

Csetnek Tímea Tünde

Kapacitás-és intézményfejlesztés a román-magyar határ menti övezetben

A tanulmány a határ menti együttműködések egyik jellegzetes eredményét vizsgálja, mégpedig az intézményfejlesztést. A fő kérdés, hogy a román-magyar határ mentén megvalósított pályázatok (PHARE CBC/INTERREG III A pályázatok) jártak-e mérhető eredményekkel, történtek-e valós intézményi reformok? A válasz megadásához egy pilot intézményfejlesztési kutatás eredményeit vázolom fel, miközben bemutatom a román-magyar együttműködés fő jellemzőit is.

Kulcsszavak: intézményfejlesztés, PHARE, határ menti együttműködés.
JEL-kód: R10, O20.

A vizsgálat háttere

Közzolgálati kapacitás- és intézményfejlesztés a két országban

Magyarországon és Romániában a 90-es években a demokratikus normák beiktatása érdekében nagymértékű változások valósultak meg. A kilencvenes évek első felére a demokratikusnak mondott intézményépítés („institution building”) volt meghatározó. Közpolitikai problémákra az állami szervezetek válaszként új intézményi keretek megteremtésével válaszoltak és a policy jellegű megoldásokat az újonnan megszervezett intézményektől várták. A 2000-s évek elején – az Európai Unió által kötelezően előírt nemzeti és regionális ügynökségek létrehozatalát követően – új szervezeti struktúra bonyolította a már meglévő államszervezeti struktúrát. Az intézményfejlesztésnek a következő fontos mozzanata úgy Romániában, mint Magyarországon a vissza nem térítendő alapok felhasználására való felkészülés volt. Jelen tanulmányban az úgynevezett előcsatlakozási alapok közül a PHARE CBC/INTERREG IIIA intézményfejlesztési vonatkozásait vizsgáljuk, azokat is csak a helyi intézményekre fókuszálva. Az állami intézményi kapacitások kérdésével tehát nem foglalkozunk, bár a kutatási eredményekből levont végkövetkeztetések kiterjednek az állami teljesítőképességre is, hiszen az Európai Unió alapok leosztásáért, mindkét vizsgált államban, nemzeti szintű hatóság a felelős.

Fontos különbséget tenni az „eredményes állam” (effective state) és a „jó kormányzás” (good governance) fogalmak közt. (Dawisha, Parrott 1997)

Az eredményesség állami szinten abban nyilvánul meg, hogy az állam közzolgálatásokat, javakat nyújt a lakosságnak, gondoskodik a közbiztonságról, békéről és védelemről és megfelelő környezetet biztosít a magán szektor fejlődési kezdeményezéseire. (Engberg-Pedersen 2005)

A jó kormányzás egy adott országon belül a meglévő erőforrások és folyóügyek megfelelő menedzsmentje. Ez a folyamat átlátható, mérhető és a lakosság szükségleteinek kielégítésére kell, hogy összpontosítson. Előfeltétele a fenntartható fejlődés elérésének. (Downer 2000)

Romániában a „buna guvernare” kifejezést a társadalomtudományi köznyelv a szöszszerinti fordításból vette át. A fogalom bevezetését főként civil szervezetek szorgalmazták. Szélesebb körű elterjedése a 2000. év elejétől, a „Good governance in the Romania - Partnerség egy jó kormányzásra” c. kiadvány (Pro Democratia Egyesület) megjelentetésétől számítható.

Magyarországon is változott a közzzféra működésével kapcsolatos gondolkodás. Előtérbe került a hatékonyság és a fejlesztés. Új kihívást jelent a növekedés elősegítése és a szegénység csökkentése.

A román-magyar együttműködés korszakai és földrajzi területei

Románia és Magyarország határ menti együttműködéseit nehéz időszakokban meghatározni. Ezen együttműködések történelmi időkben nehezen mérhetőek. Az emberek és intézmények közötti kapcsolattartás és együttműködés már a határok meghúzása előtt is létezett. Mégis, ha a határ menti együttműködések intenzitását szeretnénk időkeretekben rangsorolni, három fő időszakról beszélhetünk:

