



Zugor Zsuzsanna:

Az civil szektor részvétele az Európai Unió közösségi kezdeményezéseiben

1. Az Európai Bizottság és a civil társadalom pénzügyi kapcsolata

Az Európai Unió területén teljesen általános, hogy egy tipikus európai civil szervezet a bevételének hozzávetőlegesen felét állami támogatásból biztosítja. Bár a civil szférának juttatott állami támogatás mértéke eltérő lehet az egyes tagországokban, a civil szervezetek bevételének az a hányada, amely közforrásokból származik, többé-kevésbé állandó az egész Unióban. Ezért a non-profit szervezetek és a közösségi alapok közötti pénzügyi kapcsolat is létfontosságú.

Bár a közpénzek nagy része a nemzeti kormányoktól, regionális és helyi hatóságoktól valamint a nemzeti, regionális és helyi szinten működő fél-kormányzati szervektől (minisztériumi háttérintézmények, állami közalapítványok) érkezik a civil szférába, az évek során a Bizottság is fontos pénzügyi forrássá vált a non-profit szféra számára. Noha az erre fordított összegek nem túl jelentősek a szektor működési szükségleteihez képest, a teljes EU költségvetéshez képest pedig főleg nem, de mégis fontosak, és fontosságuk túlmutat az aktuálisan bevont forrásokon.

Az elmúlt néhány évben azonban egyre több jel mutatott arra, hogy a Bizottság és a non-profit szféra közötti kapcsolat a jövőben nem lesz olyan szoros, mint eddig, és a szektor számára elérhető források, főleg a kisebb szervezeteknek nyújtott támogatások drasztikusan csökkenni fognak. Ez, a Phare támogatások megszűnésével és a külföldi támogatók visszavonulásával párhuzamosan több országban is veszélyeztetné a szektor fenntarthatóságát, különösen igaznak tűnik ez Magyarországon, ahol a középerős NGO-k bevételeinek döntő többsége ilyen EU finanszírozású makro projektből származik.

A 2002-ben meghozott Európai Tanács rendeletek, amelyek az Uniós költségvetésre vonatkozóan új pénzügyi szabályokat vezettek be, egyenesen kizárták a támogatásra jogosultak köréből azokat a szervezeteket, amelyek nem rendelkeztek a szükséges adminisztratív háttérrel, szervezettel, kidolgozott szabályzatokkal (administrative sophistication) vagy anyagi erőforrásokkal, a jogosult szervezetek pedig a jelentkezéssel járó költségek, erőfeszítés és az elért eredmény közötti

aránytalanság miatt hajlottak a távolmaradásra. Ezek a lépések oda vezettek, hogy az európai civil szféra általában elvesztette a bizalmát a Bizottságban, a magyarországi civil szektort pedig teljesen felkészületlenül érte a brüsszeli adminisztrációs kényszer, és a szervezetek túlnyomó többségét már a pályázat maga elriasztja.

Bár az új, szigorúbb rendeleteket, amelyekre szükség volt a csalások, visszaélések számának csökkentése érdekében, és amelyek átláthatóbbá tették a közösségi kezdeményezésekhez kapcsolódó pályázati rendszert, a civil szervezetek is üdvözölték, ugyanakkor ezek a szigorítások olyan leküzdhetetlen akadályokat gördítettek a non-profit szféra szereplői elé, amelyek előzetes konzultációval talán elkerülhetőek lettek volna.

A probléma az, hogy a rendeletek csak kevésbé, vagy egyáltalán nem veszik figyelembe kisebb civil szervezetek speciális jellemzőit, a lehetőségeiket és anyagi erőforrásaikat. Sok civil szervezetnek nincsen ideje vagy megfelelő anyagi erőforrása, amelyet a komoly adminisztrációra, vagy a rendeletek által előírt pályázati menedzsmentre fordíthatna, vagy megfelelő anyagi háttere, amely a gyakran ismétlődő auditokhoz, illetve a banki garanciához szükséges. Azok a magyar civil szervezetek, amelyek rendelkeznek a szükséges erőforrásokkal, és sikeresen szerepelnek a közösségi kezdeményezésekhez vagy közösségi programokhoz kapcsolódó pályázati eljárásban, könnyen abba a helyzetbe kerülhetnek, hogy az anyagi erőforrásaik ésszerűtlenül nagy hányadát kell arra fordítaniuk, hogy eleget tegyenek a Bizottság követeléseinek.

