezetek az 1980-as évektől kezdődően partnereknek számítanak. Ez utóbbiak különösen a legalsóbb szinteken erősek.

Partnerség és tisztelet

Észrevételeinket tiszteletben tartották, a kormány pedig támogatta az olyan problémás területeken kutatását, mint például a kapacitás-építés. Még sok mindent lehet tenni annak érdekében, hogy a Strukturális Alapok felhasználása sokkal célzottabb és demokratikusabb legyen, de e program keretében sokkal nagyobb lehetőségünk van ezt elérni, mint bármely más hasonló program keretében.

- Egyesült Királyság

Máltán az Egységes Programozási Dokumentumot a Tervezés és Prioritások Koordinációs Részleg alkotta meg. A dokumentummal kapcsolatos konzultáció folyamán különböző szociális partnerek és a civil társadalom szervezetei mondhatták el álláspontjukat. A szervezeteket a Máltai Gazdasági és Társadalomfejlesztési Tanács, illetve a Civil Társadalom Bizottsága választotta ki. Kilenc ágazati munkacsoport alakult „a közös álláspont kialakítása érdekében”: a munkacsoportok közül az egyik a társadalompolitikával foglalkozott, de a környezetvédelem és a nemek közötti egyenlőség témájával mindegyiknek foglalkoznia kellett.

Az ágazati stratégiákból állt össze az Egységes Programozási Dokumentum tervezete, melyet nyilvánosságra hoztak, és konzultációra küldték a Máltai Gazdasági és Társadalomfejlesztési Tanácshoz és a civil társadalom képviselőihez, majd pedig két workshopot is rendeztek, melyre minden egyes állampolgár meghívást kapott. A Programozási Dokumentum tervezetét CD-ROM formájában minden állampolgárnak elküldték és olvasni lehetett a Tervezés és Prioritások Koordinációs Részleg honlapján, ahol arra kérték a polgárokat, hogy tegyék meg észrevételeiket. Újságcikkek jelentek meg a dokumentumra vonatkozóan, melyben társadalmi vitára buzdították a polgárokat. A miniszterelnök által kinevezett Máltai Gazdasági és Társadalomfejlesztési Tanácson keresztül ismerik el a civil szervezeteket, mint a Strukturális Alapok programjainak partnereit. Négyet hivatalosan is elfogadnak (Nők Országos Tanácsa, a Természet és a Föld Barátai, Gazdálkodók Központi Szövetsége és a tas-Sajd Országos Együttműködés). Tizenegy társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezet épített ki partnerkapcsolatot az EQUAL program keretében (pl.: Vöröskereszt, Bevándorlók Bizottsága, női szervezetek).

A társadalmi összetartozás területén dolgozó máltai civil szervezetek azonban nem látják e folyamatot ilyen pozitívan. Nem konzultáltak velük a Strukturális Alapok felhasználásának megtervezésekor, és partnernek sem ismerték el őket a Strukturális Alapokkal kapcsolatban. Az EAPN Málta szerint „bár úgy tűnik semmi sem zárta ki őket, a civil szervezetekhez közvetlenül eljuttatott információk hiánya azt eredményezte, hogy nem vettek részt a folyamatban”. Továbbá, a Máltai Gazdasági és Társadalomfejlesztési Tanácsnak csak egy szociális civil szervezet, a Nők Országos Tanácsa a tagja, ez pedig nem kapcsolódik semmilyen társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezethez.

Franciaországban a Banques Alimentaires nevű szervezet, három másik civil szervezettel (Secours Populaire, Restaurants du Coeur, Croix Rouge) együtt a Szociális Minisztérium elfogadott partnereinek, az élelmezési segélyprogramok kedvezményezetteinek számítottak már 1987-ben, és ez a mai napig sem változott meg.

Amit nem nevezhetünk partnerségnek

- ✗ Ha a civil szervezetekkel csak a Strukturális Alapok „szociális” részét vitatjuk meg
- ✗ Ha csak „információt kérnek tőlük, és nem vonják be őket a tervezés folyamatába”
- ✗ Ha a civil szervezetek szerepe csak néhány projektre korlátozódik (projekten belüli együttműködés)
- ✗ Ha csak egyetértő, biztonságos, engedelmes civil szervezetekkel folyik konzultáció
- ✗ Ha csak néhány nagy és erős civil szervezettel folyik konzultáció
- ✗ Ha vastag dokumentumokat kell néhány nap alatt véleményezni
- ✗ Ha kikéri a civil szervezetek véleményét, ám azt figyelmen kívül hagyják
- ✗ Ha feltételezik, hogy a civil szervezeteket egy vagy két ernyőszervezet képviseli
- ✗ Ha akkor kerül sor konzultációra, amikor a főbb döntéseket már meghozták

3.3

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK ÉS A PARTNERSÉG: ÖSSZEGRÖZÍTÉS

A civil szervezeteket a legtöbb, de távolról sem az összes, országban hivatalosan elismerik, mint a Strukturális Alapok partnereit. Ennek ellenére, ez az elfogadás sokkal alacsonyabb szintű, mint lehetne, ez pedig három okra vezethető vissza. Elsőként: úgy tűnik, hogy a kormányok a Strukturális Alapok felhasználásának csupán egy korlátozott köréről – a környezetvédelemről és az esélyegyenlőségről - folytatnak konzultációt a civil szervezetekkel, nem pedig az egész programról. Másodszor: úgy tűnik, néhány kormány igencsak szűken értelmezi a partnerség fogalmát, mivel szerintük az inkább csak a projektekben való részvételre korlátozódik, a támogatások felhasználására vonatkozó tervek kialakítására pedig nem. Harmadszor: a kormányok inkább csak bizonyos civil szervezetekkel egyeztetnek, és ezek nem mindig a szociális szervezetek.

Úgy tűnik, hogy a kormányok a partnerség kialakulásának különböző szakaszaiban vannak:

A PARTNERSÉG ALAPELVÉNEK ELFOGADÁSA

A PARTNERSÉG KITERJESZTÉSE A KLASSZIKUS SZOCIÁLIS PARTNEREK (MUNKÁLTATÓK ÉS SZAKSZERVEZETEK) KÖRÉN KÍVÜLRE

A PARTNERSÉG KITERJESZTÉSE A KÖRNYEZETVÉDELEMMEL ÉS NEMEK KÖZÖTTI ESÉLYEGYENLŐSÉGGEL FOGLALKOZÓ SZERVEZETEKEN KÍVÜLRE

A PARTNERSÉG KITERJESZTÉSE A „BIZTONSÁGOS” CIVIL SZERVEZETEK KÖRÉN KÍVÜL AZ ÖSSZES CIVIL CSOPORTOSULÁSRA

Úgy tűnik, hogy a tervezési folyamat is hasonló szakaszokon és fázisokon megy keresztül. A legtöbb kormány mindössze addig jutott, hogy nyilvánosságra hozta a tervet és egy körben kikérte a különböző szervezetek véleményét. A felhasználás megtervezése igen összetett folyamat, e bonyolult eljárásnak pedig:

- Különböző szintű egyeztetéseket kell magába foglalnia (ez elején, közben és a végén);
- Széles körűnek kell lennie, számtalan különböző álláspontot kell felvonultatnia;
- Átfogónak kell lennie, mindenről véleményt kell kérni, ehhez pedig részletes dokumentumokat kell rendelkezésre bocsátani;
- Ágazatinak és általánosnak kell lennie;
- Különböző módszereket kell alkalmaznia ahhoz, hogy csoportok, közösségek és polgárok széles köréhez is elérjen;

- Kritikusnak kell lennie, azaz nem csak az egyetértő szervezeteket kell meghívni és különböző fejlődési modelleket is számba kell venni;
- Átláthatónak kell lennie, azaz a folyamat megkezdése előtt rögzíteni kell a módszert és a menetrendet;
- Világosnak kell lennie, az eljárásról annak lezárását követően jelentést kell tenni.

Milyen a helyes konzultációs folyamat? Mit tehetnek a kormányok és mit kell tenniük:

- ✓ Teljes jogú szociális partnerként ismerjék el a civil szervezeteket, a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezeteket is beleértve
- ✓ A „nyitott ajtók” politikáját kell folytatniuk a civil szervezetek irányába a Strukturális Alapok programozását és tervezését illetően
- ✓ Hozzanak nyilvánosságra egy konzultációs tervet és menetrendet, egyértelműen meghatározott, különálló szakaszokkal
- ✓ Biztosítsák, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre az egyes szakaszokhoz: a folyamat kezdetén, közepén és végén
- ✓ Adjanak szakértői segítségnyújtást a konzultációban részt vevő civil szervezetek számára
- ✓ A lehető legkorábbi szakaszban hozzák nyilvánosságra a különböző terveket és dokumentumokat. Az új változatot tegyék azonnal elérhetővé.
- ✓ Az egyes témákat illetően alkalmazzanak munkacsoportokat, melyek munkájába vonják be a civil szervezeteket
- ✓ Használják a média különböző formáit az egyeztetésekről szóló széleskörű tájékoztatáshoz: Internet, nyomtatott kiadványok, sajtó, CD-ROM
- ✓ A folyamatba vonják be a *legkirekesztettebb* csoportokkal foglalkozó civil szervezeteket (pl.: romák)
- ✓ Mutassák be, hogy a különböző észrevételek hogyan épültek be – vagy miért nem – a végső verzióba
- ✓ Készítsenek jelentést a konzultációs folyamatról annak befejezését követően – kivel történt egyeztetés, mi hangzott el, miként módosult az eredeti elképzelés.

3.4

ELLENŐRZŐ LISTA

Bár a kormányok eddig nem voltak túl jók abban, hogy a civil szervezeteket a Strukturális Alapok felhasználásának megtervezéséről folyó egyeztetésekbe bevonják, a társadalmi összetartozással foglalkozó szervezetek azért maguk is sok mindent tehetnek.

- ✓ Kérték-e azt, hogy folytassanak egyeztetést önökkel a Strukturális Alapokról?
- ✓ Keresték-e külön is a részvétel lehetőségét az új nemzeti stratégiai referenciakeret dokumentumainak elkészítésekor? Kialakították-e az önök szervezetének álláspontját a NSRF-val kapcsolatban?
- ✓ Elmondták-e a kormányzatnak, hogy miként működik egy hatékony egyeztetési folyamat?
- ✓ Tiltakoztak-e, amennyiben nem került sor egyeztetésre?
- ✓ Nyilvánosságra hozták-e a nézeteiket?
- ✓ Tájékoztatták-e a Bizottság részéről az önök országáért felelős „desk-officer”-t?
- ✓ Véleményezték-e a nemzeti terveket, a Közösségi Támogatási Keretet, az Egységes Programozási Dokumentumot, a Nemzeti Stratégiai Referenciakeretet és az Operatív Programokat?
- ✓ Nyilvánosságra hozták-e, és kritikával illették-e a partnerség nem megfelelő formáit?



4. fejezet

A társadalmi összetartozás

A társadalmi összetartozás az Európai Unió politikájának fontos területe. Az Európai Unió már 1975-ben is támogatott a szegénység elleni küzdelemmel foglalkozó projekteket. 15 évvel később a Miniszterek Tanácsa rendeletet fogadott el a társadalmi összetartozásról (1989). 1997-en az Amszterdami Szerződés 39. cikkelye az Unió hivatalos cselekvési területeként ismerte el a társadalmi összetartozás gondolatát. De mennyire fontos a társadalmi összetartozás kérdése a Strukturális Alapokban?

4.1

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁS A 2007-13 KÖZÖTTI IDŐSZAKRA VONATKOZÓ JAVASLATOKBAN

A Strukturális Alapok 2007-13 közötti időszakára vonatkozó általános rendelet a társadalmi összetartozást, *mint* a versenyképes régiók egyik fontos kihívását írja le. A Strukturális Alapok az Európai Szociális Alapon keresztül támogatják majd a társadalmi összetartozás már létező irányelveit. A társadalmi összetartozás megerősítése és a diszkrimináció elleni küzdelem a négy politikai prioritás egyike.