1. A '89 előtti időszak, melyet "alacsony intenzitású együttműködési" (low intensity cooperation) időszaknak nevezünk. A rendszerváltás előtti Romániában a határ, mint „barrier” (gát) létezett, azonban ez sem akadályozta meg az emberek közötti együttműködések, a people-to-people kapcsolatokat. Az intézmények közötti kapcsolatok teljes mértékben tiltottak voltak és nem léteztek határon átnyúló intézményi kezdeményezések sem. Az intézmények közötti kapcsolatok a '89-es év előtt nehezen működtek, a kommunista rezsim vezetői fenyegetőnek tartották és rendszerellenes tevékenységnek nyilvánítottak minden efféle határon átnyúló kezdeményezést.
2. A 1989–2000-es időszak nevezhető „közepes intenzitású együttműködési” (middle intensity collaboration) időszaknak. Ez az időszak mindkét határ mentén a demokratizálódás felé vezető út keresésével telt. Az állami szervek ebben az időszakban egyre több feladatkört ruháztak a helyi közigazgatási szervekre. A civil szféra még „gyerekcipőben” járt. Azonban ebben az időszakban elkezdődtek az első non-formális együttműködések: testvér-települési szerződések létesültek, határ menti tematikus látogatások (egyházak, ifjúsági szervezetek, stb.) történtek és egyre több és nagyobb az érdeklődés mutatkozott az iránt, hogy ezen együttműködések magasabb szintre helyezzék. Ebben az időszakban már a határ egyesítő hatásáról beszélhetünk, már nincs semmi akadálya az együttműködéseknek.
3. A 2000-től napjainkig tartó időszak méltón nevezhető a „maximális intenzitású együttműködés” (maximum intensity collaboration) időszakának. Elkezdődtek az előkészületek és megvalósultak az első PHARE CBC, majd pedig az INTERREG pályázatok. Magyarország 2004-es csatlakozásával a magyarországi pályázók az INTERREG forrásból részesültek, míg a román partnerek a PHARE-hoz pályázhattak. 2008-tól közös projektek valósulhatnak meg az új Területi Együttműködési Program keretében.



1. ábra A program terület

Forrás: CESC

A PHARE CBC/INTERREG IIIA támogatásra jogosult határ menti terület Magyarország délkeleti és keleti, illetve Románia északnyugati és nyugati területeit foglalja magában. Négy-nyég egymással szomszédos magyarországi, illetve romániai megyéből áll. Magyarországi me-

gyék: Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Békés és Csongrád; az érintett romániai megyék: Szatmár (Satu Mare), Bihar (Bihar), Arad és Temes (Timis).

A 8 érintett megye (NUTS III szint) az alábbi 4 régióba (NUTS II szint) tartozik:

- Szabolcs-Szatmár-Bereg és Hajdú-Bihar megyék az Észak-alföldi Régió (Magyarország) részei, míg Békés és Csongrád megyék a Dél-alföldi Régióhoz (Magyarország) tartoznak.
- Arad és Temes megyék a Nyugati Régióhoz (Románia), míg Szatmár és Bihar megyék az Északnyugati Régió részei (Románia) (1. ábra).

A „cross border indikátor” fogalma, célja és számítása

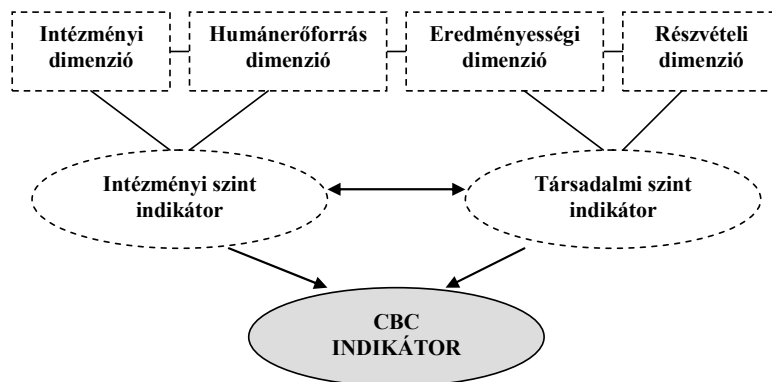
A „cross border indikátor” kidolgozásához az inspirációt a Bertelsmann Stiftung által elkészített éves Bertelsmann Transformation Index adta, mely évente 119 ország politikai-gazdasági változásait méri. Törekvésem az volt, hogy megvizsgáljam, készíthető-e hasonló, egyúttal más szempontokat és esetlegesen más értékelési mechanizmusokat is magába foglaló „cross border indikátor”, ami nem a politikai-gazdasági változásokat, hanem sokkal inkább a határmenti intézményfejlesztést állítja az elemzés és értékelés középpontjába.

