

SZAKDOLGOZAT

Rózsa Diána

2014

BUDAPESTI GAZDASÁGI FŐISKOLA
KÜLKERESKEDELMI KAR
NEMZETKÖZI TANULMÁNYOK SZAK
Levelező tagozat
Európa tanulmányok szakirány

A MAGYAR-HORVÁT HATÁR MENTI EGYÜTTMŰKÖDÉS
FEJLŐDÉSE ÉS EREDMÉNYEI
A PROGRAMIRÁNYÍTÁS NÉZŐPONTJÁBÓL

Készítette: Rózsa Diána

Budapest, 2014.

TARTALOMJEGYZÉK

Bevezetés	7
I. A kohéziós politika története és intézményrendszere	10
I.1. A kohéziós politika története 1989-től 2013-ig.....	10
I.2. A kohéziós politikát támogató alapok	14
I.3. Az előcsatlakozási alapok	15
I.4. A kohéziós politika végrehajtási intézményrendszere	18
II. A határon átnyúló együttműködés az Európai Unió kohéziós politikájában	20
II.1. A határon átnyúló együttműködés története.....	20
II.1.1. A határon átnyúló együttműködés kezdete	20
II.1.2. Az INTERREG Közösségi Kezdeményezés.....	21
II.1.3. A PHARE CBC Program	22
II.1.4. Együttműködési programok az Európai Területi Együttműködés célkitűzés keretében valamint az Európai Unión kívüli országokkal	23
II.2. A határon átnyúló programok speciális intézményi keretei	25
III. A magyar-horvát határon átnyúló együttműködés fejlődése és eredményei.....	27
III.1. Horvátországról dióhéjban	27
III.2. Történeti áttekintés a magyar-horvát kapcsolatokról	30
III.3. A magyar-horvát határ menti térség jellemzői	31
III.4. A magyar-horvát határon átnyúló együttműködés fejlődése a kezdetektől 2013-ig	35
III.4.1. A Kisprojekt Alapok és a Külső Határok Menti Kezdeményezés	35
III.4.2. A Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program..	36
III.4.3. A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program.....	38
III.4.4. Eurorégiók és EGTC-k a magyar-horvát határtérségben	40
III.5. A magyar-horvát határon átnyúló programok intézményrendszerének fejlődése	43
III.5.1. A Kisprojekt Alapok végrehajtási rendszere.....	43
III.5.2. A Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program irányítási struktúrája.....	44
III.5.3. A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program intézményi felépítése.....	47
III.6. A magyar-horvát határon átnyúló együttműködés eredményei	51
III.6.1. A programirányítás intézményei	51
III.6.2. Projektvégrehajtás	52
III.6.3. Pénzügyi források.....	53
III.6.4. A Magyarország-Horvátország IPA Program fő eredményei a Programértékelés alapján	55
III.6.5. A Magyarország-Horvátország és a Szlovénia-Horvátország IPA Programok értékelése a horvát partnerek szemszögéből.....	56
IV. A Magyarország-Horvátország IPA Program szerepe Horvátország EU- csatlakozására való felkészítésében.....	59
IV.1. Horvátország EU-csatlakozása.....	59
IV.2. Magyarország szerepe Horvátország EU-csatlakozásában	60
IV.3. A Magyarország-Horvátország IPA Program szerepe Horvátország európai uniós források befogadására való felkészítésében	62
IV.3.1. A Közös Szakmai Titkárságon keresztül tudástranszfer.....	63
IV.3.2. A horvátországi Ellenőrző Szerv felállítása	67

IV.3.3.	Döntéshozatal a Közös Monitoring Bizottságban.....	68
IV.3.4.	Ismeretterjesztés az EU-ról	69
IV.3.5.	Projektvégrehajtási ismeretek átadása.....	71
IV.4.	A Magyarország-Horvátország és a Szlovénia-Horvátország IPA Programok összehasonlítása Horvátország EU-csatlakozásra való felkészítése szempontjából.....	73
IV.5.	Horvátország EU-csatlakozása után.....	75
Befejezés	.....	77
Irodalomjegyzék	.....	82
Mellékletek	.....	86
Interjú kérdések	.....	86
Rövidítések jegyzéke	.....	89

TÁBLÁZATOK JEGYZÉKE

1. táblázat: A kohéziós politika programozási időszakai	10
2. táblázat: Az előcsatlakozási alapok	15
3. táblázat: A kohéziós politika intézményrendszere 2007-2013	18
4. táblázat: Az INTERREG programok nemzetek feletti programintézményei.....	25
5. táblázat: Az EU 2020 stratégia célkitűzései	28
6. táblázat: A Szomszédcsági Program prioritásai és intézkedései.....	37
7. táblázat: A Magyarország-Horvátország IPA Program prioritásai és intézkedései	39
8. táblázat: A Magyarország-Horvátország IPA Program közös programintézményei	47
9. táblázat: A Magyarország-Horvátország IPA Program pénzügyi adatai	54
10. táblázat: A Közös Szakmai Titkárság munkatársainak feladatai	64
11. táblázat: A kohéziós politika 2014-2020 keretösszegei Horvátországban.....	75

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra: A kohéziós politika felépítése 2000-2006 és 2007-2013 között	13
2. ábra: A Szomszédsági Program támogatásra jogosult területe	32
3. ábra: A Magyarország-Horvátország IPA Program támogatásra jogosult területe.....	33
4. ábra: A Kisprojekt Alapok intézményi működése	44
5. ábra: A Szomszédsági Program irányítási struktúrája.....	46
6. ábra: A Magyarország-Horvátország IPA Program intézményi kapcsolatrendszere	50
7. ábra: A Közös Szakmai Titkárság felépítése.....	63

BEVEZETÉS

Dolgozatom vizsgált területe a magyar-horvát határ menti együttműködés fejlődésének és eredményeinek bemutatása a programirányítás nézőpontjából, arra keresve a választ, hogy hogyan segítette elő a Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 (lásd továbbiakban Magyarország-Horvátország IPA Program / IPA Program / Program) és annak Közös Szakmai Titkársága (lásd továbbiakban KSZT) Horvátország EU-csatlakozására való felkészülését. A dolgozat nem elemzi a magyar-horvát határ menti programok határ menti területre vonatkozó fejlesztési eredményeit, illetve a megvalósult projekteket, mert ennek a témakörnek a bemutatása egy külön értekezést tesz ki.

A 2007-2013-as programozási időszakban a Strukturális Alapokon és a Kohéziós Alapon keresztül elérhető uniós forrásokat három célkitűzés keretében lehetett felhasználni. A 3. célkitűzés, az Európai Területi Együttműködés (lásd továbbiakban ETE) fő célja az volt, hogy elősegítse az Európai Unió területének erőteljesebb integrációját, harmonikus és kiegyensúlyozott fejlődését. Az EU-n kívüli országokkal való együttműködést többek között az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (lásd továbbiakban IPA¹) támogatta.

A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program az új Előcsatlakozási Támogatási Eszköz második, határ menti fejlesztéseket célzó komponenséből támogatott programok egyike. A Program közös intézményrendszere hazánkban került felállításra, amelyek közül a Közös Szakmai Titkárság volt felelős a programlebonnyolítás operatív munkájáért. A Közös Szakmai Titkárság vezetését láttam el a kezdetektől, 2007-től 2012 nyaráig. Irányításom alatt került felállításra maga a KSZT, ekkor alakítottuk ki a szükséges intézményi és működési szabályokat, valamint ezen időszak alatt hirdettünk meg három pályázati felhívást a Program keretében.

¹ IPA: Instrument for Pre-Accession

Az IPA programok megvalósítása sok tekintetben az ETE programok végrehajtási mechanizmusához hasonlóan történt. A hasonlóság onnan ered, hogy a tagállami részvétellel működő IPA programok a tagjelölt országokat készítik fel a majdani ETE programok végrehajtására, az IPA program pedig ETE programmá válik abban a pillanatban, amikor a résztvevő tagjelölt ország csatlakozik az Európai Unióhoz. Tapasztalatom szerint az IPA programok végrehajtási rendelete (Európai Bizottság 718/2007/EK (2007. június 12.) Rendelete) az ETE programok végrehajtási rendelete (Európai Bizottság 1828/2006/EK (2006. december 8.) Rendelete) alapján került kidolgozásra, ezért a gyakorlatban a tagállami részvétellel működő IPA programok az ETE programok mellett párhuzamosan működő és velük egyfajta szimbiózisban élő programoknak tekinthetők. Ez különösen annak a ténynek is köszönhető Magyarországon, hogy az ETE és IPA programok Közös Szakmai Titkárságai egy intézményen belül (VÁTI Nonprofit Kft.) egymás mellett, egymással összehangoltan működtek. A Magyarország-Horvátország IPA Program végrehajtásának ideje alatt a tagjelölt Horvátország az EU 28. tagállamává vált, így a Program IPA-ból ETE-vé vált 2013. július elsejétől.

Dolgozatom megírásakor lehetőségem nyílik személyes tapasztalataimból meríteni, hiszen a VÁTI Kht. programmenedzsereként már 2006-tól feladatom volt a Magyarország-Horvátország IPA Program tervezésének magyarországi koordinálása, a Közös Szakmai Titkárság vezetőjeként pedig a tervezés során megálmodott Program végrehajtásának megszervezése és lebonyolítása voltak a fő feladataim. A kezdetektől láttam hogyan születik meg egy határ menti együttműködési program, milyen kihívásokon és nehézségeken kell túljutni ahhoz, hogy a nagyközönség számára érthető és világos pályázati kiírásokat tudjunk közzétenni, betartva a jogszabályi előírásokat és a működés alapelveit.

Munkatapasztalataimat a szükséges szakirodalommal, valamint a Magyarország-Horvátország IPA Program legfontosabb dokumentumaival egészítettem ki. A szakirodalom feldolgozása kiterjedt a kohéziós politikával foglalkozó elméleti munkákra, a határ menti programokról megjelent kiadványokra, elemzésekre és folyóiratcikkekre, az Európai Bizottság számos publikációjára, valamint PhD értekezésekre és az Interneten elérhető nyilvános prezentációkra is. A Magyarország-Horvátország IPA Program három legfontosabb dokumentuma a Programdokumentum, az Irányítási és Ellenőrzési

Rendszerleírás (*Description of the Management and Control System*), valamint a Programértékelés (*On-going Programme Evaluation of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme 2007-2013*). A Programdokumentum tartalmazza a két ország által megfogalmazott fejlesztési stratégiát és a végrehajtási alapelveket. Az Irányítási és Ellenőrzési Rendszerleírás az a dokumentum, ami az intézményi működést, az irányításhoz és ellenőrzéshez szükséges szabályozórendszert fekteti le, és csak ennek európai bizottsági elfogadása után kaphatott EU támogatást a Program. A Programértékelés jogszabály által előírt értékelés, amelyet külső szakértők készítettek el, feltárva a Program működésének erősségeit és gyengeségeit.

Kutatásom során a szekunder források feldolgozása mellett az intézményi szereplők közül strukturált interjút készítettem egy-egy monitoring bizottsági taggal a Magyarország-Horvátország IPA Program és a Szlovénia-Horvátország IPA Program képviselőjében, azzal a céllal, hogy a két program működési tapasztalatait össze tudjam hasonlítani. Mindkét program esetében a tagállamok (Magyarország és Szlovénia) látták el a közös intézményi funkciókat 2007 és 2013 között, így a horvát partnerek megítélése képezte az összehasonlítás alapját.

Kutatásom eredményeit négy fejezetben foglaltam össze. Értékelésem – dolgozatom fő kérdésére – a határ menti együttműködés irányítási rendszerének fejlődésére vonatkozik.

Ezúton szeretném köszönetemet és tiszteletemet kifejezni témavezetőmnek, Dr. Kruppa Évának, aki pozitív szemléletével és mindenre kiterjedő figyelmével segített elkészíteni a dolgozatomat. Köszönettel tartozom külső konzulensemnek, Szakács Áronnak, valamint interjúalanyaimnak, Tvrtko Čelan-nak és Sandra Polanec Marinović-nak.

I. A KOHÉZIÓS POLITIKA TÖRTÉNETE ÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

I.1. A kohéziós politika története 1989-től 2013-ig

A kohéziós politika célkitűzései az 1986-os Egységes Európai Okmányban lefektetett elvek szerint az európai szintű gazdasági és társadalmi kohézió megteremtése, a régiók közötti egyenlőtlenségek kiigazítása, valamint a hátrányos helyzetű területek felzárkóztatása. Ezt a szakpolitikát napjainkban az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA) és a Kohéziós Alap támogatja. Az Egységes Európai Okmány nevezi először Strukturális Alapoknak az ESZA-t, az ERFA-t és az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) orientációs részét, és ezeket a forrásokat rendeli a gazdasági és társadalmi kohézió megteremtésének eléréséhez. 2013-ig négy programozási időszakot különböztethetünk meg a kohéziós vagy más néven regionális vagy felzárkóztatási politika történetében. Az alábbi táblázatban foglalom össze az egyes programozási időszakok költségvetését és célkitűzéseit.²

1. táblázat: A kohéziós politika programozási időszakai

Programozási időszak	Költségvetés	Célkitűzések
1989-1993	uniós költségvetés 25%-a	<ol style="list-style-type: none">1. a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése2. az ipari hanyatlás által érintett régiók átalakítása3. a tartós munkanélküliség elleni küzdelem4. a fiatalok foglalkoztatási integrációja5. a) a mezőgazdasági struktúrák átalakítása, b) a vidéki területek fejlesztése
1994-1999	uniós költségvetés több, mint 30%-a	<ol style="list-style-type: none">1. a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése

² Nagy Sándor Gyula – Heil Péter (szerk.) [2013]

Programozási időszak	Költségvetés	Célkitűzések
		<ol style="list-style-type: none"> 2. az ipari hanyatlás által érintett régiók átalakítása 3. a tartós munkanélküliség elleni küzdelem, foglalkoztatási integráció, férfiak és nők számára egyenlő foglalkoztatás 4. a munkások alkalmazkodásának megkönnyítése az ipari és a termelési rendszer változásaihoz 5. a vidékfejlesztés támogatása: a) a mezőgazdasági struktúrák átalakításával és a halászat modernizációjával, b) a vidéki területek fejlesztésével 6. a rendkívül alacsony népsűrűségű régiók fejlesztése és strukturális átalakítása
2000-2006	uniós költségvetés megközelítőleg 37%-a	<ol style="list-style-type: none"> 1. a fejlődésben lemaradt régiók fejlődésének és strukturális átalakításának elősegítése 2. a strukturális nehézségekkel küzdő területek gazdasági és társadalmi átalakulásának támogatása 3. oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek átvételének és modernizálásának támogatása
2007-2013	uniós költségvetés 35,7%-a	<ol style="list-style-type: none"> 1. konvergencia: azokra a régiókra vonatkozik, ahol a GDP alacsonyabb, mint a közösségi átlag 75%-a 2. regionális versenyképesség és foglalkoztatás: a konvergencia célkitűzés által nem érintett területek 3. Európai Területi Együttműködés: két vagy több ország közötti határon átnyúló együttműködés

Forrás: Nagy Sándor Gyula – Heil Péter (szerk.) [2013] alapján saját szerkesztés

1989-től kezdve kezelték integráltan a Strukturális Alapokat, többéves programok elkészítésével, stratégiai szemlélettel. Az 1992-es maastrichti szerződés hívta életre a Kohéziós Alapot, amely a kohéziós politika négy alapelvét, a koncentrációt, a programozást, a beruházások stratégiai tervezését és a partnerséget kiegészítette a

szubszidiaritás elvével. Míg a Strukturális Alapokat regionális szinten ítélték meg oly módon, hogy az a régió jogosult az Alapokra, ahol a GDP/fő átlaga nem éri el az uniós átlag 75%-át, addig a Kohéziós Alapot országoként vették figyelembe, és azon országok részesülhetnek belőle, amelyek esetében a bruttó nemzeti termék (GNP/fő) nem éri el a közösségi átlag 90%-át. Ezek a mutatók vásárlóerő-paritáson számított mutatók. Az 1994-1999 időszakban erősödött a kohéziós politika szerepe a közösségi politikák között, és ekkor vezették be a Kohéziós Alapot a környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások támogatására. 1999-ben indult el az “n+2” szabály, amely szerint a kedvezményezett országoknak az EU-s támogatást a források megítélésétől számított két éven belül fel kellett használniuk. A 2000 és 2006 között egyszerűsítették a kohéziós politika működését, ezzel párhuzamosan pedig válaszolni kellett a keleti bővítés kihívásaira is. A kelet-európai országok csatlakozásával ugyanis az elmaradott régiókban élő lakosság aránya 40%-ról 49,9%-ra nőtt. A korábbi hat célkitűzésből kettőt-kettőt összeolvasztottak (a 2. és 5., valamint a 3. és 4. célkitűzést), így három célterülete maradt a regionális fejlesztésnek.³

A felzárkóztatási politika a 2007-2013 időszakban a lisszaboni stratégia prioritásai megvalósítását célozza, amely egy modern, vonzó és dinamikus Európát vizionál, a beruházások, az innováció, a tudásalapú gazdaság és a munkahelyteremtés erősítésével. A konvergencia célkitűzés a növekedést és a foglalkoztatást ösztönzi a kevésbé fejlett régiókban, a regionális versenyképesség és foglalkoztatás a régiók versenyképességét, vonzerejét és foglalkoztatási rátáját igyekszik erősíteni, míg az Európai Területi Együttműködés célja a határokon átnyúló, a transznacionális és a régiók közötti együttműködés előmozdítása.⁴ A versenyképes régiók erősítése új elem ebben az időszakban a korábbiakhoz képest, mivel korábban kizárólag a leszakadt régiók feljesztése volt célkeresztben.⁵ Az Európai Bizottság 2007-2013-as kohéziós politikáról szóló kiadványa⁶ közli a következő ábrát, ami szemléletesen ábrázolja, hogy mennyiben

³ Nagy Sándor Gyula – Heil Péter (szerk.) [2013]

⁴ Európai Bizottság [2007]

⁵ Káldyné Esze Magdolna - Kruppa Éva – Ferkelt Balázs – Takács Gábor [2010]

⁶ Európai Bizottság [2007], 10. oldal

változott a kohéziós politika felépítése 2007-2013-ban a megelőző hét éves ciklushoz viszonyítva. A korábbi 1. célkitűzés és a Kohéziós Alap összeolvadnak a konvergencia célkitűzésben. A korábbi 2. és 3. célkitűzés helyett jön létre a a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés. Az INTERREG III Közösségi Kezdeményezés beleolvad az Európai Területi Együttműködés célkitűzésbe. A három új célkitűzés tehát magában foglalja a korábbi három célkitűzést, valamint az INTERREG, EQUAL⁷ és URBAN⁸ Közösségi Kezdeményezéseket is.

1. ábra: A kohéziós politika felépítése 2000-2006 és 2007-2013 között

A kohéziós politika felépítése				
2000–2006			2007–2013	
Célok Közösségi kezdeményezések Kohéziós Alap	Pénzügyi eszközök		Célok	Pénzügyi eszközök
1. célkitűzés fejlődésben elmaradott régiók	ERFA ESZA EMOGA Garanciarészleg EMOGA Orientációs Részleg HOPE		Konvergencia	ERFA ESZA Kohéziós Alap
Kohéziós Alap	Kohéziós Alap			
2. célkitűzés gazdaságilag és szociálisan átalakuló térségek	ERFA ESZA		Regionális versenyképesség és foglalkoztatás	ERFA ESZA
3. célkitűzés képzési és munkahely-teremtési rendszerek	ESZA			
Interreg III	ERFA		Európai területi együttműködés	ERFA
URBAN II (*)	ERFA			
EQUAL (*)	ESZA			
Leader +	EMOGA Orientációs Részleg			
Vidékfejlesztés és a halászati szektor az 1. célkitűzésen felüli szerkezetátalakítása	EMOGA - Garanciarészleg HOPE			
4 cél 4 közösségi kezdeményezés Kohéziós Alap	6 eszköz		3 cél	3 eszköz

Forrás: Európai Bizottság [2007], 10. oldal

⁷ EQUAL célja a munkaerőpiachoz kapcsolódó diszkriminációs és egyenlőtlenségek megszüntetése.

⁸ URBAN célja a válságban lévő városok és városias területek fenntartható fejlődése.

I.2. A kohéziós politikát támogató alapok

A felzárkóztatási politika a közösségi szakpolitikákon belül egyre fontosabbá vált az EU bővítésével és a gazdasági integráció fejlődésével, valamint az ezeket kísérő területi és gazdasági egyenlőtlenségekkel. A monetáris unió létrehozásának igénye, az EU bővítései, valamint a gazdasági válságok mind ráirányították a figyelmet a kohéziós politika fontosságára. A monetáris unió csak akkor tud működni, ha azt hasonló fejlettségi szintű országok alkotják. A bővülésekkel belépő fejletlenebb országok pedig jelentős különbségeket teremtettek az EU régiói között.

A feniteket figyelembevéve határoztak úgy az EU állam- és kormányfői, hogy létrehozzák az ERFA-t, ami 1975-től kezdte meg működését, és ez egyben a közösségi szintű regionális politika szükségességét is jelentette. Az alap fő feladatai a regionális egyenlőtlenségek csökkentése és az elmaradott vagy hanyatló régiók strukturális alkalmazkodásának fejlesztése voltak. Szintén a regionális politika eszköze az ESZA, amely 1960-tól működik. Céljai a foglalkoztatottság elősegítése és az esélyegyenlőség megteremtése. Az EMOGA orientációs része 1962-től 2006-ig támogatta a regionális politikát, a mezőgazdaság modernizálásával és a termelési eljárások fejlesztésével. 1993-tól 2006-ig szintén a regionális politika alapjai közé tartozott a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE). Az 1993-ban létrehozott Kohéziós Alap az alacsonyabb jövedelemmel rendelkező tagállamok felzárkóztatását kívánja elérni. 2007-től kezdődően már csak három alap finanszírozza a regionális politikát: az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap, amely utóbbi a korábbiakkal ellentétben bekerült a közös szabályozási keretbe. Az EMOGA és a HOPE új neveken visszakerültek az eredeti politikákhoz.

A Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap mellett az Európai Beruházási Bank is kulcsszereplő a regionális politika terén, tőkeberuházások finanszírozásával és kulcsprojektek támogatásával. A bank legfontosabb hitelezési prioritása a regionális fejlesztés Európában.⁹

⁹ Kengyel Ákos [2008]

Káldyné Esze Magdolna - Kruppa Éva – Ferkelt Balázs – Takács Gábor [2010] vázolja fel a 2007-2013 időszak célkitűzései és az azokat finanszírozó alapok közötti összefüggéseket a következőképpen:

- A konvergencia célkitűzést finanszírozó alapok: ERFA, ESZA, Kohéziós Alap,
- a regionális versenyképességet és foglalkoztatást finanszírozó alapok: ERFA, ESZA,
- az Európai Területi Együttműködést finanszírozó alap: ERFA.

I.3. Az előcsatlakozási alapok

Az Európai Uniónak figyelembe kell vennie a csatlakozásra váró országok igényeit és az EU bővítésével bekövetkező változásokat. Ahhoz, hogy az újonnan érkezők felkészültek legyenek az EU közösségi vívmányainak végrehajtására az EU úgynevezett előcsatlakozási alapokon keresztül támogatja ezen országok felkészülését. A következő táblázat mutatja be, hogy mely előcsatlakozási alapok voltak elérhetőek 1990-től kezdve a tagjelölt vagy potenciális tagjelölt országok számára.

2. táblázat: Az előcsatlakozási alapok

Időszak	Előcsatlakozási alapok
1990-1999	PHARE (Poland, Hungary: Assistance for the Restructuring of the Economies)
2000-től	PHARE ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-accession) SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture Programme)
2000-től	CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)
2001-től	Törökország számára létrehozott pénzügyi eszköz
2007-től	IPA (Instrument for Pre-accession)

Forrás: saját szerkesztés

A PHARE, amit eredetileg Magyarország és Lengyelország gazdasági szerkezetváltozásának elősegítésére hoztak létre, az idők során folyamatos változásokon ment keresztül, és egyre inkább a csatlakozásra való felkészítés lett a feladata, elsősorban a regionális politika, a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap fogadására, kiterjesztve hatókörét több közép- és kelet-európai országra is. Két fő támogatási területe a

közigazgatás felkészítése a közösségi vívmányok átvételére és alkalmazására valamint az infrastruktúra fejlesztése voltak. Az ISPA környezetvédelmi és közlekedési infrastruktúrafejlesztési programokat támogatott, a SAPARD pedig az agrárszektorban és a vidéki régiókban szükséges szerkezeti átalakulásokban nyújtott segítséget. Ezek az alapok oly módon segítették a tagjelölteket, hogy olyan programokat támogattak, amelyeken keresztül ezek az országok megismerhették az EU-támogatások igénybevételének eljárásait és módszereit, előkészítették az intézményrendszert a programozásra, az intézményi, végrehajtó és ellenőrző rendszerek kiépítésére.¹⁰

A CARDS Program a nyugat-balkáni országok (Horvátország, Bosznia-Hercegovina, Szerbia, Montenegró, Macedónia, Koszovó, Albánia) regionális fejlesztését hivatott előmozdítani, segítve őket a háború utáni vagy a szocialista rendszer bukását követő újjáépítésben, gazdasági és politikai rendszerük reformjában és megszilárdításában. Leginkább intézményfejlesztésre használták ezek az országok a CARDS forrást. A CARDS a Stabilizációs és Társulási Folyamat fő finanszírozási eszköze, amelynek keretében az EU Stabilizációs és Társulási Szerződéseket kötött a nyugat-balkáni régió államaival, annak érdekében, hogy az EU és az érintett országok politikai együttműködésének kereteit megteremtse.

A Törökország számára létrehozott pénzügyi eszköz Törökország csatlakozási folyamatát támogatja 2001-től.

A 2007-től bevezetett Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA) mindazokat az előbbieken felsorolt előcsatlakozási eszközöket olvasztja magába, amelyek korábban a tagjelölt vagy potenciális tagjelölt országok számára voltak elérhetőek. Az Európai Unió Tanácsa 1085/2006/EK (2006. július 17.) és az Európai Bizottság 718/2007/EK (2007. június 12.) rendeleteinek értelmében az IPA szolgált pénzügyi forrásként a tagjelölt országok számára ahhoz, hogy felkészüljenek a közös joganyag alkalmazására a csatlakozás pillanatától kezdve, a potenciális tagjelölt országok pedig abban kaptak

¹⁰ Kengyel Ákos [2008]

segítséget, hogy jogrendszerüket hozzáigazítsák a közösségi vívmányokhoz. Az IPA 5 komponensen keresztül nyújt támogatást a tagjelölteknek és két komponensen (1. és 2.) keresztül a potenciális tagjelölteknek. Az öt alkotóelem a következő:

1. átmeneti támogatás és intézményfejlesztés, amelynek célja az intézményi kapacitások megerősítése,
2. határokon átnyúló együttműködés, amelynek célja a résztvevő országok támogatása az egymás közötti határokon átnyúló együttműködés területén,
3. regionális fejlesztés, amelynek célja az országok felkészítése az Európai Unió kohéziós politikájának végrehajtására a Kohéziós Alapon és az Európai Regionális Fejlesztési Alapon keresztül,
4. humán erőforrás-fejlesztés, amely a kohéziós politikában az Európai Szociális Alap forrásainak lehívásában nyújt segítséget,
5. vidékfejlesztés, amely a közös agrárpolitikára és kapcsolódó szakpolitikákra való felkészülést támogatja.

Az összevonás egyszerűbbé tette a programirányítást, és a szélesebb keretek nagyobb mozgásteret biztosítottak a kedvezményezett országok számára a fejlesztések megvalósításához. Az IPA elemei lekövetik a Strukturális Alapok, a Kohéziós Alap és a Vidékfejlesztési Alap irányítási és programozási alapelveit, így a kedvezményezett országok ezeken keresztül tudják elsajátítani az EU-s programozást és programvégrehajtást.¹¹

¹¹ Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság (szerk.) [2008a]

I.4. A kohéziós politika végrehajtási intézményrendszere

A kohéziós politika fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer, a programok megvalósítása helyi szinten zajlik. A tagállam viseli a felelősséget a program lebonyolításáért. Ez a felelősség kiterjed a projekt kiválasztásra, az ellenőrzésre, a monitoringra és az értékelésre is. Az Európai Bizottságnak meg kell győződnie arról, hogy az adott tagállam megfelelő végrehajtási és ellenőrzési rendszert működtet, a költségek igazolása szabályszerűen és pontosan történik, a közösségi jogszabályok betartása maradéktalan, és ezeknek köszönhetően az operatív programok szabályszerűen és hatékonyan kerülnek végrehajtásra. A Bizottság tehát a tagállamra és annak ellenőrzési rendszeréről készült jelentései alapján a működés megfeleléségre hagyatkozik. Ha a végrehajtási és ellenőrzési rendszer működésében hibát vagy szabálytalanságot észlel, a kifizetések megszakításával vagy felfüggesztésével szankcionál.¹²

Az Európai Unió jogszabályi szinten írja elő a kohéziós politika keretei között működő intézményekre vonatkozó szabályokat. Az előírások három ellenőrzési szintet követelnek meg: az irányító, az igazoló és az ellenőrzési szinteket. Az adott tagállam határozza meg, hogy a programintézményeket milyen létező hazai intézményben működtetik az államigazgatáson belül. A 2007-2013-as időszak fő intézményei az Irányító Hatóság, az Igazoló Hatóság, az Ellenőrzési Hatóság, a Monitoring Bizottság és a Közreműködő Szervezet. A felsorolt szervek legfőbb feladatait a 3. táblázat foglalja össze.¹³

3. táblázat: A kohéziós politika intézményrendszere 2007-2013

Programintézmény	Fő feladat
Irányító Hatóság	felelősség a végrehajtásért a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban
Igazoló Hatóság	költségnyilatkozat igazolása és kifizetési kérelmek elkészítése az Európai Bizottság részére
Ellenőrzési Hatóság	az irányítási és ellenőrzési rendszer működésének vizsgálata

¹² Nyikos Györgyi [2012]

¹³ Kengyel Ákos [2008]

Programintézmény	Fő feladat
Monitoring Bizottság	a programok végrehajtása eredményességének és minőségének biztosítása, a megfogalmazott programcélok elérésének nyomonkövetése
Közreműködő Szervezet	az Irányító / Igazoló / Ellenőrzési Hatóság egyes feladatait hajtja végre

Forrás: Kengyel Ákos [2008]93-94. oldal alapján saját szerkesztés

A regionális politika nemzeti programjaiban tehát a nemzeti kormány feladata, hogy mely intézményre bízza a politikában való részvételt, így az Unióban a területfejlesztés intézményrendszere nagyon változatos képet mutat, elsősorban az adott ország politikai, közigazgatási berendezkedésétől, történelmi hagyományaitól függ.¹⁴

¹⁴ Kengyel Ákos [2008]

II. A HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS AZ EURÓPAI UNIÓ KOHÉZIÓS POLITIKÁJÁBAN

II.1. A határon átnyúló együttműködés története

II.1.1. A határon átnyúló együttműködés kezdete

Európában mesterséges határok jöttek létre a nemzetállamok kialakításával a 19. században, és sok esetben ezek a határok homogén térségeket vágtak el egymástól. A határterületek elszigeteltsége fokozódott a II. világháború után, azonban ez volt az az időszak, amikor a határ menti területek alulról jövő kezdeményezéssel maguk vették fel egymással a kapcsolatot. A hetvenes és nyolcvanas években fellendült a határon átnyúló együttműködés, és több transznacionális munkaközösség is ekkor kezdte meg működését. Ezek a szövetségek közös érdekek mentén szerveződtek, és a határon átnyúló együttműködés fejlesztését tűzték ki célul. 1971-ben jött létre az akkori legerősebb szerveződés, az Európai Határ menti Régiók Szövetsége. Az 1980-as „*A határon átnyúló megállapodásokról szóló európai keretegyezmény*” javaslatot tett a határ menti együttműködés koordinálására, ennek eredményeként született meg az 1987-es „*A határon átnyúló együttműködések jogi nyilatkozata*”, ami a határon átnyúló megállapodások jogszerűségét és hatályát értelmezte. Ebben a dokumentumban jutottak a tagországok arra a megállapításra is, miszerint a határ menti együttműködések létfontosságúak a határterületek számára, számos gazdasági és társadalmi előnyt hordozva magukban. Az 1980-as madridi egyezmény, amely az Európa Tanács közreműködésével jött létre, a nemzetközi regionális együttműködés intézményesítését szolgálta. A négy szabadság fejlődése során az Európai Unió belső határai fokozatosan átjárhatóbbá váltak, a regionális fejlesztés pedig egyre inkább előtérbe került. A regionális politika egyik alap kérdése lett a határterületek fejlesztése.¹⁵

¹⁵ Trombitás Zoltán [2002]

II.1.2. Az INTERREG Közösségi Kezdeményezés

A nyolcvanas években előtérbe került a határ menti területek problémáinak kezelése, amelyek a határrégiók periferikus elhelyezkedéséből, a korlátozott közlekedési összeköttetésből és a gyenge gazdasági teljesítményből fakadtak. Ezen problémák kezelésére hívták életre az INTERREG Közösségi Kezdeményezést 1988-ban. A Közösségi Kezdeményezések a kohéziós politika átfogó célkitűzései által le nem fedett, de a Közösség egyes specifikus problémáinak kezelésére választ adó támogatási alapok, amelyek esetében az Európai Bizottság tesz javaslatot olyan programokra, amelyek több országot is érintenek. Az INTERREG Közösségi Kezdeményezés kifejezett célja a határ menti területek integrált fejlesztése és egy összehangolt európai területrendezés megteremtése a határokon átnyúló, nemzetek közötti és interregionális együttműködések formájában. Az INTERREG Programok története három költségvetési időszakot fed le:

- INTERREG I (1990-1993): kizárólag határon átnyúló programok jöttek létre,
- INTERREG II (1994-1999): a határon átnyúló programok mellett transznacionális együttműködési programok is támogathatókká váltak,
- INTERREG III (2000-2006): az együttműködés fenti két formája mellett az interregionális együttműködések is elindultak.

Az első időszak céljai a határ menti területek fejlődését akadályozó tényezők leküzdése és a határ menti együttműködések fejlesztése voltak, nemcsak a Közösségen belüli területek között, hanem az EU külső határain is. A második időszak a határ menti együttműködést (INTERREG IIA), az energiahálózat fejlesztését (INTERREG IIB) és a területi tervezésben való együttműködést támogatta transznacionális szinten az úgynevezett nagyrégiók között (INTERREG IIC). Az INTERREG IIA sikere az alulról jövő kezdeményezésekben és az intézményfejlesztési lehetőségekben rejlett. Az INTERREG III fő célja a régiók közötti, különösen a határ menti területek közötti együttműködés erősítése volt.¹⁶ Az INTERREG három pillére 2000 és 2006 között a következőképpen alakult:

¹⁶ Dr. Kruppa Éva [2003]

- INTERREG IIIA: határon átnyúló együttműködés szomszédos országos határtérségei között, általában több szektort átfogva,
- INTERREG IIIB: transznacionális együttműködés országok és régiók csoportjai között (13 együttműködési térség), elsősorban a területrendezés terén,
- INTERREG IIIC: interregionális együttműködés különböző országok régiói és városai között, elsősorban a regionális tervezés terén.

A IIIA pillér az EU belső és külső határán lévő területeket, a tengerparti határvidékeket támogatja elsődlegesen, de kiemelt figyelmet fordít a külső határ mentén fekvő területekre, a legtávolabb eső régiókra valamint az úgynevezett elszigetelt régiókra is. Az EU tagállamokkal határos régiói szomszédságában lévő harmadik országokbeli területeket szintén magába foglalja ez a pillér, amely együttműködéseket a Szomszédsági Programok koncepcióján belül valósítják meg. A IIIB pillérben támogatásra jogosult térségek olyan országcsoportokat jelentenek, amelyek hasonló földrajzi, társadalmi, gazdasági jellemzőkkel bírnak (pl. mediterrán országok, alpesi-térség), és ebből következően feltehetően hasonló gondokkal bírnak. Ezekre a problémákra az ebben a pillérben finanszírozható transznacionális kutatási projektek találhatnak megoldásokat. A IIIC pillér keretében a projektek résztvevői a Strukturális Alapokban szerzett tapasztalatokat osztják meg egymással, így növelve a programok végrehajtásának hatékonyságát.¹⁷

II.1.3. A PHARE CBC Program

Az előcsatlakozási alapokkal foglalkozó fejezetben bemutattam a PHARE alapot. A határ menti együttműködések történetében fontos állomás volt a PHARE CBC Program (*CBC: Cross-border Co-operation, határ menti együttműködés*), ami a PHARE területfejlesztési programok egyik programtípusa volt. A PHARE CBC Program az Unió külső határ menti térségeinek felzárkóztatását célozta meg, megoldási javaslatokat kínálva a határ menti térségek speciális fejlesztési problémáira.

¹⁷ Várnai Sarolta – Kuti Krisztina (szerk.) [2004]

2002-től a PHARE Program kiegészült az úgynevezett INTERREG PHARE Programmal, ami az INTERREG III Közösségi Kezdeményezés végrehajtására való felkészülést volt hivatott előkészíteni. A 2003-ban indított Külső Határok Menti Kezdeményezés pedig beruházási projekteket támogatott a külső határok mentén.

Várnai Sarolta – Kuti Krisztina (szerk.) [2004] több szempontból is összehasonlítja az INTERREG és a PHARE CBC programokat¹⁸, amely összehasonlításból a következőket érdemes kiemelni:

- Míg az INTERREG esetében a fejlesztés súlypontja az EU új külső határterületein van, addig a PHARE CBC a csatlakozásra való felkészítést és az intézményrendszer átalakítását tartja kiemelten fontosnak.
- Az INTERREG programokban minden határ menti térség jogosult támogatásra, a PHARE CBC forrásaiból az EU tagországokkal szomszédos határ menti térségek részesülhetnek.
- Az INTERREG programok több évre tervezhetők, a PHARE CBC éves finanszírozással működik.

II.1.4. Együttműködési programok az Európai Területi Együttműködés célkitűzés keretében valamint az Európai Unión kívüli országokkal

A határ menti együttműködés szerepe jelentős mérföldkőhöz ér 2007-ben, amikor a területi együttműködés önálló célkitűzéssé válik az EU kohéziós politikájában, az Európai Területi Együttműködés célkitűzésben. Az INTERREG idején a határon átnyúló fejlesztések elkülönültek a Strukturális Alapok fő irányától, most viszont lehetővé válik, hogy a területi együttműködés speciális szabályai szilárdabb jogszabályi keretben tudjanak működni. Az INTERREG programokban a szabályozás jellemzően irányelvek és állásfoglalások keretében történt meg, az ETE programoknál a jogi szabályozás feljebb emelkedik az Európa Tanács rendeleteinek szintjére.¹⁹

¹⁸ Várnai Sarolta – Kuti Krisztina (szerk.) [2004], 15. oldal

¹⁹ Csalagovits Imre János [2005a]

Az Európai Területi Együtműködés célkitűzésben tovább élnek az INTERREG időszak alatt megfogalmazott célok, vagyis a határon átnyúló, transznacionális és régiók közötti (interregionális) együtműködések előmozdítása. Ezen célkitűzés alatt támogatott területek a másik két célkitűzésből is kaphatnak támogatást.

Az EU-n kívüli országokkal való együtműködések az Európai Szomszédági és Partnerségi Eszköz (*ENPI: European Neighbourhood Instrument Policy*) valamint a már korábbiakban bemutatott Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPA).²⁰

Az IPA határon átnyúló együtműködési komponense magasabb szintű felelősséget és proaktív hozzáállást követel meg a résztvevő országoktól. A programok finanszírozása programonként és nem országonként történik, ami megoldja a külső határok mentén működő INTERREG időszak nehézségét a különböző pénzügyi források összehangolását illetően. Mivel ez az alkotóelem a potenciális tagjelölt országok számára is elérhető, szemben azon alkotóelemekkel, amelyek csak a tagjelöltek számára elérhetőek, így minden érintett ország részt vehet és tanulhat a Strukturális Alapok működéséről még jóval azelőtt, hogy csatlakozna az EU-hoz. Az IPA határon átnyúló programjai a Strukturális Alapok szabályrendszere szerint működnek, a programozás több éves, a Közös Szakmai Titkárság pedig egy olyan fontos programintézménnyé növi ki magát, ami a Monitoring Bizottságok munkáját segíti a határ mindkét oldaláról alkalmazva munkatársakat. A projektkiválasztás és a programok nyomonkövetésének felelőssége a Közös Monitoring Bizottságé. Az IPA határon átnyúló programjai az EU előcsatlakozási segítségnyújtásban stratégiai fontosságúak, mivel tanulási lehetőséget biztosítanak a tagjelöltek és a potenciális tagjelöltek számára a kohéziós politika megvalósításában.²¹

²⁰ Európai Bizottság [2007]

²¹ Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság (szerk.) [2008b]

II.2. A határon átnyúló programok speciális intézményi keretei

A nemzeti programokkal ellentétben a határon átnyúló programok nem önálló jogrendszerrel működő területeken működnek, így az adott országok egymás között rögzített szabályok alapján határozzák meg a program irányításában és lebonyolításában résztvevő intézmények szerepét. Mivel ezek a programok több ország részvételével (minimum kettő) jönnek létre, esetükben kiemelten fontos szerepe van a nemzetek feletti programintézményeknek. Az INTERREG határon átnyúló programjaiban nemzetek feletti programintézmény az Irányító Hatóság, a Kifizető Hatóság, a Közös Szakmai Titkárság és a Közös Monitoring / Irányító Bizottság. Ezen intézmények fő feladatait a 4. számú táblázat mutatja be.²²

4. táblázat: Az INTERREG programok nemzetek feletti programintézményei

Programintézmény	Fő feladat
Irányító Hatóság	➤ felelősség a programmegvalósításért
Kifizető Hatóság	➤ igazolt költségkimutatásokkal alátámasztott kifizetési kérelmek összeállítása és az Európai Bizottsághoz történő benyújtása ➤ az Európai Bizottságtól érkező kifizetések fogadása
Közös Monitoring Bizottság	➤ a programok felügyelete
Közös Irányító Bizottság	➤ projektkiválasztás
Közös Szakmai Titkárság	➤ program szintű koordinációs, információs, illetve menedzsment feladatok ellátása ➤ Irányító Hatóság / Kifizető Hatóság támogatása ➤ Közös Irányító és Monitoring Bizottság titkársági feladatainak ellátása
Végrehajtó Ügynökség	➤ kapcsolattartás az adott országbeli projektpartnerekkel a végrehajtás során ➤ első szintű ellenőrzés ➤ monitoringrendszer feltöltése

Forrás: Csalagovits Imre János [2006] 245-246. oldal alapján saját szerkesztés

²² Csalagovits Imre János [2006]

A 2007-2013-as ETE programokban tovább erősödik a közös struktúrák szerepe. Ezek a programok csak úgy hajthatók végre eredményesen és szabályosan, ha olyan irányítási struktúra jön létre, amely független a nemzeti programoktól és a nemzeti struktúráktól. A programintézmények nemzetközi feladatokat látnak el, és egyformán kell kiszolgálniuk minden résztvevő ország érdekeit. A partnerországok közösen jelölnék ki egy közös Irányító Hatóságot, egy közös Igazoló Hatóságot és egy közös Ellenőrzési Hatóságot. A stratégiai irányító szerv pedig a Közös Monitoring Bizottság. Az Irányító Hatóság a programmegvalósításért felel, munkáját napi szinten segíti a Közös Szakmai Titkárság. Az Igazoló Hatóság elkészíti az igazolt költségnyilatkozatokat, a kifizetési kérelmeket benyújtja az Európai Bizottsághoz, a Bizottságtól kapott kifizetéseket pedig folyósítja a Vezető Kedvezményezett részére, függetlenül attól, hogy a kedvezményezett székhelye mely partnerországban található. Az Ellenőrzési Hatóság ellenőrzi az ellenőrzési és irányítási rendszer működését. A Közös Szakmai Titkárság nemcsak az Irányító Hatóság, hanem a többi programintézmény munkáját is segíti, valamint ellátja a Közös Monitoring Bizottság titkársági feladatait.²³

A programok operatív végrehajtását a fenti intézmények minden résztvevő ország nevében végzik, így kiemelt fontosságú, hogy ezek az intézmények a nemzeti struktúráktól elkülönülten működjenek, semmilyen szinten ne legyenek a nemzeti adminisztráció befolyása alatt, munkavégzésük alapvetően technikai jellegű legyen, a programmenedzsmentre koncentrálódjon.²⁴

²³ Csalagovits Imre János [2005a]

²⁴ Csalagovits Imre János [2006]

III. A MAGYAR-HORVÁT HATÁRON ÁTNYÚLÓ EGYÜTTMŰKÖDÉS FEJLŐDÉSE ÉS EREDMÉNYEI

III.1. Horvátországról dióhéjban

Horvátország (horvátul: Hrvatska), hivatalosan Horvát Köztársaság, államformája demokratikus parlamentáris köztársaság, az Európai Unió 28. tagállama. Népessége 4,29 millió fő, a teljes lakosság fele az 5 legnagyobb megyében él, beleértve a fővárost is. Az újkori történelem és Horvátország függetlensége a 20. század kilencvenes éveiben kezdődött a Honvédő háborúval, amit Magyarországon délszláv háborúnak is szoktak nevezni. A háború 1991-től 1995-ig tartott, és Knin (10-11. századi horvát királysági város) felszabadításával ért véget. Az ország függetlenségének jogi alapját a Badinter Bizottság teremtette meg, ami nélkül Horvátország nem tudta volna elérni, hogy az Európai Közösség, később pedig az Európai Unió tagállamai elismerjék. A Jugoszlávia Konferencián hozták létre a Badinter nemzetközi jogi szakbizottságot, 1991. augusztus 27-én. A bizottság álláspontja szerint Jugoszlávia nem volt már egységes, Szlovénia és Macedónia alkalmassá vált a függetlenségre, ennek ellenére Szlovénia és Horvátország függetlenségét ismerték el az Európai Közösség államai 1992. január 15-én.²⁵ A függetlenség elnyerése után Horvátország számára stratégiai célkitűzéssé vált a NATO és az EU tagság. Előbbit 2009-ben, utóbbit 2013-ban tudták elérni a horvátok.

