

**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A civil szervezetek szerepe a kohéziós politika és a regionális fejlesztési politika megvalósításában”**

(2006/C 309/26)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2005. július 13–14-én úgy határozott, hogy a Működési Szabályzat 29. cikkének (2) bekezdése értelmében véleményt dolgoz ki a következő tárgyban: „A civil szervezetek szerepe a kohéziós politika és a regionális fejlesztési politika megvalósításában”

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció véleményét 2006. június 7-én elfogadta. (Előadó: Marzena MENDZA-DROZD.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2006. július 5–6-án tartott 428. plenáris ülésén (a július 6-i ülésnapon) 47 szavazattal 36 ellenében, 6 tartózkodás mellett elfogadta a következő véleményt:

## 1. Bevezető

1.1 A kohéziós politika hosszú ideje áll az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság érdeklődésének középpontjában. Az EGSZB már több ízben kifejtette nézeteit e témáról, a strukturális és kohéziós alapok szabályozásával kapcsolatos<sup>(1)</sup>, valamint a partnerségi elvvel foglalkozó véleményében, mely utóbbi a kohéziós politika megvalósításának egyik lényeges alapelve.

1.2 Az EGSZB ragaszkodása a partnerségi elvhez mindig is abból az – Európai Bizottság által is osztott – meggyőződésből eredt, mely szerint „a kohéziós politika hatékonysága nagymértékben a gazdasági-társadalmi szereplők és a civil társadalom egyéb érintett szervezeteinek megfelelő bevonásától függ [...]”<sup>(2)</sup>.

1.3 Az EGSZB szerint még mindig sok a tennivaló a civil szervezeteknek a kohéziós politika megvalósításában való részvételével kapcsolatosan. Jelen véleményével az EGSZB hozzá kíván járulni ahhoz, hogy a partnerségi elvet a közeljövőben hatékonyabban alkalmazzák. Reméli, hogy az Európai Bizottság és a Tanács végrehajtják a szükséges változtatásokat, és konkrét intézkedéseket vezetnek be a civil szervezeteknek a kohéziós politika végrehajtásába való bevonása érdekében. Az EGSZB úgy véli, hogy a jelen vélemény értékes segítséget nyújthat a civil szervezetek számára a nemzeti és a regionális közigazgatással való együttműködéshez is a programdokumentumok kidolgozása során, amely jelenleg van folyamatban a tagállamokban.

<sup>(1)</sup> Az EGSZB a közelmúltban dolgozta ki véleményét az alábbi témákkal kapcsolatosan: Javaslat a határokon átnyúló együttműködési csoportosulás (HEECS) felállítására vonatkozó európai parlamenti és tanácsi rendeletre (HL C 255., 2005.10.14., 76. o.), az Alapokra vonatkozó általános rendelkezések (HL C 255., 2005.10.14., 79. o.), az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) (HL C 255., 2005.10.14., 91. o.), az Európai Szociális Alap (ESZA) (HL C 234., 2005.09.22., 27. o.), a „Partnerség a strukturális alapok megvalósításáért” c. vélemény (HL C 10., 2004.01.14., 21. o.), a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló harmadik jelentésre vonatkozó vélemény (HL C 302., 2004.12.07., 60. o.), valamint a 2007–2013 közötti időszakra a kohéziós politikához nyújtott stratégiai iránymutatásokról szóló vélemény.

<sup>(2)</sup> „Javaslat tanácsi rendeletre a Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról” (HL C 255., 2005.10.14., 79. o.)

## 2. A civil szervezetek

2.1 Az EGSZB azt javasolná, hogy a civil társadalom tágan értelmezett fogalma „foglalja magában azon szervezeti struktúrák összességét, amelyek tagjai a közérdeket szolgálják”<sup>(3)</sup>, és amelyek megfelelnek az EGSZB előző véleményeiben<sup>(4)</sup> már tárgyalt, a reprezentativitásról szóló követelményeknek. E meghatározás értelmében főként a következő szereplők tartoznak a civil szervezetek közé:

- a szociális partnerek: a szakszervezetek és a munkaadói szervezetek;
- a nem állami szervezetek, melyek hivatalos és jogi státusza meghatározza tevékenységük és megbízatásuk célkitűzését: egyesületek, társadalmi-foglalkozási szervezetek, szövetségek, fórumok, hálózatok és alapítványok (melyek számos tagállamban csak jogi formájukban különböznek az egyesületektől). A különböző szervezeti formákat a „nonprofit szervezetek” vagy a „harmadik szektor” megnevezéssel illetik. E szervezetek a következő területekkel foglalkoznak: környezetvédelem, fogyasztóvédelem, helyi fejlesztés, emberi jogok, szociális ellátás, a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelem, a vállalkozói tevékenység előmozdítása, szociális gazdaság stb.

2.2 Az EGSZB tudatában van annak, hogy a civil társadalom ennyire tág definíciója gyakorlati jellegű nehézségeket vetethet fel, különösen, ha a kohéziós politikáról van szó. Az EGSZB véleménye szerint a reprezentativitás világos meghatározása a korábbinál erősebben legitimálhatná a civil szervezetek részvételét a kohéziós politika végrehajtásának egyes szakaszaiban. Az EGSZB a civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitásával kapcsolatos véleményében felhívja a figyelmet

<sup>(3)</sup> Vélemény a következő tárgyban: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Párbeszéd az EU és a tagjelölt országok civil társadalmi között”, HL C 28., 2006.02.03., 97. o.