A társadalmi összetartozás a Közösségi Stratégiai Irányelvek tervezetének egyik fontos aspektusa (> 1. fejezet: *Miként működnek a Strukturális Alapok?*) Az irányelvek több ponton is hangsúlyozzák a kiegyensúlyozott gazdasági, szociális és környezetvédelmi politikák illetve a társadalmi összetartozás elősegítésének fontosságát. A 4.1.1. Irányelv: *A közlekedési infrastruktúrák kiterjesztése és fejlesztése* azt írja elő, hogy illő figyelmet kell fordítani az infrastrukturális projektek környezeti és társadalmi hatásaira, hogy a közúti közlekedés elsődlegességét különböző alternatív közlekedési eszközökkel kell ellensúlyozni, és hogy javítani kell az általános célú, tömegközlekedési járművek hozzáférhetőségén bizonyos célcsoportok – idősök, rokkantak – vonatkozásában. A 4.2.4. irányelv, *A pénzeszközökhöz való hozzáférés fejlesztése* azt javasolja, hogy a támogatások olyan meghatározott csoportokhoz is jussanak el, mint a fiatalok, a női vállalkozók vagy a hátrányos helyzetűek, például etnikai kisebbségek. A 4.3 irányelv: *Több és jobb munkahely* a befogadó társadalom megerősítését, a hátrányos helyzetűek munkaerőpiacának kiépítését és a szegénység elleni küzdelmet hangsúlyozza. Fontos prioritás a befogadó jellegű munkaerőpiac biztosítása a hátrányos helyzetű, vagy a társadalmi kirekesztés kockázatával szembekerülő emberek - az iskolát be nem fejezők, a tartósan munkanélküliek, a kisebbségek és a fogyatékosokkal élők – számára. A szociális gazdaság kialakításával utat kell találni az integrációhoz, a diszkrimináció elleni küzdelemhez, a társadalmi támogatáshoz és a szociális szolgáltatásokhoz. Az irányelvek későbbi részei (5.1) a várospolitikával foglalkoznak, és hangsúlyozzák, hogy szükség van a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemre, hogy támogatni kell a közösségek fejlődését, és hogy biztosítani kell az alapvető szolgáltatásokhoz való hozzáférést.

4.2

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁS MOSTANI JELENLÉTE AZ ALAPOKBAN

A társadalmi összetartozás a belga Strukturális Alapok deklarált célterülete és a támogatások 52%-a e területen kerül felhasználásra. A Társadalmi Integráció Minisztériuma számára elérhető támogatások hasznosak, de elsősorban a munkát kereső és a minimálbérrel rendelkező embereket célozzák meg, nem pedig azokat, akik a munkaerőpiacon kívülről keresik a társadalmi integráció lehetőségeit. A Strukturális Alapok felhasználására vonatkozó terv elkészítésekor a társadalmi összetartozás gondolata nem szerepelt túl gyakran.

Cipruson a 2004-06 közötti időszakban a Strukturális Alapok felhasználását, melyben elsőbbséget adtak a gazdaság fejlesztésének, nagyon rövid idő alatt tervezték meg és igen kevés időt hagytak a célok és a célkitűzések tágabb körének megvitatására. Ennek eredményeképpen az alapok csak közvetve érintik a társadalmi összetartozás kérdését. Csak a foglalkoztatási kérdésekkel és a környezetvédelmi témákkal foglalkozó civil szervezetekkel történt egyeztetés. A jövőben remélhetőleg szélesebb körű egyeztetésre kerül majd sor, melyre a társadalmi összetartozással foglalkozó szervezetek is meghívást kapnak.

A Cseh Köztársaságban a társadalmi összetartozás gondolatát figyelembe vették az Európai Szociális Alap felhasználásának megtervezésekor. Az SKOK, a szociális célú civil szervezetek hálózata, részt vett az ESZA-val és a társadalmi összetartozással foglalkozó munkacsoportok tevékenységében. A társadalmi összetartozás gondolata egyike a humánerőforrás fejlesztését célzó operatív program négy prioritásának. A becslések szerint a Strukturális Alapok összköltségvetésének körülbelül 10%-át fordítják a társadalmi összetartozás területén megvalósuló programokra. A főbb célcsoportok a következők:

- Etnikai és más kisebbségek;
- Gyermekes anyák;
- Fogyatékossgal élők;
- Leszakadó térségekből származó szociálisan sérülékeny csoportok;
- Munkanélküliek, különösen a pályakezdő munkanélküliek;
- Börtönből szabadult elítéltek;
- Szenvedélybetegek;
- Idősebb polgárok; és
- Bevándorlók és menekültek.

A célcsoportok kijelölésében nincs jelentősebb mulasztás. A társadalmi kirekesztéshez kapcsolódó nemek közötti egyenlőtlenség kérdése több helyen kiemelt hangsúlyt kap.

Dániában a Szociális Minisztérium által alapított független csoport, „A Társadalomból Kirekesztettek Tanácsának” állásfoglalását kikérve veszik figyelembe a társadalmi összetartozás gondolatát a Strukturális Alapok felhasználásának megtervezésekor. A társadalmi összetartozás a dán Strukturális Alapok egyik deklarált célterülete, mely a kirekesztett csoportok problémáival és a nemek közötti egyenlőség kérdésével foglalkozik. Aggodalomra ad okot, hogy elképzelhető, miszerint a jövőben, ha a Strukturális Alapok költségvetése az erőforrások keleti irányba történő átcsoportosítása miatt csökken, a társadalmi összetartozás kérdése kevésbé lesz fontos. A Strukturális Alapok támogatásai jelentős mértékben és igen nagyra becsült módon egészítették ki az országos programokat, ezért folyamatosan igény van az ilyen természetű erőforrásokra.

Németországban a társadalmi összetartozás gondolatát csak azért veszik figyelembe a Strukturális Alapok felhasználásának megtervezésekor, hogy megfeleljenek az Európai Uniók rendeletek minimális jogi előírásainak. Az Európai Szociális Alap foglalkozik legfőképpen a kirekesztés kérdésével, jelentős erőforrásokat mozgósítva a fiatalok és a vándorlók problémáinak megoldására. Inkább a munkaerőpiacra történő bevonás kérdéseivel foglalkoznak hangsúlyosabban, mintsem a társadalmi összetartozás tágabb problémáival, a célcsoportot a fiatalok, a vándorlók, a tartósan munkanélküliek és a fogyatékossgal élők alkotják, és illő figyelmet fordítanak a nemek közötti egyenlőség kérdésre is.

Spanyolországban a társadalmi összetartozás célterülete egyértelműen látszik a diszkrimináció leküzdését megcélzó operatív programokban (*Lucha contra la discriminación*). A legfőbb célcsoportokat a bevándorlók, a kirekesztett fiatalok, az elítéltek, a cigányok, a hátrányos helyzetű nők és a fogyatékossgal élők alkotják. Az Európai Szociális Alap programjai általában a foglalkoztatás, mintsem a társadalmi összetartozás kérdéseire irányulnak. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapot igen kismértékben használják szociális célok esetében.

Észtországban a társadalmi összetartozást nem említik meg direkt módon, mint a Strukturális Alapok célterületét; a gyakorlatban azonban annak számít, mivel a célcsoportok azonosítása megtörtént. „A szegénység elleni küzdelem” nem kerül közvetlenül kimondásra, minden a „csoportok bevonása a munka világába” keretében történik. A gyakorlatban a társadalmi összetartozás célterülete a humán erőforrás-fejlesztés témakörébe tartozik. Az Észtországban felhasznált Strukturális Alapok körülbelül 25%-át szentelik a társadalmi összetartozás kérdésének megoldására, melynek fókuszcsoportjai a fiatalok, a munkanélküliek és a nők, emellett pedig illő figyelmet szentelnek a nemek közötti egyenlőségnek is. Úgy tűnik, hogy a Strukturális Alapok nem érintik az idősebbeket, a gyermekeket és a fogyatékossgal élőket.

A Strukturális Alapok és a társadalmi összetartozás gondolata közötti kapcsolatot igen nehéz felismerni Magyarországon, mivel kevés a specifikusan erre vonatkozó információ. Az alapok felhasználása elsősorban a munkaerő-piaci integráció kérdésére koncentrálódik, és nem érint olyan csoportokat, mint például az idősebbek. A nemek közötti egyenlőség kérdésével valamennyire foglalkozik, például a nők munkaerőpiacra történő integrációja kapcsán, de ez a témacsoport nem mondható igazán központinak.

Az írországi Strukturális Alapok felhasználása során kiemelten foglalkoznak a társadalmi összetartozás kérdésével és létezik egy horizontális koordinációs bizottság, mely az egyenlőség és a társadalmi összetartozás témakörével foglalkozik. A társadalmi összetartozás a jelenlegi Strukturális Alapok egyik célterülete, melynek keretében az oktatás, a képzés, a gyermekgondozás, az egész életen át tartó tanulás, a készségfejlesztés és a közösségi szolgáltatások részesülnek támogatásban – bár a támogatás összege néha igen csekély, és igen nehéz hozzájutni. A kormány azt állítja, hogy az alapok támogatásainak legalább 40%-át fordítják a társadalmi összetartozás erősítésére, ám elképzelhető, hogy ez az arány nem ilyen magas és a programok nem annyira hatékonyak, mint voltak régebben. A főbb célcsoportok a következők: munkanélküliek, az iskolából korán kiesők, gyermekgondozásra szoruló különösen pedig az egyedülálló szülők. A nemek közötti egyenlőség kérdésével is foglalkoznak, azt figyelemmel követik. A Strukturális Alapok mindig is igen fontos szerepet játszottak Írországon, de felhasználásuk egyenlőtlenül és főként olyan területeket illetően történt, mint például az infrastruktúra (pl. utak) és bizonyos iparágak (pl. turizmus) fejlesztése, melyek nem mindig javítottak a foglalkoztatás helyzetén vagy kedveztek a helybelieknek. Annak ellenére, hogy az Ír Nemzeti Fejlesztési Terv elkötelezi magát a szegénység elleni küzdelem és a nemek közötti egyenlőség mellett, az ír civil szervezetek szerint ez az elkötelezettség pusztán látszólagos, és nagyfokú csalódottságot okoz az e kérdésekkel foglalkozó szervezetek körében.

Olaszországban a társadalmi összetartozás kérdésével csak igen mellékesen foglalkoznak a Strukturális Alapok felhasználásának megtervezése során. Annak megoldása a 3. célterületre illetve a gazdasági és foglalkoztatási témák körére korlátozódik. Az EQUAL-hoz hasonló Közösségi Kezdeményezésű Programok kivételével kevés figyelmet fordítanak a társadalmi és kulturális programok támogatására. Az olasz Strukturális Alapok projektjei nagyjából azokkal a csoportokkal foglalkoznak, melyeket az európai szinten kirekesztettként tartanak számon: a

fogyatékossgal élők, az iskolai oktatásból korán kiesők, a pályakezdő munkanélküliek, az elítéltek és a szenvedélybetegek. Figyelmet fordítanak nemek közötti egyenlőség kérdésére. Az Esélyegyenlőségi Minisztérium külön akcióttervet dolgozott ki, de e téren még többet lehetne tenni.

A társadalmi összetartozás nem deklarált célterülete a Strukturális Alapoknak Litvániában. A társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetekkel történő egyeztetések nem elégségesek, és nincs elegendő lehetőség a kérdést kezelni kívánó projektek számára.

Portugáliában néhány operatív program egyedi módon kapcsolódik a társadalmi összetartozás kérdéséhez. A leghatékonyabb programok a POEFDS és az EQUAL. Ez utóbbi a közösségfejlesztést, a fogyatékossgal élők és a hátrányos helyzetű csoportok integrációját, valamint az együttműködés fejlesztését célozza meg. A nemek közötti egyenlőség témájával külön is foglalkozik, a kifejtett hatást pedig értékelni kell. A Strukturális Alapok felhasználásának 2003-ban történt félidei felülvizsgálatát követően, miután kiderült, hogy a társadalmi összetartozást illetően semmilyen statisztika nem áll rendelkezésre, a gazdasági és a társadalmi kohézió kérdését a három fő stratégiai irányelv egyikévé tették a programidőszak maradék időtartamára.

Angliában a civil szervezetek aktív módon befolyásolják a társadalmi összetartozás kérdésében a Strukturális Alapok felhasználásáról hozott döntéseket – meghatározzák a hátrányos helyzetű célcsoportokat és a támogatások prioritásait, közvetítik a közösségek gazdasági jellegű fejlesztésére és a helyi közösségek kapacitásának növelésére rendelkezésre álló forrásokat. A társadalmi összetartozás a Strukturális Alapok deklarált célterülete Angliában, ez pedig egyértelműen megnyilvánul a három célterület vonatkozásában: az 1. célterület alá tartozó „egyéni út” programokban; a 2. célterület támogatásainak körülbelül 15-20%-a megy a közösségek gazdasági fejlesztésére; és a 3. célterület 35-40%-a jut a hátrányos helyzetű csoportok támogatására. Az alapok támogatásai Angliában hagyományosan kiemelten kezelik a befogadással foglalkozó programokat. A támogatásokban főleg a következő célcsoportok részesülnek: tartósan munkanélküliek, pályakezdő munkanélküliek, gazdaságilag inaktív emberek, egyedülálló szülők, etnikai kisebbségek, menekültek és menedékkérők, fogyatékossgal élők, önkéntes gondozók, szellemi fogyatékossgal élők, hajléktalanok, szenvedélybetegek, rabok és korábban elítéltek, olvasási és számolási problémákkal küzdők. A támogatások nem célozzák meg a gyermekeket, az időseket vagy a munkaerőpiaccal semmilyen kapcsolatban nem lévő szegényeket. Az alapok eddig nem foglalkoztak megfelelően a nemek közötti egyenlőség kérdésével, különösen a női programmenedzserek és tulajdonosok, vagy a gyermekgondozás területén.

