

Ténykép

A PHARE CREDO és a PHARE CBC programok Szlovákiában és Magyarországon

Aradi Mária - Kulcsár Mária

A PHARE Credo és PHARE CBC programok vissza nem térítendő támogatással ösztönözték a konkrét produktumok létrehozására irányuló együttműködést, szemben a korábbi partnerkereső, elsősorban a közös gyökereket felmutató és a közös múltat ápoló tevékenységekkel, amelyek állandó finanszírozási nehézségekkel küzdöttek és közös produktum létrehozására nem is nagyon voltak képesek.

A programok a vizsgált időszakban nemcsak a nagyságrendekkel jelentősebb INTERREG források fogadására való felkészülést segítették elő, hanem lehetővé tették, hogy ha igen csekély anyagi és nagyon jelentős szellemi forrásokból is, de a határokkal elvágtott korábbi természetes kapcsolati hálót lépésről-lépésre újra szőjék a potenciális partnerek.

Az 1998-2000 között futó PHARE Credo programok célja az volt, hogy a tagjelölt országok határmenti régiói között elősegítse az együttműködést, beleértve a közép-európai országok és FÁK-kal közös határok menti területeket is, így Magyarországon a szlovák, szlovén, román és ukrán határok mentén. Elsőbbséget adott a regionális gazdaságfejlesztésnek, a kereskedelmi és kulturális kapcsolatok erősítésének, a tudományos és technikai együttműködés kiépítésének. Ezt kis és nagy pénzügyi alapokkal segítette. A támogatást pályázati úton lehetett elnyerni, vissza nem térítendő támogatás formájában. A támogatások felhasználását ezekben az országokban is az EU országaiban szabványos szerződés és mellékletei, valamint az európai közösségek támogatási szerződéseire vonatkozó általános feltételek és kikötések határozzák meg.

A CBC programot a Credoval összehasonlítva újdonság a program megvalósításában és szabályozásában a Közös Programozási Dokumentum létrehozása, melyet az 1998-as új PHARE CBC szabályozás tett kötelezővé. Ezt a létrejött határbizottságok fogadták el. Egyebekben a korábbi Credo-hoz hasonlóan az INTERREG alapvető eljárásrendje szerint történik a pályázat és a projekt megvalósítás.

A Közös Programozási Dokumentum

- 2000-2006 közötti periódusra érvényes,
- helyzetleírást és közös SWOT analízist is tartalmaz,
- főbb prioritásai:
 - az elérhetőség javítása,
 - humán erőforrás fejlesztés,
 - a gazdasági együttműködés javítása,
 - elmaradott határmenti területek fejlesztése,
 - természet- és környezetvédelem.

Ez a dokumentum jelenti a pályázati kiírások tartalmi alapját és keretét.

A CBC program működésében az eddig eltelt időszakban az INTERREG programra való felkészülés, az együttműködések megteremtése és stabilizálása, és a közös tervezések ösztönzése volt a legfőbb törekvés.

Minden pályázati kiírás lényegi követelménye volt, hogy „a helyi és regionális hatóságok a határmenti régióban közös projekteket fejlesszenek ki és valósítsanak meg.” Magyarországon az 1999-2006 közötti PHARE CBC előzménye az volt, hogy az ausztriai határ mentén már 1995-től, a romániai határszakaszon 1996-tól elindult a CBC program, azonban az ország Szlovákiával közös határszakaszán csak 1999-ben.

A Közös Programozási Dokumentum szerint az Észak-magyarországi régió magyar-szlovák CBC programjának stratégiai céljai:

- A határmenti fekvésből adódó hátrányok előnyé formálása;
- A határmenti térségben élők életminőségének javítása és a kommunikáció fejlesztése;
- A környezetminőség és a természetvédelmi együttműködések javítása;
- A műszaki infrastruktúra és a közművek állapotának javítása;
- A diverzifikáción és a versenyképéségen alapuló fenntartható gazdasági fejlődés előmozdítása;
- Közös fenntartható fejlesztési elképzelések megvalósulásának támogatása.