<sup>(4)</sup> Vélemény a következő tárgyban: „A civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitása a civil párbeszéd keretében”, HL C 88., 2006.04.11., 41. o.

a reprezentativitás bizonyos alapvető követelményeire, <sup>(5)</sup> amelyek alkalmazását követelte, különösen a programtervezés és a monitorozás során. Az EGSZB javaslataira támaszkodva hasonló kritériumlistát lehetne összeállítani a tagállamok, illetve a regionális önkormányzatok szintjén is, főként a programtervezésben és a monitorozásban való részvételt illetően. Az EGSZB véleménye szerint egy ilyen listának többek között az alábbi kritériumokat kellene tartalmaznia:

- a tagok szakértelmének igénybevétele;
- közhasznúság és közérdekűség;
- elegendő számú tag a tevékenység hatékonyságának és szakmailag megfelelő minőségének, valamint a demokratikus működésnek a biztosítása érdekében (vezetők megválasztása, belső viták és tájékoztatás, a döntéshozatali folyamatok átláthatósága, pénzügyi átláthatóság stb.);
- kielégítő pénzügyi háttér és pénzügyi függetlenség, mely lehetővé teszi az önálló cselekvést;
- bizonyított függetlenség külső érdekektől és külső nyomástól;
- átláthatóság, főleg pénzügyi és döntéshozatali szempontból.

2.3 A reprezentativitás kérdése alapvető fontosságú. Mindazonáltal az imént említett EGSZB-veleményben felsorolt minőségi követelményeket is figyelembe kell venni. Világosan meg kell különböztetni továbbá a politikák kialakításában való részvételt és konzultációt, illetve a kohéziós alapokból finanszírozott projektekre való jogosultságot. Fontos, hogy minden olyan szervezet, amely hozzá tud járulni az adott, specifikus politikák céljainak eléréséhez, jogosult legyen a támogatásra.

2.4 A kohéziós politika eredményes megvalósítására tekintettel az EGSZB szerint kívánatos lenne a civil szervezetek potenciáljának fokozottabb kihasználása. Ezek ugyanis többnyire, célkitűzésük függvényében olyan erősségekkel rendelkezhetnek, amelyek nagy jelentőségűek a kohéziópolitikai intézkedések végrehajtása szempontjából. Ezek a következők:

- tapasztalat és kompetencia a gazdasági és a társadalmi élet területén;
- a regionális és a helyi szint igényeinek alapos ismerete;

<sup>(5)</sup> Egy európai szervezet akkor tekinthető „reprezentatívnak”, ha megfelel az alábbi kilenc követelménynek:

- közösségi szinten tartósan szervezett;
- biztosítja, hogy tagjainak szakértelme közvetlenül igénybe vehető legyen;
- olyan közös ügyet képvisel, amely az európai társadalom javát szolgálja;
- olyan szervezetekből áll, amelyek az egyes tagállamok szintjén elismert szakszervezeti az általuk képviselt érdekeknek;
- az EU tagállamainak nagy többségében tagszervezettel rendelkezik;
- beszámolási kötelezettsége van a szervezet tagjaival szemben;
- felhatalmazása van rá, hogy európai szinten képviseljen és intézkedjen;
- független, és külső testületek nem utasíthatják;
- átlátható, főleg pénzügyi és döntéshozatali szempontból.

- közvetlen kapcsolat a polgárokkal és saját tagjaikkal, és ebből következően a „szócsőként” való működés lehetősége;
- közvetlen kapcsolat a célcsoportokkal és azok igényeinek ismerete;
- a helyi társadalmi csoportok és az önkéntesek mobilizálásának képessége;
- nagy hatékonyság, valamint hajlandóság arra, hogy modern cselekvési módszereket alkalmazzanak;
- lehetőség a közigazgatás tevékenységének ellenőrzésére;
- jó kapcsolat a médiával.

2.5 Az EGSZB véleménye szerint a polgárok bizalmát élvező civil szervezetek bevonása általában közelebb hozza a polgárokat az Európai Unióhoz, és hozzájárulhat az átláthatóság fokozásához a rendelkezésre álló alapok felhasználása során. Hiszen a civil társadalom szerepvállalása révén elérhetjük, hogy a döntéseket átláthatóbb módon és kizárólag objektív kritériumok alapján hozzák meg. E szervezetek bevonása ahhoz is hozzájárulhat, hogy a végrehajtott intézkedések megfeleljenek a társadalom tényleges szükségleteinek. Végezetül, a civil szervezetek fontos partnerek lehetnek az európai szakpolitikák – beleértve a kohéziós politikát – jövőjéről folytatott vitában, mivel e témákat közvetíteni tudják a helyi, polgárok közeli szintre.

2.6 Ezenkívül az EGSZB felhívja a figyelmet a civil szervezetek potenciáljára, sajátosságai és a szabályzatban meghatározott célkitűzésük függvényében az alábbi konkrét területeken:

- munkaerőpiac, foglalkoztatás és vállalkozói szféra – e területeken hozzájárulhatnak a prioritások és a növekedésszövevényes intézkedések pontosabb kijelöléséhez;
- gazdasági átalakulási folyamat – szakértelmük révén hozzájárulhatnak az akaratlanul létrejött, kedvezőtlen, de kellően figyelembe nem vett következmények leküzdéséhez;
- környezetvédelem – e területen befolyásolhatják a stratégiai célok, a prioritások és a projektek kiválasztási kritériumainak meghatározását, amelyeknek a fenntartható fejlődés alapelvét kell követniük;
- társadalmi kirekesztettség, a férfiak és a nők közötti egyenlőség – gyakorlati tudásuk révén biztosíthatják a kohéziós politika megvalósítása során az esélyegyenlőségi elv betartását, az idevágó jogszabályoknak való megfelelést, valamint a szociális szempontok figyelembevételét;
- regionális fejlesztés – a problémákkal és a szükségletekkel kapcsolatos ismereteik az első lépést jelentik a megoldás irányába;
- határokon átnyúló együttműködés – a projektek megvalósítása során kiváló partnerek lehetnek;
- a közpénzek felhasználása felett gyakorolt felügyelet, beleértve a korrupciós esetek feltárását és nyilvánosságra hozatalát.