A társadalmi összetartozás kérdései egy sor ágazati tervben szerepelnek Máltán. A máltai Egységes Programozási Dokumentum 2. prioritás 2.3 intézkedésének célja, hogy egy foglalkoztatási terv keretében integrálja a fogyatékossgal élőket és a kirekesztetteket a munkaerőpiacra, de az EQUAL program is fontos része az alapok felhasználásának. A munkanélküliekkel foglalkozó általános intézkedéseken felül az ESZA 16.9%-át szentelik a társadalmi összetartozás gondolatának. Az ESZA által meghatározott célcsoportok a következők: munkanélküliek, nők, fiatalok, fogyatékossgal élők, 40 év feletti, betanított vagy szakképzetlen munkások, egyedülálló szülők, intézményi gondoskodásban részesülők, a munkaerőpiacra visszatérők, volt elítéltek, hajléktalanok és egyéb veszélyeztetett csoportok. A nemek közötti egyenlőség kérdése horizontális prioritást képez az összes, azaz nemcsak a kirekesztetteket megcélzó, strukturális alap területén.

4.3

ÖSSZEGZÉS: A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁS GONDOLATA ÉS A STRUKTURÁLIS ALAPOK

A társadalmi összetartozás a Strukturális Alapok deklarált célterülete a legtöbb tagállamban, egy sor országban pedig különösen az. Úgy látszik, hogy néhány országot leszámítva egyre inkább figyelembe veszik a nemek közötti egyenlőség kérdését. A Strukturális Alapok céljainak kialakítása látszik a másik stabil pontnak. A társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek arról tesznek jelentést, hogy egy sor kirekesztett csoport került a támogatottak közé (> kivonat: *A Strukturális Alapok által támogatott és kihagyott csoportok*). Kritikusan azonban meg kell jegyeznünk, hogy néhány csoport kívül rekedt a támogatottak körén. Ez azonban lehetőséget teremt a probléma kijavítására a 2007-13 közötti programidőszak idejére. Nem egyértelmű, hogy az alapok mekkora része foglalkozik a társadalmi összetartozás kérdéseivel, a becslések igen tág határok, 10% és 52% között mozognak, és még e számítások alapja sem egyértelmű.

Lehetőség van arra, hogy a Strukturális Alapok társadalmi összetartozás dimenzióját még tovább tágítsuk. A társadalmi összetartozás kérdését ugyanis még mindig a foglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan, a „munkaerő-piaci integráció” keretén belül próbálják kezelni, annak ellenére, hogy a rendeletek ma már sokkal tágabb értelműek, és így lehetővé teszik, hogy a tevékenységek sokkal szélesebb körét illetően lehessen támogatást szerezni. A társadalmi összetartozás gondolatának be kell kerülnie az Európai Regionális Fejlesztési Alap prioritásai közé, ez pedig a következő időszak kihívása lesz.

A Strukturális Alapok által támogatott és kihagyott csoportok

Támogatott csoportok

- Etnikai és egyéb kisebbségi csoportok, pl. romák
- Gyermekes anyák
- Fogyatékossgal élők
- Leszakadó régiókból származó szociálisan veszélyeztetett csoportok
- Munkanélküliek, különösen a pályakezdő munkanélküliek
- Volt rabok, elítéltek
- Szenvedélybetegek
- Idősek
- Bevándorlók és menekültek
- Otthontalanok
- 40 év feletti
- Intézményi ellátásban részesülők

Kihagyott csoportok

- Idősek
- Gyermek
- A munkaerőpiacon kívül rekedt emberek
- Betanított, szakképzetlen munkások
- Egyedülálló szülők
- Fiatalok
- Olvasási és számolási nehézségekkel küzdők
- Gondozók
- Pszichiátriai betegek
- Gazdaságilag inaktív emberek
- Az iskolát korán elhagyó emberek
- Kivándorlók
- Hátrányos helyzetű nők

4.4

ELLENŐRZŐ LISTA

- ✓ A Nemzeti Fejlesztési Terv, a Közösségi Támogatási Keret vagy az Egységes Programozási Dokumentum prioritásként kezeli-e a társadalmi összetartozás gondolatát? A társadalmi összetartozás gondolata átível-e a különböző célterületeken? A támogatások milyen arányát szentelik valójában a társadalmi összetartozás gondolatának?
- ✓ A 2007-13 közötti időszak vonatkozásában az új Nemzeti Fejlesztési Terv prioritásként kezeli-e a társadalmi összetartozás gondolatát? A dokumentumban tükröződik-e az, hogy a társadalmi összetartozás gondolata Közösségi Stratégiai Irányelvek egyik fő prioritása?
- ✓ A társadalmi összetartozás gondolata egyértelműen jelenik-e meg az alapok felhasználásának megtervezésében és az arról szóló vitákban?
- ✓ Milyen társadalomból kirekesztett csoportok lettek megcélozva? A 2000 és 2006 között figyelmen kívül hagyott csoportok bekerülhetnek-e a támogatottak közé a 2007-13 közötti időszakban?
- ✓ A társadalmi összetartozás gondolata szerves része lett-e az Európai Regionális Fejlesztési Alapnak?



5. fejezet

Terjesztés és hozzáférhetőség

A Strukturális Alapok támogatásait főként a nemzeti kormányok, azok minisztériumai és ügynökségei fizetik ki. A társadalmi kirekesztéssel foglalkozó civil szervezetek szerint az, hogy *ki* és *hogyan* fizeti ki a Strukturális Alapok támogatásait, igen lényeges akkor, ha a támogatásoknak a legszegényebbekhez kell eljutniuk. Ha a pénzeknek a leginkább kirekesztettekhez kell eljuttatni, akkor az e kirekesztett közösségekkel szorosan együttműködő embereken és ügynökségeken keresztül kell a támogatásokat eljuttatni az érintettekhez.

Az Európai Szegénységellenes Hálózat úgy véli, hogy a civil szervezetek fontos szerepet tölthetnek be a Strukturális Alapok támogatásainak az érintettekhez való eljuttatásában. A szegényekkel és kirekesztettekkel foglalkozó civil szervezetek képesek a projekteket és a programokat olyan módon végrehajtani, hogy azok valóban megfeleljenek a kirekesztett csoportok és közösségek szükségleteinek és törekvéseinek. Ezért fontos, hogy a civil szervezetek hozzáférjenek a Strukturális Alapok támogatásaihoz. Bár a Strukturális Alapok kormányzati prioritások és befektetési döntések köré épülnek, helyet kell adni a civil szervezeteknek is. Semmilyen rendelet nem mondja ki azt, hogy a Strukturális Alapok összes támogatását csakis kizárólag a kormányoknak és ügynökségeiknek kell kifizetniük. A múltban a civil szervezetek fontos szerepet játszottak a Közösségi Kezdeményezésű Programokban, az EQUAL szinte minden támogatását civil szervezetek fizették ki. Ennél fogva tehát nagyon fontos kérdés az, hogy a civil szervezetek *hol, milyen célból és hogyan* férhetnek hozzá a Strukturális Alapokhoz.

5.1

HOZZÁFÉRHETŐSÉG ÉS TERJESZTÉS: KI? MIT? HOL? HOGYAN?

A Strukturális Alapokra vonatkozó rendeletek figyelemre méltóan keveset mondanak arról, hogy *kinek* kell kifizetnie a Strukturális Alapok támogatásait. Az alapok támogatásainak végrehajtása, a definíció szerint, a tagállamok felelőssége. A támogatásokat az irányító hatóságoknak kell kifizetniük, melyek a meghatározás szerint olyan nemzeti, regionális vagy helyi szintű köz- vagy magántestületek, melyeket maga a tagállam jelölt ki.

A 2007-13 közötti programidőszakra vonatkozó Strukturális Alapokat úgy tervezték meg, hogy azok segítsék elő a civil szervezetek részvételét a kirekesztett csoportok vagy közösségek számára készült programok kialakításában és megvalósításában, legalábbis valamennyire. Az Európai Szociális Alapnak lehetősége van aktív munkaerő-piaci intézkedések, esélyegyenlőségi projektek, oktatási, képzési és egész életen át tartó tanulási programok, helyi foglalkoztatási kezdeményezések és az információs társadalom támogatására. A támogatásra jogosult tevékenységek között találjuk a munkaerő-piaci integráció egyéni útjait, a szociális gazdaság fejlesztését és az ehhez szükséges intézkedéseket a gondoskodás és a társadalmi-oktatási fejlesztés területén. A 2007-13 közötti időszakra vonatkozó rendelet tervezete szerint az Európai Szociális Alap célterületként határozza meg a társadalmi összetartozás elősegítésének szükségességét, az oktatási-képzési intézkedéseket és a női-férfi egyenlőség kezelését. Különösen a következők bírnak kiemelt jelentőséggel:

- Az egyes operatív programok végrehajtó hatóságai elősegítik, hogy a nem kormányzati szervezetek elsősorban a társadalmi integráció és a férfiak és nők

esélyegyenlősége területén a finanszírozott tevékenységekben kellőképpen részt vegyenek, és azokhoz hozzáférjenek.

- A „Konvergencia” célkitűzés alapján az ESZA forrásainak legalább 2%-át kapacitásépítésre, és a szociális partnerek által együttesen végzett, különösen a dolgozók és a vállalatok 2. cikk (1) bekezdésének (a) pontjában említett alkalmazkodóképességével kapcsolatos tevékenységekre kell elkülöníteni.

Léteznek rendelkezések a közigazgatás megerősítése vonatkozásában, hogy az támogathassa a társadalmi-gazdasági szereplőket, beleértve a szociális partnereket és az érintett civil szervezeteket.

Az Európai Szociális Alap rendelet-tervezete által behatárolt területek a következők: humán erőforrások fejlesztése, beleértve a szakképzetlen és az idősebb munkásokat; munkaerőpiaci intézkedések; a nemek közötti egyenlőséget elősegítő tevékenységek; a bevándorlók társadalmi integrációját erősítő sajátos tevékenységek; oktatás és képzés; és:

„A hátrányban lévő emberek társadalmi integrációjának és a diszkrimináció elleni küzdelem megerősítése, különösen az alábbiak ösztönzésével:

- a hátrányos helyzetű emberek, a társadalmi kirekesztést átélő emberek, az iskolából lemorzsolódók, a kisebbségek és a fogyatékossgal élő emberek munkahelyi integrációjának formái a szociális gazdaság területét is érintő, foglalkoztathatóságot javító intézkedésekkel, kísérő intézkedések és megfelelő szociális támogatás és ellátó szolgáltatások;
- munkahelyi sokszínűség és a diszkriminatív munkaerőpiaci lehetőségek elleni küzdelem tudatosságnöveléssel és a helyi közösségek és vállalatok bevonásával.”

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra vonatkozó rendelet nemcsak általában a foglalkoztatás és az infrastruktúra terén tesz lehetővé befektetéseket, hanem a helyi foglalkoztatásra vonatkozó infrastruktúra és a közösségi szolgáltatásokat ellátó rendszerek fejlesztése terén is. Az Európai Regionális Fejlesztési Alapnak a 2007-13 közötti időszakára vonatkozó rendelet-tervezete lehetővé teszi a termelő beruházásokat, illetve az egyéb fejlesztési kezdeményezések támogatását – beleértve a helyi fejlesztési alapokat, a közösségi szolgáltatásokat, valamint a régiók, városok és az érintett szociális, gazdasági és környezetvédelmi szereplők közötti tapasztalatcseréket. A társadalmi összetartozással kapcsolatos intézkedéseket az Együttműködés célterületeivel kapcsolatosan lehet támogatni. A városfejlesztési projektek területén a szóban forgó Alap támogatást nyújthat a „helyi foglalkoztatáshoz és közösségfejlesztéshez csakúgy, mint a változó demográfiai szerkezetet figyelembe vevő szolgáltatások kiépítéséhez”.

A gyakorlatban az irányító hatóságokat általában a vonatkozó Közösségi Támogatási Keretek, az Egységes Programozási Dokumentumok és az Operatív Programok dokumentumai határozzák meg. A támogatásokat kifizető további ügynökségeket az egyes alprogramok, intézkedések és tevékenységek határozzák meg. A civil szervezetek tehát igen jól hozzá tudnak férni a Strukturális Alapokhoz, hogy aztán onnan támogatásokat szerezhessenek fontos társadalmi célkitűzéseik megvalósításához.

5.2

TERJESZTÉS ÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉG: A GLOBÁLIS TÁMOGATÁSOK

A jelenlegi rendelet lehetővé teszi, hogy az alapok egy globális támogatás (angolul: global grant) keretében kerüljenek szétszétásra. Ekkor a támogatást egy olyan közvetítő testület vagy ügynökség kapja meg, amely rendelkezik a szükséges vezetési ismeretekkel, az adott terület vonatkozásában megfelelő szakértelemmel bír és tevékenységét kizárólag az érintett régióban fejti ki. A szervezetnek a köz érdekében kell tevékenykednie és „tekintettel kell lennie a tervezett intézkedések végrehajtása által közvetlenül érintett társadalmi-gazdasági érdekekre”. E testületek elsősorban a helyi fejlesztési kezdeményezésekkel foglalkozó helyi közhatalóságok, regionális fejlesztési testületek vagy civil szervezetek lehetnek. Egy átfogó támogatás felhasználásához az adott tagállam jóváhagyása szükséges.