Egy áttegember szemszögéből nézve Horvátország a turizmus országa, fejlett autópálya infrastruktúrával, gyönyörű földrajzi adottságokkal, történelmi és kulturális hagyományokkal. Ha azonban megnézzük az ország azon mutatóit az 5. táblázatban, amelyeket az EU-csatlakozással az EU normáihoz kell igazítaniuk 2020-ig, láthatjuk, hogy a horvátoknak van mit javítaniuk a foglalkoztatás, a kutatás-fejlesztés, a környezetvédelem, az oktatás és a társadalmi kirekesztettség terén. A legnagyobb probléma a munkanélküliség, ami, ahogy az alábbi táblázatban is látszik, szinte semmit nem fog javulni az előrejelzések szerint 2020-ra a 2011. évi állapothoz képest.

²⁵ Juhász József [1999]

5. táblázat: Az EU 2020 stratégia célkitűzései

Elérendő célkitűzések	EU (2020)	Horvátország (2011)	Horvátország (2020)
1. Foglalkoztatás (foglalkoztatási ráta)	75%	57%	59%
2. Kutatás és fejlesztés (K+F befektetések %-os aránya a GDP-hez képest)	3%	0,73%	1,4%
3. Éghajlatváltozás és energia			
3.a. Üvegházhatást okozó gázok kibocsátása (%-os arány 1990-hez képest)	20%	95,2%	20%
3.b. A megújuló energia %-os aránya a bruttó teljes energiafogyasztáshoz képest	20%	13,8%	20%
3.c. Energiahatékonyság	20%		20%
4. Oktatás			
4.a. Az oktatásból és a képzésekből idő előtt kikerülők száma (a 18-24 éves korosztályon belül %-ban kifejezve)	10%	4,1%	4%
4.b. A felsőoktatásban résztvevők száma (a 30-34 éves korosztályon belül %-ban kifejezve)	40%	24,5%	35%
5. Szegénység / társadalmi kirekesztettség (fő)	20.000.000	1.382.000	1.282.000

Forrás: <http://www.hu-hr-ipa.com/en/conference2013>, Vukovar/CRO NA presentations, ECD_VUKOVAR2013_HBD, MRDEUF.pdf alapján saját szerkesztés és fordítás

A 2008-ban Európát elérő nemzetközi válság előtt a horvát gazdaság növekedési pályán volt, azonban a válság hatására fejlődése megtorpant, a munkanélküliség jelentősen növekedett, különösen nagy problémává vált a fiatalok munkanélkülisége. Az ország kereskedelmének fele az Európai Unió országaival zajlik, valamint az ide érkező

tőkebefektetések nagy része is ezekből az országokból származik. A bankok tulajdonosi szerkezete is olyan, amely érzékenyen reagál az EU válságára. A legfontosabb teendő Horvátországban is a strukturális reformok véghezvitele, a pénzügyi konszolidáció és a befektetések ösztönzése lett.²⁶

2013-ban jelent meg az EU állásfoglalása Horvátországról,²⁷ amely a következő négy fő problémát azonosítja be a 2007-2013 időszak tapasztalatai alapján, és megoldási javaslatként az alábbi fejlesztési területeket vázolja fel:

1. A gazdasági növekedéshez szükséges kutatás-fejlesztés és innováció nem eléggé fejlett, az ország infrastrukturális fejlettsége nem kiegyenlített \Rightarrow a gazdasági versenyképesség erősítése szükséges.
2. Alacsony a munkaerőpiacon való részvétel, nem hatékony az oktatási rendszer, a társadalmi leszakadás és a kirekesztettség valós problémák \Rightarrow növelni kell a munkaerőpiaci részvételt, javítani kell az oktatás színvonalát és küzdeni kell a szegénység ellen, figyelembe véve a regionális különbségeket.
3. A környezetvédelem, a természeti erőforrások védelme, valamint az éghajlatváltozáshoz való igazodás nem megfelelő \Rightarrow meg kell őrizni az egészséges környezetet és a természeti erőforrásokat, igazodni kell az éghajlatváltozás hatásaihoz.
4. A közigazgatás nem működik hatékonyan, nincs partnerség a közigazgatásban \Rightarrow meg kell erősíteni a közigazgatási adminisztráció kapacitásait, meg kell teremteni a hatékony közigazgatás alapjait, valamint be kell vonni az egyeztetésekbe és a döntéshozatalba a civil társadalmat és a szociális partnereket.

A felsorolt problémák orvoslásában jelentős szerepe van az ország által lehívható EU alapoknak, ezért is volt nagyon fontos Horvátország számára a 2007-2013 költségvetési periódus, ami alatt fel kellett készülniük a Strukturális és egyéb EU Alapok fogadására.

²⁶ Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság (szerk.) [2013]

²⁷ Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in the Republic of Croatia for the period 2014-2020 [2013]

III.2. Történeti áttekintés a magyar-horvát kapcsolatokról

Európában kevés nép történelmi sorsa fonódik oly szorosan össze, mint a magyaroké és a horvátoké. Állami létük több mint nyolc évszázadát egy államközösségben élték meg. Az államközösség fennállását Könyves Kálmántól számítjuk, aki 1102-ben Tengerfehérvárott (Biograd) Horvátország és Dalmácia királyává koronáztatta magát. A török elleni küzdelmek kora volt a magyar-horvát együttlét letragikusabb, de legszorosabb együttműködést hozó időszaka, viszont a 18. századtól kezdve távolodni kezdett egymástól a két nép. Komoly ellentétek megjelenéséről a 19. században, a nemzetállami törekvések korában beszélhetünk. A 20. században a magyar–horvát kapcsolatok meggyengültek, a jugoszláv ideológia hamis képet festett a magyar–horvát együttélés évszázadairól, főként az ellentétekre helyezték a hangsúlyt. Horvátország honvédő háborúja során Magyarország komoly segítséget nyújtott a horvátoknak, és ez a magyar-horvát barátság újjáéledéséhez, a kapcsolatok megerősödéséhez vezetett.²⁸

Horvátország EU-csatlakozásával új fejezet kezdődött a két nemzet között, amelyben az összefogás nemcsak a két ország, hanem a térség súlyának növekedését is eredményezheti. A magyar EU-elnökség és Horvátország közös sikere volt a horvát csatlakozási tárgyalások lezárása. A magyar kormányfő szerint Horvátország csatlakozása a bizonyíték arra, hogy a nyugat-balkáni régió számára reális az európai perspektíva, és az EU képes stabilizálni ezt a térséget.²⁹ Gordan Grlić Radman, Horvátország magyarországi nagykövete pedig így nyilatkozott:³⁰ *“Nagyra értékeljük, hogy Magyarország mindenkori kormánya, akár jobb, akár baloldali volt, folyamatosan támogatta a horvát törekvéseket. Tudjuk, hogy Magyarország jelentős szerepet játszott Horvátország EU-csatlakozásában. (...) Ezzel a rövid, de igen kifejező mondattal, ami úgy szól „Magyarország üdvözli, Horvátország megköszöni” hálánkat akartuk kifejezni Magyarország iránt.”*

²⁸ Sokcsevits Dénes [2010]

²⁹ Európai Unió Tanácsának magyar elnöksége [2011a]

³⁰ Popper Anna [2013]

III.3. A magyar-horvát határ menti térség jellemzői

A közép- és kelet-európai új tagállamok és a csatlakozásra váró államok számos tekintetben hasonló problémákkal küszködtek az elmúlt 20 évben. Ezért a nemzeti és regionális identitásnak, a határok szerepének, a térségek együttműködésének Európa keleti felén speciális szerepe van, ahol az együttműködési célok ténylegesen találkoznak az aktuális gazdasági és társadalmi igényekkel.³¹

Az 1990-es évek közepén jelentek meg az első elemzések a magyar-horvát határ menti együttműködésről a Pécsi Tudományegyetemen. A magyar-horvát kapcsolatok vizsgálataiba beleszövődnek a szlovén kapcsolatok is, a horvát-magyar-szlovén hármashatár viszonylatában. A horvát szakirodalom viszont nem igazán foglalkozott ezzel a kérdéskörrel.³²

Bali Lóránt [2010] megállapítja, hogy a horvát oldalon csak Osijek (Eszék), Koprivnica (Kapronca) és Čakovec (Csáktornya), a magyar oldalon pedig Pécs és Nagykanizsa rendelkeznek megfelelő gazdasági és humán erőforrással. A határtérségben érezhető egy nyugat-keleti irányú fejlettségi lejtő, a terület nagy része inkább rurális jellegű. A határ két oldalán lévő területek társadalmi-gazdasági kapcsolatai elenyészőek, azonban a szomszédos területek központjai között minden esetben tapasztalható valamilyen alulról építkező kétoldalú kapcsolat.

A 2004-ben véglegesített Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program (lásd továbbiakban Szomszédsági Program vagy INTERREG Program) támogatásra jogosult területe nagyobb területet fed le, mint a magyar-horvát határ mente, ugyanakkor magában foglalja a későbbi Magyarország-Horvátország IPA Programban közvetlenül a határ mentén támogatásra jogosult megyéket. Ezért az ebben programban végzett helyzetelemzésből is érdemes szemezgetni a magyar-horvát határrégió legfontosabb jellemzőinek beazonosítása során. Az alábbi két ábrán mutatom be a Szlovénia-

³¹ Csalagovits Imre János [2005b]

³² Bali Lóránt [2009]

Magyarország-Horvátország Szomszédági Program és a Magyarország-Horvátország IPA Program jogosult területét. A közvetlenül a határ mentén fekvő 3 magyar (Zala, Somogy, Baranya) és 4 horvát (Međimurska, Koprivničko-Križevačka, Virovitičko-podravska, Osječko-Baranjska) megyék mellett az IPA Programban a négy horvát határ menti megye közvetlen szomszédai úgynevezett csatlakozó területként 20%-os pénzügyi részesedéssel kapcsolódhattak be a Programba. Ezek a csatlakozó megyék a következők:

- Varaždinska,
- Bjelovarsko-bilogorska,
- Požeško-slavonska,
- Vukovarsko-srijemska.

2. ábra: A Szomszédági Program támogatásra jogosult területe



Forrás: Rózsa Diána [2006]

3. ábra: A Magyarország-Horvátország IPA Program támogatásra jogosult területe



Forrás: http://www.hu-hr-ipa.com/en/programme_area

A Szomszédági Program elemzése szerint a magyar-horvát határ menti területre jellemző a népesség csökkenése, elöregedése, valamint az elvándorlás, ez utóbbi főként a fiatalok körében, munkakeresés céljából. Ezek a demográfiai trendek gyengítik a fejlesztési lehetőségeket. A Horvátországban kisebbségben élő magyarok kétharmada Osječko-Baranjska megyében (Eszék-Baranyában) él, számuk összesen kb. 14.000 fő. A magyarországi horvátok kb. 15.000-en vannak, ezek nagy része a határ menti

megyékben él. A régió fontos közlekedési folyosók mentén helyezkedik el. Az autópályák segítenek elérni a régió egyes részeit, ugyanakkor a helyi és másodlagos utak fejlettségi színje egyenetlen, a vasúti közlekedés pedig elavult és nem kielégítő.³³ A nagyobb gazdasági központokban összpontosulnak a munkalehetőségek, a terület más részeit a munkaerőhiány és az alacsonyan képzett munkaerő jellemzi. A rendszerváltásig aránylag zárt határokról beszélhetünk a volt Jugoszlávia és Magyarország között, a gyenge gazdasági együttműködés miatt a tőke és munkaerő tekintetében nem volt meghatározó mozgás a két ország között. Emiatt szükség volt a gazdasági szereplők együttműködésének erősítésére. A Szomszédsági Program a humán erőforrás, a turizmus és kultúra együttes fejlesztésével igyekezett a gazdasági együttműködést és a határ menti terület megtartó képességét ösztönözni.³⁴

A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program helyzetelemzésében az olvasható, hogy a határrégió munkaerőpiaci problémákkal küzd, nincs elég munkahely ezeken a területeken. A turisztikai infrastruktúra kiépítése orvosolhatná a problémát, elsősorban a Mura-Dráva-Duna mente turisztikai vonzerejére, másodsorban a közös épített és kulturális örökség hasznosítására építve. Horvátország EU-csatlakozásával és a majdani schengeni övezethez való csatlakozásával az együttműködések intenzívebbé válhatnak, azonban szükséges erősíteni az üzleti kapcsolatokat, a beszállítói hálózatokat, a gazdaság szereplői közötti együttműködések. Hangsúlyt kell fektetni a kutatás-fejlesztés, az innováció, valamint az oktatás terén történő együttműködésekre.³⁵

³³ Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program 2004-2006 Programdokumentum [2004]

³⁴ LRDP – ÖIR Regional Consulting – CEU Consulting - K&H Euroconsulting (szerk.) [2004]

³⁵ Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007]

III.4. A magyar-horvát határon átnyúló együttműködés fejlődése a kezdetektől 2013-ig

III.4.1. A Kisprojekt Alapok és a Külső Határok Menti Kezdeményezés

A már korábban említett PHARE CBC program volt az első határon átnyúló pályázati forrás, amihez Horvátország is csatlakozni tudott. A 2002. és a 2003. évi INTERREG PHARE alapokból indítottak úgynevezett Kísérleti Kisprojektek Alapokat a magyar-horvát határszakaszon. Ezek az alapok a határon átnyúló, közösségi és helyi fejlesztési tevékenységek támogatását szolgálták, elsősorban a határrégióban élő emberek közötti, határon átnyúló együttműködéseket ösztönözve. A fejlesztési területek a környezet- és természetvédelem, a turizmus, a humán erőforrás-fejlesztés, a kulturális kapcsolatok erősítése, a gazdaságfejlesztés és a regionális tervezés és fejlesztés voltak. A két program keretében 14 illetve 17 projekt került finanszírozásra. A támogatási összegek valamint az egy-másfél éves végrehajtási időszak meghatározták, hogy alapvetően szolgáltatásokra, képzésekre, konferenciákra, kulturális eseményekre, eszközbeszerzésekre nyílt pályázati lehetőség.³⁶

A Kisprojekt Alapok fő eredményei a következők voltak:

- a térség kihasználatlan gazdasági lehetőségeinek feltárása,
- a térségben élő vállalkozók ismereteinek bővítése, a vállalkozások közötti kapcsolatok ösztönzése,
- a turisztikai szolgáltatások információs hátterének fejlesztése,
- a Dráva környezete monitoringjának fejlesztése,
- a civil kapcsolatok, a kulturális és nemzetiségi kapcsolatok, iskolák közötti együttműködés fejlesztése,
- a hátrányos helyzetű csoportok integrációja.³⁷

³⁶ Hill and Knowlton Hungary Kft. (szerk.) [2006]

³⁷ Hill and Knowlton Hungary Kft. (szerk.) [2006]

A 2003. évi programok előkészítési ideje alatt az Európai Bizottság elkülönített egy meghatározott támogatási keretet a horvát határszakaszon nagy projektek számára is. A 2003. évi PHARE Külső Határok Menti Kezdeményezés keretében két nagy projekt került támogatásra: az 58-as számú út nemzetközi forgalmát elterelő elkerülő út építése Harkánynál, valamint a Miroslav Krleža Magyar-Horvát Oktatási Központ felújítása és kibővítése egy kollégiummal.

III.4.2. A Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program

2004-ben indult az INTERREG keretében a Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program 2004-2006. A szomszédsági együttműködés az EU külső határ menti területei számára elérhető fejlesztési forrásokat (CARDS és PHARE) egy programban ötvözte a tagállamok által lehívható ERFA forrásokkal. Ennek koordinálása nagyon bonyolultnak bizonyult mind program, mind projekt szinten, és ebből fakadóan a különböző országbeli partnerek tulajdonképpen egymás mellett párhuzamosan tevékenykedtek egy adott projekten belül, hiszen nem lehetett összehangolni a végrehajtás szintjén a különböző EU források által diktált szabályrendszereket.

A horvát partnerek számára előrelépésnek számított, hogy saját maguk közvetlenül jutottak EU forrásokhoz, ugyanis a Kisprojekt Alapokban a magyar partnerek kaptak csak támogatást. A Szomszédsági Programban két pályázati felhívás került meghirdetésre. Míg megfigyelhető volt, hogy a horvát oldalról a magyar-horvát együttműködést célzó pályázatok 20% illetve 30%-os aránnyal részesedtek az összes pályázat számához viszonyítva az első illetve a második pályázati körben, alapvetően a horvát pályázók a szlovén partnerekkel való együttműködést részesítették előnyben – feltehetően a nyelvi és kulturális hasonlóságok miatt. Elkezdődtek viszont olyan jelentősebb magyar-horvát projektek, amelyek meg tudták alapozni a későbbi IPA projektek sikerességét oktatás, vállalkozásfejlesztés, katasztrófavédelem és kulturális területeken.³⁸

³⁸ Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007]

A programban részt vevő három ország közös stratégiájának célja az volt, hogy a hármas határ gazdasági fejlesztését a versenyképesség javításával, a lakosság fenntartható életkörülményeinek javításával valósítsa meg, valamint, hogy segítsen leküzdeni a régió esetleges fejlettségbeli hátrányait. A program stratégiája két prioritás és 6 intézkedés mentén valósult meg, amelyekről a 6. táblázat nyújt információt.

6. táblázat: A Szomszédsági Program prioritásai és intézkedései

1. prioritás: Gazdasági és szociális kohézió erősítése	2. prioritás: Fenntartható fejlődés
1.1 intézkedés: Közös gazdasági térség	2.1 intézkedés: Természeti erőforrások fenntartható használata és környezetvédelem
1.2 intézkedés: Közös humán erőforrás-fejlesztés	2.2 intézkedés: Természetvédelem
1.3 intézkedés: Közös turizmus és kulturális térség	2.3 intézkedés: Elérhetőség

Forrás: Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program 2004-2006 Programdokumentum [2004] alapján saját szerkesztés

A Szomszédsági Programban háromféle projektípust lehetett végrehajtani. Az úgynevezett közös projektek jelentették a határon átnyúló együttműködés legmagasabb fokát, annak ellenére, hogy minden projektben résztvevő ország végső kedvezményezettjével külön kötöttek támogatási szerződést, így a projektvégrehajtás ugyanazon projekten belül országonként párhuzamosan zajlott. A projektet a partnerek közösen dolgozták ki, a pályázati formanyomtatványon a közös tevékenységek és egyéb adatok szerepeltek, de a projekt költségeit és a finanszírozást országonként külön-külön kellett megtervezni. A közös projektekben ki kellett jelölni a teljes projekt koordinálásáért felelős funkcionális Vezető Partnert, amely előfutára volt az IPA projektek Vezető Kedvezményezettjének. A funkcionális Vezető Partner koordinálta a projekttervezést és a projektvégrehajtást, de nem viselt pénzügyi felelősséget a projekt egészéért. Magyar-horvát partnerségben 5 közös projekt került megvalósításra ebben a programban. A tükör projektek a határon átnyúló együttműködés közepes szintjét képviselve, a határ két oldalán, ugyanakkor koordinált módon és egymást kiegészítő tevékenységeken keresztül valósultak meg. A pályázatnak kapcsolódniuk kellett egy, a határ túloldalán már aláírt támogatási szerződéssel rendelkező projekthez, ami lehetett bármilyen forrásból

finanszírozott, akár nemzeti szintűből is. A Szomszédági Programban benyújtott tükör projektnek egyértelmű határon átnyúló jelleget kellett mutatnia. A két projekt részt nem feltétlenül azonos időben valósították meg, illetve egy meglévő projekthez több tükörprojekt is kapcsolódhatott. Az együttműködési projektek az együttműködés legalacsonyabb szintjét képviselték, hiszen csak a határ egyik oldalán került benyújtásra pályázat, viszont igazolni kellett, hogy a kidolgozáskor bevontak partnereket a határ másik oldaláról is. A projekt csak az egyik országban kapott pénzügyi támogatást.³⁹

III.4.3. A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program

Megosztott igazgatás (*shared management*) szerint került végrehajtásra a Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007 és 2013 között. Ennek lényege, hogy az Európai Bizottság a program működtetésének felelősségét megosztja a tagállammal, amelynek feladata egy olyan közös intézményrendszer felállítása, ami a programban rendelkezésre álló forrást közösen kezeli, államhatároktól függetlenül bonyolítja le a pályáztatási rendszert és az ellenőrzést is.