### 3. A civil szervezetek szerepe a kohéziós politika megvalósításában

3.1 Az EGSZB egyetért az Európai Bizottsággal és a Tanáccsal abban, hogy a partnerségi elvet a kohéziós politika megvalósításának valamennyi szakaszában alkalmazni kell, a programtervezéstől kezdve a végrehajtáson át egészen a következmények értékeléséig. Az EGSZB hangsúlyozza továbbá, hogy a civil szervezetek együttműködése hozzájárulhat a program jobb végrehajtásához és a kívánt eredmények eléréséhez. Az EGSZB véleménye szerint a következő területeken kellene biztosítani a civil szervezetek részvételét:

- közösségi szinten való programtervezés;
- tagállami szinten való tervezés (nemzeti stratégiai mércék és operatív programok létrehozása);
- a strukturális alapok ismertetése és tájékoztatás a rendelkezésre álló eszközök felhasználási lehetőségeiről;
- a strukturális alapok felhasználása;
- az eszközök felhasználása felett gyakorolt felügyelet, a felhasználás értékelése.

3.2 Végezetül az EGSZB rámutat arra, hogy a civil szervezetek hármas feladatot láthatnak el a kohéziós politika végrehajtása során: a célkitűzések és a prioritások meghatározásánál tanácsadói funkcióval rendelkeznek, a közigazgatás által fogantatott intézkedések tekintetében ellenőrző funkciót gyakorolnak, végül a strukturális alapokból társfinanszírozott projektek esetében – ahol egyszerre projektgazdák és partnerek – végrehajtói feladatot látnak el.

3.3 Az EGSZB emlékeztetni kíván arra, hogy az Alapokra vonatkozó általános rendelkezésekkel kapcsolatos véleményében <sup>(6)</sup> bírálta a partnerségi elv alkalmazását. Ugyanakkor elismeréssel szól arról, hogy az Európai Bizottság javaslatában <sup>(7)</sup> első ízben kerülnek említésre a nem kormányzati szervezetek és a civil társadalom. A Tanácson belül zajló törvényalkotó munka során azonban ez a megfogalmazás kimaradt a szövegből, és helyére csupán az „any other appropriate body” kifejezés került. E fejleményt az EGSZB mélyes aggodalommal veszi tudomásul. Annál nagyobb elégedettséggel állapítja azonban meg, hogy a legutolsó, 2006. áprilisi változatban a civil társadalom képviselői, a környezetvédelmi szervezetek, a nem kormányzati szervezetek és a nemek közötti esélyegyenlőség területén tevékenykedő szervezetek ismét azon szereplők csoportjában szerepelnek, amelyre alkalmazandó a partnerségi elv. Az EGSZB reméli, hogy korábbi észrevételei hozzájárultak e módosításhoz.

### 4. Programtervezés közösségi szinten

4.1 Mivel a közösségi szinten való programtervezés az első lépést jelenti a strukturális alapok felhasználásának irányába, az EGSZB szeretné kiemelni az ezen a szinten folytatandó konzultáció jelentőségét. Az Európai Bizottság által a közelmúltban a

<sup>(6)</sup> Vélemény az alábbi tárgyban: „Javaslat tanácsi rendeletre a Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról”, HL C 255., 2005. 10. 14., 79. o.

<sup>(7)</sup> COM(2004) 492 final

2007–2013 közötti időszakra vonatkozó stratégiai iránymutatókkal kapcsolatos javaslatról <sup>(8)</sup> lebonyolított konzultáció során megerősítést nyert, hogy a civil társadalmi szervezetek érdeklődnek e témák iránt. Az EGSZB – amely maga is a további civil szervezetek e munkálatokba való bevonásán fáradozik – úgy véli, hogy e szerepvállalást a stratégiai dokumentumok kidolgozása során a lehető legnagyobb mértékben ki kellene használni.

4.2 Az EGSZB szerint rendkívül hasznos lenne a civil szervezetek aktív részvétele valamennyi európai szinten tevékenykedő tanácsadói szervben. Különösen ebben az összefüggésben vetődik fel egyértelműen a reprezentativitás kérdése, valamint a megfelelő kritériumok meghatározásának szükségessége. Ebben a kontextusban főként az EGSZB által az európai nem kormányzati szervezetek vonatkozásában nemrégiben meghatározott <sup>(9)</sup> kritériumok kaphatnának szerepet.

### 5. A strukturális alapokkal kapcsolatos tervezés a tagállamok szintjén

5.1 Noha az Európai Bizottság által tervezett egyszerűsítések nagyobb átláthatóságot eredményezhetnek a kohéziós politikában, az EGSZB ismételen felhívja a figyelmet az e javaslatokban rejlő kockázatra. Az EGSZB különösen attól tart, hogy a nemzeti kormányok és a regionális hatóságok esetleg nem veszik majd tekintetbe a civil szervezeteket, mivel nem mindig készek arra, hogy e szervezeteket bevonják a strukturális alapok és a kohéziós alapok felhasználásának megvalósításába (e tényről többek között az egyik környezetvédelmi szervezet által kidolgozott jelentés <sup>(10)</sup>, valamint az Európai Szakszervezetek Szövetsége <sup>(11)</sup> is megerősíti). Mindez ahhoz vezet, hogy korlátozott lesz a pénzeszközök felhasználása feletti társadalmi ellenőrzés.