A helyi közösségi kezdeményezések alakításánál tervezésénél különösen fontos az előzetes konzultáció, ahol ezeket a problémákat előre látni lehet a kistérségen belül, és a konzorciális és partnerségi szabályzatokat úgy lehet alakítani, hogy megfeleljenek a civil szervezeteknek is, de tiszteletben tartsák az olyan nagyon fontos elveket, mit az átláthatóság és az elszámoltathatóság.

Különösen a kisebb civil szervezeteknek kell tisztában lenniük a hátrányokkal a közösségi kezdeményezések kapcsán:

1. a pénzügyi követelmények túl magasak;
2. a jelentkezési eljárás túl bonyolult;
3. a túl merev hozzáállás kiölheti a kreativitást.

A civil társadalom természete az, hogy alulról folyamatosan megújítja önmagát, és ez létfontosságú az egészséges működéshez is. Ezért nem csak a már létező civil szervezetek fennmaradását biztosító támogatásokra van szükség, hanem kisebb összegű támogatások biztosítására is, főleg helyi, kistérségi szinten, új szervezetek létrejöttéhez. Súlyos probléma, hogy az állami források nem nyújtanak ilyen kisösszegű támogatásokat, Magyarországon egyedül a Nemzeti Civil Alapprogram működési célú támogatása jöhet érdemben szóba e tekintetében.

Magyarországon ezek a támogatások főleg a szektor infrastruktúrájára, kiépítésére és ezen belül is főleg a nagyvárosokra koncentrálnak. Ezzel szemben a kis, helyi kezdeményezésű civil szervezeteknek gyakran nem ilyen típusú forrásokra van szükségük, hanem egyszerűen csak egy kis összegre, hogy a projektjeiket megvalósíthassák.

Természetesen nem lehet az EU Bizottság és a különösen nem a közösségi kezdeményezések feladata, hogy ilyen mikrotámogatási-rendszert működtessen, viszont a jövőben várható, hogy legmagasabb szintről kezdeményezik az európai szinten működő kiemelt alapítványok és alapítványi konzorciumok támogatói szerepének megvitatását. Ilyen keretek korlátozottan léteznek, például induló (strat-up) támogatások biztosítására lehet fordítani kisebb projekteknél, amelyek az EU programoknál egyébként elfogadhatatlanul nagy kockázattal járó új elgondolásokon alapulnak; vagy nemzetközi kapcsolatokat lehet támogatni belőlük, melyeknek célja a kölcsönös tanulás vagy új partnerségek kialakítása; esetleg egyének útiköltségét támogatása, lehetővé téve a részvételüket fontos workshopokon. A nagyobb szervezetek esetében az EU pályázati rendszerének megismerését, partnerségek kialakítását célzó képzéseket támogatják a jövőben e dimenzióban.

2. A civil társadalom, mint a Strukturális Alapok¹ partnere

Az EU Bizottság a 2007-2013-as időszakra vonatkozó Stratégiai Irányvonalakban és az általános rendeletekben a civil szférát és a non-profit szervezeteket először említi partnerként. Bár a partnerség elvét következetesebben és erőteljesebben kellene hangsúlyozni a különböző alapoknál, ez mindenképpen előrelépésnek számít. Az Európai Állampolgári Akció Szolgálat (ECAS) 2004-ben a COOPERATE angol mozaikszóban – amely együttműködést is jelent - összegezte a következtetéseit és fogalmazta meg az ajánlásait a civil szervezetek jövőjére vonatkozóan:

- támogatni kell, hogy a civil társadalom, mint az EU kohéziós politikájának² partnere szerepeljen

¹ Strukturális alapok (Structural Funds): az Európai Szociális Alapot, az Európai Orientációs és Garancia Alap Orientációs Szekcióját, az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, valamint a Halászati Tanácsadó Pénzügyi Eszközt összefoglalóan az EU strukturális alapjainak nevezik. A négy strukturális alap feladata az Unión belüli fejlettségbeli különbségek mérséklése, az eltérő fejlettségi szintű államok és régiók gazdasági és szociális kohéziójának megteremtése. Ezen belül a strukturális alapok fő célja az volt a fejlődésben elmaradott azon területek felzárkóztatása, amelyek egy főre jutó GDP-je nem érte el az Unió átlagának 75%-át. Emellett a szerkezetátalakítással, valamint a súlyosabb munkanélküliséggel küzdő területek élveztek korábban jelentősebb támogatást. A Kohéziós Alapot nem sorolják ide.

