

Horvátország felkészülése az uniós csatlakozásra – az intézményrendszer átalakulása

Szakmai beszámoló az „EU kohéziós politika pénzügyi alapjai hatékony menedzsmentjének kapacitás erősítése (HR 08 IB SPP 02)” című IPA Twinning projektről és az elért eredményekről

Kulcsszavak: EU bővítés, Horvátország, intézményrendszer, kohéziós politika, programozás, twinning program, Nemzeti Fejlesztési Ügynökség

Abstract:

Preparation of Croatia for accessing the European Union – the change of institutional system

OVERVIEW OF THE TWINNING IPA PROJECT „Enhancement of capacity for effective management of EU Cohesion policy funds (HR 08 IB SPP 02)” – implemented by the Ministry of Regional Development and EU Funds of the Republic of Croatia, Ministry of Finance of the Republic of Croatia, Ministry of Finance of the Republic of Lithuania, Central Project Management Agency (CPMA), Lithuania, National Development Agency (NDA), Hungary and the Project Contracting Authority – Central Finance and Contracting Agency (CFCA), Croatia.

The overall impact of the Project goes far beyond the mandatory results fixed in the Contract. Without doubt this project together with parallel EU supported projects significantly contributed to the main step of the preparation of beneficiary institutions for management of EU structural funds in Croatia.

Bevezetés

2011. június 30-án, pontosan a magyar EU elnökség utolsó napján mind a 33 tárgyalási fejezet lezárult, és 10 évvel a csatlakozási kérelem benyújtása után, **2013. július 1-től Horvátország az Európai Unió teljes jogú tagállama lett.**

Az Európai Bizottság 2012. október 10-én hozta nyilvánosságra éves bővítési csomagját: a stratégiai dokumentum mellett a Bizottság országjelentéseket készített valamennyi tagjelölt (Törökország, Izland, Montenegró, Macedónia, Szerbia) és potenciális tagjelölt országról (Albánia, Bosznia-Hercegovina), Koszovó esetében publikálta a Stabilizációs és Társulási Megállapodásra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmányt és monitoringjelentésben értékelte a csatlakozó Horvátország teljesítményét.

Szomszédunk új tagállamként előkelő helyzetbe került, hogy kezdeményező szerepet vállaljon a regionális együttműködésben, s ezzel támogassa a térség többi országának csatlakozási folyamatát.

Az Európai Unió Horvátország csatlakozásával a nyugat-balkáni bővítési folyamatnak adott lökést egy olyan időszakban, amikor a pénzügyi válság és az Európai Unió belső problémái miatt az Unió a befelé fordulást is választhatta volna.

Horvátország célba érése **politikai üzenet** a térség többi országa számára is: a tagság elérhető cél a csatlakozási feltételek teljesítése után. (Megjegyzés: a 2009 áprilisában történt NATO csatlakozás már ennek a folyamatnak az egyik előhírnöke volt.)

Brüsszel fő célja a horvát csatlakozási folyamattal és annak lezárásával feltehetően az volt, hogy a horvát csatlakozási feltételek teljesítésével a 2013. júliusi belépés megvalósulhasson. Horvátországgal lehetett demonstrálni

a bővítéspolitikai hitelességét. A **horvát modell átvétele** a balkáni országok számára ösztönzést nyújt az EU-integrációra, a reformok elvégzésére, egyúttal a **régió biztonságpolitikai kockázatainak** a felszámolására.

Horvátország az EU-csatlakozási tárgyalások lezárásával bizonyította, hogy kiépültek és működnek a demokratikus intézmények. Gazdasága az átmeneti mentességek fokozatos kivezetésével esélyt kaphat a közös piacba való beilleszkedésre, a többi tagállammal való belső piaci versenyzésre.

Az emberi jogok és a háborús bűnügyek kapcsán még egy ideig biztosan a nemzetközi szervezetek (UNHCR, ICTY, ICJ) és néhány EU tagállam figyelmének előterében maradhat („Lex-Perkovic” körüli EU Bizottság vs. horvát állam vita). A háborús múlt és a jugoszláv állam szétválási problémái – lezáratlan határviták, a menekültügyek és háborús bűncselekmények – befolyásolhatják az ország délkelet-európai szomszédság-, ill. regionális politikáját.

Az alábbiakban egy olyan együttműködés eredményeiről számolunk be, amely jelentős hatással volt **a kohéziós politika forrásait kezelő horvát intézményrendszer átalakulására** és ezáltal a csatlakozás körülményeire is.

Az elmúlt két évben egy litván-magyar-horvát együttműködés keretében közel húsz magyar szakember vett részt az IPA előcsatlakozási források kezelését ellátó intézmények felkészítésében, hogy 2013 júliustól már a tagsággal járó forráskezelés gyakorlatát tudják alkalmazni. Mindez különösen érdekes abból a szempontból, hogy technikailag a csatlakozás évében még éppen hat hónap maradt Horvátország számára részt venni a 2007–2013 közötti költségvetési időszak forrásainak felhasználásában, miközben a többi 27

tagállamban zajló 2014–2020 költségvetési periódus tervezésével is fel kellett venni a versenyt – nem bezárva a folyamatban lévő IPA projektek zárásáról és a támogatások elszámolásáról.

Az **egyszerre három szinten zajló tervezés**, programozás és megvalósítás tette igazán egyedivé a projektet, melynek részletei a következő hasábokon kerülnek bemutatásra.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közreműködésével 2011-ben elnyert, összesen **26 hónapig tartó** twinning projekt **célja az EU források fogadására és kezelésére szolgáló horvátországi intézményrendszer kapacitásainak fejlesztése, és az ehhez szükséges jogszabályi háttér kidolgozása volt.**

Horvátországi helyzetkép a csatlakozás előkészítése és a projekt megvalósítása közben

Ahhoz, hogy megérthessük, miért volt szüksége Horvátországnak a twinning projekt keretében az intézményi kapacitásainak megerősítésére, röviden lássuk a projekt indulása előtti állapotokat.