A globális támogatás módszer komoly lehetőséget teremt arra, hogy a Strukturális Alapok támogatásai egyáltalán eljuthassanak a szegénységgel szembesülő csoportokhoz és közösségekhez. A társadalmi kirekesztés működését jól ismerő közvetítő szervezetek tudják a legjobban kiosztani a gyakran kisebb összegű támogatásokat a közösségek fejlesztése területén dolgozó csoportoknak, melyek aztán valódi eredményeket tudnak elérni a helyi szinteken. Ilyen közvetítő szervezeteket alkalmaztak nagy sikerrel az írországi Peace Program támogatásainak kifizetésekor.

A bennük rejlő lehetőség és eddigi működésük során igazolt sikerük ellenére a globális támogatásokat nagyon kevés esetben alkalmazták a Strukturális Alapok felhasználása során, a tagállamok pedig különösen is óvatosak, ha alkalmazásukról van szó. A 2007-13 közötti időszakra vonatkozó rendelet-tervezet feljogosítja a tagállamokat arra, hogy egy operatív program egy adott részének irányítását és végrehajtását egy vagy több közvetítő szervezetre bízzák. A tervezet arra is ösztönzi a tagállamokat, hogy a globális támogatás formát használják a városi projektek esetében. Az Európai Szociális Alap rendeletének tervezete megállapítja: „A programok keretében megvalósuló támogatásokat globális támogatás formájában is ki lehet osztani.”

Példák Global Grant programokra, 2000-2006

Cseh Köztársaság: NROS Alapítvány

Spanyolország: Luis Vives Alapítvány

Anglia: Greater London Enterprise ESF Global Grant Program

>Lásd még: Greater London Enterprise: *Fast forward grants - report on the London ESF global grants programme Fast Forward grants 2002-3*. Greater London Enterprise, 28 Park st, London SE1 9EQ, tel 00.44.207.403.0300, mail@gle.co.uk, www.gle.co.uk

5.3

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK, TERJESZTÉS ÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉG

A Strukturális Alapok támogatásait Belgiumban a kormány ügynökségei, nem pedig a civil szervezetek kezelik. A Strukturális Alapokat lényegében csak és kizárólag a minimálbérhez kapcsolódó projektek, nem pedig a társadalmi összetartozás szélesebb gondolatához kapcsolódó programok támogatására lehet felhasználni, annak ellenére, hogy sok civil szervezet folytat képzéseket. Azok, amelyeknek sikerül megszerezniük az ESZA támogatását, azt a női egyenlőséghez kapcsolódó projekteken keresztül teszik. Azonban még így is nagy hátrányba

kerülnek, a kifizetések ugyanis nagyon későn érkeznek ezért igen erős anyagi háttérrel kell rendelkezniük ahhoz, hogy e késedelmet túl tudják vészelni.

A Strukturális Alapok támogatásait Cipruson a kormány fizeti ki a tervhivatal engedélyével. E folyamatban a civil szervezetek nem vesznek részt, mivel a 2004-06-os időszakot illetően az a döntés született, hogy a kifizetések megfelelő ütemét akkor lehet tartani, ha csak kormányzati ügynökségek férnek hozzá az alapokhoz.

Egy kivételtől eltekintve, csak az állami vagy regionális közigazgatási hivatalok fizetik ki a Strukturális Alapok támogatásait a Cseh Köztársaságban. Az NROS Alapítvány az egyetlen olyan civil szervezet, amely kifizetéseket teljesít, teszi ezt egy olyan globális támogatáson keresztül, mely a társadalmi összetartozás kérdésével foglalkozó projekteket, valamint a kis és közepes nagyságú civil szervezetek által igényelt szolgáltatásokat támogatja. A társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek az NROS ezen globális támogatás programján keresztül férhetnek hozzá a Strukturális Alapokhoz. Két fő akadálya van annak, hogy sikeresek is legyenek: egyfelől nincsenek igazán pénzügyi és vezetési tapasztalataik; másfelől, az alapok felhasználásához kapcsolódó adminisztráció túlzottan bonyolult.

Dániában a Strukturális Alapok támogatásait a nemzeti és regionális kormány fizetik ki. A civil szervezetek globális támogatásokon keresztül férhetnek hozzá a Strukturális Alapokhoz. Az Európai Szociális Alap támogatásait a kisebb civil szervezetek, a pénzügyi kondíciók, a társfinanszírozás követelményei és a hiteligények miatt csak igen nehezen tudják felhasználni. Ennek ellenére pozitív eredményeket értek el és „sok nagyszerű projekt volt képes változtatni a kirekesztett emberek életén”.

Németországban a Strukturális Alapok támogatásait a szövetségi és tartományi kormányok és kormányügynökségek fizetik ki. Ebben sem független ügynökségek, sem pedig civil szervezetek nem vesznek részt. A globális támogatás formát nem használják. A civil szervezetek hosszú évek tapasztalatával rendelkeznek ahhoz, hogy a munkaerő-piaci programokhoz elnyerjék a Strukturális Alapok támogatásait. Bár e szervezetek megbízható forrást jelentenek, a Strukturális Alapok társfinanszírozása és az előfinanszírozás problémákat jelent. Követelmény, hogy nagy számban és egyre több célcsoport tekintetében kerüljenek emberek a foglalkoztatottak köré. Azon projektek esetében pedig, melyek nem érik el a minimális arányt, vissza kell fizetni a támogatásokat.

Spanyolországban a Strukturális Alapok támogatásait a Mezőgazdasági Minisztérium (LEADER), a Gazdasági és a Pénzügyi Minisztérium (ERDF), illetve az Európai Szociális Alap Végrehajtó Ügynöksége (*Unidad Administradora del Fondo Social Europeo*, UAFSE) az autonóm regionális kormányokkal együttműködve fizeti ki. A civil szervezetek számára a Strukturális Alapok leginkább hozzáférhető része az EQUAL program és a diszkrimináció elleni küzdelemmel foglalkozó operatív program, de a LEADER és az INTERREG is valamennyire elérhető. A diszkrimináció-ellenes programot különböző minisztériumok és öt prominens civil szervezet (Caritas, Vöröskereszt, Cigányok Főtitkársága, Diagrama Alapítvány, ONCE Alapítvány, Luis Vives Alapítvány) együttesen irányítja. A Luis Vives Alapítvány irányítja azt a globális támogatást, mely pénzügyi támogatást nyújt a civil szervezetek hálózatépítéséhez és minőségirányításához. Egyébiránt, a Strukturális Alapok összetettsége miatt, a kisebb és a megfelelő nagyságú adminisztratív szervezettel nem rendelkező civil szervezetek továbbra is nehezen férnek hozzá a támogatásokhoz.

Észtországban a Strukturális Alapok támogatásait a kormány fizeti ki. Úgy tűnik, a civil szervezetek eddig nem nagyon értek hozzá a Strukturális Alapok támogatásaihoz és csak egy pályázatot írtak ki a gyermekeket illetően. A civil szervezeteknek rettentő nehéz bármilyen projektre is jelentkezniük, mivel a társfinanszírozás mértéke gyakran 20 és 50% között mozog, ez egyrészt több, mint amennyit az európai szabályok megkövetelnek, másrészt pedig sokkal több, mint amennyit a kisebb szervezetek elő tudnak teremteni. A kormány és a helyi közhatalóságok igen sok pályázatot képesek benyújtani, mivel ők hivatásos pályázatírókat foglalkoztatnak: a civil szervezeteknek nincs pénzük arra, hogy ezzel versenyezzenek, így a pályázatokat saját munkájuk keretében kell elkészíteniük. Lehet, hogy jó elképzelésekkel rendelkeznek, de nem biztos, hogy jól is adják el azokat. A kormány még mindig nem bíz a civil szervezetekben, annak ellenére sem, hogy azok sokkal közelebbi kapcsolatban vannak a célcsoportokkal. A pályázatokat elutasítják, a kormány pedig csak olyan partnerekkel dolgozik, amelyekkel már korábban is együttműködött.

Magyarországon a Strukturális Alapok támogatásait azok a minisztériumok fizetik ki, melyek részt vesznek az operatív programok intézkedéseiben. A civil szervezeteket nem vonják be a Strukturális Alapok támogatásainak kifizetésébe, és úgy tűnik, a kormány még nem is hallott a globális támogatásokról. A civil szervezetek elméletileg hozzáférnek a Strukturális Alapokhoz, de ez a kisebb és az újonnan alakult szervezetek számára igen nehéz, ezért nekik a nagyobb szervezetekkel (pl. egy nagyobb civil szervezet vagy helyi önkormányzat) kialakított partnerség keretein belül kell dolgozniuk. Ami a pénzügyeket illeti, a részvétel az egyenlőtlen felek küzdelmének képét mutatja; a civil szervezeteknek először meg kell találniuk a társfinanszírozás forrását, a Strukturális Alapok támogatása pedig két-három hónappal az esedékessége után érkezik, a szervezetek pedig időközben akár tönkre is mehetnek. Sőt, az irányító hatóságok néha a projekt elfogadását követően határoznak meg új feltételeket. E rossz gyakorlat nemcsak a civil szervezeteket, hanem a többi szociális partnert is sújtja.

Hol férnek hozzá a civil szervezetek a Strukturális Alapokhoz?

Ahol a civil szervezetek általában hozzáférnek Strukturális Alapokhoz

Egyesült Királyság
Portugália
Olaszország
Németország
Dánia

Ahol a civil szervezetek korlátozott mértékben vagy nehézségek árán férnek hozzá a Strukturális Alapokhoz

Belgium
Észtország
Litvánia
Málta (EQUAL)
Írország (EQUAL, Peace)
Lengyelország
Magyarország
Cseh Köztársaság (a globális támogatás programon keresztül)
Spanyolország

Ahol a civil szervezetek nem férnek hozzá a Strukturális Alapokhoz

Ciprus

Írországban a civil szervezetek a társadalmi összetartozás vonatkozásában nem juthatnak hozzá a Strukturális Alapok támogatásaihoz. Eddig leginkább az EQUAL és a Peace programokhoz lehetett fordulni, melyek közvetlenül támogatták a civil szervezeteket a szegénység elleni küzdelemben. A Strukturális Alapok támogatásai igen hasznosak voltak az innováció és a közösségi szektor fejlesztése terén, de túlságosan is a projektek „innovatív” jellegére helyezik a hangsúlyt, a hosszú távú fejlesztés helyett, és úgy tűnik, sokkal kevesebb kisebb összegű támogatás érhető el.

Olaszországban a Strukturális Alapok támogatásait a minisztériumok és a regionális kormányok fizetik ki. Létezik néhány, szakértői segítségnyújtást adó független országos ügynökség, néhány civil szervezet pedig a hátrányos helyzetű csoportok munkaerő-piaci integrációját elősegítő projektekhez nyújtott támogatásokon keresztül vett részt már bizonyos kezdeményezésekben. A civil szervezetek leginkább a városi, tartományi vagy regionális közhatóságok által szervezett olyan rendszeres projektekben szerepelnek, amelyek egészségügyi, gazdasági, oktatási, kulturális és esélyegyenlőségi témákkal foglalkoznak. Az olaszországi civil szervezetek helyzete sokat javult az utóbbi évek során, sok szervezet vett részt a szolgáltatások, a szakképzés és munkaerő-piaci integráció, az innovatív oktatási és képzési modellek kifejlesztése, az új vállalkozások, a jogok gyakorlása és a kirekesztés elleni küzdelem terén indított projektekben. A jogosultak köre kiszélesedett, így egyre többen tudnak hozzáférni a támogatásokhoz. A projektekben könnyebb részt venni, és a pályázóknak ma már sokkal kevésbé van szükségük a szabályokat ismerő szakértőkre, a helyi és országos kormányzat pedig sokkal hatékonyabban képes meghirdetni a pályázatokat az Internet segítségével. A tervezési és a jelentéstételi eljárások összetettsége miatt a kisebb civil szervezetek még mindig igen nehezen férnek hozzá a támogatásokhoz.

Bár Lengyelországban a kormányzat, nem pedig a civil szervezetek vagy független ügynökségek fizetik ki a Strukturális Alapok támogatásait, a társadalmi kirekesztéssel foglalkozó civil szervezetek hozzáférhetnek a támogatásokhoz. A lehetőséget azonban e szervezetek nem tudták eddig megfelelően kihasználni, mivel a kapacitásuk korlátozott és a Strukturális Alapok felhasználásához igen sok előzetes ismeretre van szükség, maga a részvétel pedig magas szintű pénzügyi, tervezési, végrehajtási és értékelési ismereteket követel meg.