- a harmadik szektor szervezetei terjesszék elő közös igényeiket a nemzeti stratégiával kapcsolatban
- átfogó, európai szintű szektorok közötti koalíció szervezése, és a konzultáció kiterjesztése a civil társadalomra is
- a helyi közigazgatás és a harmadik szektor közötti partnerség a hozzáadott kohézió kulcsa
- az Európai Bizottság rendelje el, hogy a tagállamok tegyenek közzé konzultációs tervet
- a strukturális alapokkal kapcsolatos rendeletek biztosítsanak nagyobb egyensúlyt a szociális, a gazdaság- és környezetpolitikák között
- biztosítani kell a helyi közösségek, a kis- és középméretű civil szervezetek hozzáférését az EU kohéziós programjához
- technikai segédlet és globális támogatások a harmadik szektor szervezeteinek
- az EU kohéziós politikájáról szóló párbeszédet európai szintre kell emelni, és be kell vonni az állampolgárokat is

3. Mivel tud a civil társadalom hozzájárulni az EU kohéziós politikájához?

Az Unió komplex és decentralizált döntés-hozatali folyamatai rendkívül megnehezítik annak a megállapítását, hogy a civil szférát mennyire vonták be eddig az EU kohéziós politikájába³. Csak a közép- és kelet-európai országokban készültek erre vonatkozóan átfogó tanulmányok. Az ECAS és más hazai jelentések különös figyelmet fordítanak az új tagországok civil szférájának helyzetére (így Magyarországra is), mert féltő, hogy a non-profit szféra fejlődését is támogató Előcsatlakozási Alap és a támogatási keretek megszűnése, és a külföldi támogatások megvonása a gyorsan fejlődő, de még viszonylag törékeny szektor fenntarthatóságát veszélyezteti.

- néhány kivétellel az általános végeredmény a civil szférára nézve nem kielégítő
- a civil szervezetek eddig túl kevés esetben voltak kedvezményezettként megnevezve, azokban a programokban nevezték meg őket gyakran, amelyekben a tényleges lehetőségük arra, hogy elnyerjék a támogatást, csak korlátozott (például kifejezetten a magánvállalkozások számára tervezett lépések)

² A kohéziós politika célja a Közösség gazdasági és szociális összetartásának erősítése a Közösség egészének harmonikus fejlődése és különösen a különböző régiók közötti különbségek mérséklése, a kevésbé előnyös helyzetű régiók elmaradottságának leküzdése érdekében. Ezt a célt szolgálja a Közösség Kohéziós Alapja (Cohesion Fund).

³ Kohéziós Alap; Cohesion Fund - a Maastrichti Szerződés által létrehozott támogatási alap. Célja a környezetvédelmi és a transzeurópai hálózatok kiépítését segítő beruházások támogatása. Csak azok a tagországok (Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország) részesülhetnek a támogatásban, melyeknek vásárlóerő paritáson számított GNP-je nem érte el az EU átlag 90%-át. A 2000 és 2006 közötti időtartamra 18 Mrd euróban határozták meg a forrásai nagyságát

- a civil szervezetek kilátása arra, hogy jelentős részesedéshez jussanak a strukturális alapokból 2004-2006-ban csekély volt, számos országban, így Magyarországon is gyakran irreális követelményeket támasztottak a társ-finanszírozásra vonatkozóan. Ezzel együtt pedig kevés arra irányuló erőfeszítés történt, hogy megkönnyítse a szervezetek támogatásokhoz való hozzáférését.