A rendszerben ún. „nagy” és „kis” projektek futottak. A „nagy” projektek száma elenyésző volt, kettő, legfeljebb három. Tapasztalatokat így valójában a Kis Projekt Alap keretében megvalósult fejlesztésekből lehet nyerni. A kis projektek fontossága más szempontból is hangsúlyos. Ez az a projekt-méret, amelynél viszonylag kockázatmentesen lehet megtanulni eljárásrendeket, bejártni kapcsolatrendszereket, s így az INTERREG nagyobb forrásaira tudással, tapasztalattal, kezdeményező készséggel és önbizalommal pályázhatnak a régió intézményei, szervezetei. A tanulságokat hangsúlyozzuk, mert ez az időszak egy tanulási folyamat volt azok számára, akik éltek a lehetőséggel. Tehát kevésbé pénzekről és megvalósult fejlesztési értékekről van szó, hanem a megszerzett tudásról. A Kis Projekt Alap fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni akkor, amikor a határokkal elvágtott régiók természetes kapcsolatainak újraépítése a cél. Ezek a projektek alkotnak sűrű szövetű, továbbgyűrűző hatású és életképes együttműködési hálózatot a határmenti régiókban.

Az Alapban a támogatások felső határa minden pályázati kiírásban 50 000 Euro volt, a minimális támogatás egy projektre 5 000 Euro. A projektek összköltségvetésének maximális támogatása az Európai Unió által: 90 %. A projektek megvalósítói túlnyomó többségükben 10 %-os önrészt tudtak vállalni, 3-4 projekt 15-18%-ot, egy pedig 20 %-os önrésszel rendelkezett.

A projektek legfőbb célterületei:

- a területfejlesztés,
- turizmusfejlesztés, turisztikai kiadványok,
- vállalkozói kapcsolatépítés,
- infrastruktúra fejlesztések előkészítése,
- közös fejlesztési programok megalapozása,
- adatbázisok kialakítása, fejlesztése,
- környezet-és természetvédelem,
- helyi termékek marketingje,
- közös EU-s ismeretszerzés.

A hagyományos, élő kapcsolatok lehetővé tették egymás megismerését, s így a partnerek ötletgazdag, valós igényekre épülő, reális, megvalósítható célokat tűztek ki pályázataikban.

A tevékenységek köre minden projekt esetében igen széles, legalább 4-6 tevékenység csoportot terveztek és valósítottak meg a projektek, egy-egy csoporton belül további elemekkel. A tevékenységek egy-egy fejlesztés teljessé tételére és folytathatóságának megteremtésére irányultak. Pl.:

- a tanulmányok készítését felmérés, tapasztalatcserék (többször harmadik országban is) tréningek alapozzák meg, az eredményeket konferenciák, kiadványok ismertetik,
- a vállalkozások bemutatkozását üzletember találkozók, cégismertető kiadványok megjelentetése, helyi termékek katalógusának elkészítése, szakmai programok kísérik,
- a turisztikai útvonalak kialakítása mellett egy-egy projektben szerepel értéktartó munka, kiadványok elkészítése, útbaigazító táblák elhelyezése, turisztikai szolgáltatók ismertetése, tréningek.

A kapcsolatok kiszélesítésére és elmélyítésére, a fenntartható hálózatok kiépítésére valamennyi projekt nagy gondot fordított. A sokszínű partnerségről a korábbiakban már szóltunk.

A PHARE Credo és PHARE CBC programokban a vizsgált időszakban a két határ menti régió összesen 970 687 EURO támogatásban részesült.

Szlovákiának is először 1999-ben volt lehetősége arra, hogy részt vegyen a PHARE CBC programban. Ez az 1999-es program a kis projektek területén meglehetősen tág mozgásteret biztosított. A kiírás szerint bármely határon átnyúló projekt elfogadható volt, mert a célja a további együttműködések feltételeinek megteremtése volt. A projekteket 90%-ban finanszírozta a program, minimálisan 10% volt kötelező önrész. Az adminisztratív kiadások az igényelt összeg 5%-át teheték ki. Alsó határ 1 000, a felső 50 000 euró volt. A kiosztásra szánt összeg 500 000 euró volt, 250 000 Szlovákiában és ugyanennyi Magyarországon. A pénzeszközök szerződéses lekötésének végső határideje 2001. december 31-e volt, a programot nyilvánosan 2000 júniusában hirdették meg. A pályázók köréből csupán a profitorientált gazdasági szereplőket és a magánszemélyeket zárták ki.

A következő program 2000-ben indult. A kis projektek területén nem következett be a feltételekben jelentős változás, mert tartalmilag, a célcsoportokat tekintve továbbra is az volt a célja az előzőekhez hasonlóan, hogy fejlessze az együttműködések, különösen a kultúra és ifjúsághoz kapcsolódó tevékenységek területén, valamint erősítse a társadalmi-gazdasági szférát az adott régióban.