A Program végrehajtása a közös struktúrákon alapult, közös döntéshozatallal és közös projekteken keresztül.⁴⁰ Program szinten megvalósult az egységes közös intézményrendszer működtetése, amit a III.5.3. fejezetben fogok részletesen bemutatni. Ennek a közös intézményrendszernek az alapjai megteremtődtek az INTERREG idején, de az említett fejezetben látni fogjuk, hogy milyen fejlődésen megy keresztül az egész rendszer működése a két időszakot összehasonlítva.

A Program tervezése egy indító találkozóval kezdődött Magyarország és Horvátország képviselőinek részvételével 2006 áprilisában, majd pedig hat ún. „task force” ülés zajlott le 2006 júliusa és 2007 áprilisa között. A „task force” az a támogatásra jogosult terület helyi szervezeteinek, valamint a résztvevő országok ágazati minisztériumainak és központi közigazgatási intézményeinek szereplőit tömörítő testület, amely folyamatosan

³⁹ Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédági Program [2006]

⁴⁰ Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007]

nyomon követte, felügyelte, majd pedig jóváhagyta a Program tervezését. A 2007. áprilisi utolsó ülés a Programdokumentum véglegesítésével fejeződött be, majd ezt követően júliusban a dokumentum benyújtásra került az Európai Bizottsághoz. A Bizottság kérésére 2007 novemberében újabb információkat kellett szolgáltatni, a jóváhagyás pedig 2008. március 13-án történt meg.

Magyarország és Horvátország fejlesztési stratégiáját egy közös programozási dokumentumban fektette le, a pályázati felhívások mindkét országban a non-profit szervezetek, önkormányzatok, alapítványok, egyesületek, civil szervezetek, oktatási intézmények, kamarák, nemzeti parkok, közigazgatási szervek számára kerültek meghirdetésre, nyílt felhívásos rendszer keretében. A 7. táblázatban bemutatott programstratégia építkezett a korábban működő programok tapasztalataiból, és egy olyan térséget vizionált, ahol a természeti és kulturális örökség menedzselésén, az intenzívvé váló társadalmi és gazdasági kapcsolatokon keresztül kultúra- és tudásalapú fejlődést lehet megvalósítani.

7. táblázat: A Magyarország-Horvátország IPA Program prioritásai és intézkedései

1. prioritás: Fenntartható környezet és turizmus	2. prioritás: Együttműködő gazdaság és közösségek közötti humán erőforrás-fejlesztés
1.1 intézkedés: Fenntartható és vonzó környezet	2.1 intézkedés: Együttműködő gazdaság
1.2 intézkedés: Fenntartható turizmus a Mura-Dráva-Duna folyóterületen	2.2 intézkedés: Közösségek közötti humán erőforrás-fejlesztés

Forrás: Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007] alapján saját szerkesztés

A projekt szintű végrehajtás újdonsága a Vezető Kedvezményezett elv bevezetése. A projekteket a pályázatást bonyolító intézmény (Közös Szakmai Titkárság / Irányító Hatóság) felé a Vezető Kedvezményezett képviseli, amely szervezet felelőssége, hogy egy partnerségi megállapodáson alapuló, jól működő konzorciumot állítson fel magyar és horvát résztvevőkkel. A Vezető Kedvezményezett felel a partnerség nevében a pályázat benyújtásáért, a támogatási szerződés megkötéséért, illetve a projekt szintű jelentések pontos és határidőben történő leadásáért. Ez utóbbit úgy lehet csak megoldani, ha minden partner előzetesen elkészíti saját beszámolóját és átadja a Vezető Kedvezményezettnek. A Vezető Kedvezményezett fogja össze a projektpartnerek közötti kommunikációt, fontos

szerepe van abban, hogy minden információ eljusson a megfelelő helyre. Az uniós forrás kifizetése a Vezető Kedvezményezett számára történik, és az ő felelőssége az adott partnernek jutó támogatás továbbutalása a partner számlájára. Megjelenik immár a Vezető Kedvezményezett pénzügyi felelőssége.

Látható, hogy alapvető jelentőségű a bizalom és a kommunikáció a partnerek között, hiszen minden partner a Vezető Kedvezményezettől függ mind a pályázás, mind a projektmegvalósítás során. Ezáltal a projektek ténylegesen közös projekteké válnak, a partnereknek a Vezető Kedvezményezett irányítása alatt közösen kell kidolgozniuk a pályázatot, majd pedig egymással szorosan együttműködve kell végrehajtaniuk a támogatott tevékenységeket.

Összefoglalva, a korábbi programokhoz képest a Magyarország-Horvátország IPA Program több tekintetben is előrelépést jelent:

- a horvát partnerek teljes önállósággal tudnak az együttműködésekben részt venni,
- a Program közös intézményi struktúrában kerül végrehajtásra,
- kizárólag közös projekteket lehet megvalósítani a Vezető Kedvezményezett elv alapján, így tényleges határon átnyúló együttműködések jönnek létre.

III.4.4. Eurorégiók és EGTC-k a magyar-horvát határtérségben

Az előbbieken ismertetett programok mellett szót kell ejteni a határtérség alulról jövő kezdeményezéseiről, az eurorégiókról, valamint az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásokról / Európai Területi Társulásokról (*EGTC: European Grouping for Territorial Co-operation*).

Dr. Kruppa Éva [2003] úgy definiálja az eurorégiókat, mint „két vagy több európai ország határ menti terület szereplőinek alulról jövő, önkormányzatok támogatásával szervezeti formában megvalósuló együttműködése, azzal a céllal, hogy pénzügyi források teremtésével megvalósítsák az érintett államok által is elismert hatókörükben a politikai

határok létezéséből adódó korlátok áthidalásával közös érdekeiken alapuló feladataikat, amelyek gazdasági, szociális, környezetvédelmi és kulturális kérdéseket érintenek."⁴¹

A kezdeti időszakban aktív eurorégiók Csalagovits Imre János [2006] meglátása szerint sok esetben stagnálnak vagy visszafejlődnek, az intézményrendszer fenntartása nehézkes. Mivel a PHARE CBC és az INTERREG időszakban a programok nem voltak egységesek pénzügyi szempontól, a valódi közös projektek végrehajtására nem volt lehetőség, így az eurorégiók sem tudtak kihasználni a határon átívelő működésükből fakadó előnyeiket. A 2007-2013 időszakban bevezetett Vezető Kedvezményezett elv alkalmazásával, a közös projektköltségvetéssel és az egységes adminisztratív követelményekkel az eurorégiók elméletben helyzeti előnnyel rendelkeztek a többi pályázóhoz képest. A várakozások szerint az ETE / IPA Programokban az eurorégiók a projektek menedzsmenszervezeteként működhetnének, a projektet képviselő önálló európai jogi személyiségként.⁴²

A magyar-horvát IPA Programban sajnos nem volt egyetlen olyan pályázat sem, amit eurégió adott volna be, annak ellenére, hogy két eurorégió is működik Magyarország és Horvátország részvételével. Az egyik a Dráva-Mura Eurorégió, amely 2005-ben alakult meg Somogy, Zala megyék, Horvátországból pedig Međimurska županija (megye) részvételével. A másik a Duna-Dráva-Száva Eurorégió, amely 1998-ban jött létre, Baranya megye, Pécs Megyei Jogú Város, a Pécs-Baranyai Kereskedelmi és Iparkamara, Horvátországból Osijek (Eszék) város, Osječko-Baranjska županija (megye), a Horvát Gazdasági Kamara, Osječko-Baranjska županija (megye) kamarája, Bosznia-Hercegovinából pedig a Tuzla-Podriniai Kanton, Tuzla, és a Tuzlai régió Gazdasági Kamarája részvételével.⁴³

⁴¹ Dr. Kruppa Éva [2003], 57. oldal

⁴² Csalagovits Imre János [2006]

⁴³ <http://egtc.kormany.hu/euroregiok>

Csalagovits Imre János [2006] álláspontja szerint 2007 és 2013 között nagyobb lehetőség rejlik az Európai Területi Együtműködési Csoportosulásban / Európai Területi Társulásban való gondolkodásban. Az EGTC önálló jogi személy, amely legalább két tagállam vagy harmadik állam önkormányzati vagy non-profit szereplőit fogja közös szervezetbe. Az EGTC önálló jogalanyként léphet fel, saját költségvetéssel, szervezettel és szerződő képességgel rendelkezik.⁴⁴

Magyar-horvát viszonylatban a Pannon Európai Területi Társulás (lásd későbbiekben Pannon ETT) 2012-ben került bejegyzésre, tagjai Baranya, Somogy, Tolna, Zala megyék és szlovén községek. 2013-ban csatlakozott a horvát Virovitičko-podravska županija (megye) és Antunovac község, amelynek adminisztrációja még folyamatban volt a publikálás időpontjában.⁴⁵ A Pannon ETT elsődleges célkitűzése a dél-dunántúli régió gazdasági fejlesztése, a határon túli területek bevonásával. A Mura Régió EGTC létrehozása a célja a magyar-horvát IPA Programban nyertes 1101/2.1.4/0004 azonosítójú *Mura Region EGTC* című projektnek.⁴⁶ Az EGTC tagjai a Muramenti Nemzetiségi Területfejlesztési Társulás és a Pannon Egyetem Zala megyéből, valamint Donja Dubrava, Donji Vidovec és Goričan községek a horvát Međimurska županija-ból (megye).⁴⁷ A projekt annak a feltételeit kívánja megteremteni, hogy a Mura Régió EGTC pályázóként tudjon indulni a 2014-2020 programidőszak határ menti programjában.

⁴⁴ <http://egtc.kormany.hu/europai-teruleti-tarsulasok>

⁴⁵ <http://egtc.kormany.hu/magyarorszagon-nyilvantartasba-vett-ett-k>

⁴⁶ <http://muraregio.eu/bemutatkozas/>

⁴⁷ <http://www.hu-hr-ipa.com/en/funded-project/293>

III.5. A magyar-horvát határon átnyúló programok intézményrendszerének fejlődése

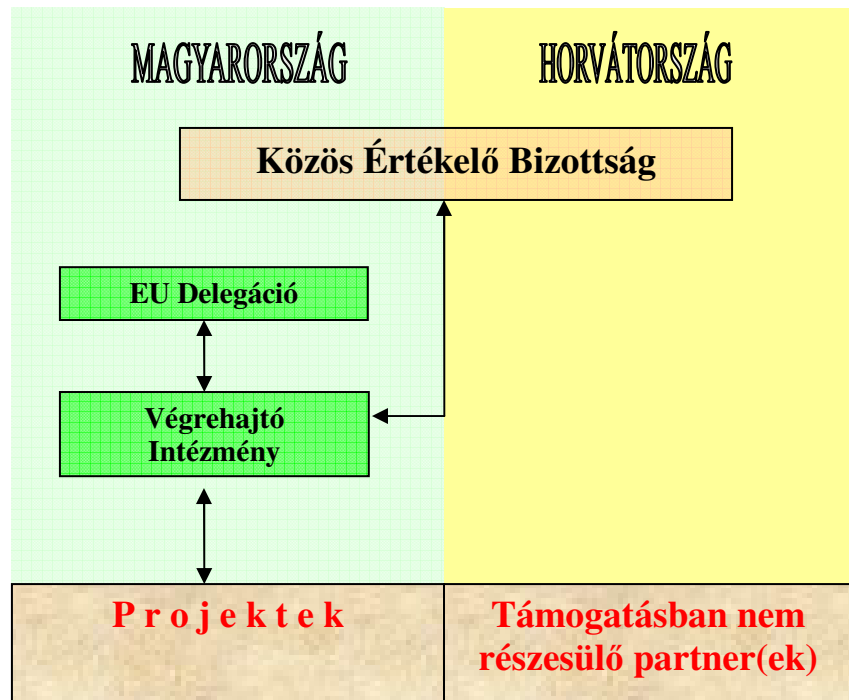
III.5.1. A Kisprojekt Alapok végrehajtási rendszere

A 2000-es évek elején indult Kisprojekt Alapokat a PHARE által előírt decentralizált végrehajtási rendszer (*DIS, Decentralised Implementation System*) alapján valósították meg, ami azt jelentette, hogy a pályázatok kiírását, a szerződéskötést, a kifizetés lebonyolítását az Európai Bizottság kihelyezte a partnerországok hatóságaihoz. Ez a magyar-horvát Kisprojekt Alapok esetében Magyarország illetékes hatóságát jelentette, ugyanis az alapokat a magyar oldal irányította. A végrehajtás előzetes (*ex-ante*) jóváhagyással működött, vagyis a programvégrehajtás minden fő lépését megelőzően az Európai Bizottság tagállami delegációjának jóváhagyása szükségeltetett. A decentralizált végrehajtás 2004-től kiterjesztett decentralizált végrehajtássá fejlődött (*EDIS, Extended Decentralised Implementation System*), aminek következtében az akkreditált intézményrendszer önállóságot kapott a programmegvalósításban, az Európai Bizottság utólagos, *ex-post* ellenőrzést gyakorolt.

Mivel a Kisprojekt Alapok csak a magyar oldali tevékenységekhez biztosítottak támogatást, így a Végrehajtó Intézmény, amely a teljes lebonyolításért felelt, Magyarországon működött, a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Társaság (VÁTI Kht.) keretein belül, amely az ezredfordulóra több, mint fél évszázados tapasztalatot, tudást szerzett a fejlesztéspolitika területén.⁴⁸ A regionális PHARE és a PHARE CBC programok kezelésével a VÁTI Kht. 1997-től foglalkozott. A Kisprojekt Alapokban a horvát partnerek a Közös Értékelő Bizottságban képviseltették magukat. A Kisprojekt Alapok intézményi működését a 4. ábra vázolja fel.

⁴⁸ Hill and Knowlton Hungary Kft. (szerk.) [2006]

4. ábra: A Kisprojekt Alapok intézményi működése



Forrás: saját szerkesztés

III.5.2. A Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program irányítási struktúrája

A Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program irányítása Szlovéniából valósult meg, a programvégrehajtás során Szlovénia párhuzamosan egyeztetett Magyarországgal és Horvátországgal, ezen két ország között közvetlen kapcsolat intézményi szinten csak szlovén közvetítéssel alakult ki. Ennek oka az volt, hogy szlovén és magyar oldalon az ERFA szabályok, horvát oldalon viszont a CARDS / PHARE szabályok határozták meg a programvégrehajtást, ennek koordinálása a Programon belül pedig az Irányító Hatóság feladata volt.

A szlovéniai Irányító Hatóság felelősséget vállalt a program végrehajtásáért, ugyanakkor együttműködött a másik két ország ún. Nemzeti Hatóságaival. A Kifizető Hatóság a szlovén Pénzügyminisztériumban működött, aminek feladata az igazolt fizetési kérelmek összeállítása, benyújtása az Európai Bizottsághoz, valamint a kifizetések fogadása volt a Bizottságtól. Magyarországon az ún. Al-kifizető Hatóság, Horvátországban pedig az ún. Nemzeti Kifizető Hatóság juttatta el az EU támogatásokat a Végző Kedvezményezettekhez.

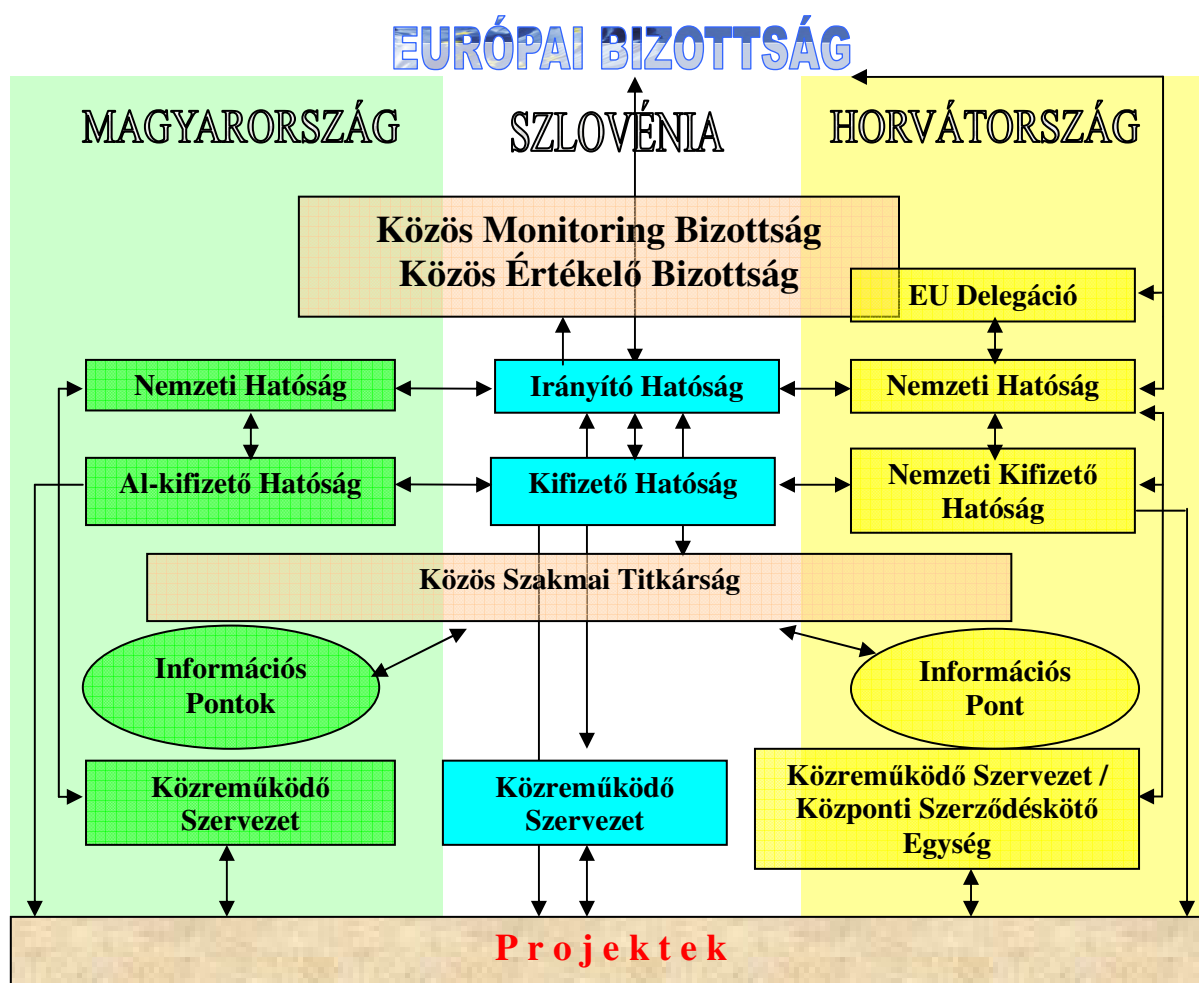
A Közös Monitoring Bizottság felügyelte a programvégrehajtást, minden partnerország delegált tagokat a Bizottságba helyi és regionális szintről. A Közös Monitoring Bizottság felállított egy Közös Értékelő Bizottságot, amely a projekt kiválasztásért felelt, és amelyben szintén mindhárom ország képviseltette magát.

A Közös Szakmai Titkárság Ljubljanában jött létre, szoros együttműködésben látta el delegált napi feladatait a szlovéniai Irányító Hatósággal. A szlovén kollégák mellett a KSZT-ben egy magyar és egy horvát állampolgár is dolgozott, akik foglalkoztatását a küldő ország oldotta meg az Unió által biztosított Technikai Segítségnyújtás forrásból. A horvát kolléga részben Horvátországban, részben Szlovéniában, a magyar kolléga teljes egészében Szlovéniában dolgozott. Magyarországon és Horvátországban az Információs Pontok biztosították az információáramlást a KSZT iránymutatási alapján a pályázók felé. A projektvégrehajtás ellenőrzését és a szerződéskötést minden ország saját maga látta el saját intézményi struktúráján belül az ún. Közreműködő Szervezetek segítségével.⁴⁹

A Szomszédsági Program irányítási struktúráját az 5. ábra szemlélteti. Az ábrán is tükröződik a program végrehajtásának viszonylagos összetettsége. A Közös Monitoring / Értékelő Bizottságok, a Közös Szakmai Titkárság és az Információs Pontok képviselik a közös keresztmetszetet a programban, míg az Irányító Hatóságnak, a Kifizető Hatóságnak és a Közreműködő Szervezetnek minden országban megvan a tükör szervezete. Azt is fontos kiemelni, hogy míg Szlovénia a tagállamok (Szlovénia és Magyarország) nevében tart kapcsolatot az Európai Bizottsággal, addig Horvátországnak közvetlen kapcsolata van a Bizottsággal, hiszen az előcsatlakozási alapok feletti felelősség akkor még a Bizottság kezében volt. Ezen kívül Horvátországban az előcsatlakozási alapok felhasználását az EU Delegációja ellenőrzi, valamint a Központi Szerződéskötő Egység látja el a szerződéskötés feladatait a PHARE források vonatkozásában.

⁴⁹ Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program 2004-2006 Programdokumentum [2004]

5. ábra: A Szomszédági Program irányítási struktúrája



Forrás: LRDP – ÖIR Regional Consulting – CEU Consulting - K&H Euroconsulting (szerk.) [2004] alapján saját szerkesztés

A program intézményi felépítésében már megtalálhatjuk a közös irányítás elemeit, hiszen az Irányító Hatóság felel a teljes végrehajtásért, a Közös Szakmai Titkárságban mindhárom ország képviselteti magát, a Közös Monitoring és Értékelő Bizottságokba mindhárom ország delegál tagokat. Ugyanakkor még jelentős szerepe van a csak egy adott országot képviselő intézményeknek, úgymint a Kifizető Hatóság alá rendelt Al- vagy Nemzeti Kifizető Hatóságoknak, vagy a szerződéskötésért és a projektvégrehajtás felügyeletéért felelős nemzeti intézményeknek, utóbbiak ugyanis egymástól teljesen elkülönülten végzik munkájukat. A Közös Szakmai Titkárság még nem tudja alkalmazni a partnerországokból érkező kollégákat, így a küldő országok oldják meg ezen kollégák alkalmazását és költségeinek finanszírozását. Még nem beszélhetünk egységes pénzügyi forrásról sem, a projektek és a menedzsment szervezetek finanszírozása programpénzből országonként elkülönülten történik.