Az első és legfontosabb az, hogy a közösségi kezdeményezést meghatározó közpolitikák kidolgozói és a helyi közösségi kezdeményezéseket tervező térségi szereplők sokkal inkább tisztában legyenek a civil szféra képességeivel, lehetőségeivel a strukturális alapokkal való együttműködésre. Probléma, hogy a helyi politikusoknak és hivatalnokoknak általában nehézségeik vannak egy ilyen széles és kiterjedt szektor definiálásával. A „civil társadalom” megnevezés azért a legmegfelelőbb, mert miközben nem-kormányzati szervezeteket tartalmazza, túl is mutat azokon, és az érdekek egy jóval szélesebb körét öleli fel, tudja megjeleníteni. A civil szervezetek közössége többféleképpen is hozzájárulhat az EU kohéziós politikájához és a közösségi kezdeményezések sikeréhez:

3.1 Összekötő kapocs az állampolgárokkal

Az Unió kohéziós politikájának paradoxona, hogy miközben kézzel foghatóan kapcsolódik az állampolgárok mindennapi életéhez helyi szinten, kevesebb kapcsolata van a civil társadalommal, mint más EU politikáknak, amelyek pedig inkább tűnnek nemzetek felettinek és az emberektől távolinak, mint például a kereskedelem.

3.2 A munkahelyteremtés célzott programjai

A civil szervezeteknek komoly tapasztalatuk van a munkanélküliség elleni küzdelemben, és már eddig is sokat dolgoztak a strukturális alapokkal a munkanélküliség leküzdésében (lásd magyarországi Eqaul programiroda jelentései), különösen azok között, akik a leginkább rászorulnak a segítségekre, vagy olyan nehézségekkel küzdenek, amelyek speciális vagy egyéni közelítést, intenzív támogatást kívánnak. Ezzel együtt a hazai civil szektor szervezeteinek széles köre kapcsolódhat be a strukturális alapok működésébe a következő területeken:

- kultúra, sport, szabadidős tevékenységek – jó lehetőség a határokon átnyúló együttműködésre
- környezetvédelem és a vidék védelme, a korábbi szennyezett ipari telephelyek rendbe tétele – mint a civil szervezetek felelőssége
- egészségügy, egészségügyi kutatások, speciális szolgáltatások, egészségfejlesztés és a betegek érdekeinek védelme

- szociális szolgáltatások a társadalmi kirekesztettség, a szegénység és a diszkrimináció leküzdésére, tanácsadás, támogatások nyújtása, képzések szervezése, hátrányos helyzetű csoportoknak, például pályakezdő munkanélkülieknek, régóta munka nélkül lévőknek vagy droghasználóknak nyújtott szolgáltatások

Az EU kohéziós politikája csak kismértékben él azokkal a lehetőségekkel, amelyet a civil szervezetek bevonása jelenthetne. Mivel a civil szervezetek olyan társadalmi igényekre reagálnak, amelyek felett az állam gyakran szemet huny, vagy amelyeket nem megfelelő súllyal vesz figyelembe, nem csoda, hogy a szektor méretét és a társadalom szerkezetében és a gazdaságban betöltött szerepének fontosságát gyakran alulbecsülik. Bár a civil szektorra vonatkozó nemzeti és nemzetközi kutatások is hajlamosak erre, a John Hopkins Egyetem kutatása kimutatta, hogy gyakorlatilag a világ összes országában ezek a szervezetek adják a társadalom és gazdaság fő erejét. Több országban a harmadik szektor körülbelül hétszer annyi embert alkalmaz, mint a nagy magánvállalatok, és más, hagyományos gazdasági szektorokhoz képest ez a szektor jár élen az új munkahelyek teremtésében, sőt még gazdasági recesszió alatt is képes növekedni. Magyarországon a szektor helyzete azért más.

3.3 Európai partnerségi hálózatok építése

Az EU belső határain átnyúló, vagy az Unióval szomszédos országokra kiterjedő hálózatépítés és hálózati munka a kohéziós politika egyre fontosabb része, amit az is jelez, hogy az Interreg közösségi kezdeményezésből fő támogatási prioritássá vált. Az ECAS és az Interreg koordináló szervezetek, nemzeti irányító hatóságok tapasztalatai szerint azonban sok esetben nem könnyű megtalálni a megfelelő nemzetközi partnereket, mert az egyes országok eltérően fordíthatják le a társadalmi igényeket szolgáltatásokra, vagy amit az egyik országban civil szervezet végez, azt a másikban minisztérium, kormányzati szerv vagy helyi hatóság. Ugyanez részben lefordítható a térségi együttműködés szintjére, különösen a regionális network fejlesztése vonatkozásában.