5.2 Az ECAS (Európai Polgári Akciószolgálat) számára készített jelentésében <sup>(12)</sup> – amely egyébként csak a nem állami szervezetekre vonatkozik – Brian Harvey leírja a 2004–2006 közötti időszakra vonatkozó legfontosabb programtervezési dokumentumok kidolgozásánál gyűjtött tapasztalatokat, amelyek sajnos nem adnak okot optimizmusra. Gyakran kerül sor a konzultáció időpontjainak elhalasztására, illetve a konzultáció lezárulta után a programozási dokumentumok lényeges módosítására (például a környezetvédelmi területen készített hatástanulmányok esetében), vagy a konzultációs folyamat túl késői megindítására, ezáltal túl kevés idő marad arra, hogy esetleges megjegyzéseket és észrevételeket lehessen tenni: ez csupán néhány példa a civil társadalom képviselői által kritikával illetett eljárási hibákra. Még rosszabb helyzet alakult ki akkor, ha a dokumentumok kidolgozását tanácsadó ügynökségekre bízták, amelyeknek egyáltalán nem volt kapcsolatuk a civil szervezetekkel.

<sup>(8)</sup> Working document of Directorate-General Regional Policy summarising the results of the public consultation on the Community Strategic Guidelines for Cohesion, 2007-2013, 2005. október 7.

<sup>(9)</sup> Vélemény az alábbi tárgyban: „A civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitása a civil párbeszéd keretében”, HL C 88., 2006. 04. 11., 41. o.

<sup>(10)</sup> „Best available practices. Public participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds”, Institute of Environmental Economics, CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, 2004. szeptember.

<sup>(11)</sup> Partnership in the 2000-2006 programming period – Analysis of the implementation of the partnership principle – Discussion paper of DG REGIO, 2005. november.

<sup>(12)</sup> Brian Harvey: „Illusion of inclusion”, ECAS.

5.3 Mindez nem csupán a konzultációs folyamat iránti érdeklődés lanyhulásához vezet, hanem – ami még fontosabb – megghiúsítja annak a lehetőségét is, hogy a programtervezésben fontos módosításokat lehessen eszközölni. Az EGSZB ehelyütt kívánja nyomatékosan hangsúlyozni, hogy egy szabályszerűen végrehajtott konzultációs folyamat során nem csupán azt kell biztosítani, hogy valamennyi érintett szervezet hozzáférhessen a tárgyalat dokumentumokhoz, hanem megfelelő határidőt is ki kell tűzni, amelyen belül meg lehet tenni az esetleges észrevételeket (amely határidő nem forgatja fel a munkaprogramot, azonban elegendő időt hagy az iratok tanulmányozására).

5.4 A kedvező tapasztalatok, mint például a nemzeti fejlesztési tervvel kapcsolatos konzultáció 2005. évi lebonyolítása Lengyelországban, amelynek során a nemzeti kormány részletes rendelkezéseket hozott arról, hogy hogyan kell lebonyolítani a konzultációkat, hogyan kell dokumentálni menetüket, hogyan kell a benyújtott észrevételeket rögzíteni, valamint hogyan kell megindokolni azok elfogadását, illetve elutasítását, példaként szolgálnak a megfelelő eljárás módra és igazolják, hogy a teljes folyamatot következetes és hatékony módon le lehet bonyolítani.

5.5 A különböző országokból származó információkból kitűnik, hogy a programtervezési dokumentumok kidolgozásáért felelős munkacsoportokban általában nem vesznek részt a civil szervezetek, így alig van lehetőségük arra, hogy már a folyamat kezdetén kifejezzék véleményüket.

5.6 Ezért az EGSZB azon a véleményen van, hogy az Európai Bizottság által megszabott, a tagállamok által a konzultációk végrehajtása során teljesítendő minimális követelmények (vagy legalább iránymutatások), valamint a konzultációs folyamat menetével kapcsolatos információk szolgáltatásának kötelezettsége hozzájárulhat a helyzet megváltoztatásához. Az Európai Bizottság hasonló intézkedései révén talán még inkább elkerülhető lenne az a veszély, hogy a civil szervezeteknek a nemzeti fejlesztési terv kidolgozásában való részvételéről készített remek terv egyes tagállamokban csupán haszontalan papír maradjon.

## 6. A strukturális alapok megismertetése

6.1 Noha az utóbbi években javult a strukturális alapokkal kapcsolatos információk hozzáférhetősége (például a hivatalos lapokban való közzététel révén), az EGSZB hangsúlyozni kívánja, hogy csupán kevés tagállam alkalmaz egyéb, pontosan a célcsoportokra orientált eszközöket is az ismertetés és a tájékoztatás céljaira (például sajtó, televízió, szemináriumok, konferenciák). A civil szervezetek lehetőségeinek kihasználása révén e területen lényeges javulás érhető el.

6.2 Az EGSZB véleménye szerint a helyzet nem mondható jobbának a strukturális alapokkal kapcsolatos, regionális szintű tájékoztatás területén sem. A megismertetési és tájékoztatási tervek készítése során konzultációra nem vagy csak a forma kedvéért kerül sor. A civil szervezetek részvétele e folyamatban, valamint a különböző területekkel és problémákkal kapcsolatos ismereteik hozzájárulhatnak a realista ismertetési és tájékoztatási stratégiák kidolgozásához.