Ezt legalább három terület érintésével lehet közvetlenül megvilágítani: az előcsatlakozási alapok felhasználásának tapasztalatai, a horvát regionális politika reformja, továbbá belpolitikai átalakulások a 2011-es választásokat követően.

Az IPA előcsatlakozási források felhasználásának értékelése

Horvátország számára – ugyanúgy, mint Magyarországnak számára a taggá válás előtti években – a csatlakozás előkészítésével egy időben megnyíltak az előcsatlakozási alapok (Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA).

A felkészülési időszakot – és ezáltal az IPA források felhasználásának eredményességét alapvetően befolyásolta **a stratégiai programozás gyakorlatának hiánya.**

Horvátország függetlenségének elnyerése óta ugyanis nem készült átfogó gazdasági és iparfejlesztési stratégia. A mindenkor horvát kormányok ehelyett, elmulasztva egy átfogó stratégia kidolgozását, hivatalba lépésük **kezdetén szektorokra lebontva (iparfejlesztés, innovációs, energetikai)** határoztak meg bizonyos fejlesztési prioritásokat. Ez különösen akkor válik érthetővé, ha hozzátesszük, hogy jelenleg **20 minisztériumból áll a horvát központi államigazgatás. A minisztériumok elaprózottsága és azok nagy száma egy sajátos, – a volt Jugoszláviához köthető – történelmi adottság.** A különböző szektorokra szétaprózott minisztériumok egymással szembeni vetélkedésének egyik eredményének tekinthetjük azt, hogy korábban nem készültek átfogó stratégiák.

Miután a múlt évtizedben véghezvitték egyes állami nagyvállalatok privatizációját (olajipar, távközlés, bank-

szektor, turizmus, gépipar stb.), nem készült a versenyképes horvát gazdaság létrehozását elősegítő központi fejlesztési terv új beruházások, illetve iparágak megtelepedésének ösztönzéséért.

A tudatos gazdaságtervezés hiányát jól jellemzi, hogy **a horvát GDP 17%-t adó** (évi cca. 7 MRD EUR) **turizmus fejlesztésére** sem készült az elmúlt két évtizedben átfogó hosszútávú fejlesztési terv.

A horvát gazdaság szerkezeti gondjainak megoldására vonatkozó stratégia hiányát mind a külföldi, mind a belföldi gazdasági szereplők jelenleg is folyamatosan kritizálják: az elavult gazdaságjogi környezet, valamint a bonyolult bürokratikus intézkedések hátráltatják a dinamikus üzletmenetet, meggátolják az újabb beruházások megjelenését. A helyzet megoldásának szükségességére ezen túl több nemzetközi szervezet is felhívta a figyelmet, ugyanis számos nemzetközi felmérés azt mutatja – példaként említhető a Világbank Doing Business 2012-es kiadványa –, hogy a nyugat-balkáni térségben csak Bosznia-Hercegovina rendelkezik kedvezőtlenebb gazdasági klímával.

2012 tavaszán a zágrábi EU misszió rendszeresen szervezett „EU Assistance Co-ordination meeting”-ek zajlottak. A rendezvényeken uniós szakdiplomataktól vettek részt, előadóként pedig a horvát közigazgatás felső vezetői tartottak tájékoztató előadásokat.

Egyik alkalommal Matija Derk, a horvát regionális fejlesztési minisztérium uniós pénzekért felelős helyettes államtitkára, helyi NIPAC (vagyis nemzeti IPA koordinátor) vezető – aki egyszemélyben a twinning projekt kedvezményezett oldali projektigazgatója – tartott részletes beszámolót az előcsatlakozási alap felhasználásáról és a csatlakozásra való felkészülés állásáról.

Az értékeléséből egyértelműen kiderült, hogy az IPA projektek kifizetések aránya elmaradt a vártnál: 2007 és 2011 között Horvátország részére összesen 668 millió EUR alap állt rendelkezésére, amiből csupán 276 millió EUR-t használt fel, azaz a rendelkezésre álló pénzügyi eszközök 42 %-át.

Az IPA Program első öt komponensének implementációja során adódott nehézségek elsősorban a III.-as (infrastrukturális projektek), valamint az V.-ös (mezőgazdaság és vidékfejlesztés) komponens területét érintették. Ebből kifolyólag kényszerűségből olyan projekt átütemezési feladatok adódtak, **melyekből 23 millió euró forrás szabadult fel. Ezt az összeget Horvátország kénytelen volt visszautalni Brüsszelnek.**

A megmaradt IPA források az alábbi célokkal kerültek kiírásra:

- A) I. komponens
 - a. Egységes földhivatali rendszer kiépítése
 - b. Bíróságok informatikai rendszerének fejlesztése
 - c. Határőrizeti információs rendszer kiépítése
 - d. Vízumrendszer informatikai fejlesztése

- B) II. komponens
- a. Utolsó körös CBC pályázatok kiírása Bosznia-Hercegovina, Montenegró és Szerbia vonatkozásában.
- C) III. komponens
- a. Közlekedésfejlesztés
 - i. Vasútfejlesztés
 1. Tenderdokumentáció előkészítése Zapresic-Horvati-Rugvica-Brckovljani vonalakon
 2. Dugo Selo és Novska közötti pálya rekonstrukciós munkálatok előkészítése
 3. Vinkovci és Vukovár közötti szakasz villamosításának hatástanulmányának előkészítése
 - ii. Folyami közlekedés fejlesztése
 1. Vukovári és északi kikötők fejlesztésének technikai segítségnyújtása
 2. Száva folyó rehabilitációja, hajózhatóságának előkészítése
 - b. Környezetvédelem
 - i. Mariscinai és kastijuni víztisztítómű fejlesztése
 - ii. Sisak városának szennyvíz tisztítási fejlesztési programja
 - c. Regionális versenyképesség
 - i. KKV fejlesztési programok
- D) IV. komponens: Humán erőforrás fejlesztés
- a. Munkaügyi központok oktatási tevékenységeinek támogatása

Matija Derk ezen a rendezvényen mutatta be a Regionális Fejlesztési Minisztérium új struktúráját, amely már ellátja a korábban külön hivatalként funkcionáló Horvát Nemzeti Fejlesztési Ügynökség NIPAC munkáját is. Beszámolója szerint Minisztériumának számos nehézséggel kellett megküzdenie a programozási feladatok területén. Kapacitásbeli problémáik forrása már ekkor is az volt, hogy egyszerre három programozási periódusnak az előkészítésében, illetve kivitelezésében kell közreműködniük (IPA és kohéziós források előkészítése két különböző költségvetési periódusra vonatkozóan). A helyettes államtitkár beszámolt arról is, hogy annak érdekében, hogy teljes mértékben lehívhatóak legyenek a strukturális alapokból származó források, **mintegy 15–20%-kal több projektet kell előkészíteniük,** mint amennyi forrás rendelkezésre áll – ez a felültervezés egyébként minden tagállamban gyakorlat.