Egy regionális vagy interregionális hálózat kialakítása, vagy közösségi kezdeményezésre létrejövő helyi társulás felállítása előtt azonban mindenképpen érdemes feltérképezni a meglévő partnerségeket, és párbeszédet indítani, hogy a művileg kialakított hálózatok és a valós alap nélkül, csak a pályázati forrásokhoz való hozzáférés céljából felállított konzorciumok kockázata elkerülhető legyen.

Ha sikerül legyőzni ezeket a nehézségeket, jelentős előnyei lehetnek a kohéziós politika és a helyi civil szervezetek nemzetközi projekteken való együttműködésének:

- A civil szervezetek gyakran előbbre járhatnak a regionális és nemzeti hatóságoknál a határokon átnyúló kapcsolatok felkutatásában, hiszen őket nem korlátozzák az adminisztratív és törvényi megszorítások.
- Más esetekben a megközelítés inkább felülről lefelé irányuló lehet, hiszen számos civil szervezet tagja valamilyen európai egyesülésnek, amely értesítheti tagjait a strukturális alapokkal való együttműködés lehetőségéről. Az európai szervezeteknek képviseleti és pártfogói funkciójuk is van az EU intézményei felé, azért, hogy segítséget és tanácsot adjanak.
- Közvetlenebb útnak bizonyultak a közösségi kezdeményezésű programok (Equal, Leader, Urban). Ezek a programok egy részről lehetővé tették a civil szervezetek számára, hogy konzorciumok tagjai legyenek saját országukban, és kapcsolatokat építsenek ki az EU más országainak civil társadalmával. A 2007-2013 közötti időszakban azonban a közösségi kezdeményezések az Interreg program kivételével megszűnnek, illetve átalakulnak.

4. Hogyan vonható be a civil társadalom, mint partner?

Az Európai Bizottság a civil szervezetek nagyobb mértékű bevonását tervezi a 2007-2013-as időszakban, ez reflektál arra is, hogy az Európai Alkotmány 47. cikkelye a „részvételi demokrácia elv”-nek megvalósítását tűzi ki célul:

- (1) Az Unió működése a képviseleti demokrácián alapul.
- (2) Az Unió szintjén a polgárok közvetlen képvisellete az Európai Parlamentben valósul meg. A tagállamok képviseletét az Európai Tanácsban az állam-, illetve kormányfőjük, a Tanácsban pedig a kormányuk látja el, amelyek maguk vagy nemzeti parlamentjüknek, vagy a polgáraiknak tartoznak demokratikus felelősséggel.
- (3) Minden polgárnak joga van ahhoz, hogy részt vegyen az Unió demokratikus életében. A döntéseket a lehető legnyilvánosabban és a polgárokhoz a lehető legközelebb eső szinten kell meghozni.
- (4) Az európai szintű politikai pártok hozzájárulnak az európai politikai tudatosság kialakításához és az uniós polgárok akaratának kinyilvánításához.

A nagy kérdés, hogy hogyan lehetne ezeket a célokat átültetni a gyakorlatba és integrálni a közösségi kezdeményezésekbe, illetve a későbbi közösségi projektekbe? A strukturális források esetében többszintű megközelítés szükséges. Kérdés, miként lehet biztosítani, hogy a civil társadalom bevonása a helyi/regionális, nemzeti és európai szinten is megtörténjen, valamint, hogy a civil szervezeteknek

meglegyenek a szükséges képességeik az együtt dolgozáshoz? Ahhoz, hogy ez az együttműködés túljusson a konzultáció általános formuláin és a papír alapú konzorciumokon, őszinte partnerséget kell kialakítani. Ebben a vonatkozásban a partnerség egymástól lényegesen különböző testületek partnerként való bevonását jelenti, együttműködését egy bizonyos cél elérése érdekében.

2004 őszén a civil szervezetek részvételével megtartott bolognai konferencián, azt a kérdést is megvitatták a résztvevők, hogy miként kell a civil szervezeteknek megszervezniük magukat ahhoz, hogy partnerek lehessenek, és világossá vált, hogy a szektor két funkciójának, a szolgáltatásnyújtásnak és az érdekképviselőnek közelednie kell egymáshoz, de az eltérő szinteken eltérő módon.