A Bertelsmann Alapítvány a gazdasági teljesítmény kritériumokat a következőkre alapozta: (1) a szociális-gazdasági fejlődés szintje, (2) a piac és konkurencia szervezése, (3) a nemzeti valuta és ár stabilitása, (4) magánszféra és jólét. Az államok pozicionálása az egyes szegmensek elválasztásával történik: 1-4 - komoly akadályok a demokrácia fejlődésében a piac alapján, 4,1-5,5 - kedvezőtlen feltételek a demokrácia fejlődésében a piac alapján, 7,1-8- jó kilátások a demokrácia erősödésére a piac alapján, 8,1-10 - demokratikus országok, melyek a piacgazdaságra alapoznak.

A „cross border indikátor” egy holisztikus, bármilyen határmenti régió közös pályázatokat megvalósító intézményeiben a határmenti pályázatok kiértékelésében és az intézményfejlesztésben alkalmazható megközelítést alkalmaz. A következő dimenziókra épül:

1. intézményi és humán erőforrás
2. eredményesség és részvétel.

Az első két dimenzió a határ menti szervezetek intézményi teljesítményét jellemzi. E két dimenzióból hozzuk létre a határ menti institutional indikátort, mely azt fejezi ki, hogy a határ menti intézmények mennyit tesznek a sikeres pályázatok érdekében, mit értek el eddig, továbbá méri az intézményi kapacitást is. A másik két dimenzió a határ menti társadalom hozzájárulását mutatja a sikeres intézményfejlesztési projektekből. E két dimenzió eredményéből jön létre a cross-border indikátor. (2. ábra)



2. ábra: Az indikátor fő elemei
Forrás: Saját szerkesztés

Az intézményfejlesztés méréséhez kifejezetten csak a 2.3 intézményfejlesztést támogató „people-to-people” kisprojektek kedvezményezettjeit céloztuk meg.

A *célcsoport* meghatározásakor a következőket vettük alapul:

- határ menti övezetben való működés,
- PHARE CBC/INTERREG IIIA pályázat elnyerése és lezárása,
- önkormányzati vagy nonprofit jelleg,
- vidéki vagy kisvárosi elhelyezkedés.

A négy komponens segít abban, hogy a lehetséges mérési hibák, vagy a határ menti intézményekben az egyes mutatókban jelenlévő különbségek kiegyenlítsék egymást. Mivel az indikátorok több, egymással nem összemérhető skálájú mutatóból állnak össze, szükséges az egyes mutatók súlyozása és standardizálása. (Standardizálás alatt a mutatók egyenlő skálára hozását értem.) Ennek megfelelően abszolút értéket kapnak azon mutatók, amelyeknél lehetséges valamilyen általánosan elfogadott alapértékhez viszonyítani, valamint a felméréndő kör átlagos teljesítményéhez viszonyító összehasonlító értékeket használunk.

A mutatók számszerűsítésére több *adatforrást* is felhasználtunk, melyek az alábbiak:

- *Statistikai* adatok a határ menti intézményekből.
- *Pályázati* adatok. Információk, dokumentumok, pályázati leírások, megvalósult elszámolási kérdőívek, stb.
- *Intézményi weblapok*. Magukat a weblapokat is értékeltük, és az ott fellelhető információkat is használjuk.
- *Határ menti kérdőív*. Legfontosabb adatforrásunk a határ menti intézmények által kitöltött kérdőív.

Az intézményfejlesztési pontszámok (indikátor) értékelése:

- 20-30 pont: az intézményfejlesztés feltételei adottak
- 10-20 pont: az intézményfejlesztés komoly akadályokba ütközik, de a feltételek többsége adott az intézményrendszer átalakítására
- 0-10 pont: az intézményfejlesztést akadályozó tényezők dominálnak.

Eredmények

A fenti módszertan alkalmazásával egy pilotkutatás készült. Összesen 16 határ menti intézményt vizsgáltunk (az intézményeket nem kívánjuk nevesíteni, mivel az eredmények változóak és konfliktus helyzetet idézhetnek elő).