III.5.3. A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program intézményi felépítése

Magyarország és Horvátország között közvetlen kétoldalú intézményi kapcsolatok a programvégrehajtásban a Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Programmal kezdődtek el 2007-ben. A korábbi háromoldalú INTERREG Program különvált két kétoldalú programmá, és a magyar-horvát határ mentén Magyarország kapta meg tagállami státuszából kifolyólag az irányítói szerepet.

Az IPA programok alapelvei az egységes szabályrendszer, a közös intézményrendszer és a közös finanszírozás. Az egységes szabályrendszert az IPA programokra vonatkozó tanácsi és bizottsági rendeletek írják elő. Ezen rendeletekben foglaltakat kell érvényre juttatni a programok működésére során. A közös intézményrendszer lényege, hogy egyetlen Irányító Hatóság, egyetlen Igazoló Hatóság és egyetlen Ellenőrzési Hatóság tevékenykedik a tagállam területén, felelősséget vállalva a teljes programért. Mindezen hatóságok, valamint a Közös Monitoring Bizottság működését a Közös Szakmai Titkárság segítette. Az intézmények feladatait, a két ország egymás közötti kapcsolatait a Programot illetően a két ország egy ún. Egyetértési Megállapodás aláírásával rögzítette. A 8. táblázatban bemutatott közös struktúrák mellett mindkét ország ún. Ellenőrző Szervei viselték a felelősséget a költségek nemzeti szintű igazolásáért, valamint a társfinanszírozás biztosításáért, Horvátországban pedig a Nemzeti Hatóság támogatta az Irányító Hatóságot horvátországi tevékenységei végrehajtásában.⁵⁰

8. táblázat: A Magyarország-Horvátország IPA Program közös programintézményei

Intézmény	Feladat
Közös Monitoring Bizottság	felügyeli és nyomon követi a Program végrehajtását, kiválasztja a támogatásra kerülő projekteket
Irányító Hatóság	a Program irányításáért és végrehajtásáért felel az Európai Bizottság felé
Igazoló Hatóság	igazolja a költségnyilatkozatokat és a kifizetési kérelmeket

⁵⁰ Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007]

Intézmény	Feladat
Ellenőrzési Hatóság	a végrehajtási és ellenőrzési rendszer működése hatékonyságának igazolásáért felelős
Közös Szakmai Titkárság	a Program napi szintű lebonyolításáért felelős
Információs Pont	a projektfejlesztésért felelős Horvátországban

Forrás: Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007] alapján saját szerkesztés

A közös finanszírozás azt jelenti, hogy a Program egy közös pénzügyi forrásból gazdálkodik, ez a forrás áll rendelkezésre országok szintjén nem lebontva a közös projektek valamint a közös intézményi struktúrák finanszírozására. A Program EU finanszírozásának feltétele az Irányítási és Ellenőrzési Rendszerleírás (*Description of the Management and Control System*) Európai Bizottsághoz való benyújtása volt, amelyet a Közös Szakmai Titkárság koordinálása mellett készítettek el a Programban résztvevő intézmények, és amelyben bemutatásra került minden intézmény feladata, valamint a Program a teljes irányítási és ellenőrzési rendszer működése.

A Közös Szakmai Titkárság az a szervezet az összes intézmény közül, amelyben mind horvát mind magyar állampolgárok alkalmazásra kerültek, így egy határok feletti közös intézmény látta el az összes programkoordinációs feladatot, tartott kapcsolatot minden más szervvel, és biztosította a Program napi működését. A Közös Szakmai Titkárság irányítása alatt működött a horvátországi Információs Pont, akinek feladatai a horvát projektpartnerek tájékoztatása és a Program horvátországi képviselője voltak. A KSZT a Program valamennyi operatív végrehajtási feladatát ellátta.⁵¹

A Közös Monitoring Bizottság tagjai mindkét ország területi, helyi, nemzeti szereplői, akik konszenzussal döntöttek a programvégrehajtás kérdéseiről és a támogatásra javasolt projektekről. Ebben a bizottságban a magyar és horvát képviselők egymással vitázva,

⁵¹ Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007], valamint *Description of the Management and Control System of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme* [2010]

egymástól tanulva sajátították el az EU finanszírozású programok döntéshozatali eljárásait, mechanizmusait. Az INTERREG Programban ugyan találkoztak egymással a két ország képviselői a Monitoring Bizottság ülésein, de a viták alapvetően a szlovén féllel zajlottak mindkét oldalról, hiszen Szlovénia határozta meg a program működését. Az IPA Program során viszont közvetlenül egymással kommunikálva tudták a két ország képviselői érvényre juttatni akaratukat.

A projekt szintű végrehajtásban a korábban már bemutatott Vezető Kedvezményezett elv alapján a projekteket a pályázatát bonyolító intézmény (Közös Szakmai Titkárság / Irányító Hatóság) felé a Vezető Kedvezményezett képviseli. Az Irányító Hatóság egyetlen támogatási szerződést köt a Vezető Kedvezményezettel, függetlenül attól, hogy az melyik országból származik. Ennek az elvnek köszönhetően a projektek szoros együttműködésben készülnek és kerülnek végrehajtásra, így tényleges közös határon átnyúló projektekről beszélhetünk.

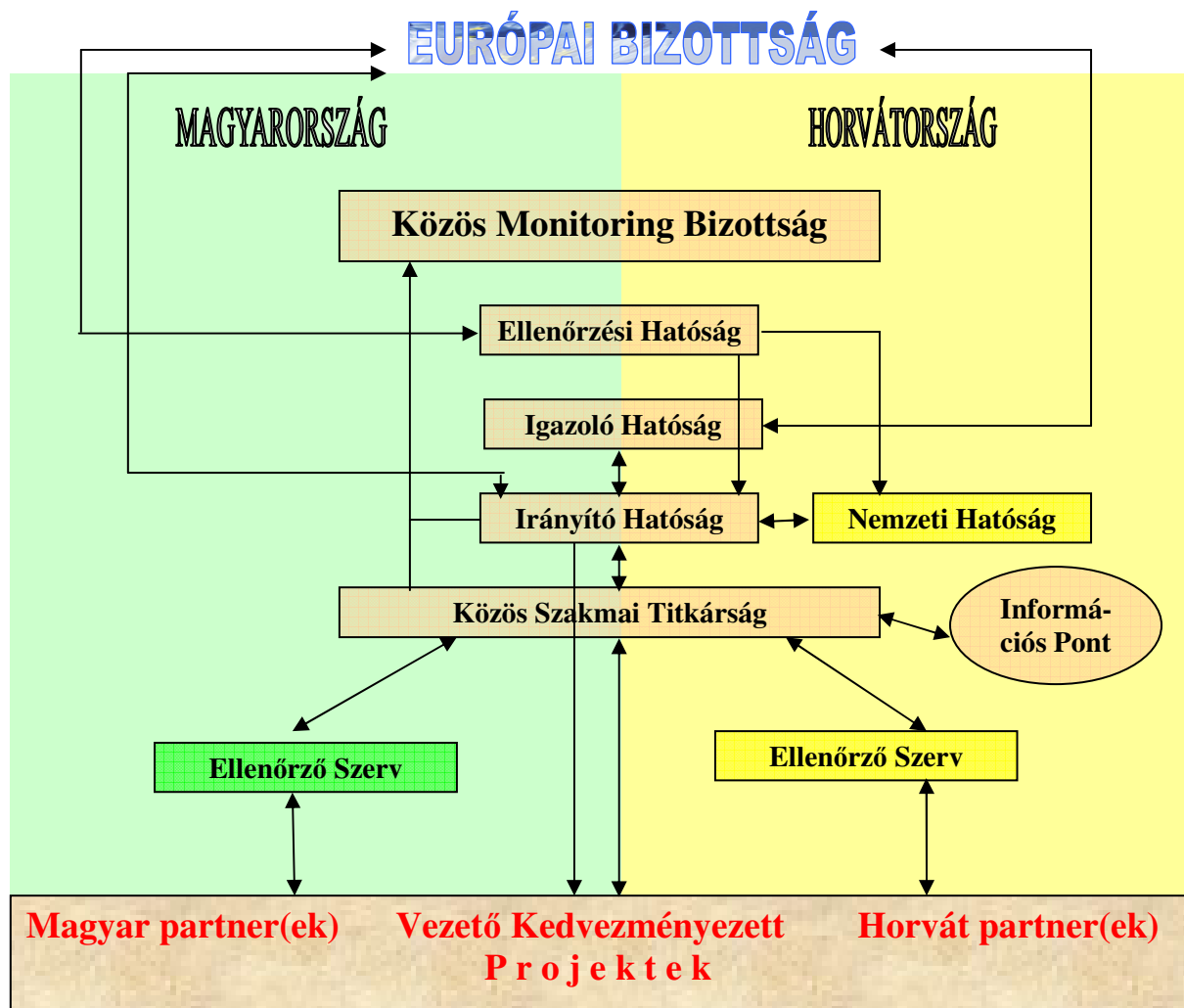
A Vezető Kedvezményezett elvből következik az ún. kétszintű végrehajtás is, ami azt jelenti, hogy a Vezető Kedvezményezett a Közös Szakmai Titkársággal tart kapcsolatot, a Közös Szakmai Titkárság ellenőrzi a teljes projekt szakmai és pénzügyi előrehaladását, valamint jóváhagyja a projekt szintű kifizetési igényeket. Az egyes partnereknél felmerült költségek igazolása azonban nemzeti szinten történik, ezért a már említett Ellenőrző Szervek felelősek. A projektpartnerek kapcsolattartói az Ellenőrző Szervek munkatársai. A partnerek költségeiket hitelesítésre külön-külön a magyar vagy horvát Ellenőrző Szervhez nyújtják be, amely ha minden rendben van, kiállítja a partner számára az ún. hitelesítési nyilatkozatot. Ezt a nyilatkozatot a partner továbbítja a Vezető Kedvezményezett számára, aki az egyes partnerektől benyújtott igazolásokat összegyűjtve készíti el a projekt szintű kifizetési kérelmet.

A nemzeti szintű ellenőrzési rendszer viseli a felelősséget a felmerült költségek jogosultságáért, valamint a beszerzések szabályosságáért. Ezt a rendszert a két ország egymással egyeztetve működteti, hiszen nagyon lényeges, hogy a partnerek zökkenőmentesen tudják igazoltatni a költségeiket annak érdekében, hogy a Vezető Kedvezményezetthez időben el tudják juttatni a hitelesített költségnyilatkozatokat, akinek ezeket határidőre be kell adnia a Közös Szakmai Titkársághoz. Bárminemű probléma vagy késés a projekt szintű kifizetést hátráltatja, és mivel csak a Vezető

Kedvezményezetten keresztül jutnak a partnerek az EU forráshoz, így még a nemzeti szintű Ellenőrző Rendszer nem megfelelő működése is hátráltathatja a partnerek számára történő kifizetéseket.

A Program intézményei közötti kapcsolatokat és a Vezető Kedvezményezett elv következtében kialakult kétszintű végrehajtást a 6. ábra mutatja be, megjelenítve a résztvevő országok, az Európai Bizottság és a projektpartnerek szerepét is.

6. ábra: A Magyarország-Horvátország IPA Program intézményi kapcsolatrendszere



Forrás: saját szerkesztés

Összefoglalva, az INTERREG Programhoz képest a következő előrelépések történnek intézményi szinten a Magyarország-Horvátország IPA Programban:

- ugyanazon egységes szabályrendszer működik mindkét résztvevő ország területén, amit az IPA Rendelet ír elő, ezek csak kiegészülnek a nemzeti szabályzókkal, ha szükséges;
- egységes közös intézményi struktúra felel a teljes programvégrehajtásért, az intézményeket a két partnerország közös egyetértésben jelöli ki, és ezek mindkét partnerországot egyformán képviselik;
- egyetlen hatóság felelős a szerződéskötésért, ez pedig az Irányító Hatóság, amely a projektet képviselő Vezető Kedvezményezettal szerződik, függetlenül attól, hogy az melyik országból érkezik;
- a Közös Szakmai Titkárság alkalmazza mindkét ország állampolgárait, hogy a közös programfeladatokat együtt lássák el ebben az intézményben;
- egyetlen közös pénzügyi forrásból gazdálkodik a program;
- a Vezető Kedvezményezett elv alapján történik a projektek megvalósítása, vagyis a projekteket a Vezető Kedvezményezett fogja össze és képviseli a programintézmények felé, a projektek ténylegesen közös projekteké válnak a szoros partneri együttműködés következtében, a projektvégrehajtás pedig két szinten zajlik – a Vezető Kedvezményezett Közös Szakmai Titkárság és a projektpartnerek Ellenőrző Szerv viszonylatában.

III.6. A magyar-horvát határon átnyúló együttműködés eredményei

III.6.1. A programirányítás intézményei

A III.5. fejezetben bemutattam, hogy miként fejlődött az intézményrendszer a Kisprojekt Alapoktól az INTERREG Programon át az IPA Programig. Míg a Kisprojekt Alapok működését a Magyarországon felállított és az Európai Bizottság által felügyelt intézménye irányította, addig az INTERREG idején már kezdenek kialakulni a résztvevő országok által közösen működtetett struktúrák, hiszen az Irányító Hatóság felel a teljes végrehajtásért, a Közös Szakmai Titkárságban minden ország képviselteti magát, a Közös Monitoring és Értékelő Bizottságokba pedig mindhárom ország delegál tagokat. Ugyanakkor a kifizetések, a szerződéskötés és a projektvégrehajtás felügyelete még egymástól elkülönülten zajlik a három országban. A program pénzügyeit a résztvevő országok egymás között megosztva maguk intézik, a Közös Szakmai Titkárságba az egyes

országok delegálnak tagokat, akiknek finanszírozása az adott ország feladata, és ezek a munkatársak jellemzően a saját országukat reprezentálják napi munkavégzésük során.

Az IPA Program jelentős egységesítést vezet be az intézményi működésben. Egyetlen közös intézményi struktúra kerül felállításra a tagállam területén, amely így az Európai Bizottsággal megosztott felelősségi rendszerben irányítja a Programot. A közös intézményeket (Közös Monitoring Bizottság, Irányító, Igazoló, Ellenőrző Hatóságok, Közös Szakmai Titkárság, Információs Pont) a két résztvevő ország közösen jelöli ki, ezeket közösen finanszírozzák, az intézmények pedig mindkét partnerországot egyformán képviselik. A kifizetés és a szerződéskötés is egyetlen hatóság feladata, előbbi az Igazoló, utóbbi az Irányító Hatóságé. A projektvégrehajtás felügyelete ugyan nemzeti szinten szervezett, hiszen mindkét országban felállításra kerül egy Ellenőrző Szerv, de működésük a két ország között összehangoltan történik, a program szintű finomhangolás a Közös Szakmai Titkárság feladata. A Közös Szakmai Titkárság igazi nemzetek feletti intézménnyé válik, amely mindkét ország állampolgárainak alkalmazásával látja el napi programkoordinációs feladatait. A KSZT tagjai immár a Programot képviselik, nem befolyásolja munkavégzésüket, hogy melyik ország állampolgárai. A Program egyetlen közös forrásból gazdálkodik, amely forrást már nem oszt meg egymás között a két ország.

III.6.2. Projektvégrehajtás

A Kisprojekt Alapok egyoldalú magyar részvételű projektjeitől indulva az IPA Programban a Vezető Kedvezményezett elv alapján megvalósult projektjek határozottan összeforrott és szoros koordinációban megvalósult együttműködést jelentenek. Az INTERREG Program idején az ún. funkcionális Vezető Partner megtanulta mit jelent koordinálni egy határon átnyúló együttműködést, ugyanakkor az IPA Program Vezető Kedvezményezettje minden szintű felelősséget is felvállalt a többi partner nevében, legyen az az információáramlás biztosítása, közös anyagok kidolgozása a pályázathoz, a projektek jelentéstétele, vagy az EU-s források utalása.

Míg a Kisprojekt Alapoknál nem is beszélhetünk közös projektekről, hiszen csak a magyar oldal kapott támogatást, addig a Szomszédági Programban mindössze öt közös projekt került megvalósításra magyar-horvát partnerségben, de ezen közös projekteknek sem volt összehangolt a szerződéskötése és a végrehajtása. Az IPA Programban kezdődtek el és valósultak meg igazán közös projektek, darabszámukat illetően 162, partnerségüket

illetően szoros koordinációban a Vezető Kedvezményezett elvnek köszönhetően, tartalmukat illetően közös kidolgozásban, minimum egy magyar és minimum egy horvát intézmény részvételével. A támogatási szerződést a Vezető Kedvezményezett írta alá az Irányító Hatósággal a teljes partnerség nevében, a végrehajtás során pedig a Vezető Kedvezményezett nyújtotta be a projekt szintű előrehaladási jelentéseket a Közös Szakmai Titkársághoz.

A projektvégrehajtás terén jelentős önállóságra tehettek szert és folyamatosan tanulhattak a horvát partnerek a Kisprojekt Alapoktól kezdődően a Magyarország-Horvátország IPA Programig. Míg a Kisprojekt Alapokban csak jelképes partneri szerepet töltöttek be a horvát intézmények, addig az IPA Programban már akár a komoly pénzügyi felelősséggel bíró Vezető Kedvezményezett feladatait is el tudták látni. Mindehhez szükség volt arra, hogy a horvát partnerek az INTERREG időszakban saját jogukon vegyenek részt a határ menti projektekben, ahonnan egy újabb fejlődési fokozat volt az IPA programokban a Vezető Kedvezményezett szerepének felvállalása, amit ugyan eleinte inkább a tapasztaltabb magyar intézmények, de az idő előrehaladtával a horvát intézmények is sikeresen töltöttek be.

III.6.3. Pénzügyi források

A 2002. évi Magyarország-Horvátország Kísérleti Kisprojekt Alap 14 kisprojektet támogatott, amelyekben összesen 435.759 euró volt a PHARE támogatás. A 2003. évi Magyarország-Horvátország Kísérleti Kisprojekt Alap 17 kisprojektet finanszírozott, 465.000 euró PHARE támogatással. A 2003. évi Külső Határok Menti Kezdeményezés PHARE Programban megvalósult két beruházási projekt esetében 1,7 millió valamint 1,6 millió euró PHARE forrást tudott szerződéssel lekötni a kedvezményezett.⁵²

A Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Programban a támogatható projektek összesen 27,4 millió euró ERFA és nemzeti társfinanszírozásban részesülhettek magyar és szlovén oldalon, amiből 20,5 millió eurót tett ki az ERFA rész (75%). Ebből 5+2%-ot költhetett a Program Technikai Segítségnyújtásból a menedzsment költségekre.

⁵² Bartal Attila – Bálint Edit – Gordos Márta – Karlik Csilla – Kubinyi Adrienn – Pálinkás-Nemes Katalin – Szalóczy Péter – Toda Ildikó (szerk.) [2007]

További 6 millió euró CARDS / PHARE támogatás állt rendelkezésre a horvátországi projektek támogatására, éves elszámolásban évente 2 millió euró.⁵³ A Program záró jelentése⁵⁴ már egy kicsit más kiindulási adatokat tartalmaz, ami jelzi azt is, hogy az EU-s finanszírozású programok folyamatos változáson mennek keresztül, amíg csak le nem zárulnak. Itt azt olvashatjuk, hogy Magyarországon és Szlovéniában összesen 94%-át kötötték le a rendelkezésre álló forrásoknak, azonban a rendelkezésre álló forrás 26,4 millió euró, a lekötött összeg így 24,8 millió euró. Horvátország számára a CARDS 2004-ben volt elérhető, a 2 millió euróból 1,6 millió eurót tudtak lekötni. A későbbi években az összesen 6 milliós PHARE forrásból 3,8 millió euróból részesültek a horvát partnerek.

A Magyarország-Horvátország IPA Együttműködési Programban 54,8 millió uniós forrás állt rendelkezésre, ebből 10% a Technikai Segítségnyújtásra költhető keret. 2014. október 15-i állás szerint 162 leszerződött projekt fut a három kiírás eredményeként, a projektekre fordítható két prioritás allokációját és a 2014. október 15-i állás szerinti leszerződött összegeket a következő táblázat mutatja be.

9. táblázat: A Magyarország-Horvátország IPA Program pénzügyi adatai

Prioritás	Uniós forrás - allokáció (EUR)	Lekötött uniós forrás (EUR)	Lekötött forrás / allokáció (%)
1. prioritás: Fenntartható környezet és turizmus	34.381.945	34.081.268	99,2%
2. prioritás: Együttműködő gazdaság és közösségek közötti humánerőforrás-fejlesztés	15.198.019	17.344.047	több, mint 100% ⁵⁵

Forrás: www.hu-hr-ipa.com adatai alapján saját szerkesztés

⁵³ Szlovénia-Magyarország-Horvátország Programkiegészítő Dokumentum 2004-2006 [2004], 41. oldal

⁵⁴ Final Implementation Report of the Slovenia-Hungary-Croatia Neighbourhood Programme [2010], 40-42. oldal

⁵⁵ A lekötött forrás azért lehet több, mint 100%, mert a tényleges felhasználás kövekeztében ez az összeg több tényező miatt is csökkenni fog.

III.6.4. A Magyarország-Horvátország IPA Program fő eredményei a Programértékelés alapján

A Magyarország-Horvátország IPA Program Programértékelése⁵⁶ felsorolja, hogy az értékelők által megkérdezett programintézményeket illetve projekteket képviselő interjúalanyok mit tartanak programmenedzsment szempontból a Magyarország-Horvátország IPA Program által elért legfontosabb eredményeknek. Ezeket a következőkben foglalom össze:

- A megkérdezettek egyöntetűen azt állapították meg, hogy a Program legfontosabb eredménye Horvátország EU-csatlakozásra való felkészítése, mind projekt, mind Program szinten. Horvátországnak fel kellett építenie saját intézményi struktúráját az IPA Programban, amiben a magyar fél hatalmas támogatást nyújtott, főleg a programvégrehajtás kezdetekor, az irányítási és ellenőrzési rendszer kialakításakor. Ez számos megbeszélés, műhelymunka, dokumentumok megosztása és napi szintű együttműködés formájában zajlott.
- Horvátország számára kiemelt jelentőséggel bírt, hogy a megosztott irányítási rendszerben működtetett program irányításával kapcsolatos tapasztalatokra tehetett szert, mivel 2014 és 2020 között Horvátországban fog működni több IPA Programban is az Irányító Hatóság. Az ehhez szükséges tudást nagy mértékben a Magyarország-Horvátország IPA Programon keresztül szerezte meg Horvátország.
- A projektpartnerek meglehetősen jónak ítélték meg a program intézményeitől kapott támogatást, mert lehetőségük volt közvetlenül kommunikálni a KSZT-vel / Irányító Hatósággal, mert mindig rendelkezésükre állt valaki problémáik megoldásában, mert a programintézmények folyamatosan elérhetőek voltak számukra, így megkapták a szükséges iránymutatást, tanácsokat, technikai útmutatást.