Legalsó szinten a közösségi csoportok, civil szervezetek és a helyi hatóságok partnerségre való képességét kell fejleszteni. A civil társadalom képviselőinek és a helyi önkormányzatoknak a bevonásával az együttműködést támogató programok segítenek a megfelelő irányba haladni. A helyi partnerségek terjedését azonban a non-profit szervezetek nemzeti szintű összefogásának, az igényeik közös megfogalmazásának kell támogatnia, míg az érdekartikulációs és érdekképviselői munka és a szövetségek kialakítása európai szinten is fontos.

4.1 A partnerség elve a rendeletben

A 2004-es tanácsi rendelettervezetben (COM(2004)492 final) újabb előrelépés történt azzal, hogy a civil szervezeteket először említik hangsúlyosan, és a tagállamok felelősségi körébe utalják, hogy „partnerség”-et alakítsanak ki „bármely megfelelő, a civil társadalmat, a környezetvédelmi partnereket, nem-kormányzati szervezeteket képviselő testület és olyan testületek bevonásával, amelyek a nők és férfiak közötti esélyegyenlőséget segítik elő”. Bár a meghatározás nem tökéletes és nem is teljes körű, de az üzenet mindenképpen pozitív. Ez különösen ott igaz, ahol a tervezet szövege világossá teszi, hogy ez nem csak egy cél vagy elv. Amikor a tagállamok felvázolják a nemzeti stratégiai hivatkozási kereteket, nemzeti fejlesztési terveket, ezt a partnerekkel szoros együttműködésben kell tenniük, és ez vonatkozik a működési programokra és az ellenőrzési bizottságokban való részvételre is. Tehát, a partnerség beépül a döntés-hozatalba, és minden szintet lefed.

Ez lehetővé teszi, hogy a civil szervezetek nemzeti és regionális szinten is találkozzanak és előterjessék elvárásaikat a nemzeti fejlesztési tervekkel és az abból fakadó operatív program tervezetekkel kapcsolatban, egy részről a prioritásokra vonatkozóan, más részről a technikai támogatásra és a kapacitásfejlesztésre vonatkozóan. Mindez hozzásegíti őket, hogy egyenlőbb mértékben lehessenek partnerek.

A többszintű kormányzás fogalma is sokkal fontosabb a civil társadalomnak, amely nem rendelkezik olyan forrásokkal és intézményi támogatásokkal, amelyek segítségével a kormányzati vagy helyi

önkormányzati hivatalnokok dolgoznak. E téren komoly akadályai vannak a helyi és az európai szint összekapcsolásának, amely nélkül azonban az olyan elvek, mint a „részvételi demokrácia”, csupán elvek maradnak. Ezekre tekintettel az ECAS a következő javaslatokat tette a partnerség struktúrájának fejlesztése érdekében, amelyeket a Bizottság figyelembe vett a 2007-2013-as időszakra vonatkozóan:

- A strukturális alapokkal kapcsolatos bizottsági konzultációt nemcsak a szociális partnerekre, hanem a regionális és helyi hatóságokra és a kistérségi és helyi civil társadalomra is ki célszerű kiterjeszteni. Egy ilyen korlátozás azonban nem felel meg a konzultáció minimum standardjainak, és nem esik egybe a Bizottság azon törekvéseivel sem, hogy bevonja a régiókat a munkájába. Ehhez előbb a helyi civil szervezeteknek bizonyítania kell, hogy a partnerség és a konzultációs munka működik kistérségi szinten, különösen a közösségi kezdeményezések megvalósítása során, ahhoz hogy magasabb szinten is elérhesse a bevezetést.
- A rendeletek jelenleg túlságosan is megkülönböztetik, differenciáltan kezelik az egyes alapok munkájába és közösségi programokba partnerként bevonható különböző típusú szervezeteket. Az alapok azonban éppen napjainkban és különösen a 2007-2013 közötti időszakban olyan jelentős változásokon mennek keresztül, hogy nehéz előre megmondani, mely civil szervezetek érintettek, melyek nem, egy-egy alapnál, egy-egy közösségi programtípusnál.
- A Bizottságnak ezen túlmenően fel kellene vállalnia azt a szerepet, hogy ösztönzi a civil szervezetek bevonását új partnerként. A szubszidiaritás elvének értelmében a tagállamok, illetve azon belül is a szűkebb területi egységek (elsősorban a régió) vannak leginkább abban a helyzetben, hogy meg tudják állapítani, mely szervezeteket lehet bevonni, és hogyan lehet kialakítani és minden szakaszban érvényesíteni a partnerséget. A rendeletek megfelelő végrehajtásának biztosítása azonban a Bizottság felelőssége maradt.
- Az sem mellékes, hogy ma már bizottsági rendeletek írják elő, hogy a tagállamoknak konzultációs tervet kell készíteniük, és jelentést kell közzétenniük arról, hogy a partnerség elve hogyan érvényesült, és a terv mennyiben teljesült.