Az ország regionális felosztása

A twinning program megvalósításával párhuzamosan a horvát állami szervek az EU képviselőivel folytatott konzultációk után **Horvátország új statisztikai regionális felosztásáról határoztak: 2013. január 1-jétől az eddigi három helyett két statisztikai régióra osztották fel az ország területét.** A kormány szerint ezzel

a következő 14 év folyamán jelentős támogatási többlet nyerhető EU-s alapokból.

A Horvát Statisztikai Hivatal, a horvát kormány, az EB-vel és EUROSTAT-tal folytatott tárgyalását követően, határozatot hozott az ország új statisztikai regionális felosztásáról. A statisztikai régióra osztás alapját az Európai Parlament és Európai Tanács által 2003-ban elfogadott 1059/2003. számú rendeletében meghatározott NUTS-rendszer kritériumai képezik, amelyek szerint a NUTS 2 statisztikai régió lakosságának száma 800 ezer és 3 millió között lehet. **Az eddigi, 2007-ben elfogadott felosztás szerint** az ország területe három statisztikai régióra – Északnyugati régióra (Zágráb város, továbbá Zágráb, Krapina-Zagorje, Varazsd, Kapronca-Križevci és Muraköz megye), Pannonvidéki Horvátországra (Bjelovár-Bilogora, Verőce-Drávamente, Požega-Szlavónia, Brod-Szavamente, Eszék-Baranya, Vukovár-Szerémség, Karlovac és Sisak-Moslavina megye) és Adriai régióra (Tengermellék-fennsík, Lika-Senj, Zadar, Šibenik-Knin, Split-Dalmácia, Isztria és Dubrovnik-Neretva megye) – oszlott. **Az új felosztás szerint az Adriai régió változatlan maradt, az ún. Kontinentális régió pedig az Északnyugati és Pannon régió együttes területéből tevődik össze.**

Az új statisztikai felosztást 2012. augusztus 29-én Branko Grčić miniszterelnök-helyettes és regionális fejlesztési miniszter, Vesna Pusić külügyminiszter és Ivan Kovač, a statisztikai hivatal igazgatója jelenlétében szemléltette. Grčić hangsúlyozta, hogy **az eddigi régiós felosztás megváltoztatására azért volt szükség, hogy a korábbi három régió ezáltal egyenlő eséllyel pályázhasson az EU-s alapoknál.** Tekintettel arra, hogy az Északnyugati régió egy főre jutó GDP-je az EU átlagának 78%-át teszi ki, az eredeti régió felosztás alapján a támogatások összege mintegy 30%-kal alacsonyabb lett volna, 50%-os önrészt kellett volna vállalni egyes projekt finanszírozásában, alacsonyabb szintű állami támogatásban részesült volna a gazdaság, **továbbá Zágráb fejlettségi szintje csökkentette volna a régió támogatási hányadát is.** (Pro domo: Ezekre a tényekre felhívta a figyelmet Radimir Čačić volt miniszterelnök-helyettes és gazdasági miniszter is, aki 2007-ben Varasd megye akkori zsupánjaként azt kifogásolta, hogy a megye évi 30 millió EUR-val kevesebb támogatásra pályázhatna).

A kormány képviselői kiemelték: Horvátország teljes területén kedvezőbb feltételek mellett lehet majd pályázni legalább 2027-ig; az egységes támogatási feltételek könnyebbé teszik a fejlesztési projektek tervezését és kivitelezését; Zágráb város ilyen támogatási feltételek mellett növeli az ország támogatás-befogadóképességét; könnyebbé válik az operatív programok adminisztrációja. **A 2013-es év folyamán 450 millió EUR áll majd rendelkezésre az EU-alapokból, míg 2020-ig további 13,7 Mrd EUR támogatás nyerhető majd el.**

Az új statisztikai regionális felosztás ellenlábaisai – elsősorban horvát ellenzéki körök – ugyanakkor jelezték, hogy a fejletlenebb, többnyire szlavóniai megyék, nehezebben fognak hozzáférni a támogatásokhoz. Meglátásuk szerint Horvátországot előnyösebb lenne 4 vagy 5 régióra felosztani, ahol Zágráb város egy külön körzetet képviselne.

A horvát belpolitikai helyzet jellemzői a csatlakozáskor

Az uniós csatlakozást levezénylő új Kormány motívációit jól jellemezte a 2011-es választások eredménye és az utána következő változások.

Horvátország hetedik parlamenti ciklusára megválasztott képviselőházának alakuló ülésére 2011. december 22-én került sor. A december 4-i választásokon győztes balközép koalíció javaslatára, egyhangúan Boris Sprem szociáldemokrata képviselőt választották házelnöknek. Az öt alelnöki poszt közül hármát a győztes balközép koalíció, kettőt az ellenzéki jobbközép HDZ párt töltött be. A 151 fős képviselőházban az új balközép koalíciós kormánynak 80 saját, és a kisebbségi képviselők részéről biztosított 8 támogató mandátuma lett.

Bebic leköszönő házelnök emlékeztetett arra, hogy Horvátország 2009 áprilisában csatlakozott a NATO-hoz. Egyúttal hangsúlyozta, hogy a képviselőház legnagyobb feladata a jogharmonizáció elvégzése volt, több mint háromszáz, az acquis-hez kapcsolódó horvát jogszabály elfogadására, illetve módosítására került sor.