⁵⁶ HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft. – ICG Ex-Ante Kft. – AEIDL (szerk.) [2014a]

III.6.5. A Magyarország-Horvátország és a Szlovénia-Horvátország IPA Programok értékelése a horvát partnerek szemszögéből

Primer kutatásomat strukturált interjúk segítségével végeztem el, amelyek során a horvát partnerek tapasztalatait gyűjtöttem össze a Magyarország-Horvátország és a Szlovénia-Horvátország IPA Programokról. A Magyarország-Horvátország IPA Programról Tvrtko Čelan-t kérdeztem, aki a Program Közös Szakmai Titkárságának helyettese vezetője (lásd későbbiekben KSZT helyettes vezetője), valamint program- és kommunikációs menedzsere, és aki megfigyelőként vett részt a Program Közös Monitoring Bizottságának munkájában. A Szlovénia-Horvátország IPA Programról Sandra Polanec Marinović adott beszámolót, aki a horvátországi Međimurska županija (megye) Fejlesztési Ügynökség (REDEA) igazgatója (lásd későbbiekben REDEA igazgatója), és aki szintén megfigyelőként dolgozott a Program Közös Monitoring Bizottságában. Interjúalanyaimra való hivatkozásaim során a titulusuk mellett zárójelben feltüntettem az adott IPA Program országainak rövidítéseit a könnyebb követhetőség érdekében:

- Magyarország-Horvátország: HU-HR,
- Szlovénia-Horvátország: SI-HR.

Az interjú kérdéseit a mellékletben soroltam fel, amelyek a következő fő témákat ölelték fel:

- az IPA Programok INTERREG Programokkal történő összevetése,
- az IPA Programok Közös Szakmai Titkárságáról alkotott vélemény,
- a Vezető Kedvezményezett elv megvalósulása a horvát projekt partnerek megítélése alapján,
- az IPA Programok megítélése Horvátország EU-csatlakozása szempontjából,
- előnyök és nehézségek horvát szemszögéből az IPA Programokban való részvétel során,
- a tagállam szerepe az IPA Programokban.

Interjúim egyik kérdése arra irányult, hogy mit tartanak előrelépésnek az IPA Programban a korábbi INTERREG Programhoz képest.

A KSZT helyettes vezetője (HU-HR) szerint a legfontosabb újításnak a Vezető Kedvezményezett elv bevezetése bizonyult, aminek következtében 162 valós határon átnyúló együttműködés jött létre. Ez a Kisprojekt Alapokhoz képest, ahol csak a magyar

oldal kapott támogatást, valamint az INTERREG időszakhoz képest, amikor 5 közös magyar-horvát projekt tudott megvalósulni, jelentős és látványos eredmény.

A REDEA igazgatója (SI-HR) elmondta, hogy az IPA Programban a partnerségekben kevesebben vesznek részt, mint az INTERREG projektekben. Meglátása szerint az INTERREG programban a háromféle projekttypus bonyolította a végrehajtást, ennek egyszerűsítése az IPA Programban a Vezető Kedvezményezett elvnek köszönhetően sokkal könnyebbé tette a projektvégrehajtást. Az egyik lényeges újításnak azt tartja, hogy a helyi szintű döntéshozók is részt tudtak venni az IPA Program tervezésében, így beleláthattak egy EU-s finanszírozású Program előkészítésének munkálataiba.

A Közös Szakmai Titkárság működésére vonatkozó kérdéseimre adott válaszaiban a KSZT helyettes vezetője (HU-HR) kifejtette, hogy a 2007-2013-as időszak kulcsfontosságú erőssége az új, integrált, Közös Szakmai Titkárság létrehozása volt, amit a két ország közösen működtetett, magyar és horvát kollégák alkalmazásával, közös finanszírozásban, így a Program napi működését ténylegesen közösen oldotta meg a két ország. Véleménye szerint ez jelentett garanciát arra, hogy a Program sikeresen tudott működni. Probléma volt azonban, hogy az intézmény nem tudott teljesen függetlenedni a magyar nemzeti struktúráktól, és sérülékennyé vált a nemzeti struktúrák változását követően. A magyar közigazgatásban történt változások instabilitást hoztak a KSZT életébe, aminek nem szabadott volna megtörténnie egy nemzetek feletti intézmény vonatkozásában. Kiemelte a Közös Szakmai Titkárság és a Közös Monitoring Bizottság példaértékű együttműködését, amiről mind az Európai Bizottság, mind a Program külső értékelői elismerően nyilatkoztak. A Vezető Kedvezményezettek nagyon elégedettek voltak a Közös Szakmai Titkárság elérhetőségével, működésének átláthatóságával, a kommunikációs csatornák megfelelően kerültek kialakításra, messzemenően figyelembe véve a pályázók igényeit.

A REDEA igazgatója (SI-HR) össze tudta vetni a szlovén-horvát és magyar-horvát Közös Szakmai Titkárságok működését, hiszen pályázóként mindkét határszakaszon érintett volt az általa képviselt fejlesztési ügynökség. Kifejtette, hogy jelentős volt a különbség a két intézmény működése között a magyar-horvát KSZT javára. A szlovén-horvát KSZT-vel kimondottan rossz volt a kommunikáció, nem tudtak megfelelő információkhoz jutni a pályázók, és utólag derült ki, hogy a KSZT kapacitáshiánnyal küzdött, mert sokáig csak

egy alkalmazottal működött. Ez a 2. és 3. pályázati kiírás nyertes projektjeivel való szerződéskötésének másfél éves csúszásában csúcsosodott ki, ami veszélyeztette a projektek és a Program végrehajtását, hiszen a forrásokat csak késve tudták felhasználni. Véleménye szerint nem volt korrekt az az intézményi hozzáállás, hogy a KSZT és az Irányító Hatóság a projektek kárára indoklás nélkül megtehetette, hogy nem tartott be határidőket vagy bizonyos folyamatokat. Ezzel szemben a magyar-horvát KSZT kiváló kommunikációt folytatott a projektekkel, a KSZT tagjai minden probléma megoldásában rendelkezésre álltak, összességében egy nagyon jól szervezett intézményként működött.

A Vezető Kedvezményezett elv bevezetésével kapcsolatosan a KSZT helyettes vezetője (HU-HR) kiemelte, hogy a pályázó intézmények rá voltak kényszerítve, hogy együttműködjenek, kommunikáljanak, és alapvetően ez automatikusan közössé tette a projekteket, még akkor is, ha voltak félelmek a gyakorlati megvalósításával kapcsolatban. A Vezető Kedvezményezett elv hatékonynak bizonyult, a 163 nyertes projekt közül csak egy lépett vissza a végrehajtástól, az összes többi megvalósításra került, ami szintén a sikerességet bizonyítja. A 162 végrehajtott projektben 107 esetben magyar, 55 esetben pedig horvát volt a Vezető Kedvezményezett, ami arány érthető, hiszen a magyar partnerek nagyobb tapasztalattal rendelkeztek az EU-s projektvégrehajtás terén. Ugyanakkor az utolsó kiírás esetében 32:29 volt a magyar-horvát Vezető Kedvezményezett arány, ami mutatja, hogy a horvátok egyre inkább beletanultak a vezető szerepbe. A négy legnagyobb megvalósult projektet pedig horvát partner vezette. A projektekben résztvevő összes partner viszonylatában azonban a mérleg nyelve a horvát partnerek oldalára dől, ugyanis 272 horvát és 235 magyar partner vett részt összesen az együttműködésekben. A nagyobb horvát érdeklődés annak tudható be, hogy számukra ebben az időszakban kevesebb egyéb EU-s finanszírozási lehetőség állt rendelkezésre, mint magyar partnereik számára.

A REDEA igazgatója (SI-HR) is megerősítette, hogy a Vezető Kedvezményezett elv hatékonynak bizonyult, és ennek köszönhetően a kevésbé vagy egyáltalán nem tapasztalt projekt partnerek is meg tudták tanulni a projektvégrehajtás szabályait. Arra a kérdésre, hogy mennyire tudták betölteni a horvát partnerek a vezető szerepet a projektekben, azt válaszolta, hogy ez leginkább azon múlott, hogy milyen kapacitással bírtak az adott intézmények, de akik felvállalták a Vezető Kedvezményezett szerepét, azok sikeresen tudták megoldani.

IV. A MAGYARORSZÁG-HORVÁTORSZÁG IPA PROGRAM SZEREPE HORVÁTORSZÁG EU-CSATLAKOZÁSÁRA VALÓ FELKÉSZÍTÉSÉBEN

IV.1. Horvátország EU-csatlakozása

A Horvátországgal folytatott csatlakozási tárgyalások a leghosszabbra nyúltak az összes korábbi EU-csatlakozási tárgyalási folyamathoz képest. Horvátország 2003-ban nyújtotta be csatlakozási kérelmét az EU-hoz, 2004-ben pedig megkapta a tagjelölt státuszt. A tárgyalások 2005. október 3-án kezdődtek, és 5 és fél évig tartottak. A csatlakozási szerződést a lengyel elnökség alatt írták alá 2011. december 9-én. A csatlakozási tárgyalások 2011. június 30-án fejeződtek be, a magyar elnökség alatt. 2012. január 22-én eredményesen zárult az uniós csatlakozásról tartott népszavazás Horvátországban, és megindult a ratifikációs folyamat. Magyarország volt a második ország Szlovákia után, amely ratifikálta Horvátország csatlakozási szerződését. Horvátország végül 2013. július elsején vált az EU 28. tagállamává. Több szempontból is egyedi volt Horvátország csatlakozása, ezeket részletezem a következőkben:

- Horvátország volt az első ország, amely csatlakozásának feltétele volt a Stabilizációs és Társulási Megállapodás aláírása. A Stabilizációs és Társulási Megállapodás az Európai Unió és a nyugat-balkáni országok közötti szerződés, ami politikai párbeszédet, regionális együttműködést céloz meg, előírja a négy szabadságelv megvalósulását és az adott ország jogrendszerének közelítését a közös joganyaghoz.
- Horvátországnak szoros együttműködést kellett kialakítania a volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Hági Nemzetközi Törvényszékkel (*ICTY, International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*). Elsősorban Ante Gotovina elfogását, illetve kiadását kérték számon Horvátországon.
- A csatlakozási tárgyalások menetét első ízben akadályozta egy másik tagállam, nevezetesen Szlovénia. Szlovénia több fejezet tárgyalását blokkolta Horvátország csatlakozási tárgyalásai során tíz hónapon keresztül, mert a két ország nem jutott dűlőre a tengeri határokat illető vitájukban.

- Horvátországnak jelentős eredményeket kellett felmutatni a 23-as, igazságszolgáltatási fejezet teljesítése kapcsán. Az igazságszolgáltatás függetlensége és a korrupció elleni küzdelem fontos mérföldköve volt Ivo Sanader, korábbi miniszterelnök letartóztatása, akit 2012 novemberében tíz év börtönre ítélték korrupciós ügyei miatt.⁵⁷

IV.2. Magyarország szerepe Horvátország EU-csatlakozásában

Horvátország EU-csatlakozásának legfőbb támogatói Magyarország és Ausztria voltak. Magyarország számára Horvátország csatlakozása a következők miatt fontos Dr. Iván Gábor (Magyarország horvátországi nagykövete) megítélése alapján:⁵⁸

- szomszédos ország révén egy új átjárható határszakasz nyílik meg Horvátország schengeni övezetbe csatlakozása után,
- energiapolitikai érdekeltségek: pl. az INA olajvállalat,
- nemzetbiztonsági és politikai érdekek,
- energiabiztonsági szempontból fontos térség: az Adria-vezeték és az Adriáról a lengyel tengermelléig húzódó, Magyarországot is érintő észak-déli földgázrendszer összeköttetése,
- infrastrukturális beruházások: a rijekai kikötő fejlesztése és a fejlesztési tervek összehangolása, Budapest-Pécs-Szarajevó-Ploče autópálya megépítése.

Györkös Péter volt Magyarország zágrábi nagykövete 2007 és 2009 között, akinek jelentős szerepe volt Horvátország NATO csatlakozási és EU-csatlakozási folyamatának felgyorsításában, komoly erőfeszítéseket téve a két ország közötti kapcsolatok erősítése terén. 1998 és 2003 között főosztályvezető volt a Külügyminisztérium EU Koordinációs Főosztályán, és ő volt a magyar EU tárgyaló delegáció és az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság titkára⁵⁹, amely tapasztalat jelentősen segítette zágrábi tevékenysége kapcsán. A magyar szerepvállalás azért mutatkozott különösen fontosnak, mert a régi tagországok közül többen is kételkedve fogadták Horvátországot az EU-ban (pl. Belgium,

⁵⁷ Horvát Köztársaság kormányának honlapja: <http://www.vlada.hr/en>

⁵⁸ Pelle Zsuzsanna [2010]

⁵⁹ <http://eu.kormany.hu/dr-gyorkos-peter>

Egyesült Királyság, Németország) korrupciós ügyei és a Gotovina-ügy miatt. Magyarország hatására azonban ezek az országok is enyhítettek ellenállásukon. A horvát-szlovén határvita megoldásában nemcsak az EU közvetítése, hanem a magyar koordináció is fontos szerepet játszott. Jadranka Kosor horvát és Borut Pahor szlovén miniszterelnökök ennek köszönhetően írták alá a stockholmi megállapodást a horvát-szlovén határvita rendezéséről 2009. november 4-én, azután, hogy szeptember 11-én Ljubljanában Szlovénia kijelentette, hogy nem blokkolja tovább a horvát csatlakozási tárgyalásokat.

A magyar kormány európai uniós elnökségének egyik legfőbb célkitűzése volt Horvátország EU-csatlakozásának támogatása. A soros elnökségnek biztosítania kellett, hogy a csatlakozási folyamat ütemesen, Horvátország felkészültségének figyelembe vételével haladjon előre. Az elnökség kezdetekor még hét fejezet volt nyitva, de az Európai Bizottsággal együttműködve Magyarországnak sikerült elérnie, hogy a tárgyalások még a magyar elnökség ideje alatt lezáruljanak. Horvátország igyekezett megfelelni minden elvárásnak, a magyar elnökség pedig azért dolgozott, hogy a horvát erőfeszítéseket az EU tagállamai elismerjék.⁶⁰

A nyitott fejezetek között voltak klasszikus politikák, Szlovéniától függő témák, költségvetési ügyek, illetve Horvátországtól függő ügyek. A klasszikus politikák közül a közlekedéspolitikai, a környezetvédelem, a bel- és igazságügy voltak a legfontosabbak, ezeknél Horvátországnak át kellett vennie az „acquis” rendelkezéseit. Szlovéniától függött a már említett határkérdés. Horvátországnak meg kellett oldania bizonyos versenyjogi kérdéseket, például olyan hajógyárak esetében, amelyek kizárólag állami támogatásból tartják fenn magukat. Szintén Horvátország feladata volt az alapjogok és az igazságszolgáltatás terén a megfelelés biztosítása, főként a korrupció csökkentése és a Hágai Nemzetközi Törvényszékkel való együttműködés.⁶¹

⁶⁰ <http://eu.kormany.hu/bovites>

⁶¹ Pelle Zsuzsanna [2010]

A csatlakozási tárgyalások 2011. június 30-án zárultak le Horvátországgal, pontot téve a legnehezebb, legösszetettebb fejezetek végére, úgy, mint az igazságszolgáltatás és alapvető jogok, a pénzügyi és költségvetési rendelkezések, valamint a versenypolitika. Az elnökség és Horvátország mindent megtettek azért, hogy a csatlakozási tárgyalások lezáruljanak. Miután az EU állam-, illetve kormányfői június 24-én politikai támogatásukról biztosították Horvátországot, a magyar elnökség minden nap ülésre hívta az Állandó Képviselők Bizottságát (COREPER), hogy a június 30-i miniszteri szintű konferenciáig a nyitva álló négy tárgyalási fejezetről is megállapodás szülessen. A horvát külügyminiszter, Gordan Jandroković felidézte, hogy nem tűnt biztosnak, hogy a magyar elnökség alatt sikerül befejezni a csatlakozási tárgyalásokat, és kiemelte, hogy a tárgyalások lezárása nem lett volna lehetséges a magyar elnökség hathatós és őszinte támogatása nélkül.⁶²

IV.3. A Magyarország-Horvátország IPA Program szerepe Horvátország európai uniós források befogadására való felkészítésében

A Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program kifejezett célja volt, hogy Magyarország, mint tagállam egy egységes szabályrendszerre épülő uniós finanszírozású program keretében felkészítse Horvátországot, mint tagjelölt országot az európai uniós program- és projektszintű végrehajtás hatékony menedzselésére. A Programértékelésben⁶³ olvashatjuk, hogy Horvátország jelentős előnyre tett szert a Programban való részvétele során a későbbi Strukturális Alapok forrásai lehívására való felkészülésben. A közigazgatás szereplői számára az ETE programokhoz hasonló szabályokról és a megosztott irányítási rendszerű IPA Programok működéséről nyert tapasztalatok, a projektpartnerek számára pedig a végrehajtási kapacitásukat javító ismeretek megszerzése (pályázatírás, projektmenedzsment) jelentettek előrelépést. A megkérdezett projektpartnerek 91%-a nyilatkozott úgy, hogy az IPA Programban tanultakat más Programokban is sikeresen tudta alkalmazni.

⁶² Európai Unió Tanácsának magyar elnöksége [2011]

⁶³ HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft. – ICG Ex-Ante Kft. – AEIDL (szerk.) [2014b]

Az alábbiakban felsorolt öt területen támogatta a Program Horvátországot az EU-s források befogadására való felkészülésben:

1. Közös Szakmai Titkárságon keresztüli tudástranszfer, ezen belül a horvát KSZT tagok európai uniós programmenedzsment ismeretekkel való felvértezése,
2. tagállami tapasztalatok átadása a nemzeti szintű ellenőrzési rendszer felépítése és működtetése terén,
3. döntéshozatali folyamatok a Közös Monitoring Bizottságban,
4. ismeretterjesztő kampány az EU-ról Horvátországban a KSZT kommunikációs tevékenységének köszönhetően,
5. projektvégrehajtási ismeretek átadása a Vezető Kedvezményezett elv keretében a projektpartnerek között.

IV.3.1. A Közös Szakmai Titkárságon keresztüli tudástranszfer

A Közös Szakmai Titkárság 8 fővel működött a Program európai bizottsági jóváhagyása idején (2010), a KSZT vezető mellett 4 programmenedzserrel, 2 pénzügyi menedzserrel és 1 program- és kommunikációs menedzserrel. A KSZT szakmai irányítása alatt tevékenykedett a horvátországi Információs Pont, akinek feladatai a projektfejlesztés, kommunikációs feladatok és a Program horvátországi képviselete voltak. A nyolc alkalmazott kollégából (beleértve az Információs Pontban dolgozó kollégát is) fele-fele arányban voltak a horvát és magyar állampolgárságúak, ezzel is biztosítva a Programban résztvevő országok kiegyensúlyozott képviseletét. A 7. ábra szemlélteti a KSZT felépítését.

7. ábra: A Közös Szakmai Titkárság felépítése



Forrás: Description of the Management and Control System of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme [2010], 29. oldal alapján saját fordítás

A Horvátországból érkező kollégák munkájuk megkezdésének pillanatától folyamatosan sajátították el az európai uniós programmenedzsmenthez szükséges tudást és képességeket a következő feladatokon keresztül:⁶⁴

- általános programkoordinációs feladatok,
- a Közös Monitoring Bizottság titkársági feladatainak ellátása,
- adminisztratív tevékenységek,
- a programértékelés koordinációja,
- projektfejlesztés (projektgenerálás) és a projektek kiválasztásának előkészítése,
- a projektvégrehajtás felügyelete,
- tájékoztatás és nyilvánosság.

A felsorolt feladatkörök tartalmát a következő táblázat jeleníti meg.