6.3 Mivel a strukturális alapok konkrét társadalmi és gazdasági célokra szolgálnak, és a megismertetési és tájékoztatási intézkedésekre elkülönített pénzügyi eszközök csupán ezen intézkedések végrehajtásához járulnak hozzá, megkülönböztetett figyelmet kellene fordítani az ismertetési és tájékoztatási intézkedések hatékonyságára.

6.4 Természetesen nehéz egyértelműen megállapítani, hogy hogyan kell a pénzeszközöket az ismertetés és a tájékoztatás céljaira felhasználni úgy, hogy a lehető leghatásosabban szólítsuk meg a címzetteket. Jó példák vannak egyrészt olyan intézkedésekre, amelyeket maguk a végrehajtó intézmények foganatosítottak, de olyanokra is, amelyeket reklámügynökségekre, illetve PR-cégekre bízta. Másrészt vannak olyan esetek is, amelyben az előbb említett módzatok egyikével sem érik el az érintett címzetteket, illetve a kínált termék nem felel meg a címzettek igényeinek.

6.5 Ennek következtében gyakran az a rendkívül abszurd helyzet alakul ki, hogy a civil szervezetek saját maguk kényszerülnek tájékoztatási kezdeményezések végrehajtására, és azoknak saját zsebükből való finanszírozására, mivel nincs hozzáférésük a megismertetés céljára elkülönített pénzeszközökhöz.

6.6 Úgy tűnik tehát, hogy a civil szervezetek (akik a címzettek igényeihez szabott tájékoztatási intézkedéseket tudnának végrehajtani, és készek a megfelelő intézkedéseket – gyakran alacsonyabb költséggel – lebonyolítani) hozzáféréseinek biztosítása a megismertetési és tájékoztatási intézkedésekre szánt pénzeszközökhöz ezen eszközök hatékony felhasználásának egyik feltétele.

6.7 Az EGSZB szerint nyilvánvaló, hogy a strukturális és a kohéziós alapok megismertetésének problémája nem korlátozódhat arra, hogy ki ezen intézkedések felelőse, és ki hajtja őket végre. Sokkal fontosabb az a kérdés, hogy melyek a strukturális eszközök felhasználásának célkitűzései, és milyen problémák megoldásában kell segíteniük. Az EGSZB véleménye szerint ezt a kérdést a strukturális és a kohéziós alapok felhasználását megelőzően átfogóbban kell kezelni, és nyilvános vitára bocsátani.

## 7. A strukturális alapok felhasználása

7.1 Korábbi véleményeiben az EGSZB már utalt a globális támogatások jelentőségére. Aggodalommal veszi tudomásul, hogy a tíz új tagállam közül csupán a Cseh Köztársaság vezette be a globális támogatások rendszerét, azonban még ott is korlátozott e lebonyolítási mód alkalmazási köre, mivel a közigazgatás egy sor formális akadályt vezetett be. Az EGSZB – hogy a jövőben ne alakuljon ki ismét ilyen helyzet – fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy az ezen mechanizmussal dolgozó országok tapasztalatai rendkívül kedvezőek, főként ami a különösen hátrányos helyzetű csoportok (például a tartósan munkanélküliek) elérését illeti.

7.2 Az EGSZB már több ízben felhívta a figyelmet egy további szempontra, mégpedig a technikai támogatáshoz való hozzáférés lehetőségére a civil szervezetek számára. Az Egyesült Királyságban például a technikai támogatásra szánt eszközöket

(az Európai Regionális Fejlesztési Alap tekintetében is) nagymértékben alkalmazzák ezen szervezeteknek a strukturális alapok végrehajtásába való bevonására. Így például a technikai támogatás eszközeivel az ernyőszervezetek munkáját finanszírozzák, amelyek tanácsadási, valamint képzési szolgáltatást nyújtanak a nem állami szervezetek számára, hogy ezáltal az utóbbiak képesek legyenek a strukturális alapok eszközeivel programokat és projekteket végrehajtani. Ez azonban inkább kivételnek számít. Az EGSZB véleménye szerint ott, ahol még nem került sor ilyen intézkedésekre, a civil szervezeteket kifejezetten technikai támogatásra jogosultakként kellene feltüntetni. <sup>(13)</sup>

7.3 Az EGSZB továbbá fel kívánja hívni a figyelmet arra, hogy a projektek állami eszközökkel való társfinanszírozásának szükségessége kedvezőtlen helyzetbe hozhatja a civil szervezeteket. Mindennek ugyanis az a következménye, hogy a strukturális alapok eszközeihez való hozzáférés korlátozottá válik, ezáltal a projektek megvalósításának lehetőségei csökkennek. Az EGSZB szeretné egyértelműen kiemelni, hogy véleménye szerint engedélyezni kellene, hogy a civil szervezetek saját (magán-)forrásai (állami szinten) a strukturális alapokból támogatott projektek társfinanszírozásának részét képezhessék. Az EGSZB nyomatékosan emellett emel szót, hogy ezt a megfogalmazást ki kell egészíteni a nem állami szervezetekkel is, amelyek számos alkalommal hajtanak végre a strukturális alapokból finanszírozott projekteket.

7.4 Az EGSZB ugyanakkor hangsúlyozni kívánja, hogy a civil szervezeteket az operatív programokban végső címzettként kellene meghatározni. Sajnos ez jelenleg nem így történik. Emellett a tapasztalat azt mutatja, hogy azokban az országokban, amelyekben a civil szervezetek igénybe vehették a rendelkezésre álló eszközöket (például Spanyolországban), rendkívül hatékonyan használták fel azokat, többek között a szociális kirekesztettség leküzdése, a turizmus fejlesztése és a helyi fejlesztés területén. Különösen a lisszaboni célok és a 2007–2013 közötti stratégiai iránymutatások elérése szempontjából fontos, hogy a civil szervezeteknek lehetőséget biztosítsunk a strukturális alapokból származó eszközökkel finanszírozott projektek végrehajtására.