Boris Sprem megválasztott házelnök ünnepi beszédében kitért arra, hogy Horvátország történelmének leg súlyosabb válságát éli át a megváltozott gazdasági körülmények miatt. Jelezte, hogy a törvényhozás munkája nem lesz könnyű: egyszerre kell megfelelni az EU-tagsági követelményeknek, és az Európát, de a Horvátországot is súlyosan érintő válság kezelésének. Előrebocsátotta, hogy a gazdasági válságból való kilábaláshoz mind a törvényhozásnak, mind a kormánynak népszerűtlen intézkedéseket is kell hoznia. A horvát gazdaságnak alapjaiban kell megváltoznia ahhoz, hogy a jelenlegi helyzetből az ország kilábalhasson.

A jobbközép erők vereségével történelmi korszaváltás kezdődött a kereszténydemokrata értékeket valló pártok soraiban. Horvátország a 2011-es parlamenti választásokkal indult el a közép-európai rendszerváltó pártok sorában korábban végbement átalakulás irányába. A HDZ egyrészt a 20 éven át tartó mozgalmi jellegéből (220 ezer párttag) klasszikus polgári párttá alakulhat. Másrészt a '90-es évek nagy öregjei, Sekset kivéve kikoptak: Bebic házelnök és Hebrang frakcióvezető visszavonult, Jarnjak pártfőtitkár az illegális pártpénzek körüli botrányok miatt szintén távozott a pártból. A parasztpárt elgyengülésével és a horvát EU-csatlakozással a horvát agrártársadalom átalakulása ugyancsak valószínűsíthető.

A kapacitásfejlesztést támogató twinning projekt részletei

Az ikerintézményi stratégia és a twinning program

Twinning pályázat benyújtására, twinning projekt megvalósítására az EU tagállamok bármely közigazgatási szerve jogosult, és átfogó célja az intézményi tapasztalat-átadás elősegítése.

Magyarország Kormánya az ikerintézményi programban való magyar részvétel elősegítéséről 1296/2011. (VIII. 24.) számmal fogadott el Kormányhatározatot. Ezzel összhangban készült el, és az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) 2012. január 31-i, 361. ülésén fogadta el az Ikerintézményi akciótervet.

Az ikerintézményi program – ismertebb nevén twinning program –, mint az EU bővítési és partnerségi politikájának eszköze az uniós külpolitikai és külgazdasági törekvéseket képezi le. Értelemszerű tehát, hogy az ikerintézményi programban való magyar részvétel eredményesen járulhat hozzá hazánk EU határain túlmutató külpolitikai és külgazdasági érdekeinek érvényesítéséhez.

A program nemzeti szintű koordinációját, a Nemzeti Twinning Koordinátorok (National Contact Point, NCP) látják el. Magyarország esetében a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Nemzetközi Együttműködési Programok Irányító Hatósága (NFÜ NEP IH) töltötte be ezt a szerepet, az NFÜ megszűnését követően pedig a feladatkör a Miniszterelnökséghez kerül.

Magyarország 1998-tól kedvezményezett orszákként vett részt az ikerintézményi programokban.

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkat követően viszont jogosulttá váltunk, hogy „donorként” twinning projekteket valósítsunk meg a helyünkre lépő tagjelölt, potenciális tagjelölt és partnerségi országok intézményeinek fejlesztése érdekében. Az Európai Unióhoz való csatlakozás óta jelentős eredményeket mutathatunk fel: 2004-től hazánk 31 Twinning projekt megvalósítását nyerte el, ebből 5 projektet önállóan pályázva, 7 projektet pedig több tagállamból álló konzorcium vezetőjeként. 19 projektben valamely más tagállam mellett junior partnerként vettek részt a magyar intézmények. Ugyanezen időszakban 9 sikeres Twinning Light projekt megvalósítását nyerte el hazai intézmény. 2012-ben 5 hazai beadott Twinning pályázat született, és az elmúlt évi statisztika szerint **2013-ban összesen 16 magyar érdekeltiséggel beadott pályázatból 6 nyert.**

A twinning projektekre érdemes stratégiai szempontból is gondolni: hatékony diplomáciai eszköz (lehetőség), ami a részt vevő partner országok között évekre megalapozza/megalapozhatja az együttműködést sok más téren is, nemcsak azon a területen, amire egy adott twinning projekt felépül.

Németország például a twinning kontakt pontot a Szövetségi Gazdasági és Technológiai Minisztériumban helyezte el, és szorosan a német gazdasági érdekek ko-

ordinációjával összhangban választanak partnereket és twinning célországokat.

Magyar részvétel a horvátországi twinning projektben⁴⁰

A litván-magyar együttműködés története 2011-ben egy szokványos nemzetközi partner kereséssel kezdődött. Kevéssel a beadás előtt a litván Központi Projektmenedzsment Ügynökség és a litván Pénzügyminisztérium kereste meg a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséget, hogy közös pályázat keretében, ún. junior partnereként az NFÜ vegyen részt a HR 08 IB SPP 02 számú horvátországi twinning felhívás pályázatán. Gyors vezetői döntést követően került beadásra a litván-magyar pályázat. Az elbírálás több hónapos procedúráját követően kiderült, hogy olyan konzorciumokat utasított maga mögé az ajánlat, mint Olaszország-Svédország-Csehország; Franciaország-Lengyelország; Németország és Szlovákia. Az eredmény azt bizonyítja, hogy a horvát intézmények nagy bizalommal fordultak az új, még viszonylag friss csatlakozási tapasztalattal rendelkező tagállamok alkotta litván-magyar konzorcium felé.

Az NFÜ tehát a **litván Központi Projektmenedzsment Ügynökség és a litván Pénzügyminisztérium junior** partnereként vett részt a projekt megvalósításában, melynek kedvezményezettjei a horvát Regionális Fejlesztési és EU támogatások Minisztériuma, valamint a horvát Pénzügyminisztérium voltak. A projektben a litván és magyar rövid távú szakértők mellett pár hétig brit kollégák is részt vettek.