A Strukturális Alapok támogatásait Litvániában a kormány fizeti ki, a civil szervezetek nem kerülnek bevonásra, és nincs kiépítve a globális támogatások rendszere. A litván civil szervezetek hozzáférhetnek a Strukturális Alapokhoz, de a támogatások megszerzése igen bonyolult, elosztásukba pedig a hírek szerint a politika is beleszól.

Hollandiában nagyon nehéz hozzáférni a Strukturális Alapok támogatásaihoz, a társadalmi összetartozással foglalkozó kisebb civil szervezetek pedig egyszerűen nem képesek megbirkózni a bürokratikus követelményekkel.

A Strukturális Alapok támogatásait Portugáliában a kormányzati ügynökségek fizetik ki (ERFA: Regionális Fejlesztési Főigazgatóság; ESZA: Európai Szociális Alap Ügynökség), és bár a portugál törvények megengedik a globális támogatás formát, azt nem alkalmazzák. A portugál civil szervezetek mindazonáltal pályázhatnak támogatásokra, főként az Európai Szociális Alapok támogatásaira. Van azonban három problémás terület. Elsőként: a szervezeteknek, akkreditáltatniuk kell magukat, mint képzést végző testület, melyet a Minőségi Képzésért Intézet elismer. Másodszor: a pályázatok elfogadásáig rettentően sok idő telik el, sokkal több, mint amennyit a rendeletek megengednek. Harmadszor: bár a hazai szabályozás lehetővé teszi a több éven keresztül történő támogatásokat, a civil szervezetek a gyakorlatban rendszerint csak egy évre

kaptak támogatást. A civil szervezetek ugyan hozzáférhetnek a Strukturális Alapok hoz, ez azonban az alapok irányításának alacsony színvonala, a döntéshozatal vontatottsága, a merev adminisztratív eljárások, a tárfinanszírozás követelménye és a kifizetések lassúsága miatt nem túl könnyű.

A Strukturális Alapok támogatásait az Egyesült Királyságban a kormány, a különböző kormányügynökségek, független és civil szervezetek fizetik ki. A kormányzat aktív támogatásával alkalmazzák a globális támogatás formát. Civil szervezetek fizetik ki az Európai Szociális Alap támogatásainak 15-55%-át, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alap jelentős elemeit. A támogatásokat még a kisebb civil szervezetek is megpályázhatják, feltéve, ha a programjuk a munkaerőpiachoz, vagy tágabb értelemben a „foglalkoztathatóság” kezdeményezéseivel kapcsolódik. A civil szervezetek akkor szerepelnek a legjobban, ha magas szintű szakértői segítségnyújtásban részesülnek, ám még így is nehézségekbe ütközhetnek. Pályázatok kerülhetnek az elutasítás sorsára azon az alapon, hogy nem kapcsolódnak elég szorosan a munkaerőpiachoz. A civil szervezetek szerint bonyolultak a pályázati nyomtatványok, barátságtalan a kifizetések rendszere, és külön terhet jelent a partnerség előírása is. Néhány civil szervezet számára a halasztott kifizetések miatt igen kockázatos a Strukturális Alapok programjaiban való részvétel, ez ugyanis a szervezet hirtelen leépítéséhez vezethet. A határidők néha irreálisak, az adminisztráció pedig fáradságos, a projekteket pedig néha újra kell írni ahhoz, hogy megfeleljenek az alapok adminisztratív követelményeinek. E nehézségek ellenére a civil szervezetek az évek során képesek voltak folyamatosan hozzájutni a támogatásokhoz és ez nagyban segítette őket a hazai támogatások megszerzésében.

A Strukturális Alapok támogatásait Máltán a központi kormány fizeti ki, noha szervezetek széles köre tehet javaslatot a projektekre. A globális támogatásokat nem használják. A civil szervezetek megpályázhatják ugyan az alapok támogatásait, bár végrehajtási tapasztalatok hiányában valamint a tárfinanszírozási követelmény tükrében igen sok nehézséggel találják magukat szemben. A civil szervezetek partnerként vettek részt az EQUAL programban.

5.4

ÖSSZEGZÉS: TERJESZTÉS ÉS HOZZÁFÉRHETŐSÉG

A Strukturális Alapok támogatásainak kifizetése a szociális célú civil szervezetek részére, illetve a szóban forgó szervezetek hozzáférése az alapokhoz továbbra is problémát jelent. Csak egyetlen olyan ország van, ahol a Strukturális Alapok támogatásait valóban a civil szervezetek *fizetik ki*: az Egyesült Királyság. Két országban a globális támogatás formát alkalmazzák a civil szervezetek támogatására (NROS a Cseh Köztársaságban és a Luis Vives Alapítvány Spanyolországban).

A többi országban a hol könnyebben, hol pedig nehezebben lehet hozzáférni a Strukturális Alapok hoz. Úgy tűnik, hogy a szociális célú civil szervezetek a programok csak egy viszonylag korlátozott körére pályázhatnak. A másik probléma az, hogy a projekteket a munkaerőpiac szűk fogalma és a szociális alapok követelményei mentén határolják be, ez pedig szigorúbb elbírálást eredményez, mint amit a rendelet megenged. Emiatt sok szociális célú civil szervezet pályázatát utasítják el, néha akkor, amikor a pályázat már benyújtásra került. Ha azonban a civil szervezeteknek sikerül hozzáférniük az alapok támogatásaihoz, akkor további nehézségekkel szembesülnek a pénzügyeket és adminisztrációt illetően (kivonat). Ennek köszönhetően a civil szervezetek kevésbé képesek hatékony szerepet játszani a Strukturális Alapok programjaiban, ez pedig csökkenti az alapok hatékonyságát is. E gondolatot erősíti az, hogy ahol a civil szervezetek sikeresen hozzájutottak a Strukturális Alapok támogatásaihoz, ott arról tesznek jelentést, hogy „a projektek sok ember életét megváltoztatták” (Dánia).

A globális támogatás formát továbbra is szinte alig használják. Az Egyesült Királyság és a Cseh Köztársaság példája mutatja, hogy a globális támogatás hatékony formája lehet a Strukturális Alapokból származó támogatások kifizetésének, ezért igen meglepő, hogy bizonyított sikeressége ellenére sem használja már az összes tagállam. A globális támogatás forma különösen is alkalmas a kisebb civil szervezetek esetében. Ez pedig azért fontos, mert a társadalmi összetartozás területén legnagyobb hatékonysággal működő civil szervezetek általában kisméretűek.

Strukturális Alapok: tegyük bonyolulttá

A civil szervezetek továbbra is arról tesznek jelentést, hogy komoly adminisztratív nehézségek gátolják részvételüket a Strukturális Alapok programjaiban. A problémák a következők:

- ✓ A társfinanszírozási követelmények természete
- ✓ A munkaerő-piaci szabályok alkalmazása
- ✓ A szabályok megváltoztatása a projekt aláírását követően
- ✓ A képzések végzéséhez szükséges akkreditáció követelménye
- ✓ Hosszú ideig tartó várakozás a jóváhagyásra
- ✓ A támogatás egyszerre csak egy évre szól
- ✓ Az irányító hatóság rossz működése
- ✓ Késői kifizetések
- ✓ A kisebb civil szervezetek iránti ellenszenv

5.5

ELLENŐRZŐ LISTA

- ✓ A Strukturális Alapok következő programidőszaka miként kívánja a Strukturális Alapokat barátságosabbá és jobban hozzáférhetővé tenni a szociális célú civil szervezetek számára? A Nemzeti Fejlesztési Terv vagy Nemzeti Stratégiai Referenciakeret fordít-e megfelelő figyelmet a kifizetések és a hozzáférés kérdéseire?
- ✓ A kifizetések teljesítése és a hozzáférés problémáit felvetették-e az alapok támogatásainak tervezési szakaszában? A civil szervezetek előálltak-e a kifizetés és hozzáférés olyan hatékonyabb rendszerével, mely elősegíti a társadalmi összetartozást?
- ✓ Rendelkezik-e arról, hogy a civil szervezetek, mint közvetítő testületek fizessék ki a Strukturális Alapok támogatásait?
- ✓ Rendelkezik-e a globális támogatások alkalmazásáról?
- ✓ Tisztában vannak-e a civil szervezetek azon nehézségekkel, melyeket a Strukturális Alapok projektjeihez való hozzáférés és az azt követő programok működtetése eredményezett? Megéri? Lehet, hogy néha jobb nem pályázni?
- ✓ A Strukturális Alapok e dokumentumban leírt helytelen irányításának kérdésére felhívták-e a nemzeti és regionális közhatóságok figyelmét? Jelentették-e ezt ombudsmannak, vagy más intézménynek?



6. fejezet

Monitoring: struktúrák, mutatók és ismeretek

A monitoring a Strukturális Alapok egyik fontos eleme. A monitoring a hatékony irányítás igen lényeges eleme, mely biztosítja a támogatás jogos felhasználását, és figyelemmel kíséri az eredmények alakulását. A monitoring folyamatosan nyomon követi a Strukturális Alapok felhasználásának alakulását. A monitoring hatékonysága attól függ, hogy azt *ki végzi, milyen információkat gyűjt össze, és hogyan használja a megszerzett ismereteket*. E tekintetben a különböző jelzők és mutatók a legfontosabbak, mivel azokkal mérik, hogy a Strukturális Alapok mennyire voltak képesek elérni a célkitűzéseiket. A hasznos és informatív jelzőknek arányban kell állniuk az összegyűjtésükre szánt erőfeszítésekkel, azaz esetünkben hasznos ismereteket kell adniuk a társadalmi összetartozás helyzetéről.

A legfontosabb kérdés most az, hogy a Strukturális Alapok rögzítik-e az alapoknak a társadalmi összetartozás elősegítésében elért előrehaladását, valamint hogy a civil szervezetek részt vesznek-e a monitoring és az értékelés folyamatában. A partnerség elve alapján a szervezetek elvárhatják, hogy bevonják őket a munkába, illetve, hogy a monitoring bizottságok lehetővé tegyék számukra a Strukturális Alapok működésének figyelemmel kísérését. E fejezet a monitoring rendszereket, a civil szervezetek tapasztalatait, az általuk megszerzett ismereteket és jövőbeni részvételüket ismerteti.

6.1

MONITORING – FELADATOK, FELELŐSSÉG, SZEREP

A rendeletek értelmében hivatalosan az irányító testületek felelnek azért, hogy a monitoring és értékelési rendszerek hatékonyak és korrektek legyenek. Az irányító testületeknek ki kell alakítaniuk a pénzügyi és statisztikai monitoring rendszereket, éves jelentéseket (melynek neve: éves megvalósítási jelentés) kell küldeniük a Bizottság részére, és garantálniuk kell azt, hogy a program megfelel az Európai Unió irányelveinek. A rendelet kiköti, hogy külön monitoring bizottságot kell rendelni a közösségi támogatási kerethez, az egységes programdokumentumhoz és az operatív programhoz. A monitoring bizottságot, melyben támogatni kell a férfiak és nők arányos részvételét, az adott tagállamnak a partnerekkel történő konzultáció során kell felállítaniuk. A monitoring bizottságnak az a szerepe, hogy:

- megerősítse és módosítsa a Programkiegészítő Dokumentumot (> 1. fejezet: *Hogyan működnek a Strukturális Alapok*)
- döntést hozzon a projektekre vonatkozó kritériumokról;
- figyelje a projekt előrehaladását, vizsgálja a végrehajtás eredményeit és a célok megvalósulását, vitassa meg és hagyja jóvá az éves jelentéseket;
- az irányító hatóság jóváhagyását követően, módosítson a pénzügyek elosztásán.

Az irányító hatóságoknak és a monitoring bizottságoknak fizikai és pénzügyi mutatókat kell kidolgozniuk a Bizottság által kiadott módszerek alkalmazásával. E mutatóknak a támogatás természetére, illetve az érintett állam társadalmi-gazdasági, strukturális és környezeti helyzetére kell vonatkozniuk. Pontos meghatározott célokat kell mérniük, a statisztikát pedig nemek

szerint lebontva kell elkészíteni. Az éves monitoring jelentéseknek ismertetniük kell a társadalmi-gazdasági tendenciákat, a nemzeti politikai változásokat és részleteznie kell az elért előrehaladást.

A monitoring bizottságokba rendszerint a nemzeti kormány, a minisztériumok, az ügynökségek és a regionális közhatalóságok; az Európai Bizottság; valamint a munkáltatók, a gazdálkodók és a szakszervezetek képviselői kerülnek be. A monitoring bizottságok általában évente kétszer, egész napos ülést tartanak. Néhányuk albizottságokat működtet a két ülés közötti ügyek vitelére. Néhány bizottság igen nagy létszámú, akár 40-50 tagot is tartalmazhatnak. A 2007-13 időszakot illetően a Bizottság már jelezte, hogy nem fogja annyira közvetlen módon ellenőrizni a monitoring eljárását. Bár a Bizottság tisztségviselőinek joguk van az üléseken való részvételre, ezt valószínűleg sokkal ritkábban teszik majd meg, mint a múltban.