7.5 Az EGSZB tisztában van azzal, hogy a kohéziós politika megvalósítása végső soron azon projektek típusától függ, amelyekre társfinanszírozás van előirányozva. E projektek hozzájárulnak – vagy éppen nem járulnak – a nagyobb mértékű gazdasági és társadalmi kohézió biztosításához. Az EGSZB álláspontja az, hogy a projektek kiválasztásáért felelős intézmények kiaknázhatják a civil szervezetek szakértelmét és kiváló ismereteit a helyi és a regionális igényeket illetően. Ennek során azonban különös figyelmet kell szentelni az esetleges érdekellentétnek.

## 8. Az eszközök felhasználása felett gyakorolt felügyelet, a felhasználás értékelése

8.1 Az EGSZB szilárdan meg van győződve arról, hogy a felügyelet és az értékelés a strukturális alapok végrehajtásának lényeges alkotóelemei. Nem csupán az eszközök eredményes

kezelését teszik lehetővé, hanem a kohéziós politika célkitűzéseinek és várt eredményeinek elérését is. Ezért fontos, hogy a civil szervezetek a döntéshozatal során ott is kifejezésre juttathassák véleményüket a végrehajtásra és az eredmények elérésére vonatkozóan, ahol ez még nem mindennapos gyakorlat, valamint az illetékesek figyelembe vegyék e véleményt. Ehhez elengedhetetlen a civil szervezetek bevonása azokba a támogatásfelügyeleti bizottságokba, amelyek a nemzeti stratégiai mércék, valamint az egyes operatív programok végrehajtását felügyelik.

8.2 Korábbi, a strukturális alapok keretében kialakított partnerségről szóló 2003-as véleményében <sup>(14)</sup> az EGSZB már felhívta a figyelmet arra, hogy a támogatásfelügyeleti bizottságokban való közreműködéssel kapcsolatos információk jelentősen eltérnek egymástól az egyes országokban. Noha az EGSZB számára nem cél az alkalmazott megoldások egységesítése, kívánatosnak tartja, hogy valamennyi tagállam tartsa magát bizonyos minimumszabályozáshoz.

8.3 Az új tagállamoknak, például Lengyelországnak és a Cseh Köztársaságnak sikerült a civil szervezeteket bevonni gyakorlatilag minden támogatásfelügyeleti bizottságba. A nem állami szervezetek maguk javasoltak egy szelekciós eljárást, amelynek keretében a megfelelő képzéssel rendelkező személyeket felkérték a jelentkezésre. A választás az interneten keresztül zajlott; azokat a jelölteket választották ki, akik a legtöbb szavazatot kapták. Az EGSZB azonban tisztában van azzal, hogy nem minden tagállamban járnak el így. Sőt: még a kedvező tapasztalatok (amelyek gyakran tiltakozások eredményeként jönnek létre) sem jelentenek biztosítékot arra, hogy a következő tervezési időszakban hasonló eredményt lehet majd elérni. A civil társadalom képviselői részvételének mértéke és jellege jelenleg ugyanis nagyrészt a nemzeti kormányok jó szándékától függ, nem pedig a világosan meghatározott elvek követésének szükségességétől. Az EGSZB szerint a civil szervezetek szerepének figyelembevétele két tényező alapján történjen: az egyik a nemzeti kormányok és regionális hatóságok kötelezettsége a konkrét rendelkezések (pl. iránymutatások) betartására, a másik pedig a civil szervezetek (főként a nem kormányzati szervezetek) képessége az önszerveződésre és saját képviselőik kinevezésére. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a civil társadalom szereplőinek helye, és szerepük tiszteletben tartása az állami hatóságok által csak kétségbevonhatatlan reprezentativitás által érhető el, amely által legitimitást kapnak, és kiválaszthatóvá válnak a tevékenységüket támogató strukturális alapok programjaira.

8.4 Az EGSZB véleménye szerint ezen túlmenően növelni kellene a támogatásfelügyeleti bizottságok általános hatékonyságát, hogy ne csupán formális testületekként működjenek, amelyek elé – ahogyan ez gyakran előfordul – csupán a közgazgatás által már meghozott döntéseket terjesztik be. Biztosítani kellene, hogy e testületek a legjobb megoldások keresésére szolgáló valódi vitafórumként működjenek. Az EGSZB véleménye szerint ez többek között a civil szervezetek részvételével érhető el, akik e vitákat új nézőpontokkal gazdagíthatnák.

<sup>(13)</sup> Vélemény az alábbi tárgyban: „Javaslat tanácsi rendeletre a Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról”, HL C 255., 2005.10.14., 79. o.

<sup>(14)</sup> Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A strukturális alapok végrehajtása során kialakított partnerség”, HL C 10., 2004.1.14., 21. o.

8.5 Az EGSZB felhívja a figyelmet arra, hogy a strukturális alapok felügyeletében való részvétellel összefüggésben leggyakrabban felmerülő problémák közé tartozik a dokumentumokhoz való korlátozott hozzáférés, az ilyen feladatok végrehajtásához elengedhetetlen pénzügyi eszközök hiánya, valamint a civil szervezetek kiválasztásánál alkalmazott átláthatatlan rendszer. Az ilyen észrevételek az EGSZB véleménye szerint fontos jelei annak, hogy a következő tervezési időszakban változtatni kell a helyzeten. Úgy véli, hogy a nemzeti illetve regionális gazdasági és szociális tanácsok segítséget nyújthatnának a hozzájuk tanácsért forduló civil szervezeteknek.