A projekt összköltségvetése 2 millió EUR, melynek 95%-a IPA, 5%-a a horvát állam által biztosított nemzeti társfinanszírozás. A projekt megvalósítása 2011 augusztusában kezdődött és 2013 novemberében fejeződött be, és **két fő komponensre** tagolódott:

- **egyrészt elkészültek a stratégiai és programozási dokumentumok, kialakításra kerültek a monitoring és jelentéstételi rendszerek, valamint a belső eljárásrendek;**
- **másrészt a pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszerek kidolgozása, a horvát intézmények megfeleléségi vizsgálatra való felkészítése valósult meg.**

A projektben résztvevő magyar és litván szakértők legtöbbje személyesen is aktív részese volt 10 évvel ezelőtt a strukturális alapok fogadásához szükséges előkészítő folyamatoknak. Mindkét komponens megvalósulását egy-egy állandó Twinning Tanácsadó segítette (RTA – Resident Twinning Advisor).

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség részéről összesen **16 szakértő** vett részt a munkában. A twinning projektek kulcsfigurája az RTA – ő az „állandó” vagy „rezidens” projektmenedzser, aki a projekt teljes idejére fizikailag is a kedvezményezett országba települ – feladata beszoztani a rövid távú, jellemzően pár napra vagy hétre érkező szakértők munkaidejét, folyamatosan kapcsolatot tart a kedvezményezett szervezetekkel, ellátja az előrehaladás monitoringját, minőségbiztosítást végez és folyamatos menedzsment háttérrel biztosít. Bár jogilag még nem sikerült elérni, több tagállam kezdeményezte már, hogy az RTA-k kapjanak diplomata státuszt – hiszen köztisztviselők és szaktudásukkal hazájukat képviselik egy idegen országban.

Általában egy, legfeljebb két RTA státuszt terveznek egy twinning projektben. Esetünkben mindkét komponensnek volt egy-egy hosszú távú szakértője, és mindkettőt a litvánok adták. Megfontolt intézményi stratégia szükséges ahhoz, hogy jellemzően kulcs pozícióból 1–2 évre a projekt vezetésére szakértőt tudjon delegálni egy közigazgatási szervezet. Tapasztalatok szerint valóban csak a legjobbnak számító szakemberekkel lehet elnyerni twinning pályázatot, ahol a hosszú távú szakértő személyesen is részt vesz az ajánlat szóbeli prezentációján.

Az NFÜ szakértői negyedéves bontásban a projekt ütemezésének megfelelő páros kiküldetéseken vettek részt az RTA-k irányítása mellett az azonos területre, ill. tevékenységre kijelölt litván rövid távú szakértőkkel.

A szakértők jelölésének protokollja intézményenként meglehetősen hasonló; az NFÜ-ben a kiválasztás feltétele az adott szakterületen megszerzett több éves elméleti és gyakorlati tapasztalat volt, de természetesen a kiváló angol nyelvtudás, előadói és kommunikációs készség alapvető követelmények – a bevont szakértők a főosztályvezetők jelölése alapján, a litván vezető partnerekkel egyeztetve, a horvát fogadó intézmények jóváhagyásával kerültek kiválasztásra.

A projekt felépítése és gyakorlati eredményei

A projekt megvalósítása tehát egy választások előtt álló, felbolydult igazgatási környezetben kezdődött.

- A megvalósításban az alábbi szervezetek vettek részt:
- Regionális Fejlesztési és EU Források Minisztériuma, Horvátország
 - Pénzügyminisztérium, Horvátország
 - Pénzügyminisztérium, Litvánia
 - Központi Projekt Menedzsment Ügynökség, Litvánia
 - Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, Magyarország
 - Projekt Szerződés-kötési Hatóság – Központi Pénzügyi és Szerződés-kötési Ügynökség (CFCA), Horvátország

⁴⁰További, párhuzamosan futó horvát twinning projektek magyar részvétellel:
– bevándorlási-menekültügyi területen,
– közbeszerzések jogi szabályozása,
– horvát Parlament EU csatlakozására való felkészítése

Indulásnál a makrogazdaságot átható ágazati szemlélet és átfogó stratégiák hiányán túl további nehézséget okozott a választások okozta fordulat 2011 decemberében, majd az azt követő több hónapos bizonytalanság és szervezeti átalakulások, amelyet követően csak megfelelő rugalmassággal és bravúrral sikerült a projektet visszahozni az eredeti ütemterv mérföldköveihez.

Utólag elmondható, hogy szerencsésen landolt a kedvezményezettre háruló feladat a korábban már hivatkozott Matija Derk helyettes államtitkár asztalán. Ám ennek kialakulására hosszú hetekig várni kellett, miközben az eredeti szerződő partnereket a horvát minisztériumok gyakorlatilag bekebelezték és teljes mértékben átszervezték.

Mi jellemezte a horvát intézményrendszert ekkor?

- gyenge stratégiai keretek;
- a minisztériumok közötti együttműködésnek semmiféle hagyományát nem találtuk (talán épp az ellenkezőjét: a jó szakemberekért folyó rivalizálás gyakran elmérgesítette az együttműködést és befagyasztotta a kommunikációt);
- a közpénzekből finanszírozott projektek menedzsmentjének (beleértve a kontroll és monitoring tevékenységeket) meglehetősen rövid és felszínes gyakorlata alakult/alakulhatott ki;
- az EU kohéziós politikájának szabályozása 2014-2020-ra folyamatosan változott a projekt előrehaladása közben, „mozgó célpont” volt a folyamatos álláspontok nyomán követése, értelmezése.

Az intézményrendszer felkészítése

Az IPA előcsatlakozási forrásokat kezelő szervezeti egységek részletes elemzését és mélyinterjúk sorozatának feldolgozását követően azonosításra kerültek a legfontosabb intézkedések és szerepkörök: koordináció, igazoló hatóság, irányító hatóság, közreműködő szervezet, kifizető hatóság, ellenőrzési hatóság. Ezt követően a twinning szakértők közreműködésével elkészült az a törvénycsomag, amely egyrészt definiálta az „EU strukturális eszközeinek intézményi keretrendszerét”, másrészt egy ezt kiegészítő Kormányrendelet, amely az „irányítási és kontroll rendszer működésében” részt vevő szervezetek feladat- és hatáskörét azonosította.⁴¹ Szintén a twinning projekt eredményeként kerültek megszövegezésre azok a kézikönyvek és eljárásrendek, amelyek leírták az egyes szervezetek operatív működését és egymás közötti felelőségek megosztását.