Monitoring: a 2007-13 közötti időszak általános rendeletének tervezete

1. Az irányító hatóságnak és a monitoring bizottságnak biztosítani kell az operatív program végrehajtásának minőségét.
2. Az irányító hatóságnak és a monitoring bizottságnak kell elvégeznie a monitoring feladatát a pénzügyi és végrehajtási mutatók, illetve az operatív programban előírt eredmények és a hatások elemzése alapján. Ahol erre a támogatás természete lehetőséget nyújt, a statisztikát nemek és a fogadó szervezet nagysága szerint kell lebontani.

Az értékelés minden program vagy projekt lényeges része. A két legfontosabb kérdés a következő: A Strukturális Alapok értékelési folyamata foglalkozik-e a társadalmi összetartozás gondolatával? A civil szervezeteket bevonják-e az értékelési folyamatba, történik-e velük egyeztetés?

Az értékelés tágabb és összetettebb eljárás, mint a monitoring, mivel az adott programidőszak három lényeges pontján elemzi az alapok működését: előtte, közben és utána. A Bizottság az *ex ante* (előzetes), a *mid-term* (időközi) és az *ex-post* (utólagos) terminusokat használja.

A fejlesztési terv kidolgozásának alapját képező előzetes (*ex ante*) értékelésnek a tagállam társadalmi-gazdasági helyzetét, környezeti hátterét, illetve az ott élő nők, és férfiak helyzetét kell elemeznie. Fontos célkitűzés a közösségi célterületek és a tagállam szintjén megvalósuló tevékenységek összhangjának biztosítása. A három értékelés közül általában ez a legrövidebb.

Az időközi (*mid-term*) értékelésnek meg kell vizsgálnia a programidőszak kezdeti eredményeit és azt, hogy a célkitűzések milyen mértékben valósultak meg, majd pedig a megváltozott körülmények fényében javaslatokat kell tennie a tekintetben, hogy a támogatások elosztása a programidőszak hátralévő részében miként kerüljön módosításra. A három értékelés közül ez talán a legfontosabb.

Az utólagos (*ex post*) értékelés, melyre a programidőszak befejezése után kerül sor, a megvalósult eredményeket és hatásokat vizsgálja, és következtetéseket fogalmaz meg a gazdasági és társadalmi kohéziót illetően. E dokumentumot a programidőszak lezárását követő három éven belül kell elkészíteni. Általában nem készül el annyira későn, hogy tartalmát az új programidőszakban ne lehessen felhasználni.

Az értékelés azt méri, hogy az alapok támogatásai megvalósítják-e a rögzített célkitűzéseket, erősítik-e a gazdasági és társadalmi kohéziót, és vannak-e hatással az egyes országok által meghatározott prioritásokra. Az értékelés eredményét nyilvánosságra kell hozni. Az országos értékeléseket általában a tagállamok és az irányító hatóság szervezi. Az időközi értékelést rendszerint a Közösségi Támogatási Keret vagy az Egységes Programozási Dokumentum monitoring bizottsága szervezi. A monitoring bizottságok általában az operatív programok értékeléseinek lebonyolításáért felelnek. A Strukturális Alapok 2007-13 közötti időszakra vonatkozó rendeletének tervezete azt javasolja, hogy az értékelés legyen „stratégiai természetű, hogy egy program vagy egy programcsoport fejlődését legyen képes vizsgálni” – így adva lehetőséget a társadalmi összetartozáshoz kapcsolódó témák figyelembe vételére.

A civil szervezeteket eddig nem igen vonták be az értékelési folyamatba, arról velük nem egyeztettek. Ahol a civil szervezetek részt vesznek a monitoring bizottságok működésében, ott lehetőségük van arra, hogy hatással legyenek az értékelést végzők kiválasztására, hatáskörük rögzítésére, azt követően pedig a jelentés tartalmára. Ez fontos lehet, mivel az értékelők hatásköre döntő jelentőséggel bír az elkészítendő jelentés típusának meghatározásában. A civil szervezeteknek így lehetőségük van nyomást kifejteni annak érdekében, hogy az értékelés szenteljen kellő figyelmet az alapok társadalmi hatásának, biztosítva azt, hogy a szóban forgó program megfelelő súllyal foglalkozik a társadalmi összetartozás gondolatával.

6.2

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK, MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS

A civil szervezeteket nem vonták be a Strukturális Alapok programjainak értékelésébe Belgiumban. Cipruson a civil szervezetek úgy vélik, igen nehezen tudnak csak információkat szerezni arról, hogy a Strukturális Alapok programjai mennyire hatékonyak a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemben. Cipruson a Tervhivatal választja ki a Strukturális Alapok monitoring bizottságainak tagjait, a tagok pedig kapcsolódnak a támogatandó projektekhez: a munkáltatók, a szakszervezetek és a környezetvédők részvétele biztosított. Magyarországon négy, társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezet tagja a Humán erőforrás-fejlesztési Operatív Programnak. A Strukturális Alapokat Dániában a Nemzeti Ellenőrző Bizottság, *Overågningsudvalget* felügyeli. Ebben a civil szervezetek csak a Marginalizálódott Emberek Tanácsán keresztül vesznek részt, a Szociális Alap Monitoring bizottságában pedig a Szociális Minisztérium képviseli őket.

A civil szervezetek bevonása a monitoring folyamatába

Ahol a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek nem vesznek részt a monitoring folyamatában

Belgium
Észtország
Litvánia
Ciprus
Dánia

Ahol a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek bevonják

Cseh Köztársaság
Németország
Magyarország
Írország
Lengyelország
Egyesült Királyság
Spanyolország (kettő)

A Cseh Köztársaságban minden operatív programnak külön monitoring bizottsága van. A civil szervezetek ugyan tagjai e bizottságoknak ám a 40-50 főből általában csak két személy képviseli őket. A szociális célú civil szervezetek hálózata részt vesz a humánerőforrás-fejlesztési operatív programban, a női szervezetek pedig részt vesznek az EQUAL program és a Prágát érintő Egységes Programozási Dokumentum monitoring bizottságainak munkájában. Az ágazati civil hálózatok az egyéb operatív programok monitoring bizottságainak munkájában, a civil szervezetek regionális szövetségei pedig az INTRERREG bizottságok munkájában vesznek részt. Ők egy előre meghatározott kritériumok alapján zajló nyílt és átlátható verseny eredményeképpen kerültek kiválasztásra, a végső döntést pedig a civil szervezetek Kormánytanácsa erősítette meg. A gyakorlatban a monitoring bizottságok munkája formális és alaki, mivel a bizottsági helyek több, mint 50%-ával rendelkező irányító hatóságok és minisztériumok erőteljesen a befolyásuk alatt tartják őket. Ritkán zajlik nyílt vita, ha pedig szavazásra kerül sor, a minisztériumok mindig ragaszkodnak álláspontjukhoz, és mivel ők alkotják a többséget, a szavazás kimenete előre tudható. A problémákat felvető civil szervezeteket a minisztériumok azonnal elhallgattatják.

Németországban szövetségi és regionális (Land) monitoring bizottságok működnek, melyek évente kétszer üléseznek. Egy részvételre bátorító kampányt követően, a szövetségi és a regionális minisztériumok meghívták a regionális és országos civil szervezeteket (a helyieket nem), vegyenek részt a bizottságok munkájában. A bizottságok igen hasznosak, mivel itt lehet találkozni az egyes alapok irányítóival, és itt lehet információkat is szerezni. A monitoring és az értékelés elvégzése jól látható az éves jelentésben, hatékonyságuk azonban megkérdőjelezhető. Maga a kormány határozza ugyanis sokszor meg és dönti el, hogy mi „sikeres” és mi nem. A kritikák ellenére az Európai Szociális Alap képes a társadalom szélére szorult emberek helyzetén javítani. Bár ez a társadalmi összetartozás kérdésének igen szűk megközelítése; mindazonáltal az egyik megközelítése.

Spanyolországban hat civil szervezetnek van képvisellete az EQUAL monitoring bizottságban (Marokkói Bevándorlók Szövetsége, Cigányok Főtitkársága, Spanyol Fogycsökkenéssel Élők Bizottsága, Haladó Nők Szövetsége, Szociális Civil Szervezetek Platformja, Szociális Civil Szervezetek Országos Tanácsa). Ettől eltekintve a civil szervezetek nem igazán vannak bevonva, és az autonóm regionális kormányok monitoring bizottságainak munkájában egyáltalán nem vesznek részt. Az értékelések elvégzését rendszerint megpályáztatják, így azokat legtöbbször egyetemek vagy tanácsadó cégek végzik. Az EQUAL értékelése megtalálható az Interneten. Az EQUAL programot, szakértői segítségnyújtást is felhasználva, nagyon hatékonyan ellenőrizték. Az értékelés egyébként inkább mennyiségi, mint minőségi. A Strukturális Alapoknak a társadalmi kirekesztésre kifejtett hatását csak közvetve mérik. Azt viszont például mérik, hogy hány bevándorló, vagy valamilyen etnikai kisebbséghez tartozó személy, illetve új szakképzettséggel rendelkező személy talál munkát, valamint hogy milyen új önfoglalkoztató kezdeményezések vannak.

Írországban minden szakmai terület és régió saját monitoring bizottsággal rendelkezik. A bizottságok a tisztviselőkkel való kapcsolatok kialakítása, nem pedig döntések meghozatala, az elszámoltathatóság vagy a hatékonyság szempontjából fontosak - a civil szervezetek úgy vélik, hogy csak rábólintanak a már meghozott döntésekre, és nem folytatnak megfelelő egyeztetéseket sem. A szociális célú civil szervezetek legalább egy helyet kapnak az egyes operatív programok monitoring bizottságaiban, a horizontális koordinációs bizottságokban és a közösségi kezdeményezésekben, és két helyet a Nemzeti Fejlesztési Terv / Közösségi Támogatási Keret monitoring bizottságaiban. A kormánnyal kötött nemzeti partnerségi megállapodást alá nem író szociális célú civil szervezetek képviselői néhány bizottságból kikerültek. Mivel a civil szervezetek

képviselői nem rendelkeznek megfelelő képzettséggel és forrásokkal, az Európai Szegénységellenes Hálózat ír tagszervezete és egy másik ír országos hálózat, a Közösségi Munkások Szövetsége (Community Workers Co-operative) továbbképzést szervezett a monitoring bizottságokban résztvevő képviselőknek, ahol beazonosították és megoldották a részvételből fakadó kérdéseket. Ami az értékelést illeti: Írország országos értékelő központtal rendelkezik, a különböző operatív programokat pedig nagyszabású független áttekintésnek vetik alá – úgy tűnik azonban, hogy az értékelők nem igazán nyíltak a támogatások helyi felhasználói iránt.

Az olaszországi monitoring bizottságokban (*comitati di sorveglianza*) a kormányzat, a minisztériumok és a régiók szakértőit találjuk. A bizottságok működése nagyon formális, ritkán üléseznek és kevés helyi kapcsolattal rendelkeznek. Néhány helyi közösség és civil szervezet képviselője nemrég meghívást kapott, fejték ki véleményüket a bizottságok előtt. A Strukturális Alapok esetében alkalmazott mutatók főként adminisztratív és pénzügyi jellegűek, és ritkán érintik a minőséget javító programokat, mint például a hátrányos helyzetűek projektjeit. A Társadalmi Összetartozásról szóló Nemzeti Cselekvési Tervben vannak ugyan megfelelő szintű minőségi mutatók, de az Akcióterv és a Strukturális Alapok közötti kapcsolat hiánya nagy hátrányt jelent.

A monitoring bizottságok értéke

A monitoring bizottság ülésén az ember megszerezheti az őt érdeklő információkat, fordulhat közvetlenül az Európai Bizottsághoz, és kérdéseket tehet fel – néha újra és újra. Jobban összeáll a kép, és ezt a többi civil szervezettel is meg lehet osztani.

- Németország

A mutatók és a monitoring hatékonyságáról

A kormányok meghatározzák, hogy az általuk követett politika milyen mértékig akadályozta meg a társadalmi kirekesztést. Még akkor is, ha az országos munkaerő-piaci politika pusztán azzal küzd a kirekesztés ellen, hogy az embereket visszahozza a munkaerőpiacra. Ez kerül az éves jelentésbe és jut el az Európai Bizottsághoz. A civil szervezetek tiltakozhatnak ugyan, de semmi esély arra, hogy a jelentés megváltozzék.

- Németország

Monitoring: nem elég demokratikus

A gyakorlatban a monitoring bizottságok munkája formális és alaki, mivel a bizottsági helyek több, mint 50%-ával rendelkező irányító hatóságok és minisztériumok erőteljesen ellenőrzésük alatt tartják őket. Ritkán zajlik nyílt vita, ha pedig szavazásra kerül sor, a minisztériumok mindig ragaszkodnak álláspontjukhoz, és mivel ők alkotják a többséget, a szavazás kimenete előre tudható. A problémákat felvető civil szervezeteket a minisztériumok azonnal elhallgattatják.