Bár az általános rendelkezésekben a partnerség, a stratégia és a program végrehajtás közötti kapcsolat, valamint a döntés-hozatali folyamat különböző szakaszai megjelennek, arra vonatkozóan a jövőben szükség lenne határozottabb irányvonalakra, hogy hogyan lehet konkrét partnerséget kialakítani. Magyarországon a kormányok már a korai szakaszokban is konzultáltak a civil szervezetekkel, de a folyamat egyenetlen volt és kiszámíthatatlan, a különböző minisztériumok és hatóságok eltérő intenzitással és komolysággal végezték e feladatukat. A civil szervezeteknek tett

ígéretnek általában nincs nyoma a programok dokumentációjában, és a konzultációkon a civil szervezetek számára – különösen régiós szinten - nem derül ki egyértelműen, hogy hol állnak, és hogy egyes döntések miért születtek.

A konzultáció egy helyi közösségi kezdeményezés kapcsán is kiemelt fontosságú, hiszen csak ezáltal lehet biztosítani a valós szükségletekre adekvátan reagáló közösségi kezdeményezést és a program átláthatóságát. Jelenleg nincsenek minimum standardok meghatározva erre vonatkozóan, de már körvonalazódik egyfajta „best practice”. Ennek megfelelően:

- a kedvezményezettekkel, célcsoportokkal, nem-kormányzati szervezetekkel és a civil társadalom csoportjaival folytatott konzultációra vonatkozóan célszerű helyi, térségi szabályokat alkotni;
- a konzultációs tervezet, amely a legjobb gyakorlatot veszi át, és tartalmazza az ütemtervre, az értesítő rendszerre, a kritériumokra, a konzultáció összetett formáira és a dokumentumok elérhetővé tételére vonatkozó részleteket;
- vizsgálni kell a civil szervezetek részvételének struktúráját helyben, úgy, mint munkacsoportok, vezetői csoportok, ellenőrző bizottságok, kiválasztó bizottságok;
- ajánlások arra vonatkozóan, hogy hogyan támogathatják a helyi önkormányzatok a civil társadalmi közösség részvételét;
- ki kellene dolgozni a helyi utólagos jelentés és értékelési eljárások rendszereit.

5. Kapacitásfejlesztés

Általános az egyetértés abban, hogy még az Unióban minden területen alkalmazott magasabb és koherensebb standardok mellett sem történhet meg a civil társadalom bevonása kapacitásfejlesztés nélkül. Különösen igaz ez azokban az államokban, ahol a poszt-szocialista átalakulás után a civil szektornak megkésett fejlődési pályával kellett szembenézni. Ideális esetben az uniós egyszerűsítésnek és reformoknak lehetővé kellene tenniük, hogy a civil szervezetek úgy dolgozhassanak együtt a strukturális alapokkal, úgy vehessenek részt közösségi kezdeményezésekben és programokban, hogy új pénzügyi és egyéb menedzsment szakértelmet kellene elsajátítaniuk és alkalmazniuk a működésük során. A kérdés, hogy ezek a reformok tényleg megvalósulnak-e.