1. táblázat: Indikátor eredmények

| Románia | Intézményi | HR | Eredményesség | Részvételi | CBCi |
|-----------------------------------|------------|-----|---------------|------------|--------------|
| Civil szervezet 1 | 4,5 | 5,5 | 3,8 | 7,1 | 20,9 |
| Helyi közintézmény1 | 4,3 | 3,1 | 5,9 | 4,8 | 18,1 |
| Helyi közintézmény2 | 4,9 | 4,1 | 6,1 | 4,0 | 18,9 |
| Civil szervezet 2 | 5,7 | 5,9 | 6,7 | 8,9 | 27,2 |
| Helyi közintézmény 3 | 5,1 | 3,2 | 4,9 | 3,7 | 16,9 |
| Megyei intézmény | 5,3 | 3,5 | 4,6 | 3,9 | 17,3 |
| Helyi közintézmény 4 | 5,0 | 3,2 | 4,2 | 3,5 | 15,9 |
| Civil szervezet 3 | 5,2 | 3,2 | 4,9 | 3,9 | 17,2 |
| Átlageredmény román pilotkutatás: | | | | | 19.05 |

| Magyarország | Intézményi | HR | Eredményesség | Részvételi | CBCi |
|------------------------------------|------------|-----|---------------|------------|--------------|
| Megyei intézmény | 4,6 | 5,6 | 3,9 | 6,2 | 21,0 |
| Helyi közintézmény1 | 5,7 | 6,3 | 6,2 | 6,1 | 24,3 |
| Helyi közintézmény2 | 4,6 | 5,1 | 5,4 | 6,4 | 21,5 |
| Civil szervezet 1 | 5,2 | 6,2 | 6,1 | 6,2 | 23,7 |
| Helyi közintézmény 3 | 4,1 | 3,1 | 4,5 | 6,7 | 18,4 |
| Civil szervezet 2 | 5,2 | 5,1 | 5,3 | 4,2 | 19,8 |
| Helyi közintézmény 4 | 5,3 | 3,9 | 3,5 | 6,6 | 19,3 |
| Civil szervezet 3 | 5,1 | 5,8 | 5,3 | 6,4 | 22,6 |
| Átlageredmény magyar pilotkutatás: | | | | | 21,32 |

Forrás: Saját számítás

Az adatok alapján megállítható, hogy:

Romániában:

20-30 intézményfejlesztési pontszámot két nonprofit szervezet ért el. Olyan nonprofit szervezetekről van szó, akik már évek óta tevékenykednek, van már projektmenedzsment tapasztalatuk. Az elért eredmény alapján elmondható, hogy az intézményfejlesztés feltételei adottak és az elnyert PHARE CBC pályázat valós eredményeket generált.

10-20 intézményfejlesztési pontszámot vidéki önkormányzatok és egy megyei intézmény, tehát közigazgatási szervezetek értek el. Felmerül a kérdés, hogy miért voltak eredményesebbek az NGO-k pályázatai, mint a közigazgatási intézmények pályázatai? Véleményünk szerint ennek két fő indoka van: a romániai önkormányzati dolgozók fizetései alacsonyok, így nem motiváló egy sikeres pályázat megvalósítása, nincs pénzügyi motivációja az intézmény munkatársainak. A szakemberek hiánya a másik ok, ami miatt nem az önkormányzati pályázatok lettek a legsikeresebbek.

Magyarországon:

Az intézmények többsége 20 pont fölött teljesített, kivéve egy helyi önkormányzatot és két civil szervezetet.

Az intézményfejlesztési átlageredmény magasabb, mint a romániai érték. A különbség több okra vezethető vissza. Ezek közül megemlíthető, hogy a magyar intézmények már pályáztak a PHARE-hoz, így a 2004 után pályázható INTERREG IIIA támogatáshoz már felkészülten kezdtek neki, míg Romániában ez teljesen új jellegű támogatás volt. Mindemelllett a magyarországi támogató intézmények is rendelkeztek már tapasztalattal, ami nem mondható el Romániáról, ahol a nagyváradi székhelyű BRECO Irodát csak 2004 végén hozták létre.

Mindkét országban az intézményfejlesztési pontszám magasabb értéket mutat a civil szférában, mint a közigazgatásban.