A végleges horvát intézményrendszerben négy Irányító Hatóság kapott helyet – Közlekedés OP, Környezetvédelmi OP, Regionális Versenyképesség OP, Emberi Erőforrás Fejlesztés OP. Ők delegálják a feladatokat a közreműködő szervezeteknek – összesen 12 KSZ jött létre a 4 OP kezelésére.

A magyarországi gyakorlattól eltérően, részben a központi pénzügyi és szerződéskötési ügynökség (CFCA) szerepkörének megőrzése és „átörökítése” érdekében **kétszintű KSZ rendszer jött létre.**

Az első szint (KSZ 1) az ágazati minisztériumok szintje.

Az ő felelőségük az adott OP-ban meghatározott prioritási tengelynek megfelelő kiválasztás és forráslekötés.

Végrehajtó ügynökségek kerültek kijelölésre (KSZ 2) azzal a szerepkörrel, hogy a konkrét szerződéseket megkössék, megvizsgálják a megfelelőségi kritériumok teljesülését és felügyelik a projekt végrehajtását.

Ennek a működési mechanizmusnak az az előnye, hogy a minisztériumok bekapcsolódnak a projektkiválasztás folyamatába, bizonyos mértékű közvetlen kontroll gyakorolhatnak a közpénzek elköltésére – itt a hangsúly a közvetlen van – és az indikátorok teljesülésére; ezáltal pedig a teljes OP megvalósulásának folyamatára. Ugyanakkor a nemzeti források felhasználásának esetében ugyanazt az eljárásrendet fogják követni, mint az EU-s projektek kiválasztásánál.

A projekt keretében kidolgozott 2007-2013 programozási időszak csatlakozást követően fennmaradt mindössze fél éves időszakára létrejött intézményrendszer legfontosabb jellemzője, hogy **a menedzsment és irányítási struktúra gyakorlatilag azonnal átkonvertálható a 2014–2020-as időszak elvárásainak megfelelően.**

2012 őszén a horvát kormányzat speciális koordinációs testületeket állított fel valamennyi minisztérium csúcvezetőinek bevonásával, akiket a következő programozási időszak előkészítésével bíztak meg.

2012 decemberében, az akkorra már ismertté vált **11 tematikus célkitűzés azonosítására** és programozási munkálataira **hat tematikus munkacsoport került felállításra.** Emellett **egy külön szakértő munkacsoport jött létre Horvátország 2013-as gazdasági programjának előkészítésére.**

A projekt litván és magyar szakértői közvetlen részvételét vállaltak e munkacsoportok működtetésében, így – mivel többségük odahaza is részt vett a 2014–2020-as felkészülésben – párhuzamosan 3 tagállami felkészülés tapasztalatai cseréltek gazdát Zágrábban: magyar, litván és horvát hatás együtt alakította ki a nemzeti priori-

⁴¹Act on Establishment of Institutional Framework for the Use of European Union Structural Instruments in the Republic of Croatia (adopted by the Croatian Parliament on 6 July 2012, published in the Official Gazette No. 78/2012 of 13 July 2012 and entered into force on 21 July 2012)

Decree on the Bodies of the Management and Control System for the Use of European Union Structural Instruments in the Republic of Croatia (adopted by the Government on 23 August 2012, published in the Official Gazette No. 97/2012 of 24 August 2012 and entered into force on 1 September 2012)

tásokat az új időszak programozási dokumentumaira vonatkozóan.

Emberi erőforrás fejlesztése

A legfontosabb kérdés talán, a projekt fenntarthatósága és a kialakított koncepció megvalósítása szempontjából, hogy lesz-e megfelelő munkaerő, aki rendelkezik a szükséges kompetenciákkal a rendszer egészének hatékony működtetéséhez?

A twinning projekt keretében egy mélyreható képzési portfólió került kidolgozásra, melynek eredményeként **összesen 14 tréning modulban 800 fő részesült képzésben a következő főbb témakörökben: stratégiai programozás, Strukturális Alapok jogszabályi környezete, a programozás pénzügyi aspektusai, pénzügyi tervezés és OP menedzsment, kedvezményezettek bevezető képzése, projektkiválasztás, state aid (állami támogatás) szabály alkalmazása, költség-haszon elemzés, kifizetés, igazolások kezelése, pályázati értékelés, kötelezettségsgzés.**

Mintegy 20 fő részesült munka-közbeni (on-the-job) tréningben olyan változatos, pályázati ügykezeléshez kötődő területeken, mint a kiadási bizonylatok előkészítése, helyszíni ellenőrzés lefolytatása vagy pályázati útmutató készítése.

10 fő lett képzőnek képezve, 20 fő monitoring bizottsági tag és 50 fő kedvezményezett szintén részt vett a képzéseken.

Összesen 50 fő horvát köztisztviselő vett részt összesen három alkalommal három napos tanulmányúton Budapesten az NFÜ-ben és Vilniusban, ahol a strukturális alapok programozásának és koordinációjának gyakorlatát tanulmányozták.

Technikai és informatikai háttér

Horvát részről meglehetősen nagy érdeklődés kísérte **a pályázati és monitoring rendszert kiszolgáló informatikai megoldásokat.** Nem elég, hogy korszerű technológiai háttérrel kellett kidolgozni (rendszerleírás, programozás, fizikai kiszolgáló egységek és hálózat), annak minden részletében alkalmasnak kell lennie a jogszabályi keretek betartására és betartatására. A budapesti tanulmányúton ebből adódóan központi téma volt az EMIR működésének bemutatása.

A projekt eredményeként elkészültek a horvát igényekhez illeszkedő részletes javaslatok, ami alapján később elkészült a közbeszerzési kiírásának technikai specifikációja. Ezek az igények többek között tartalmazzák egy olyan központi információs rendszer felállítását, amely az EMIR-hez hasonlóan alkalmas **a teljes projekt életciklus nyomon követésére:** a pályázatok benyújtásától az ütemezésen át a projekt beszámoló összeállítására és teljes körű digitális adatrögzítésre, archiválásra is.