- Cseh Köztársaság

Észtországban csak néhány civil szervezet vesz részt a monitoring bizottságok munkájában és ezek között nincs szociális célú civil szervezet. A monitoring minősége igen alacsony és a résztvevő civil

szervezetek nem értik, mi is lenne a szerepük. Litvániában nem vesznek részt civil szervezetek a Strukturális Alapok monitoring bizottságainak munkájában.

Portugáliában egy országos program, a POEFDS program, illetve az EQUAL elnevezésű Közösségi Kezdeményezésű Program foglalkozik a társadalmi kirekesztéssel. Nincs azonban kiépített rendszere annak, hogy miként lehetne kiértékelni a Strukturális Alapok támogatásának a szegénység és a társadalmi kirekesztés megoldására tett átfogó hatását. A Strukturális Alapok végrehajtásának kiértékelése során nem foglalkoznak a társadalmi kirekesztés kérdésével. Portugáliában a Közösségi Stratégiai Keret (KTK) monitoring bizottságán kívül működik egy KTK ellenőr (egy kormánytisztviselő) és egy KTK megfigyelőközpont. Ez utóbbi szemináriumokat rendez és jelentéseket ír.

A civil szervezetek, köztük a szociális célú civil szervezetekkel, nagyon is részt vesznek a Strukturális Alapok monitoring bizottságainak munkájában az Egyesült Királyságban. A bizottságokban található civil szervezetek tapasztalatai valójában gyakran sokkal mélyebbek, mint egy kormányzati szakértő tudása, akik személye ráadásul sokat cserélődik. Ez olyannyira igaz, hogy néha a civil szervezeteket kéri fel arra, hogy szervezzenek továbbképzést a kormány tagjai számára. Az Egyesült Királyságban a programok monitoringja fontos témákat érint (pl.: egyenlő esélyek, helyi segélyek, innováció és fenntartható fejlődés), de még mindig túlságosan hangsúlyos a pénzek elköltésének ellenőrzése.

Demokrácia, civil szervezetek és monitoring bizottságok Lengyelországban

2004-ben, miután a civil szervezetek kampányt folytattak a partnerségi irányelv megerősítéséért, a kormány meghívta őket, hogy vegyenek részt a Strukturális Alapok monitoring bizottságainak munkájában. A lengyel civil iroda ezt követően:

- arra kérte a civil szervezeteket, hogy állítsanak jelölteket (egy férfit és egy nőt), akikről úgy vélik, megfelelő képzettséggel rendelkeznek;
- a jelöltekről az összes civil szervezet szavazott;
- a legtöbb szavazatot kapott jelöltek személyét ezt követően bemutatták a minisztériumban.

A jelöltállítás és a szavazás az Interneten keresztül történt. Ellenőrző mechanizmusokat építettek be annak biztosítására, hogy a leadott szavazatok érvényesek. Így biztosítani lehetett a rendszer nyílt, átlátható és demokratikus mivoltát. A megválasztott képviselők demokratikus legitimitással rendelkeztek és mandátumuk elszámoltatható volt. Sikerült tehát elkerülni azon problémákat, melyek abból fakadnak, hogy a kormány választja ki a civil szervezetek képviselőit.

Horizontális koordinációs bizottságok Írországban

A Strukturális Alapok 2000 és 2006 közötti időszakában, az operatív programok monitoring bizottságai mellett, tematikus horizontális monitoring bizottságok is működtek Írországban. Ezek biztosították, hogy bizonyos témákat az összes strukturális alap esetében nyomon lehessen követni. A horizontális koordinációs bizottságok a vidékfejlesztés, a környezetvédelem, az egyenlőség és a társadalmi összetartozás kérdéseivel foglalkoznak. Ennek eredményeképpen e kérdések jobban láthatóvá váltak a Strukturális Alapokon belül.

A szociális célú civil szervezetek saját maguk végzik az értékelést Írországban

A Nemzeti Fejlesztési Terv / Közösségi Támogatási Keret időközi értékelésével együtt, az Európai Szegénységellenes Hálózat ír tagszervezete, a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen küzdő közösségi és önkéntes szervezetekkel együttműködve, kutatást végzett annak érdekében, hogy megismerje a program helyi és országos közösségi és önkéntes szervezetei által összegyűjtött tapasztalatokat. Ennek a célja az volt, hogy tudatosítsa az értékelés eljárásának fontosságát, hogy lehetőséget adjon e szervezeteknek arra, hogy magukat és a program hátralévő részét górcső alá vegyék, és hogy információkkal szolgálhasson a Strukturális Alapok 2006-ot követő programidőszaka számára.

Máltán egy monitoring bizottság van az Egységes Programozási Dokumentum, egy pedig az EQUAL mellé rendelve, a civil szervezeteket pedig a Máltai Gazdasági és Társadalomfejlesztési Tanács képviseli. A bizottságokba az esélyegyenlőséggel, a környezet védelmével, valamint a gazdálkodással és halászattal foglalkozó civil szervezetek tartoznak, úgy tűnik azonban, hogy a társadalmi összetartozással foglalkozó szervezetek nem. A projekteknek negyedévenként jelentést kell tenniük, a Strukturális Alapok adatbázisa pedig rögzíti, hogy a projekt milyen előrehaladást ért el a program célkitűzéseinek megvalósításában. Az évenként kiadott megvalósítási jelentések részletesen is rögzítik, hogy a Strukturális Alapok programjai milyen előrehaladást értek el a társadalmi kirekesztés elleni küzdelem terén.

A Banques Alimentaires esetében az élelmiszerek szétosztását úgy ellenőrzik, hogy rögzítik, hány tonna termék (pl. gabona, rizs, vaj, tejpor) került kiosztásra.

6.3

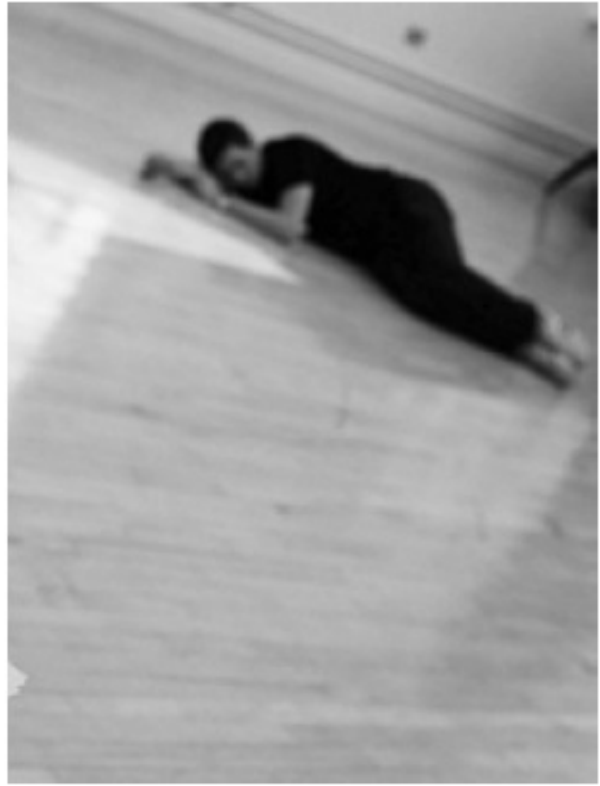
ÖSSZEGZÉS: A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK; MONITORING ÉS ÉRTÉKELÉS

A társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek részvétele a Strukturális Alapok monitoring bizottságaiban ma még igencsak változó, ez pedig arra utal, hogy a partnerség elve még mindig nem tökéletesen kidolgozott. A szociális célú civil szervezetek a tagállamok körülbelül felében részt vesznek a monitoring bizottságok munkájában, a többi tagállamban azonban nem. Tekintettel arra hogy a társadalmi összetartozás gondolata igen fontos, és figyelembe véve a partnerség alapelvét, az, hogy a tagállamok fele nem vonja be a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezeteket a bizottságok munkájába, egyszerűen elfogadhatatlan.

Még ott is, ahol a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezeteket bevonják, a monitoring bizottságok működése problémákat vet fel. A Cseh Köztársaság példája mutatja, hogy a

minisztériumok miként uralják a bizottságokat és adnak minimális lehetőséget a kritikai észrevételek megtételére. E minta létezését más országokból, például Németországból is megerősítették. A monitoring bizottságok működése formális, ritkán üléseznek és a pénzügyekről szóló jelentés megírására összpontosítanak. Kevés mód van arra, hogy az olyan stratégiai kérdésekkel, mint például a társadalmi összetartozás, rendszeresen foglalkozzanak. A bizottságok létezésének egyetlen pozitívuma az, hogy lehetőséget nyújt a kormánytisztviselőkkel való találkozásra, amint azt az írásos jelentés bemutatja.

A társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezeteket csak kismértékben vonják be az értékelési folyamatokba, melyek szemmel láthatóan tőlük függetlenül zajlanak. Az értékelés - úgy tűnik - nem szerepelteti a prioritásai között a társadalmi összetartozás gondolatát, és nem foglalkozik a társadalmi összetartozáshoz kapcsolódó témákkal vagy csoportokkal sem, hanem inkább arról ad számot, hogy az alapok támogatásai miként jutnak el a kedvezményezettekhez. Sok ország (pl. Olaszország) jegyezte meg, hogy a Strukturális Alapok értékelését nem sikerült hozzákapcsolni a Társadalmi Összetartozásról szóló Nemzeti Cselekvési Terv már rögzített mutatóihoz - ez pedig nagy kár, hiszen a társadalmi összetartozás területén a munkát már elvégezték, ráadásul az Európai Unió politikáit az alapoknak kellene koordinálni.



6.4

ELLENŐRZŐ LISTA

Általában

- ✓ Vannak-e civil szervezetek a monitoring bizottságokban?
- ✓ Ismeri-e a monitoring bizottság tagjait és kapcsolatban van-e velük? Ismerik-e ők a civil szervezetek álláspontját? Megkapja-e ön az éves jelentéseket? Nyitott-e a monitoring bizottságok működése? (pl. jelentéseiket felteszik-e az Internetre?)
- ✓ Amennyiben a civil szervezetek nem vehetnek részt a monitoring bizottságok munkájában, tiltakoznak-e ez ellen, és felhívják-e erre a kormány és az Európai Bizottság figyelmét?

Ahol a civil szervezetek részt vesznek a monitoring bizottság munkájában

- ✓ A civil szervezetek képviselői kapnak-e valamilyen képzést, segítséget és támogatást?
- ✓ A bizottságok használnak-e a társadalmi összetartozásra vonatkozó mutatókat? Szereznek-e megfelelő szintű ismereteket az alapoknak a társadalmi összetartozásra kifejtett hatásáról?
- ✓ Arányosan van-e képviselve a két nem a bizottságokban?

Az értékeléssel kapcsolatban

- ✓ Megvan-e önnek a jelenlegi és az ezt megelőző programidőszak értékeléséről szóló jelentés?
- ✓ Mindent megtesz-e annak érdekében, hogy egyeztessenek önnel az értékelési eljárásról?
- ✓ Tudja-e, hogy kik az értékelők? Találkozik-e az értékelőkkel és kifejti-e nekik az álláspontját?
- ✓ Az értékelést végzők:
 - ✓ Megfelelő figyelmet fordítanak-e a társadalmi kirekesztés kérdésének?
 - ✓ Mérik-e az alapoknak a szegénységre és társadalmi kirekesztésre kifejtett hatását?
- ✓ Fűz-e megjegyzéseket az értékeléshez, amikor azokat kiadják?



7. fejezet

Szakértői segítségnyújtás

A szakértői segítségnyújtás látszólag unalmas, technikai kérdésnek tűnik – valójában azonban nem az. A szakértői segítségnyújtásnak nagyon is fontos szerepe lehet a Strukturális Alapokat illetően. Célja, hogy olyan tanulmányok készüljenek, melyek az alapok működésével, az információk és a tapasztalatok cseréjével, a végső kedvezményezettek elérhetőségével (mely nagyon fontos a társadalmi összetartozást illetően), valamint az értékelési és a számítógépes információs rendszerekkel foglalkoznak. Ha intelligens módon vagyunk képesek felhasználni a szakértői segítségnyújtást, akkor sokat javulhat az alapok irányításának minősége – kialakulhat a „jó gyakorlat”.

A gyakorlatban az a tendencia, hogy a szakértői segítségnyújtásra fordítható összeget a tagállamok a programok belső irányításába integrálják: ebből fizetik a monitoring bizottságok üléseinek költségét, a nyilvánosságnak szánt anyagokat, a posztereket. Csak kevés tagállam van, ahol a szakértői segítségnyújtásra szánt összeget tanulmányok megírására, a végső kedvezményezettekhez való eljutásra vagy az információk / tapasztalatok cseréjére fordítják. További problémát okoz, hogy nem könnyű megállapítani, hogy valójában mire is fordították a szakértői segítségnyújtásra szánt összeget, illetve, hogy ki hozza meg ezeket a döntéseket.