10. táblázat: A Közös Szakmai Titkárság munkatársainak feladatai

Feladatkör	Konkrét feladatok
általános programkoordinációs feladatok	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a programozási folyamathoz szükséges adatok és információk gyűjtése ➤ együttműködés közigazgatási, központi, területi és helyi szervezetekkel valamint minden programintézménnyel ➤ munkacsoportok munkájában való részvétel
a Közös Monitoring Bizottság titkársági feladatainak ellátása	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a Közös Monitoring Bizottság üléseinek megszervezése ➤ döntéshez szükséges munkaanyagok előkészítése, az ülésekről jegyzőkönyv készítése ➤ a Közös Monitoring Bizottság számára jelentések készítése a Program előrehaladásáról ➤ a Közös Monitoring Bizottság döntéseinek végrehajtása
adminisztratív tevékenységek	<ul style="list-style-type: none"> ➤ kiszervezett feladatok és szolgáltatások adminisztratív menedzselése

⁶⁴ Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007], valamint Description of the Management and Control System of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme [2010]

Feladatkör	Konkrét feladatok
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ bármely programintézmény számára történő adatszolgáltatás ➤ riportok, jelentések készítése az Európai Bizottság számára ➤ adatbevitel a Program monitoring rendszerébe
a programértékelés koordinációja	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a Program előzetes, köztes és utólagos értékelése elkészítésének koordinációja
projektfejlesztés (projektgenerálás) és a projektek kiválasztásának előkészítése	<ul style="list-style-type: none"> ➤ projektgenerálás és projektfejlesztés támogatása ➤ információnyújtás a pályázók számára ➤ tanácsadás a készülő projekttervezetekhez ➤ pályázati kiírások elkészítése ➤ a pályáztatás lebonyolítása ➤ a pályázatok formai és jogosultsági értékelése ➤ a pályázatok szakmai értékelésének megszervezése és koordinációja külső szakértők bevonásával
a projektvégrehajtás felügyelete	<ul style="list-style-type: none"> ➤ támogatási szerződések előkészítése ➤ Vezető Kedvezményezettek támogatása a projektek végrehajtása során ➤ képzések szervezése a Vezető Kedvezményezettek számára ➤ jelentéstételi dokumentáció elkészítése ➤ a Vezető Kedvezményezett által benyújtott előrehaladási jelentések ellenőrzése, feldolgozása ➤ az Ellenőrző Szervek által kiállított hitelesítési nyilatkozatok ellenőrzése, a Vezető Kedvezményezettek számára történő kifizetések jóváhagyása ➤ a projektek előrehaladásának ellenőrzése, nyomonkövetése ➤ az Ellenőrző Szervek munkájának összehangolása
tájékoztatás és nyilvánosság	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a Program kommunikációs tervének elkészítése ➤ eseményszervezés: információs napok, képzések, konferenciák

Feladatkör	Konkrét feladatok
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ a Program honlapjának működtetése ➤ a Program képviselte rendezvényeken ➤ a Program arculati eszközeinek megtervezése, elkészítésének koordinációja ➤ a projektek arculati megjelenítésére vonatkozó kézikönyv elkészítése ➤ tanácsadás a projektek arculati megjelenítésére vonatkozóan

Forrás: Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007], 79-81. oldal alapján saját szerkesztés

A Program beindítása idején, főleg az első pályázati felhívás meghirdetése előtt rengeteg információt kellett begyűjteni Horvátországból, jogszabályokat, pénzügyi szabályzókat, közbeszerzésre vonatkozó információkat, a közigazgatás és a nonprofit intézmények működésével kapcsolatos adatokat. Ezeket Budapestről oldották meg a horvát KSZT tagok, akik így egyik-napról a másikra napi szintű kapcsolatot építettek ki a horvát minisztériumokkal, nonprofit szervezetekkel, monitoring bizottsági tagokkal. A megszerzett tudás beépült a pályázati kiírások szabályrendszerébe, amely szabályok továbbélnék a 2007-2013-as időszakot következő programozási időszakokban is. Ezzel párhuzamosan a kollégák tapasztalt és megbízható EU-s program-, pénzügyi és kommunikációs menedzserekké nőttek ki magukat, akik szinte teljes rálátással bírnak a határ menti programok folyamataira és a határ menti projektek működésére.

A KSZT tagjai alkalmazását a KSZT-nek helyet adó VÁTI Nonprofit Kft. oldotta meg, egységes munkaszerződésekkel, munkaköri leírásokkal, a Program Technikai Segítségnyújtása forrásból finanszírozva. A tagok kiválasztásában nemcsak a KSZT vezetője vett részt, hanem az Irányító Hatóság és a horvát Nemzeti Hatóság is, biztosítva a döntéshozatalban mindkét ország egyenlő képviseletét. A Közös Szakmai Titkárság igazi határon átnyúló nemzetek feletti intézményként biztosította a Program napi feladatainak ellátását. A KSZT minden évben benyújtotta éves munkatervét a Közös Monitoring Bizottsághoz, amelynek jóváhagyása volt szükséges ennek érvényességéhez. Ezt megelőzően mindkét résztvevő ország véleményezte a munkatervben megfogalmazott feladatokat. A KSZT hivatalosan meghatározta, hogy munkanyelve és a Program hivatalos nyelve is az angol, hogy elkerülhetők legyenek a nyelvi különbözőségekből fakadó eltérések, valamint áthidalható legyen az a probléma, hogy egyelőre nem számottevő azok

száma, akik magyarul és horvátul is beszélnek, és megfelelő képességekkel is rendelkeznek a KSZT-ben szükséges munka ellátásához. A tagok közösen dolgoztak a Program érdekében, szemben az INTERREG időszakokkal, amikor a KSZT tagok az adott ország delegáltjainak minősültek, és inkább nemzeti, mint programérdekeket képviseltek. Kialakult az IPA Program képviselő koncepció minden KSZT tagban, ami erőteljesen formálta a Horvátországból érkező kollégák határ menti programozáshoz való hozzáállását.

IV.3.2. A horvátországi Ellenőrző Szerv felállítása

Az IPA Programban a két résztvevő ország által közösen működtetett intézmények mellett mindkét országnak fel kellett állítania saját ún. Ellenőrzési Szervét, ami kizárólag az adott országbeli projekt partnerek által folytatott tevékenységek és benyújtott számlák jogosultságának ellenőrzéséért volt felelős. Magyarország több éves tapasztalatával segítette Horvátországban felépíteni azt az ellenőrzési rendszert, amelynek segítségével a Horvátország területén végrehajtott projekttevékenységekben elszámolt költségek megbízhatóságát, valamint ezeknek a közösségi és a nemzeti szabályokkal való összhangját kellett a Program során biztosítani.

A magyarországi Ellenőrző Szerv (VÁTI Nonprofit Kft.) sok éves tapasztalatát osztotta meg a projektpartneri szinten felmerült költségek igazolásának ellenőrzése terén a horvát Regionális Fejlesztési és EU Támogatásokért Felelős Minisztériummal a KSZT által szervezett megbeszéléseken, valamint a horvát kollégáknak átadott információs anyagokon keresztül. A Közös Szakmai Titkárság segítette az ellenőrzést végző horvát kollégák kiválasztásában, a munkavégzésükhöz szükséges eljárásrendek kidolgozásában, a partneri szintű jelentéstételi rendszer kialakításában, a projektpartnerek számára szükséges kézikönyv kidolgozásában, valamint napi szintű tanácsadást nyújtott a horvát kollégák számára munkájuk végzése során. Negyedéves rendszerességgel találkozott a két ország Ellenőrző Szerve, hogy munkájukat összehangolják, a nyitott kérdéseket megvitassák, és összecsiszolják a munkavégzés lépéseit, folyamatait. Kulcsszerepet játszott a munka koordinációjában az egységes, mindkét országban használt költséghitelesítési nyilatkozat, amit magyar mintára kezdett el alkalmazni Horvátország. Ez a nyilatkozat tartalmazza a

hitelesített költségek felsorolását és nyújt információt az elvégzett helyszíni ellenőrzésekről, valamint az esetleges szabálytalanságokról is.⁶⁵

Az Ellenőrző Szerv működtetése azért bír nagy jelentőséggel, mert a felelősség itt az adott résztvevő országé, amely tájékoztatási kötelezettséggel tartozik a Program közös intézményei felé. Az első szintű ellenőrzést maga a költséghitelesítési jelentés, és ennek Közös Szakmai Titkársághoz ellenőrzésre való benyújtása jelenti. Második szintű ellenőrzés a rendszerben úgy jön létre, hogy mindkét résztvevő ország negyedévente ún. ellenőrző jelentést küld a KSZT-nek, amelyben számot ad az Ellenőrző Szerv működéséről. A harmadik szintű ellenőrzés pedig abban nyilvánul meg, hogy minden Európai Bizottsághoz benyújtott kifizetési kérelemmel párhuzamosan az Irányító Hatóság nyilatkozik arról, hogy az Ellenőrző Szervek működése és az ellenőrzések szabályszerűen történnek. Az Irányító Hatóság ezt a nyilatkozatot a KSZT által összesített ellenőrző jelentések alapján teszi meg.

Mind Magyarország, mind Horvátország ún. központosított nemzeti szintű ellenőrzési modellt vezetett be, aminek értelmében egy a közigazgatásban kijelölt intézményhez kell a projekt partnereknek fordulniuk költségeik hitelesítése céljából. Az Ellenőrző Szerv működése részben közös (Technikai Segítségnyújtás), részben nemzeti finanszírozási forrásból történt.⁶⁶

IV.3.3. Döntéshozatal a Közös Monitoring Bizottságban

A résztvevő országok közösen állították fel a Közös Monitorig Bizottságot, ami felügyelte és nyomon követte a programvégrehajtás minőségét és hatékonyságát, valamint felelős volt a projektek kiválasztásáért. A Közös Monitoring Bizottság eljárásrendjét a KSZT készítette elő, amelyben a legfőbb szabály a konszenzusos döntéshozatali eljárás volt. A Bizottság tagjai mindkét ország területi, helyi és nemzeti szintű adminisztráció szereplői voltak, az ülésen további tagok megfigyelő vagy tanácsadói minőségben lehettek

⁶⁵ Description of the Management and Control System of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme [2010]

⁶⁶ Description of the Management and Control System of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme [2010]

jelen, például az Európai Bizottság képviselője is. A Bizottság titkársági feladatait a KSZT látta el, előkészítve a döntéshozatalhoz szükséges dokumentumokat, valamint adminisztrálva az ülések menetét és jegyzőkönyveit.⁶⁷

A konszenzusos döntéshozatal rákényszerítette a bizottsági tagokat, hogy országonként egységes álláspontot alakítsanak ki a Programot érintő döntések meghozatal előtt, valamint arra is, hogy képesek legyen érvelni egy-egy adott döntési pont mellett vagy ellen. A KSZT által készített döntéshozatalhoz szükséges anyagok minősége meghatározó szerepet játszott ezeken az üléseken, hiszen rengeteg információt kellett a döntéshozóknak feldolgozni, amit csak jól előkészített és könnyen-gyorsan feldolgozható anyagokból tudtak megtenni. A Monitoring Bizottságban végzett munka során a horvát delegáltak egyre aktívabbá váltak, és kimondottan eredményesen képviselték a horvát érdekeket, ugyanakkor számos alkalommal méltatták a KSZT-t, aminek megbízhatósága nélkül nem tudtak volna hatékony, átlátható és szabályszerű munkát végezni. A testületben a horvát partnerek gyorsan megtanulták és alkalmazták a döntéshozatali szabályokat, így elérve, hogy egyre több forrás kerüljön lekötésre, egyre több minőségi határ menti projekt legyen finanszírozva, egyre növekvő számú horvát projektpartner részvételével⁶⁸. A második pályázati felhívást követően az Európai Bizottság 2010-es éves Programról készült jelentésében külön kiemelte a Közös Monitoring Bizottság hatékony munkavégzését és a jó együttműködést a két ország delegáltjai között.⁶⁹

IV.3.4. Ismeretterjesztés az EU-ról

A Programértékelésben⁷⁰ a szakértők azt is vizsgálták, hogy mennyire tudatosította az EU szerepét a horvátokban a Magyarország-Horvátország IPA Program. Arra az eredményre jutottak, hogy a Program kommunikációs tevékenységeinek köszönhetően elsősorban a Programban résztvevő területeken jelentősen nőtt a tudatosság az EU-val kapcsolatban.

⁶⁷ Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007]

⁶⁸ Horvát projektpartnerek száma a nyertes projektekben a három pályázati felhívás eredményeként: 73, 84 és 112.

⁶⁹ European Commission Directorate-General Regional Policy [2011]

⁷⁰ HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft. – ICG Ex-Ante Kft. – AEIDL (szerk.) [2014b]

A Programnak sikerült nagy számban elérnie elsődleges célcsoportját, a pályázókat, és az itt szervezett program- és projektteseményeknek köszönhetően a helyi emberek figyelmét fel tudta kelteni a Program az Európai Unióról. A pályázati kiírásokban növekvő számban jöttek be pályázatok, a Program egyre több pályázót mozgósított, rajtuk keresztül pedig egyre több emberhez jutott el a híre. Az értékelők által megkérdezettek számára egyértelmű volt, hogy az IPA Programot jelentős mértékben az EU támogatja, és értették az előcsatlakozási alap lényegét is.

Országos szinten is kapott médianyilvánosságot a Program, ugyanis a Horvát Nemzeti Televízió (HRT) több ízben is tudósított a Programról és a Program kulcsprojektjeiről is.

A Program honlapja a kommunikációs tevékenységek elsődleges forrása, hiszen itt minden információ elérhető naprakészen mind a Programról, mind a finanszírozásra került projektekről. Ha valaki csak egy pillantást vet a kezdőlapra (<http://www.hu-hr-ipa.com>), máris felvillan az EU és a Program logója, vagyis vizuálisan is félreérthetetlen, hogy miről szól ez az együttműködési program. A projektpartnereknek küldött rendszeres hírlevelek, a honlapon közzétett sajtóközlemények és sajtófigyelő, a nyertes projektek adatbázisa, a projektek eseményeiről számot adó naptár, valamint a projektek Internet oldalait összegyűjtő felsorolás is hozzájárul az EU-val kapcsolatos figyelemfelkeltő kampányhoz.

Nemcsak a Program, hanem maguk a projektek is népszerűsítették az EU-t, hiszen a KSZT által szigorúan előírt és ellenőrzött kommunikációs kritériumokat kellett teljesíteniük a projektvégrehajtás során, amelyek mind azt célozták, hogy a projektek egyértelművé tegyék, hogy a finanszírozási forrásuk az EU-tól érkezik. A projektek számára a Program honlapjáról letölthető Kommunikációs Kézikönyv⁷¹ meglehetősen alaposan és precízen írja elő a projektek kommunikációs teendőit az alábbi esetekre:

- EU logó használata,
- Program logó használata,
- kötelező népszerűsítő kiadványok kiadása,
- kötelező projekttesemények szervezése,

⁷¹ Guidelines for Implementing Information and Publicity Requirements for the Projects in the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme [2011]

- beruházási projektekre vonatkozó kommunikációs szabályok,
- eszközbeszerzésre vonatkozó kommunikációs előírások,
- ajánlott Internet oldal elkészítése,
- ajánlott tömegtájékoztatásra vonatkozó kommunikációs előírások.

A fentiekben előírt követelményekből következően a projektekről szervezett konferenciák, műhelymunkák, a projektek honlapjai, az információs kiadványok, a projekteket népszerűsítő videók és újságcikkek, mind-mind hozzájárultak az EU-val kapcsolatos ismeretterjesztés növeléséhez Horvátországban.⁷²

IV.3.5. Projektvégrehajtási ismeretek átadása

A projekt szintű tapasztalatátadás a Vezető Kedvezményezett elvnek köszönhetően tudott megvalósulni. Mivel a Vezető Kedvezményezett kommunikált a teljes partnerség nevében a KSZT-vel és az Irányító Hatósággal, jelentős szerepe volt az információ továbbításában a további projektpartnerek számára. A Vezető Kedvezményezett felelt az egész partnerség nevében a pályázat benyújtásáért, a támogatási szerződés megkötéséért, illetve a projekt szintű jelentések adminisztrációjáért. A Vezető Kedvezményezett fogta össze a projektpartnerek közötti kommunikációt, és ő utalta tovább a közösségi támogatást a partnerei számára. A Vezető Kedvezményezett elv szerint működő projekteknél a partnerek folyamatosan tanultak egymástól, de leginkább a Vezető Kedvezményezettől, mind pályázatírás, mind projektmegvalósítás, mind pedig pénzügyi lebonyolítás vagy éppen partneri szintű kommunikáció terén.

A Programban támogatott projektek kb. egyharmadában magyar szervezet látta el ezt a feladatkört,⁷³ hiszen főleg a Program indításakor biztosabb tudással rendelkeztek a magyar szervezetek a pályázatok terén, mint horvátországi kollégáik. A Vezető Kedvezményezett szerepkörben a magyar partnerek egyre több tapasztalatot osztottak meg horvát partnereikkel, amiből tanulva aztán a horvát partnerek is egyre nagyobb számban kezdték

⁷² HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft. – ICG Ex-Ante Kft. – AEIDL (szerk.) [2014b]

⁷³ 108 magyar és 55 horvát intézmény töltötte be a Vezető Kedvezményezett szerepet a Programban támogatott összes projektben.

el ellátni ezt a feladatkört a Program előrehaladtával.⁷⁴ A Programról készített értékelésben⁷⁵ a megkérdezett horvát projektpartnerek úgy nyilatkoztak, hogy a közös projektekben való részvétel legfontosabb eredménye a tapasztalatcsere volt, kétharmaduk szerint pedig kifejezetten sokat tanultak magyar partnereiktől. Várhatóan a következő programidőszakban kiegyenlítettebb arányban töltik be a projektekben a vezető szerepet a magyar és horvát intézmények.

Szintén a Program értékelését végző szakértők kérdezték meg a horvát projektpartnereket arról, hogy miként látják saját felkészültségüket EU-s projektek végrehajtására. A megkérdezettek sokkal magasabb fokon érzik magukat felkészültnek EU projektek menedzselésére, mint a környezetükben található azon intézmények, amelyek nem vettek részt a Magyarország-Horvátország IPA Programban. Arról is beszámoltak, hogy nagyobb számban foglalkoztatnak felkészült projektmenedzsereket, mint a Programban részt nem vevő társintézményeik. Megfigyelhető volt az IPA Program során, hogy az első pályázati felhívást követő kiírásokban nőtt a pályázatok száma, a horvát projektpartnerek száma és az egy projekten belül résztvevő horvát partnerek száma, ami valószínűleg nagyban hozzájárult a fenti eredmények eléréséhez.⁷⁶

⁷⁴ A 3 pályázati felhívásban nyertes projektek esetében a horvát Vezető Kedvezményezettek száma 41, 60 és 62 volt.

⁷⁵ HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft. – ICG Ex-Ante Kft. – AEIDL (szerk.) [2014b]

⁷⁶ HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft. – ICG Ex-Ante Kft. – AEIDL (szerk.) [2014b]

IV.4. A Magyarország-Horvátország és a Szlovénia-Horvátország IPA Programok összehasonlítása Horvátország EU-csatlakozásra való felkészítése szempontjából

A monitoring bizottsági tagokkal folytatott interjúim során kíváncsi voltam arra, hogy miként látják az interjúalanyok az IPA Programok és a tagállamok szerepét Horvátország EU-csatlakozásra való felkészítése szempontjából.

A KSZT helyettes vezetője (HU-HR) véleménye szerint a Magyarország-Horvátország IPA Programban mind a döntéshozók, mind a projektpartnerek megtanulták a döntéshozatali és a projektvégrehajtási folyamatokat, amelyek nagyon hasonlóak a későbbi Strukturális Alapokból támogatott programok eljárásaihoz. Horvátország betekintést nyert a program tervezésébe, tapasztalatokat szerzett az intézményrendszer felállításában, sikeresen felépítette a nemzeti ellenőrzési rendszerét, valamint elsajátította a program- és projektvégrehajtás lényegét, ami azért is bír kiemelkedő jelentőséggel, hiszen a 2014-2020-as költségvetési időszakban Horvátország tölti be az irányítói szerepet a megosztott irányítási rendszerben megvalósításra kerülő programokban Szerbiával, Bosznia-Hercegovinával és Montenegróval. Kézzelfogható előrelépésnek bizonyult, hogy míg a Program elején a horvát monitoring bizottsági tagok inkább csak megfigyelőként vettek részt az üléseken, addig a Program előrehaladtával aktívabb és proaktívabb tagjai lettek ennek a testületnek, mint tapasztaltabb magyar kollégáik.

A REDEA igazgatója (SI-HR) úgy gondolja, hogy az IPA Program nem feltétlenül az IPA alapelveken keresztül segítette Horvátországot, hanem megváltoztatta a helyi adminisztráció addigi gondolkodásmódját. A Program ugyanis ráébresztette a helyi intézményeket, hogy ha finanszírozási forráshoz akarnak jutni, akkor be kell kopogtatniuk a határ túlsó oldalán lévő szomszédaihoz, és közösen összefogva kell céljaikat elérni. Ez az új szemlélet a helyi fejlesztési tevékenységek tervezésében stratégiai gondolkodásmódot igényelt a döntéshozóktól, akik elkezdtek felismerni a különböző szintű stratégiai fejlesztési dokumentumokban megfogalmazott célok fontosságát. Ugyanakkor a Szlovénia-Horvátország IPA Programban való részvétellel Horvátországnak a legnagyobb előnye abból származott, hogy olyan projektmenedzsereket nevelt ki, akik kellő tapasztalattal bírnak ahhoz, hogy előkészítsenek és végrehajtsanak EU-s finanszírozású

projekteket. Végül, de nem utolsósorban az intézményi kapacitások és a tanácsadói szféra is erősödtek.

Magyarország mint tagállam szerepét illetően a KSZT helyettes vezetője (HU-HR) hangsúlyozta, hogy a Közös Szakmai Titkárság támogatása meghatározó volt Horvátország számára. A KSZT tapasztalt magyar kollégái, a KSZT vezetőjének irányításával megtanította a KSZT horvát kollégáit arra, hogy miként működik egy EU-s finanszírozású program, milyen folyamatokat kell megérteni ahhoz, hogy a munkájukat megfelelően tudják elvégezni. A KSZT aztán közös magyar-horvát erőfeszítéssel sokat segített a horvát Nemzeti Hatóságnak (zágrábi Regionális Fejlesztési és EU Támogatásokért Felelős Minisztérium), hogy hathatósan tudjon Horvátország részt venni a közös programban, és hogy a legnagyobb kihívást teljesíteni tudja a saját nemzeti ellenőrzési rendszerük felállítását illetően. Ez utóbbi kihívásban a KSZT és a magyar Ellenőrzési Szerv napi szinten támogatta a horvát Nemzeti Hatóság munkáját a folyamatok definiálásában, a működési kézikönyv elkészítésében, valamint a projektpartnerek számára szükséges végrehajtási kézikönyv megírásában.

A REDEA igazgatója (SI-HR) úgy látja, hogy a tagállam Szlovénia meghatározóbb szerepet töltött be a Programban, mint Horvátország, vagyis a két ország között nem volt teljesen kiegyenlített a viszonyrendszer. Horvátország nem volt eléggé tapasztalt, hogy ténylegesen bele tudjon szólni az IPA Program tervezésébe. Most már jobbnak ítéli meg a helyzetet, és biztos abban, hogy a 2014-ben induló programban Horvátország egyenlő súllyal fog részt venni Szlovéniával összehasonlítva.

A Vezető Kedvezményezett elv a projektpartnereket volt hivatott felkészíteni a csatlakozáskori EU-s projektek sikeres végrehajtására. A KSZT helyettes vezetője (HU-HR) meglátása szerint ennek köszönhetően a horvát projektpartnerek megfelelő technikai tudásra tettek szert, elsősorban a projektek jelentéstételi adminisztrációját illetően. Horvátországban a magyar-horvát közös IPA projektek NUTS III szinten jelentős kapacitásbővülést hoztak a fejlesztési ügynökségeknek a megvalósított projektek számát, támogatási forrását, valamint az ügynökségekben alkalmazott munkatársak létszámát illetően.