A közösségi programokban való civil részvételben a legfontosabb kiindulópont a civil szervezetek számára, hogy megfogalmazzák elvárásaikat világosan megkülönböztetve képviseleti szerepüket (pl. milyen képességeket és forrásokat igényelnek a projekt monitoring bizottságokban) és szolgáltatásnyújtó szerepüket (a civil szervezetek lehetnek ügyes játékosok, amikor programokról van

szó, de nehézségeik lehetnek, az alapokkal való együttműködés formai követelményeinek teljesítésekor). Három fő út vezet a civil társadalom szervezeteinek kapacitásfejlesztéséhez

5.1 Kapacitásfejlesztés a harmadik szektor által

Megfigyelhető tendencia, hogy az új tagállamokban, azok az alapítványok, amelyek a régióban aktívan részt vettek a civil társadalom felépítésében, most a strukturális alapok felé fordulnak. Ez különösen jellemző Magyarországra is, a nagy támogatók azt vizsgálják, milyen mértékben tudnák képzésekkel, társfinanszírozással és garancia-vállalással segíteni a civil szervezetek hozzáférését az alapokhoz. Kisebb civil szervezeteknek, térségi NGO-knak érdekegyesülésekben vagy ernyőszervezeteken keresztül kell összefogniuk és átgondolniuk, hogy hogyan tudnak a strukturális alapokkal való együttműködéshez alkalmazkodni. A partnerség feltérképezése és kiépítése támogatására várhatóan mikroprojekt-alapok is rendelkezésre állnak majd.

5.2 Globális támogatások⁴

Az általános rendelkezések tervezete a támogatási rendszerbe globális támogatási keretek bevonásának lehetőségét is felvetette, bár az erre szánt források nagyságára vonatkozóan nem tartalmazott információkat. Kevésbé bürokratikus jellegűeknek és jobb hozzáférhetőségűeknek köszönhetően a globális támogatások, amelyeket a 2000-2006-os időszakban is alkalmaztak, nagyon előnyösnek bizonyultak a harmadik szektor számára. Magyarországon ilyen támogatási forma nem volt sem az előcsatlakozási, sem a csatlakozási utáni időszakban. Az új tagállamok közül csak a Cseh Köztársaságban alkalmazták a civil szervezetek támogatására. A 2007-2013 közötti tervidőszakban a globális támogatási folyamatban a strukturális alapok teljes támogatási összegének alsó határát állapították meg. Ha a közösségi kezdeményezések kapnak fő hangsúlyt, akkor a globális támogatási keretek még fontosabb hozzáférési lehetőséget fognak jelenteni a civil szervezetek számára.

5.3 Technikai segítségnyújtás

Ebben a kontextusban a kapacitásfejlesztés fontos eszköze a technikai segítségnyújtás, lényege: javítani a strukturális alapok által társfinanszírozott intézkedések általános teljesítését. A segítségnyújtás sokféle formát ölthet, úgy, mint megvalósíthatósági tanulmányok, projektmenedzserek

⁴ Angolul: global grant. A támogatást egy olyan közvetítő, közhasznú testület kapja meg, amely rendelkezik a szükséges kompetenciákkal és tevékenységet kizárólag az érintett régióban fejt ki (helyi közhatalóságok, regionális fejlesztési testületek, vagy civil szervezetek). Egy globális támogatás felhasználásához az adott tagállam jóváhagyása szükséges. A globális támogatás módszerrel 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. A globális támogatásokat nagyon kevés esetben alkalmazták a Strukturális Alapok felhasználása során. 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.

számára nyújtott képzések, információ- és tapasztalatcsere, vagy az értékelés és a monitoring finanszírozása. Rugalmas eszköz, melynek célja, hogy a strukturális alapok munkájának különböző szakaszaiban résztvevő partnereket támogassa. A probléma ez esetben is ismerős, bár az alapok hozzáférhetőek, mégsem érik el a kívánt mértékben a civil társadalom szervezeteit. A strukturális alapok menedzsmentjének komplexitása a helyi közigazgatás kapacitásának további fejlesztését is igényli, főleg azoknak az intézményeknek az esetében, amelyek az EU Kohéziós politikájának megvalósításában regionális és helyi szinten, különösen annak operatív szakaszaiban vesznek részt. Technikai segítségnyújtásra elsősorban a menedzsmentért felelős közigazgatási intézményeknek lesz szükségük, de ki kell terjednie a kedvezményezettek, például, a harmadik szektor intézményeinek segítésére is, hogy ezen a szervezetek fejlesztő programok megvalósulásához való hozzájárulása még értékesebbé váljon.