Intézményi együttműködés fejlesztése

A horvát uniós támogatások kezelésében **a központi koordinációs szerepet a Regionális Fejlesztési és EU Források Minisztériuma tölti be.** A projekt indulásakor ez a szervezet még nem létezett, de a projekt végére közvetlenül **17 szervezet** koordinációjáért felelt. Ezen szervezetek közreműködésével készült el a projekt második évében a strukturális eszközökre vonatkozó nemzeti szintű szabályozás (Common National Rules for structural instruments), köztük a legfontosabb érintett szervezetek, az **audit hatóság, a létrehozott összesen négy irányító hatóság, és az igazoló hatóság munka- és felelősségi körének kialakításával.**

Az RTA-k kapcsolatépítésének köszönhetően a minisztériumokban hasonló témakörben, nemzetközi együttműködés keretében párhuzamosan futó projektekbe is **sikerült bekapcsolódn**, köztük az integrált menedzsment informatikai rendszer (MIS – management information system) kidolgozásába, a Technikai Segítségnyújtás (TA) keretből finanszírozott Regionális Versenyképesség OP előkészítésébe és a kohéziós politikához kapcsolódó tanácsadásba.

A **2014-2020-as programozási időszak** előkészítése Zágrábban mintaszerűen zajlott, amihez a projekt is jelentősen hozzá tudott járulni. **2013 júniusára lett kész az a megalapozó dokumentumcsomag, amelyet nyilvános vitára lehetett bocsátani,** és 2013 szeptemberében az akadémia köreiből zajlott elmélyült vita a jövőre vonatkozó tervekről, irányvonalakról és ezen keresztül a nemzeti szintű gazdasági és társadalmi prioritásokról.

Projektmenedzsment szempontból a projekt **talán legnehezebb részének bizonyult** a horvát kollégákat meggyőzni arról, hogy az EU csatlakozást követően az IPA rendszer helyébe másik, strukturális alapok és kohéziós alap (SCF – Structural Funds and Cohesion Fund) kezelésére képes új rendszert kell felépíteni. Számos érintett szervezetnél sokáig az a meggyőződés élt, hogy csatlakozás után továbbra is az IPA szabályai lesznek érvényesek, csak más forrásokból lesznek majd elszámolva a projektek, vagy egy sokkal kisebb átállással le lehet bonyolítani a pénzügyi-technikai-jogszabályi átállást. Ez a téves feltételezés sokak számára a csatlakozást követően dőlt meg, bár szerencsére a legfontosabb érintett minisztériumok és hivatalok az ütemezésnek megfelelően haladtak a felkészüléssel.

A projekt tanulságai – a menedzsment szempontjából

A projektemendzsment szempontjából leszűrhető tanulságok jól jellemzik egy twinning – és általában, uniós támogatással létrejövő nemzetközi projekt – megvalósításának nehézségeit. Ezekből gyűjtöttük össze a legfontosabbakat.

- a projekt teljes időszakára vállalt kötelezettség volt, hogy havonta munkaértekezletek legyenek a kedvezményezett horvát fél bevonásával – a tapasztalat szerint ezek túl formálisra sikerültek és a probléma felvetésre, ill. megoldásra sokkal hatékonyabbnak bizonyultak az informális egyeztetések;
- a CFCA kiemelkedő rugalmassággal kezelte a projekt megvalósítása során eszközölt változásokat – junior projekt vezető, ill. RTA váltás, személyi változás és bővítés a rövid távú szakértők sorában, határidő hosszabbítás, költségvetés módosítás stb: **összesen 2 szerződésmódosítás, és 14 kisebb módosítás történt a teljes megvalósítás alatt;**
- a twinning programban előírás, hogy a kedvezményezett (esetünkben a horvát fél) „a projekt igényeinek megfelelő” **irodai infrastruktúrát** biztosít. Ez a valóban ideális környezet csak a projekt végére alakult ki. Aki twinning projektben részt vesz, érdemes már a projekt indulásánál, a legelső fázisban diplomatikusan kitérni annak részleteire: ki, mit ért „projekt igényeinek megfelelő” irodai infrastruktúra alatt. Előfordult például (más twinning projekt beszámolóik szerint!), hogy ablaktalan raktárhelyiséget ajánlottak twinning irodának, ahol sem nyomtató, de még internet és telefon hozzáférés sem volt;
- a litván partnerek kezdeményezésére **kiépítésre került egy webportál** a litván-horvát-magyar szakértők együttműködésére, de utólag kiderült, hogy csak dokumentumok digitális archiválására, illetve a dokumentumok véleményezésének nyomon követésére volt leginkább használható: csoportmunka felületként nem működött;
- a rövid távú szakértők kiutazásaihoz, a kiküldetés pontos szakmai céljának meghatározásához szükséges részletes leírást készíteni. Bár az uniós jogszabályok értelmezése elvileg egységes platformot teremt, mégis **tagállamonként más-más fogalomhasználat gyakorlata rögzült**. A tagállamokban nincs két tökéletesen egyforma intézményrendszer. Ennek megfelelően a konzorcium tagjai között is szükséges alapvető fogalmak egyeztetése – legalább az indulásnál;
- a munkaterv a körülmények folyamatos változása miatt, meglehetősen sokszor változik, ezért **kerülni kell, hogy túl részletes legyen;**
- a **kiküldetések hosszának tervezése** a költségvetésben a megvalósítás rugalmasságának rovására megy – érdemes a tervezésnél a minimálisan előírt részletességgel tervezni, vagyis inkább az egyes tevékenységek szintjén, mint minden kiküldetés vonatkozásában előre meghatározni az idő igényt (munkanapban számolva);
- mivel van rá elvi lehetőség, **minőségbiztosításra** is ajánlott betervezni külön kapacitást, hogy az elkészült dokumentumok egységes szerkezetűek és minőségűek legyenek;
- a szakértői kört javasolt az egyes tevékenységek helyett **szakterületenként meghatározni** – ez szintén a megvalósítást teszi rugalmasabbá;
- a kedvezményezett, vagyis esetünkben a fogadó horvát intézmény humánerőforrás kapacitását is érdemes felmérni;
- közbeszerzési szabályrendszer egyeztetése: nemzeti jogszabály, illetve a PRAG előírásai ugyanis különböző feltételeket, összeghatárokat jelölnek meg.