8.6 Az EGSZB úgy véli továbbá, hogy a támogatásfelügyeleti bizottságokban tevékenykedő civil szervezeteknek biztosítani kell az oktatási lehetőségeket, valamint meg kell téríteni számukra a feladatuk ellátása során felmerülő (úti)költségeket.

## 9. Az EGSZB javaslatai

9.1 Az EGSZB már több ízben állást foglalt a kohéziós politikával és a strukturális alapokkal kapcsolatosan, ennek során utalt a civil szervezetek jelentős szerepére. Már egyéb intézmények is kifejezték véleményüket e témával kapcsolatosan. A harmadik kohéziós jelentés alapján, amely szerint „a jobb kormányzás megteremtése érdekében a társadalmi partnereket és a civil társadalom képviselőit a megfelelő mechanizmusok segítségével egyre inkább be kell vonni az intervenciók tervezésébe, megvalósításába és nyomon követésébe”, az EGSZB reméli, hogy a fenti álláspont erősebben kifejezésre jut majd a végleges rendelkezésekben és a következő tervezési időszakban. Reméli továbbá, hogy az Európai Bizottság olyan útmutatásokat ad majd a tagállamoknak, amelyek a jelen vélemény észrevételein alapszanak.

9.2 Rendkívül célszerű lenne külön áttekintést adni azon megoldásokról, amelyeket jelenleg vezetnek be a tagállamokban, és amelyek lehetővé teszik a partnerségi elv eredményes megvalósítását. Az EGSZB mérlegeli, hogy saját keretein belül létre lehet-e hozni egy partnerségi megfigyelő testületet.

9.3 Az EGSZB tisztában van azzal, hogy főként a tagállamoktól függ majd, hogy tekintetbe veszik-e ajánlásait és javaslatait. Ezért a nemzeti és a regionális kormányzatokat egyaránt felkéri, hogy a legutóbb elfogadott szabályozásoktól függetlenül biztosítsák a civil szervezetek nagyobb mértékű bevonását a kohéziós politika megvalósításába.

## 10. A fentiekben kifejtett észrevételekre támaszkodva az EGSZB a következő javaslatokat nyújtja be az Európai Bizottság, valamint a Tanács számára, illetve felhívja a tagállamokat (a nemzeti és a regionális kormányzatokat), és a civil szervezeteket a következők figyelembevételére:

### 10.1 Programtervezés közösségi szinten

– Az EGSZB, amely már hosszú ideje az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács tanácsadó szerve,

hangsúlyozni kívánja, hogy tevékenysége keretében fáradozik az egyéb szervezetek bevonásán; ily módon véleményeiben a lehető legjobban figyelembe tudja venni a civil társadalom képviselőinek észrevételeit és álláspontjait.

- Az EGSZB a civil társadalom európai szervezeteinek reprezentativitásával kapcsolatos véleményében felhívja a figyelmet a reprezentativitás bizonyos alapvető követelményeire és felhív e követelmények alkalmazására.<sup>(15)</sup> A reprezentativitás világos meghatározása a korábbinál erősebben legitimálhatná a civil társadalmi szereplők részvételét a kohéziós politika végrehajtásában.
- Az EGSZB javasolja, hogy a 2007–2013 közötti stratégiai iránymutatásokat egészítsék ki a civil szervezetek részvételét szabályozó kerettel.
- Az EGSZB reméli, hogy az uniós szinten zajló konzultációra vonatkozó (2006. áprilisi) általános rendelkezések egyéb európai reprezentatív szervezetek számára is részvételi jogot biztosítsanak majd.
- Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot és a Tanácsot, hogy a határokon átnyúló együttműködésről szóló rendelkezésekben világosan emelje ki: a civil szervezetek partnerek lehetnek az elvégzendő tevékenységek során.
- Az EGSZB felkéri az Európai Bizottságot, hogy támogassa és tartsa be a kohéziós politikával összefüggő kérdésekben zajló konzultációk végrehajtására vonatkozó minimális normákat, és fokozott mértékben éljen az elektronikus médiumok által kínált lehetőségekkel.

### 10.2 Programtervezés nemzeti szinten

- Az EGSZB felhívja az Európai Bizottságot, hogy határozza meg az iránymutatásokat a tagállamokban készített stratégiai és programtervezési dokumentumokkal kapcsolatos konzultációra vonatkozóan. Az EGSZB véleménye szerint nem csak a társadalmi szereplők véleményének kikérésére vonatkozó terv benyújtásának, hanem e terv végrehajtásáról szóló visszajelzésnek is nagy jelentősége van.
- Az EGSZB felhívja a tagállamokat, valamint a programozási dokumentumok kidolgozásáért felelős nemzeti és regionális kormányzatokat, hogy kötelezzék el magukat a konzultációs folyamat szabályszerű lebonyolítása mellett, és e folyamat során biztosítsák – többek között – a megfelelő határidőket az érintett civil szervezetek észrevételeinek megtételére, a konzultációk tárgyát képező iratokhoz való hozzáférést, dokumentálják a konzultáció menetét, és rögzítsék a benyújtott észrevételeket.

<sup>(15)</sup> Egy európai szervezet akkor tekinthető „reprezentatívnek”, ha megfelel az alábbi kilenc követelménynek:

- közösségi szinten tartósan szervezett;
- biztosítja, hogy tagjainak szakértelme közvetlenül igénybe vehető legyen;
- olyan közös ügyet képvisel, amely az európai társadalom javát szolgálja;
- olyan szervezetekből áll, amelyek az egyes tagállamok szintjén elismert szószóói az általuk képviselt érdekeknek;
- az EU tagállamainak nagy többségében tagszervezettel rendelkezik;
- beszámolósi kötelezettsége van a szervezet tagjaival szemben;
- felhatalmazása van rá, hogy európai szinten képviseljen és intézkedjen;
- független, és külső testületek nem utasíthatják;
- átlátható, főleg pénzügyi és döntéshozatali szempontból.