Két ponton volt azonban lényeges változás. Változtak a pénzügyi keretösszegek, amennyiben a támogatások alsó határát 5000 euróra emelték, az adminisztratív költségek arányát pedig 7%-ra. A változtatások másik eleme a szereplők, a résztvevők körét érintette. A határmenti kapcsolatokban az együttműködésekben feltétel lett a határon túli partnerszervezet megléte. Ettől kezdve úgy nem adhatott be pályázatot senki, hogy ne igazolta volna vele együttműködő partnerszervezet létét. A szereplők körét érintő másik megszorítás az volt, hogy a politikai pártokat konkrétan kizárták a pályázók köréből. A szerződéskötések végső határideje 2002. december 31. volt, a felhasználható összeg 800 000 EURO (400 000 Szlovákiában és ugyanennyi Magyarországon).

A program utolsó körét 2002 szeptemberében hirdették meg, a meghirdető és szerződő fél még a Kormányhivatal volt, ezt követően átkerült a PHARE programok kezelése az Építésügyi és Területfejlesztési Minisztérium égisze alá.

A 2001-es programról nincsenek közvetlen és pontos adataink, csak a nyilvánosságra került pályázatok szövege. A nyilvános meghirdetés 2003. júniusában történt, a leadási határidő augusztus 28-a volt. A pályázati kiírás alapján a felhasználható összeg 372 000 EURO volt a két országban összesen. A feltételekben újabb megszorítás történt. Ebben a pályázatban azok részesültek előnyben, akik ún. tükörprojekttel rendelkeznek a határ másik oldalán. Tehát nem elég partnert találni, megnevezni, igazolással bizonyítani, hogy tud a pályázatról, esetleg valami tevékenységet is folytat benne, hanem kimondottan ugyanakkor a projektnek a megjelenéséről van szó. Az elvet a pályázók igyekeztek betartani, szinte közösen készítették el a pályázatokat, de az elbírálás során ezt a kritériumot egyáltalán nem, vagy csak alig vették figyelembe. Sok olyan pályázat volt, amelyet Magyarországon támogattak, de Szlovákiában nem.

A legutolsó, 2002-es program végrehajtása még 2004-ben is folyamatban volt Szlovákiában, a szerződések megkötésének végső dátuma 2004. november 30. A felhasznált összeg 400 000 euro (200 000 Szlovákiában és ugyanennyi Magyarországon). A kis projektek területén a célok az előzőekre építkeznek: a határmenti programok fejlesztése és végrehajtása. A pályázat nyilvános meghirdetésére még nem került akkor sor.

A CBC program egyik legszembeötlőbb vonása a pályázatok egyenetlen területi és ágazati megoszlása. Szlovákia régióit két ellentétes csoportba szokták osztani. Fejlett/fejlettebb, illetve

fejletlen/hátrányos helyzetű régiókat különböztetnek meg. Ez azért fontos, mert a fejlesztések tervezésekor szempontnak kell lennie, hogy milyen területekre juttassanak támogatásokat. A PHARE CBC programok lerögzített célja a fejletlen régiók fölzárkóztatása volt. Ezzel ellentmondásba került a megvalósítás, mert fokozatosan egyre kevesebb megnyert pályázat jutott a fejletlen, a hátrányos helyzetű régiók területére és egyre több a fejlettekre.

1. táblázat: A megnyert pályázatok megoszlása a terület fejlettségi besorolása alapján

év	fejletlen	db	%	fejlett	db	%	összesen	%
2000	146800,5	8	58,72	103199,5	11	41,28	250000	100
2002	146516	6	37,64	242727,6	10	62,36	389243,6	100
2003	77225,9	2	26,97	209123,2	5	73,03	286349,1	100