Javaslatok

Az intézményfejlesztés határ menti elemzése számos nehézséggel jár, mégis úgy gondoljuk, hogy a cross-border indikátor a határ menti együttműködésben módszertanilag számos szempontból megalapozott lehet:

- Felhívja a közfigyelmet a határ menti együttműködésre, különösen a magyar-román határ mentén megvalósult intézményfejlesztési pályázatokra.
- Közéleti vitát indíthat arról, hogy mit várhatnak a határ menti övezet lakosai a határ menti pályázatok megvalósulásától.
- Módszeres bizonyítékot kínál a határ menti intézmények reformtörekvéséről és összehasonlítási alapot szolgáltat más Európai Uniói határ menti intézményi kezdeményezések elemzéséhez.

- A határ menti övezetek, partnerek közös problémáira hívja fel a figyelmet és sikeres gyakorlati megoldásokat mutat be

A tudatosság fokozásán kívül van a jelen kutatásnak egy másik célja is volt. Mivel a határ menti övezetek intézményfejlesztési kapacitásának mérési módszere nemzetközileg is kialakulatlan, (ez különösen igaz a magyar-román határmentén) kutatásunk arra törekszik, hogy hozzájáruljon a mérési módszerek és mutatók fejlesztéséhez.

Az előző programidőszak pályázatainak intézményfejlesztési hatásainak elemzésére alapozva néhány, az új Területi Együttműködési Programban is figyelembe veendő javaslatot is megfogalmazunk:

- A közreműködő szervezeteknek sokkal aktívabban részt kell venniük a potenciális érdeklődők segítségével a partnerkeresés során és a pályázati ötlet véglegesítésekor. A pályázati időszakban megrendezett szakmai napok jók, viszont sokkal több esettanulmányt kellene bemutatni a kedvezményezetteknek.
- Megyei szinten kevés az olyan állandó szakértők száma, akik információt tudnának nyújtani a helyi kedvezményezetteknek. A Hatóság jelenleg Budapesten működik, túl messze a határ menti övezettől, minden megyében csak egy képviselő van, aki nincs felhatalmazva teljes körű információszolgáltatásra (sok megvalósításhoz kapcsolódó kérdésben csak a budapesti hatóság illetékes).
- Javasoljuk a 2014–2020 pályázati időszakban bevezetni a területi-stratégia alapú támogatást. A támogatás lényege (a LEADER koncepcióhoz hasonlóan) a lentől felfele építkezés: a problémák felismerése, a beavatkozások és megoldások keresése, stratégia készítése helyi szinten, majd az elkészült stratégia támogatása egy keretösszeggel, mely helyi szinten kerül megpályáztatásra. Véleményünk szerint ehhez a teljes aktuális pályázati rendszer átfogó reformjára lenne szükség.

Irodalomjegyzék

Agenda 2000, 21–37. fejezete szerint (UNCED-1992)

Ágh A. (2005): *Institutional design and Regional Capacity Building in the Post-Accession Period*. Hungarian Centre for the Democracy Studies, Budapest.

Croissant, A. – Merkel, W. (2004): Introduction: Democratization in the Early Twenty Century. *Democratization*, Volume 11, Number 5, pp.19-33.

Bertelsmann Transformation Index 2010-Political Management in International Comparison, Kiadó Bertelsmann Stiftung, 2010.

Chrysochoou, Dimitris N. (1998): New Challenges to the Study of European Integration: Implications for Theory-Building. *Journal of Common Market Studies*, December 1998, pp. 521-542

Downer, A. (2000): *Good governance: Guiding principles for implementation*, Overseas Aid Program.

Global Development Research Center (GDRC), <http://www.gdrc.org/uem/capacity-define.html>

PHARE CBC/INTERREG IIIA (2004-2006). *Guide for Applicants*.

Engberg-Pedersen, P. (2005): *Building capacity*, World Bank, Oslo.

HU-RO Operatív Program (2007-2013).

Dawisha, K. – Parrott, B. (1997): *Politics, power and the struggle for democracy in South-East Europe*, Cambridge: University Press.

Ez a tanulmány a Budapesti Corvinus Egyetem 4.2.1/B-09/1/KMR-2010-0005. számú TÁMOP program Hatékony állam, szakértő közigazgatás, regionális fejlesztések a versenyképes társadalomért álprojektjében készült.