Értékelés – Legfőbb eredmények 2 év elteltével

Horvátországban a projekt 2013. novemberi zárásáig **közel 150 twinning projekt valósult meg**, amelyek az uniós feladatokra történő felkészülést segítették. A projektek megvalósulását több mint **100 millió EUR IPA forrás** felhasználása tette lehetővé. A litván-magyar együttműködés keretében megvalósult projekt nemcsak **a legnagyobb költségvetésű, de független bizottsági értékelések szerint is a legnagyobb horderejűnek is bizonyult**, így a horvát CFCA felterjesztette a Bővítési Főigazgatóság által jegyzett „év legsikeresebb projektje” kategóriában az első helyre.

A projekt hatásai messze túlmutálnak a twinning szerződésben vállalt célokon. Ennek illusztrálására összegyűjtöttük, mely eseményekre gyakorolt közvetlen hatást a felszáz szakértő jelenléte és folyamatos közreműködése a nemzeti szintű szabályozás kidolgozásában:

- Az Európai Bizottság elfogadta Horvátország 2007–2013 programozási dokumentumait (2013 ősz).
- A 2007–2013 közötti időszak menedzsment és kontroll rendszere felállításra és megfelelési vizsgálaton történt minősítése alapján elfogadásra került.
- Horvátország gazdasági programja kidolgozásra és elfogadásra – majd Európai Bizottság általi elismerése került (2013. április).
- Elkészült a 2014–2020 időszak Partnerségi Megállapodásának szövegezése és a Bizottságnak történő bemutatása (2013. július és október).
- Megvalósult a 2014–2020 időszak operatív programjainak kidolgozása előbb koncepciók szintjén (2013. július), majd előterjesztések formájában (2013. ősz).

Mindezen túl, a magyar fejlesztéspolitikai intézményrendszer szempontjából szakmailag és pénzügyileg is értékelhető a projektben való részvétel. Ez volt ugyanis az első olyan nemzetközi együttműködés, amelynek keretében lehetőség nyílt közvetlen módon átadni a kohéziós politika forrásainak felhasználásához kapcsolódó tapasztalatokat.

A projekt témája és időzítése önmagában is kitűnik más twinning pályázatok és együttműködések sorában, mert **egyedülálló referenciát hozott létre** egy tagjelölt ország támogatása az **IPA előcsatlakozási alap felhasználásáról a Strukturális Alapok és Kohéziós Alap közti**

átállítás folyamatában, mely mintaként szolgálhat a Balkán többi országainak.

A litván-magyar együttműködés hozzájárul a Nemzeti Ikerintézményi Programban meghatározott stratégiai célok megvalósításához, és lehetőséget adott a magyar közigazgatás számára, hogy határainkon kívül bizonyítsa szakmai felkészültségét, kompetenciáit.

Nem utolsó sorban a projekt olyan uniós forráshoz segítette hozzá a projektben részt vevő magyar intézményt és a szakértőket, ami **100 %-ban brüsszeli támogatással valósulhatott meg.**

Az NFÜ a szakértők biztosításával és a projekt menedzselésének felvállalásával hozzávetőlegesen **40 millió Ft-tal járult hozzá a központi költségvetéshez.** Ezen felül a rövid távú szakértők az Európai Bizottság által meghatározott napi díj (180 EUR/nap), szakértői díj (250 EUR/nap) és járulékos költségeik elszámolására voltak jogosultak.

Husztli Levente⁴²

A projekt számokban...

A rövid távú szakértői kiküldetések átlagos időtartama 5 nap volt. Összesen 9 irányító bizottsági ülés keretében vitatták meg a résztvevők a projekt előrehaladását (negyedévente). 12 közreműködő szervezet került létrehozásra a kohéziós források felhasználására. Összesen 50 rövid távú szakértő vett részt a projekt megvalósításában: 32 litván, 16 magyar és 2 szakértő Angliából. 34 képzés zajlott. 800 horvát köztisztviselő vett részt a képzéseken. Az első komponensben összesen 5040 munkaóra, a másodikban 4972 munkaóra került elszámolásra – ez összesen 10012 óra, amit ha egyetlen embernek kellene ledolgoznia, akkor az folyamatosan 42 hónap, vagyis 3,5 év!

Ami pedig a legfontosabb: Horvátország az Európai Unió 28. tagállama.

Scherczer Károly Róbert

⁴⁰A cikk szerzője területfejlesztő közgazdász, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség munkatársaként vett részt a twinning program megvalósításában. A Pécsi Tudományegyetem Regionális Gazdaság és Politika Doktori Iskola végzős hallgatója.

A cikk társszerzője Scherczer Károly Róbert, a Külügyminisztérium IPA ill. TAIEX és SIGMA programokért felelős nemzeti koordinátora. A projekt megvalósítása alatt Horvátországban, Zágrábban, Magyarország Nagykövetségének Külgazdasági Irodájában vezető külgazdasági szakdiplomataként látott el diplomáciai szolgálatot.

- A cikk megírásának alapját a projektben részt vevő litván projekt menedzserekkel (RTA-k), név szerint Viktoras Sirvydis-szal, Ana Stankaitiene-vel és Jekaterina Sarmaviciene-vel készített interjúk adták; akik a litván Központi Projekt Menedzsment Ügynökség munkatársai;
- felhasználásra kerültek azok a szakmai és pénzügyi beszámolók, amelyeket a twinning projekt megvalósításában részt vevő NFÜ szakértők, továbbá a projekt menedzsment munkatársai; Kondor Zsuzsanna, Dr. Velikovszky László projektvezetők, valamint Németh Mónika és Tóbiás Petra biztosítottak, akik elkötelezett munkájukkal hozzájárultak a projekt sikeréhez.