7.1

A SZAKÉRTŐI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS FELHASZNÁLÁSA

Nincs megfelelő indok arra, hogy a szakértői segítségnyújtást miért ne lehessen kreatív módon felhasználni – például: egy olyan tanulmány elkészítésének finanszírozására, amely az alapok és a társadalmi kirekesztés kapcsolatával foglalkozik; az alapok és a civil szervezetek közötti jobb összeköttetés megteremtésére; a legkirekesztettebb csoportok vagy közösségek elérésére; a civil szervezetek és képviselőik képzésére és támogatására, részvételük elősegítésére. Az Egyesült Királyságban a szakértői segítségnyújtás költségvetését arra használják fel, hogy elősegítsék a civil szervezetek részvételét a Strukturális Alapok társadalmi összetartozással foglalkozó programjaiban. A szakértői segítségnyújtás keretében olyan ernyőszervezetek kaptak támogatást, melyek az információáramlás, a tanácsadás és különböző továbbképzések megszervezésével segítik elő azt, hogy a civil szervezetek hozzáférjenek a Strukturális Alapok hoz, illetve támogatást kapjanak saját programjaikhoz.

A kulcs

A szakértői segítségnyújtás volt a kulcs a Strukturális Alapok támogatásainak elnyeréséhez.

- Egyesült Királyság

A 2007-13 közötti programidőszakra vonatkozó rendelet tervezete előírja, hogy a szakértői segítségnyújtás keretében előkészítő, monitoring, adminisztratív és technikai, értékelési, audit és ellenőrzési intézkedéseket lehet finanszírozni. Főként a következő területek kaphatnak támogatást⁵:

⁵ Itt a rendelet tervezet hivatalos magyar fordítását tesszük közzé a kézikönyv összefoglaló szövege helyett (Megjegyzés: Dandé István)

- a Közösség stratégiai iránymutatásai, a Bizottság éves jelentése és a hároméves kohéziós jelentés összeállításához kapcsolódó tanulmányok;
- értékelések, szakértői jelentések, statisztikák és tanulmányok, beleértve az alapok működéséről szóló általános jellegű anyagokat is;
- a partnereket, az alapokból származó támogatás kedvezményezettjeit és a lakosságot célzó intézkedések, a tájékoztatási intézkedéseket is beleértve;
- az Unió egész területét átfogó, az információ terjesztésére, a hálózatba szervezésre, a tudatosság erősítésére, az együttműködés ösztönzésére és a tapasztalatok cseréjére irányuló intézkedések;
- számítógépes rendszerek létrehozása, üzemeltetése és összekapcsolása az irányítás, monitoring, felügyelet és értékelés céljából;
- az értékelési módszerek javítása és információcsere az e területen alkalmazott gyakorlatokról.

Mivel az „alapok támogatásainak kedvezményezettjei” feltehetően társadalmilag kirekesztett emberek, a szakértői segítségnyújtás igen lényeges kérdés. A 2007-13-as programidőszakban a tagállamok az egyes operatív programok 4%-át költhetik szakértői segítségnyújtásra a konvergencia és a versenyképesség célterületeit ; és 6%-át az együttműködés célterületét illetően.

A Közösségi Stratégiai Irányelvek tervezete kiemeli az alapok megfelelő kezelésének fontosságát. A tervezet hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell a megfelelő hatékonyságot és átláthatóságot. Különösen az olyan területek esetében kell végiggondolni a kapacitás kiépítéséhez szükséges programokat, mint a „társadalmi audit” eljárásai, a nyitott kormányzás alapelvei, valamint az alapvető szolgáltatások és a társadalmi-gazdasági szereplők támogatása (4.3.4). A rendeletek és irányelvek megfogalmazzák, hogy szükség van az alapok támogatásainak oly módon történő felhasználására, hogy az biztosítsa a szociálpolitika megfelelő kezelését és erősítse a civil szervezetek szerepét e tekintetben.

7.2

A TÁRSADALMI ÖSSZETARTOZÁSSAL FOGLALKOZÓ CIVIL SZERVEZETEK ÉS A SZAKÉRTŐI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

A civil szervezetek nem kapnak szakértői segítségnyújtást Belgiumban. Az ESZA egység a fő kedvezményezett. Ugyanez a helyzet Észtországban is.

A Cseh Köztársaságban szakértői segítségnyújtást csak az állami hatóságok kaphatnak, a civil szervezetek nem. A szakértői segítségnyújtásból finanszírozzák a különböző reklámanyagokat (bögrék, táskák, ajándéktárgyak), a közvélemény tájékoztatását, a külső ügynökségek által szerződés alapján végzett reklámtevékenységet és bizonyos továbbképzéseket. Dániában csak a közhatóságok részesülhetnek szakértői segítségnyújtásban, a civil szervezetek nem. Ugyanez a helyzet Németországban. „Nincs hely a számunkra.”

Spanyolországban a Strukturális Alapok ért felelős adminisztratív egység szolgál szakértői segítségnyújtással a diszkrimináció elleni küzdelemmel foglalkozó operatív programban közreműködő civil szervezeteknek, és ez eddig nagyon sikeresnek bizonyult. Támogatások állnak a civil szervezetek rendelkezésére, hogy azok jobban hozzá tudjanak férni az autonóm regionális kormányok által működtetett regionális programokhoz, illetve a foglalkoztatáshoz kapcsolódó operatív programokhoz.

Olaszországban szakértői segítségnyújtásban az ISFOL Intézet részesül (Intézet a Dolgozók Szakképzésének Fejlesztéséért ISFOL - *Instituto per lo sviluppo della formazione professionale dei laboratori*). Időről időre azonban egyéb más szakmai testületek is nyújtanak szakmai segítséget könyvelés, adminisztráció és jelentések írása formájában, mely tevékenységek nagyban segítik a civil szervezetek munkáját. A szakértői segítségnyújtás Portugáliában minden kedvezményezett szervezet előtt nyitva áll, beleértve a civil szervezeteket is. Máltán hasonló a helyzet: a szakértői segítségnyújtás igénybe vételére az irányító hatóság, a közvetítő szervezetek és a civil szervezetek is egyaránt jogosultak.

Az Egyesült Királyságban a civil szervezetek magas szintű szakértői segítségnyújtásban részesülnek a képzés és az információs tevékenységek területén. A szakértői segítségnyújtáshoz rendelt költségvetésből jelentős összegeket kapnak a civil szervezetek annak érdekében, hogy regionális továbbképző hálózatuk segítségével adjanak tájékoztatást a Strukturális Alapokról.

A szakértői segítségnyújtás problémájának megoldása Lengyelországban

Lengyelországban az összes szakértői segítségnyújtást a kormány és a minisztériumok használták fel. Néhány lengyel magánbefektető azonban úgy döntött, hogy megkeresi a módját annak, miként lehetne valamilyen más úton szakértői segítségnyújtással szolgálni a lengyel civil szervezetek számára, például úgy, hogy létrehoznak egy civil irodát Brüsszelben, vagy továbbképzéseket szerveznek. A Stefan Batory Alapítvány támogatást nyújtott ahhoz, hogy a környezetvédelem és a mezőgazdaság ágazati szakemberei részvételével Lengyelország mind a 16 vajdaságában konferenciát rendezzenek a Strukturális Alapokról, ezt követően pedig vajdaságonként két-két embert kijelöljenek, és szakértőnek tovább képezzenek. E szakértők ezután tanácsadóként segítették a civil szervezetek munkáját és tartották a kapcsolatot a regionális közhatóságok és a szervezetek között. A projekteket illetően információkkal és tanáccsal, és a brüsszeli lengyel civil irodán keresztül pedig a legfrissebb hírekkel szolgálnak.

7.3

ÖSSZEGZÉS: A CIVIL SZERVEZETEK ÉS A SZAKÉRTŐI SEGÍTSÉGNYÚJTÁS

A rendelkezésre álló szakértői segítségnyújtás csekély mértékű felhasználása csalódottságra ad okot. Úgy tűnik, mindössze egyetlen ország, az Egyesült Királyság van tisztában a szakértői segítségnyújtás értékével és használja ki azt a lehető legjobban. Sok országban a szakértői segítségnyújtás elvileg a civil szervezetek rendelkezésére áll (pl.: Málta és Portugália), de nincs bizonyíték arra, hogy azt fel is használják. A legtöbb országban a kormányzat egyértelművé teszi, hogy bármit mond is az Európai Unió rendelete, a civil szervezetek nem részesülnek szakértői segítségnyújtásban.

Az igencsak elszomorító kép ellenére a helyzet idővel változhat. A Strukturális Alapok irányításának egyéb más területein – tájékoztatás, partnerség és monitoring - a szociális célú civil szervezetek már haladást értek el, ez végül ide is el fog érni. A jó gyakorlat lengyelországi példája megmutatja, hogy miként lehet túljárni a nehézkes kormányzat eszén, és egyben követendő példát is állít. A Bizottság kiemeli a „jó kormányzás” fontosságát, ez pedig tovább erősítheti érveiket.

7.4

ELLENŐRZŐ LISTA

- ✓ Tudja-e ön, hogy *ki* dönt a szakértői segítségnyújtásról az ön országában?
- ✓ Tudja-e, hogy a szakértői segítségnyújtást hol és mire költötték el mostanáig?
- ✓ Ha a kormány a szakértői segítségnyújtásra rendelkezésre álló teljes összeget a kormányzati ügynökségekre költötte el, elszámoltatja-e valaki arról, hogy miért használta azt fel ilyen szűk körben?
- ✓ Pályázott-e szakértői segítségnyújtásra annak érdekében, hogy támogassa a társadalmi kirekesztéssel foglalkozó civil szervezetek részvételét a Strukturális Alapok programjaiban? Tudja-e az ön kormánya, hogy milyen hasznos lehet a szakértői segítségnyújtás a társadalmi összetartozással foglalkozó civil szervezetek részvételének elősegítését illetően, mint ahogy azt az angol példa mutatja? Hallott-e az ön kormánya az angliai tapasztalatok sikeréről? Tudja-e az ön kormánya, hogy az új rendelet szélesíti a kedvezményezettek körét?
- ✓ Ha azonban még nem pályázott, gondolkodott-e már arról, hogy miként kezdene párbeszédet a kormányzattal a szakértői segítségnyújtást illetően? A társadalmi összetartozással kapcsolatos milyen tevékenységek esetében lehetne hasznos a szakértői segítségnyújtás?
- ✓ Ha a kormánya elutasítja a kérésüket, van-e stratégiájuk arra, hogy meggyőzzék, gondolja újra végig a döntését?

Néhány tipp a strukturális alapok befolyásolására

- ✓ Szerezze meg és olvassa el az információkat, legyen tisztába azzal, hogy mely alapvető dokumentumokra van szüksége (pl. Rendelet, Irányelvek, Nemzeti Stratégiai Referenciakeret, Operatív Programok)!
- ✓ Az országos, az európai, és egyéb más Internetes oldalak segítségével legyen mindig naprakész!
- ✓ Ismerje meg, lépjen kapcsolatba vele és találkozzon a Minisztériumok és az Európai Bizottság legfontosabb tisztviselőivel (desk officer)!
- ✓ Az, hogy a társadalmi összetartozás a strukturális alapok felhasználásának egyik prioritása legyen, politikai kérdés, melyet a civil szervezeteknek a saját kormányukkal, a saját országukat illetően kell megoldaniuk.
- ✓ A javaslatokat, dokumentumokat és jelentéseket mindig próbálja meg a lehető leghamarabb befolyásolni!



Az Európai Szegénységellenes Hálózat az Európai Unió tag- és jelöltállamaiban működő, a szegénység és társadalmi kirekesztés ellen küzdő civil szervezetek és csoportok független szövetsége. A Hálózat tagjainak célja, hogy a szegénységben és társadalmi kirekesztésben élő embereket és közösségeket képessé tegye jogaik gyakorlására; valamint arra, hogy leküzdjék elszigeteltségüket és harcoljanak a társadalmi kirekesztés ellen.

Ez a kézikönyv arról szól, hogy a civil szervezetek miként képesek úgy befolyásolni a Strukturális Alapok felhasználását, hogy a rendelkezésre álló források valóban hatékonyan tudják csökkenteni és megszüntetni a szegénységet és a társadalmi kirekesztést Európában. Ez a kézikönyv nem politikai dokumentum, és nem is egy útmutató ahhoz, hogy a civil szervezetek minél ügyesebben tudjanak pályázni. Mindezek helyett, e könyv inkább arról szól, hogy a Strukturális Alapokat hogyan tervezik, építik fel, hozzák nyilvánosságra, a támogatásokat miként bocsátják a kedvezményezettek rendelkezésére, a programokat pedig hogyan ellenőrzik és értékelik – azaz, hogy miként *irányítják* a Strukturális Alapokat, és hogy a civil szervezetek miként vehetnek részt e folyamatban.