- Az EGSZB felkéri a civil szervezeteket az aktív részvételre, különösen a konzultációs folyamatban.
- Az EGSZB felhívja a tagállamokat, valamint a tervezési dokumentumok kidolgozásáért felelős nemzeti kormányokat és regionális hatóságokat arra, hogy szenteljének nagy figyelmet a civil szervezetek álláspontjának és észrevételeinek, és vegyék tekintetbe ezeket a dokumentumok kidolgozása folyamán.

### 10.3 A strukturális alapok megismertetése

- Az EGSZB véleménye szerint a tagállamok és a regionális kormányok nagyobb mértékben hasznosíthatnák a civil szervezetek potenciálját, és fokozottabban bevonhatnák őket a megismertetéssel kapcsolatos tervek kidolgozásába. Ezenkívül a tagállamoknak és a regionális kormányoknak támogatniuk kellene az alulról induló kezdeményezéseket és megfelelő – a strukturális alapok megismertetésére és a róluk szóló tájékoztatásra szánt – finanszírozási eszközöket kellene számukra biztosítaniuk.
- Az EGSZB felkéri a civil társadalom nemzeti, illetve regionális szintű szervezeteit, hogy aktív módon tájékoztassák környezetüket a kohéziós politika célkitűzéseiről, valamint a strukturális alapokkal összefüggő lehetőségekről.

### 10.4 A strukturális alapok felhasználása

- Az EGSZB véleménye szerint a tagállamokat bátorítani kellene a globális támogatási mechanizmusok használatára. Úgy tűnik, hogy erre a feladatra az Európai Bizottság, valamint az egyes tagállamokban tevékenykedő civil szervezetek a legalkalmasabbak.
- Az EGSZB főként azokat a tagállamokat kéri, amelyek ez idáig nem döntöttek a globális támogatási mechanizmusok bevezetése mellett, hogy mások kedvező tapasztalatait kiaknázva alkalmazzák e mechanizmust a 2007–2013 közötti időszakban.
- Az EGSZB véleménye szerint a jelen vélemény 2.2. pontja értelmében támogatható civil szervezetek számára feltétlenül biztosítani kell a hozzáférést a technikai támogatás eszközeihez.
- A jelen vélemény 2.2. pontja értelmében támogatható civil szervezetek pozitív szerepére tekintettel az EGSZB felkéri a tagállamok regionális és nemzeti kormányait, hogy egyszerűsítsék a technikai támogatási eszközök kérelmezésekor alkalmazott eljárásokat.

- Az EGSZB kéri a tagállamokat, hogy a költségvetés kialakításánál tekintsék a jelen vélemény 2.2. pontja értelmében támogatható civil szervezetek (szociális partnerek és nem állami szervezetek) saját forrásait a projektek társfinanszírozási eszközeként.
- Az EGSZB felkéri a tagállamokat, hogy a jelen vélemény 2.2. pontja értelmében támogatható civil szervezeteket az operatív programokban nyomatékosan végső címzettként határozzák meg. Ugyanakkor felhívja az Európai Bizottságot, hogy gondoskodjon arról, hogy a tagállamok által bemutatott dokumentumok biztosítsák a civil szervezetek hozzáférését a strukturális alapokból származó eszközökhöz.
- Az EGSZB felhívja a tagállamokat, hogy a projektek kiválasztásánál használják fel a jelen vélemény 2.2. pontja értelmében támogatható civil szervezetek ismereteit és tapasztalatait; hangsúlyozza ugyanakkor, hogy erőfeszítéseket kell tenni a lehetséges érdekütközések elkerülésére.
- Az EGSZB felhívja továbbá a figyelmet, hogy meg kell szüntetni, illetve csökkenteni kell egyes olyan formális és technikai akadályokat, amelyek megnehezítik a jelen vélemény 2.2. pontja értelmében támogatható civil szervezetek számára a strukturális alapok használatát.

### 10.5 Az eszközök felhasználása felett gyakorolt felügyelet, a felhasználás értékelése

- Az EGSZB véleménye szerint az Európai Bizottságnak útmutatásokat kellene adnia a civil szervezetek felügyeletben és értékelésben való részvételének szabályaira vonatkozóan, különös tekintettel teljes jogú tagokként való elismerésükre a támogatásfelügyeleti bizottságokban, hogy betartható legyen a részt vevő személyek és szervezetek objektivitására és semlegességére vonatkozó követelmény.
- Az EGSZB reméli, hogy a tagállamok által benyújtott jelentés tartalmaz majd visszajelzést arról, hogy mennyiben veszik tekintetbe a támogatásfelügyeleti bizottságokban a partnerségi elvet.
- Az EGSZB felhívja a tagállamokat: biztosítsanak a civil szervezeteknek hozzáférést az oktatási lehetőségekhez, hogy megfelelhessenek a támogatásfelügyeleti bizottságok tagjaként betöltendő szerepüknek.

Az EGSZB felhívja a civil szervezeteket, hogy tartsanak fenn állandó kapcsolatokat a támogatásfelügyeleti bizottságban tevékenykedő képviselőikkel, és biztosítsák a kölcsönös információcserét.

Brüsszel, 2006. július 6.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság  
elnöke

Anne-Marie SIGMUND