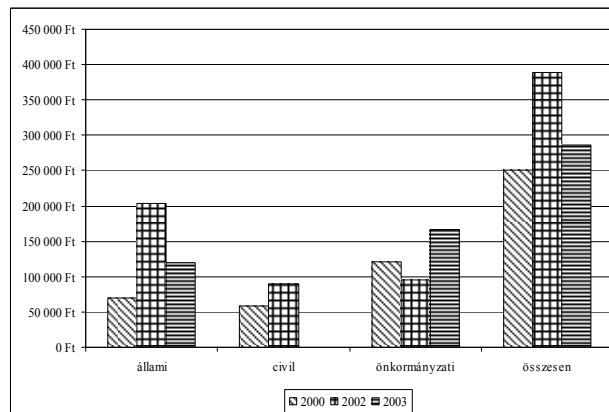
Forrás: saját gyűjtés

Ugyanilyen ellentmondásos helyzetre derül fény a megnyert pályázatok ágazati besorolás szerinti vizsgálata során. A program alapelvei szerint a kis szervezetek, azaz a civil szervezetek és a kistérségek támogatása a fontos cél, mégis, ha megvizsgáljuk eszerint a pályázók összetételét, akkor azt látjuk, hogy az állami és az önkormányzati szervezetek egyre jelentősebb arányban kaptak támogatást, szemben a civil szervezetekkel, amelyeknek a támogatása csökkent, majd elfogyott.

2. táblázat: A megnyert pályázatok besorolása a pályázó ágazati jellege alapján

év	állami	%	civil	%	önkormányzati	%	összesen	%
2000	70131	28,05	58218,5	23,29	121650,5	48,66	250000	100
2002	203761	52,35	89770	23,06	95712,6	24,59	389243,6	100
2003	119079	41,59		0,00	167270,1	58,41	286349,1	100

Forrás: saját gyűjtés



1. ábra: A megnyert pályázatok besorolása a pályázó ágazati jellege alapján

Magyarországon a PHARE CBC projektek megvalósítása több problémát is felvetett.

- a jelentős gazdasági különbségek eltérő helyi szükségleteket eredményeznek, s ezek közös nevezőjét kellett megtalálni,
- a szolgáltatások színvonalának különbségei hasonló problémákat vetettek fel,
- a vállalkozói mentalitás mássága eltérő kezdeményezőkézséget jelentett,
- a decentralizált partnerintézmények hiánya Szlovákiában a kezdeti időszakban jelentett inkább nehézséget.

Mindezek a problémák eltörpülnek két kardinális gond mellett:

1. A tükörprojektek a szlovákiai oldalon nem nyertek, így komoly finanszírozási gondokkal és szakmai deficitekkel lehetett megvalósítani a projekteket. A „féloldalas” projektek a szlovákiai oldalon vagy az érintett területeket vagy a kedvezményezettek körét voltak kénytelenek szűkíteni. Az eltérő szabályozások – különösen a kifizetések területén – nehéz helyzeteket teremtettek. A folyamatok összehangolásának nehézsége időbeli csúszásokat eredményezett.
2. A közös döntéshozatal hiánya sok értékes projekt-kezdeményezést fosztott meg a támogatástól.

Szlovákiában a CBC program sikerét az időközbeni szervezeti változások, a szervezés és a célcsoport ellentmondásai, valamint a nyilvánosság szűkös volta árnyékolta be.

- Szervezeti változás: Szlovákiában először a kormányhivatal közvetlen hatáskörében volt a PHARE CBC programok kezelése, irányítása, ellenőrzése. Ennek a feladatnak az ellátása 2002-ben került az Építésügyi és Területfejlesztési Minisztériumhoz.
- Szervezési ellentmondás: a pályázókkal való kapcsolattartást, konzultációt stb. - az RRA-knak kellett volna ellátniuk. A területfejlesztési ügynökségeknek ez a hálózata lett volna az információs pont, az adminisztratív szervezet, a napi feladatokat látta volna el a pályázatok körül. A hivatali feladatok elvégzésére azonban pályázniuk kellett, a minisztérium döntött, hogy mely szervezetek láthatják el ezt a feladatot. A szervezésbe további hibák csúsztak, mert a munkát elvégző RRA-k közül vannak, amelyek nem kapták meg a munkáért járó ellenszolgáltatást.
- A célcsoport ellentmondásossága: minden kisprojekt kiírásában szerepelt az „emberek-embereknek” kifejezés, amely arra enged következtetni, hogy a program célja a közvetlen hatású projektek támogatása volt. A nyertes projektek azonban nem ezt tükrözik. Alig jelennek meg kisebb helyi szervezetek, amelyek valóban ilyen jellegű munkát végeznek.
- A nyilvánosság szűkös volta: A nyertes projektekről meglehetősen nehéz információkat szerezni. Az interneten nyilvánosságra hozott eredmények nem tartalmazzák a pályázatok célját, tartalmát, a megvalósításhoz szükséges időtartamot. Nem hozzák nyilvánosságra azt sem, hogy hány és milyen beérkezett pályázat közül lettek kiválasztva a nyertesek. Elemzésünkben ezért hatványozottabban érvényes az, hogy a rendelkezésre álló adatokból dolgoztunk.

Az eddigi együttműködési programok fő tanulságai

A határmenti együttműködések új vonása, hogy az egyéni, illetve gazdálkodói együttműködések mellett az intézményi együttműködések is a gyakorlatiasság igényeinek akarnak megfelelni. Ennek értelmében keresik a kapcsolatokat a határ másik oldalán lévő szerveződésekkel. Ezt a megváltozott szándékot erősítették az EU által szorgalmazott kapcsolatépítések, illetve a megvalósulást segítették a juttatott támogatások.

Felsorolásszerűen a következő szervezetek vesznek részt a határmenti együttműködésekben:

- helyi önkormányzatok,
- megyei önkormányzatok, megyei szervezetek,
- önkormányzati költségvetési intézmények,
- önkormányzati társulások,
- gazdasági és szakmai kamarák,
- térségi vállalkozásfejlesztési szervezetek,
- ágazati és szakmai érdekképviseleti szervezetek,
- alapítványok, egyesületek,

- egyéb nem nyereségérdekelt jogi és nem jogi személyek.

A felsorolt szervezetek egyúttal jogosultak határmenti együttműködéseket segítő pályázatok beadására és a projektek megvalósítására. Mellettük figyelembe kell venni a nyereségorientált tevékenységet végző vállalkozások, gazdálkodók fokozódó érdeklődését is.

Az együttműködésben érdekelt, a helyi kezdeményezésű projektek támogatásába is bekapcsolódó szereplők között kell megemlíteni a Kárpátok Alapítvány tevékenységét is. A Kárpátok Alapítvány a Kárpátok-régió területén szervez és támogat határokon belüli és azokon átnyúló programokat.

Az együttműködésben résztvevő szereplők köre tág, mert a projektek megvalósítását szerződéses szakemberek, szakmai szervezetek és egyéb szolgáltatók is segítik. Ezek jellemzően kutatóhelyek, felsőoktatási intézmények, programozásban jártas cégek, turisztikai szervezetek, grafikai stúdiók és nyomdák, valamint tervező intézetek. Így a határmenti kapcsolatok szervezésében és a projektek megvalósításában rutint szerzett szereplők száma magas a régióban.

Ha áttekintjük a PHARE programokban résztvevő partnerszervezetek számát és típusát is, örvendetesen sokszínű képet és magas fokú együttműködési aktivitást állapíthatunk meg.

Szembetűnő:

- a bevont partnerek nagy száma egy-egy projekt megvalósítása során; szinte jellemző a négy együttműködő partner, de előfordul ennél több is,
- különféle fejlesztő szereplők képesek kooperálni, így pl. településszövetségek önkormányzatokkal, fejlesztési ügynökségekkel, településszövetségekkel, vállalkozói alapítványok fejlesztési ügynökségekkel, civil szervezetekkel, oktatási-képzési szervezetekkel (a sokszínűség aligha rendszerezhető – szerencsére),
- már vannak összeszokott partnerkapcsolatok, több pályázati fordulóban sikeres együttműködések, s ez jó feltételt jelent az INTERREG-ben való sikerességhez.

A kapcsolatok növekvő száma ellenére mégis látható, hogy komoly ellentmondások gátolják az együttműködést. Az eddigi tapasztalatok szerint a következőképpen fogalmazhatjuk meg ezt a kettősséget:

- Az egyes önkormányzatok, közhasznú szervezetek által megvalósított projektek minden tekintetben fontosak (tanulás, kapcsolatépítés, előítéletek oldása), de elaprózottak, esetlegesek, nincs bennük folyamatosság.
- A nagy közigazgatási egységek (megyék, régiók) között megkötötték a politikai szerződéseket, de ezt a reprezentatív, a további munka előfeltételét jelentő keretet eddig nem sikerült folyamatos munkákra váltani. Még nem jött létre olyan tevékenység, amely a határos nagy közigazgatási egységek közös programozása alapján valósult volna meg. Erre a készség, a politikai szándék mint alapfeltétel már évek óta megvan.

Ugyanakkor gondot jelent a szereplők számára az egymás rendszereiben való eligazodás: az intézményrendszer, abban a különböző szereplők kompetenciái, a megszerzhető források, a hatósági előírások különbözőségéből adódó eltérések megértése és beépítése saját stratégiáikba.