A REDEA igazgatója (SI-HR) is megerősítette, hogy a Vezető Kedvezményezett elv hatékonynak bizonyult, és a kevésbé vagy egyáltalán nem tapasztalt projektpartnernek is olyan tudásra tettek szert, amit Horvátország EU-csatlakozásával alkalmazni tudnak a projektvégrehajtás során.

IV.5. Horvátország EU-csatlakozása után

Horvátország 2013-as EU-csatlakozása után 2014 októberében az Európai Bizottság elfogadta a partnerségi megállapodást Horvátországgal, ami az Európai Strukturális és Beruházási Alapok optimális felhasználásának stratégiáját vázolja fel a 2014-2020 költségvetési időszakra. A kohéziós politikára 8,6 milliárd euró, a mezőgazdasági fejlesztésekre 2 milliárd euró, a tengerügyre és halászatra 252,6 millió euró forrás áll az ország rendelkezésére. A kohéziós politikára szánt teljes összeg a 11. táblázatban feltüntetett megosztásban került meghatározásra.⁷⁷

11. táblázat: A kohéziós politika 2014-2020 keretösszegei Horvátországban

Finanszírozott területek	Rendelkezésre álló keretösszeg (EUR)
Kevésbé fejlett régiók	5,84 milliárd
Kohéziós Alap	2,56 milliárd
Európai Szociális Alap	1,5 milliárd
Európai Területi Együtműködés	146,1 millió
Ifjúsági Foglalkoztatási Kezdeményezés	66,2 millió

Forrás: Európai Bizottság Regionális Politika – Inforegio honlap alapján saját szerkesztés

A 2014-ben 4 operatív programot indít Horvátország, a Versenyképesség és Kohézió Operatív Programot (*Operational Programme Competitiveness and Cohesion*), a Hatékony Humán Erőforrás Operatív Programot (*Operational Programme Efficient*

⁷⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_hu.cfm#1

Human Resources), a Mezőgazdasági Operatív Programot (*Rural Development Programme*) és a Halászati Operatív Programot (*Fisheries Programme*).⁷⁸ Az első két programot az EU kohéziós politikájának eszközei finanszírozzák. A határon átnyúló együttműködés terén 3 program fog zajlani az EU belső határain Olaszországgal, Magyarországgal és Szlovéniával, 2 pedig az EU külső határain, Szerbiával kétoldalú, Bosznia-Hercegovinával és Montenegróval pedig háromoldalú. EU tagállamként Horvátország 4 transznacionális és 4 interregionális programban is képviseltetni tudja magát.⁷⁹

⁷⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_hu.cfm#1, az operatív programok megnevezésének magyarra fordítása saját fordítás.

⁷⁹ <http://www.strukturnifondovi.hr>

BEFEJEZÉS

Dolgozatom célja a magyar-horvát határ menti együttműködés fejlődésének és eredményeinek bemutatása volt programirányítási szempontból, emellett pedig arra is választ kerestem, hogy milyen szerepe volt a 2007 és 2013 között működő Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Programnak, azon belül a Közös Szakmai Titkárságnak Horvátország felkészítésében az EU-csatlakozásra és az új tagország számára megnyíló Strukturális Alapok befogadására.

Ahhoz, hogy megértsük a határon átnyúló programok jellegzetességeit, először meg kell vizsgálnunk az EU kohéziós politikájának működését, ezt mutattam be dolgozatom első fejezetében. Ezt követően kifejtettem, hogy milyen mérföldkövek jellemzik a határ menti együttműködés fejlődését Európában, és kiemeltem, hogy a határon átnyúló programok intézményi felépítése a kohéziós politika nemzeti programjainak struktúráitól elsősorban abban különbözik, hogy ezen több ország részvételével működő programok esetében fontos szerepe van a nemzetek feletti programintézményeknek, az ún. közös struktúráknak.

A magyar-horvát határon átnyúló együttműködés fejlődését vizsgálva bemutattam a Kisprojekt Alapokat, a Külső Határok Menti Kezdeményezés PHARE Programot, a háromoldalú Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Programot és a Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Programot. Külön fejezetet szenteltem ezen együttműködési programok intézményi felépítésének elemzésére, ábrákkal illusztrálva az intézményi kapcsolatokat (lásd 4., 5. és 6. ábrák).

A magyar-horvát együttműködés eredményeit irányítási szempontból az intézményrendszer és a projektvégrehajtás fejlődése, valamint a pénzügyi források alapján vettem számba, kiegészítve a Magyarország-Horvátország IPA Programról készült Programértékelés releváns megállapításaival, valamint a Magyarország-Horvátország és Szlovénia-Horvátország IPA Programok monitoring bizottsági tagjaival készített interjúim ide vonatkozó megállapításaival.

Az intézményrendszert illetően a legfontosabb előrelépés a közös intézményi struktúra megvalósítása volt a Magyarország-Horvátország IPA Programban. A Kisprojekt Alapokban ugyan részt vett a horvát oldal az Értékelő Bizottságban, de a programok egyoldalúak voltak, mert a PHARE forrás csak Magyarországra érkezett, ebből csak a magyar partnerek részesülhettek, a végrehajtást pedig a Magyarországon felállított Végrehajtó Intézmény látta el az Európai Bizottság magyarországi Delegációjának felügyeletével. A Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program teremt meg az alapjait a közös intézményi struktúráknak, az Irányító Hatósággal, a Közös Szakmai Titkársággal és a Közös Monitoring és Értékelő Bizottságokkal. Ugyanakkor ezek még nem 100%-ban közös működésűek, vagy a finanszírozás, vagy a nemzeti érdekek erőteljesebb megnyilvánulása, vagy a programban különböző finanszírozási források bonyolult koordinációja következtében. Az INTERREG-ben még jelen van a párhuzamos intézményi felépítés, akár a kifizetést, akár a szerződéskötést, akár a projektvégrehajtás felügyeletét vizsgálva. Az IPA Program hoz jelentős egyszerűsítést a közös szabályrendszerre épülő, a partnerországok által közösen finanszírozott és azokat egyformán képviselő közös programintézmények felállításával. A Közös Monitoring Bizottság, az Irányító, Igazoló, Ellenőzési Hatóságok, a Közös Szakmai Titkárság és az Információs Pont a program közös képviseletét látják el országhatároktól függetlenül. A kifizetés a közös Igazoló Hatóság, a támogatási szerződések megkötése a közös Irányító Hatóság feladata. A Közös Szakmai Titkárság klasszikus határon átnyúló nemzetközi szervezetté válik, ahol a magyar és horvát KSZT tagok állampolgárságuktól függetlenül tevékenykednek a Program érdekében. A Program egyetlen közös pénzügyi forrásból gazdálkodik. Ugyan a partneri szintű végrehajtás az egyes országok nemzeti szintű felelőssége, ennek összehangolása is megtörténik program szinten.

A projektvégrehajtás három szempontból is fejlődik a PHARE időszakhoz képest az INTERREG-en keresztül az IPA programokig:

1. a partnerek közötti együttműködés és koordináció szempontjából,
2. a projektek közös megvalósulása szempontjából,
3. a horvát partnerek önállósága szempontjából.

A fenti első pont tekintetében a projektek az egyoldalú magyar részvétellel és horvát támogatással megvalósuló PHARE projektektől a funkcionális Vezető Partner elven keresztül eljutnak a szoros koordinációval és jelentős egymásrataltsággal jellemezhető

Vezető Kedvezményezett által összefogott projektekig. A közös végrehajtás és a projektek közös tartalma megy keresztül a leglátványosabb fejlődésen, hiszen igazi közös kidolgozásról, közös pályázatról, közös tartalomról és a partnerek között folyamatosan egyeztetett, egymástól függő közös projektvégrehajtásról beszélhetünk az IPA Programban, míg korábban vagy egyoldalú vagy egymás mellett párhuzamosan futó projekteket láttunk megvalósulni. Ami a horvát partnerek önálló részvételét illeti a projekteken, a Kisprojekt Alapok magyar partnereket támogató és a végrehajtásban jelképesen résztvevő horvát partnerek saját jogukon szerepelnek az INTERREG projekteken, míg az IPA Programban már be tudják tölteni a pénzügyi, kommunikációs és koordinációs felelősséggel bíró vezető kedvezményezetti szerepet is.

Pénzügyi viszonylatban is látványos az előrehaladás. A Kisprojekt Alapok közel 500.000 eurós támogatása, a Külső Határok Menti Kezdeményezés 2,3 millió eurós projektfinanszírozása után az INTERREG Programban Magyarországon és Szlovéniában összesen 24,8 millió eurót, Horvátországban pedig a CARDS és PHARE forrásokból 5,4 millió eurót tudtak lekötni a projektpartnerek. A Magyarország-Horvátország IPA Együttműködési Programban 2014. október 15-i állás szerinti a projektek 51,4 millió eurót szerződtek le a rendelkezésre álló 54,8 millió eurós forrásból. Ez még nem tükrözi a teljes felhasználást, hiszen a projektek az adott évben megítélésre kerülő támogatást n+3 évig használhatják fel, tehát a 2013-as allokációból lekötött összeg majd csak 2016-ban fog az adatokban megnyilvánulni.

A Magyarország-Horvátország IPA Program Programértékelése alapján a Program által irányítási szempontból elért legjelentősebb eredmények Horvátország EU-csatlakozásra való felkészítése program- és projekt szinten, a megosztott irányítási rendszerben működő programmal kapcsolatos tagállami tapasztalatok átadása és a pályázóbarát intézményrendszeri működés voltak.

A Magyarország-Horvátország IPA Program Horvátország EU-csatlakozásra való felkészítésében játszott szerepe vonatkozásában először röviden bemutattam Horvátország EU-csatlakozási folyamatát, Magyarország Horvátországnak nyújtott támogatását, végül pedig kiemeltem azt az öt területet, ahol az IPA Program sikeresen tudott hozzájárulni a csatlakozásra való felkészítéshez. Mindegyik területen meghatározó volt a Program Közös Szakmai Titkárságának szerepe, ezeket a következőkben részletezem.

1. A KSZT programmenedzsment feladatai ellátásán keresztül felkészült és tapasztalt EU-s program-, pénzügyi illetve kommunikációs menedzserekké nevelte ki a KSZT horvát kollégáit.
2. A KSZT a magyarországi Ellenőrző Szervvel együttműködve napi szintű tanácsadással és folyamatos információátadással segítette Horvátországot saját Ellenőrző Szervének felépítésében, amely intézmény működtetéséért Horvátország tartozott felelősséggel a Program során.
3. A KSZT látta el a titkársági funkcióit és készítette elő a döntéshozatali anyagait annak a Közös Monitoring Bizottságnak, amelynek döntéshozatalai eljárásait megismerve és a magyar partnerekkel tapasztalatot cserélve a horvát partnerek egyre erőteljesebb és proaktívabb szereplőivé váltak a Bizottságnak.
4. A KSZT kommunikációs kampányának és a projektek számára előírt tájékoztatási és nyilvánossági követelmények teljesítésének köszönhetően a Program területén növekedett az EU-val kapcsolatos tudás és tudatosság a helyi emberekben.
5. A KSZT felelőssége volt a Vezető Kedvezményezett elv szerinti pályázati űrlap és jelentéstételi rendszer kidolgozása, a Vezető Kedvezményezettekkel történő kapcsolattartás, tevékenységük támogatása. Ennek az elvnek köszönhetően a Vezető Kedvezményezettektől tudták a horvát projektpartnerek elsajátítani az EU-s pályázatíráshoz és a projektmenedzsmenthez szükséges ismereteket.

A magyar-horvát és a magyar-szlovén IPA Programok összehasonlítását célzó interjúimból kiderült, hogy az INTERREG időszakhoz képest mindkét programban fontos újjáításnak minősült a Vezető Kedvezményezett elv, amely hatékonyságát egyértelműen beigazolódnak látták interjúalanyaim. A Vezető Kedvezményezett elv meglátásuk szerint elősegítette a horvát projektpartnerek EU-s pályázatírássra és projektvégrehajtásra való felkészítését.

A magyar-horvát KSZT működését illetően mindkét megkérdezett pozitívan nyilatkozott, kiemelve a kitűnő kommunikációt a pályázókkal, a jól szervezett és átlátható napi működést. Probléma volt azonban, hogy nem tudott függetlenedni a KSZT a magyar közigazgatástól.

Interjúalanyaim szerint Horvátország a döntéshozatali eljárások elsajátítása, az intézményrendszer felépítése, a program és a projektek végrehajtása, a helyi döntéshozók aktivitásának növekedése, tapasztalt projektmenedzserek kinevelése, a nyertes projekteknek köszönhetően pedig az intézményi kapacitások fejlődése és a tanácsadói szféra erősödése terén profitált a tagállami irányítású IPA programokban való részvételből. A magyar-horvát IPA Programban a KSZT és a magyarországi Ellenőrző Szerv tagállami tapasztalatátadása került kiemelésre, ami nélkül Horvátország nem tudott volna sikerrel részt venni a Programban, valamint erre a tapasztalatra építkezve fogja majd kialakítani a saját irányítása alá tartozó IPA Programokat a 2014-től kezdődő programidőszakban.

Mivel Horvátországnak az EU-hoz történt csatlakozása következtében számos teendője van a tekintetben, hogy a 2020-as stratégiai célkitűzéseket teljesíteni tudja, az ország által lehívható európai uniós források kiemelt jelentőséggel bírnak az ide vezető úton. A 2007-2013-as időszak megteremtette a lehetőséget Horvátország számára, hogy elsajátítsa a Strukturális Alapok minél sikeresebb lehívásához szükséges ismereteket. A magyar-horvát IPA Programban való részvétellel a horvátországi közigazgatás szereplői megismerték az EU-s programok tervezését és végrehajtását, a projektpartnerek pedig a pályázatírás és projektmenedzsment terén tudtak előnyt szerezni a Programban részt nem vevő partnereikhez képest. Magyarország minőségi tudást adott át tagjelölt partnerének, ebben pedig jelentős és meghatározó szerepe volt a Program Közös Szakmai Titkárságának.

IRODALOMJEGYZÉK

Bartal Attila – Bálint Edit – Gordos Márta – Karlik Csilla – Kubinyi Adrienn – Pálinkás-Nemes Katalin – Szalóczy Péter – Toda Ildikó (szerk.) [2007]: Nagy PHARE könyv. Másfél évtizede az EU-val. Váti Kht., Központi Pénzügyi és Szerződés-kötő Egység, Európai Szociális Alap Nemzeti Programirányító Iroda Társadalmi Szolgáltató Kht., Budapest

Csalagovits Imre János [2005a]: Az Interregből a területi együttműködés felé. In: Falu Város Régió. 2005/3-4, 82-89. oldal

Csalagovits Imre János [2005b]: Eurorégióink részvétele az Európai Területi Együttműködésben. In: Stratégiai kutatások - Magyarország 2015. A régiók Magyarországa II. MTA-MEH projekt, MTA Szociológiai Kutatóintézet. 7-31. oldal

Csalagovits Imre János [2006]: Az INTERREG III programok megvalósításának intézményi keretei. In: Stratégiai kutatások - Magyarország 2015 – Hidak vagy sorompók? Új Mandátum könyvkiadó, Budapest. 231-251. oldal

Description of the Management and Control System of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme [2010]

Európai Bizottság [2007]: A kohéziós politika 2007-2013. Kommentárok és hivatalos szövegek. Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, Luxemburg

Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság (szerk.) [2008a]: Az előcsatlakozási támogatási eszköz a tagjelölt országok fejlődésének szolgálatában. In: Inforegio Panorama. 27. szám, 4-7. oldal

Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság (szerk.) [2008b]: Az előcsatlakozási támogatási eszköz határokon átnyúló együttműködésre vonatkozó alkotóeleme. In: Inforegio Panorama. 27. szám, 8-9. oldal

Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóság (szerk.) [2013]: Horvátország sikeres útja az EU-csatlakozáshoz. In: Inforegio Panorama. 46. szám, 4-7. oldal

European Commission Directorate-General Regional Policy [2011]: 2010 Annual examination of the Hungary-Croatia IPA Cross-border Programme

Final Implementation Report of the Slovenia-Hungary-Croatia Neighbourhood Programme [2010]

Guidelines for Implementing Information and Publicity Requirements for the Projects in the Hungary-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programme [2011]

Hill and Knowlton Hungary Kft. (szerk.) [2006]: Héthatáron. PHARE Program a határ menti fejlesztésekért. Magyarország-Horvátország Kísérleti Kisprojekt Alap 2003. VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Kht., Budapest

HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft. – ICG Ex-Ante Kft. – AEIDL (szerk.) [2014a]:
Topic Report, Topic 6 for the On-going Evaluation of the Hungary-Croatia IPA Cross-
border Co-operation Programme 2007-2013, Budapest

HitesyBartuczHollai Euroconsulting Kft. – ICG Ex-Ante Kft. – AEIDL (szerk.) [2014b]:
Topic Report, Topic 8 for the On-going Evaluation of the Hungary-Croatia IPA Cross-
border Co-operation Programme 2007-2013, Budapest

Juhász József [1999]: Volt egyszer egy Jugoszlávia. A délszláv állam története. Aula
Kiadó, Budapest

Káldyné Esze Magdolna - Kruppa Éva – Ferkelt Balázs – Takács Gábor [2010]:
Integrálódó Európa II. Perfekt Kiadó, Budapest

Kengyel Ákos [2008]: Kohézió és finanszírozás. Akadémiai Kiadó, Budapest

LRDP – ÖIR Regional Consulting – CEU Consulting - K&H Euroconsulting (szerk.)
[2004]: Az INTERREG Magyarországon – Kézikönyv

Nagy Sándor Gyula – Heil Péter (szerk.) [2013]: A kohéziós politika elmélete és
gyakorlata. Akadémiai Kiadó, Budapest

Soksevits Dénes [2011]: Horvátország a 7. századtól napjainkig. Mundus Novus
Könyvek, Budapest

Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program 2004-2006
Programdokumentum [2004]

Szlovénia-Magyarország-Horvátország Programkiegészítő Dokumentum 2004-2006
[2004]

Szlovénia-Magyarország-Horvátország Szomszédsági Program
[2006]: Útmutató a pályázatok elkészítéséhez és benyújtásához, 2. pályázati felhívás

Trombitás Zoltán [2002]: A határ menti együttműködések szerepe Európa regionális
fejlődésében – különös tekintettel az eurorégiókra. In: Új generáció a közigazgatásban.
(Tanulmánykötet). Tempus Közalapítvány, 23-49. oldal

Várnai Sarolta – Kuti Krisztina (szerk.) [2004]: Határtalan lehetőségek. Kiadvány a
magyarországi részvétellel működő INTERREG Programokról. VÁTI Kht., Budapest

Internetes források:

Bali Lóránt [2009]: A horvát-magyar határon átnyúló kapcsolatok politikai földrajzi sajátosságai az egyes területi szinteken. (Ph. D. értekezés), Pécs.
http://olásdfoldrajz.ttk.pte.hu/phd/phdkoord/nv/tezis/tezis_bali_nv.pdf (letöltve: 2014. szeptember 11.)

Bali Lóránt [2010]: A horvát-magyar határ menti együttműködés együttműködés két mikroregionális esete, Barcs és a magyar-horvát-szlovén hármas határ példáján. Kitekintő, TÉT XXIV. évf. 2010/4.
http://epa.oszk.hu/02200/02251/00041/pdf/EPA02251_Ter_es_tarsadalom3562.pdf (letöltve: 2014. szeptember 11.)

Dr. Kruppa Éva [2003]: Régiók a határon. Határ menti együttműködés az Európai Unióban és Közép-Európában. (Ph. D. értekezés), Budapest. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/121/1/kruppa_eva.pdf (letöltve: 2014. szeptember 4.)

Európai Bizottság Regionális Politika – Inforegio honlap:
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_hu.cfm#1 (letöltve: 2014. november 15.)

Európa-politikai kormányzati honlap: <http://eu.kormany.hu/bovites> (letöltve: 2014. október 4.)

Európai Unió Tanácsának magyar elnöksége [2011]: Az EU és Horvátország lezárta a csatlakozási tárgyalásokat. 2011. június 30. <http://www.eu2011.hu/hu/hir/lezarultak-csatlakozasi-targyalasok-horvatorszaggal> (letöltve: 2014. szeptember 6.)

Horvát Köztársaság kormányának honlapja: <http://www.vlada.hr/en> (letöltve: 2014. szeptember 6.)

Magyar Kormány Európai Területi Társulás honlapja: <http://egtc.kormany.hu/europai-teruleti-tarsulasok> (letöltve: 2014. november 15.)

Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 honlapja: <http://www.hu-hr-ipa.com/> (letöltve: 2014. szeptember 12.)

Magyarország-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Program 2007-2013 Programdokumentum [2007]: <http://www.hu-hr-ipa.com/hu/letoltesek/programdokumentum-hu-hr> (letöltve: 2014. szeptember 12.)

Mura Régió Korlátolt Felelősségű Európai Területi Társulás honlapja:
<http://muraregio.eu/bemutakozas/> (letöltve: 2014. november 15.)

Nyikos Györgyi [2012]: Végrehajtási intézményrendszer a kohéziós politikában. Polgári Szemle. 8. évfolyam, 3-6. szám. http://www.polgariszemle.hu/?view=v_article&ID=508 (letöltve: 2014. szeptember 27.)

Pelle Zsuzsanna [2010]: Iván Gábor előadása Horvátország uniós csatlakozásáról és annak a magyar elnökség szempontjából jelentős vonatkozásairól. *International Relations Quarterly*, Vol. 1. No. 3. http://www.grotius.hu/doc/pub/POFFJI/dke_03_ma_d-pez.pdf (letöltve: 2014. október 4.)

Popper Anna [2013]: Interjú őexc. Gordan Grlić Radmannel, a Horvát Köztársaság magyarországi nagykövetével: Horvátország, az Európai Unió 28. tagállama. *Diplomata Magazin*, 9. szám. http://www.diplomatamagazin.hu/ftp/lvdbwce_dnet06-09.pdf (letöltve: 2014. október 26.)

Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in the Republic of Croatia for the period 2014-2020 [2013]: <http://www.mrrfeu.hr/UserDocsImages/Vijesti/Position%20Paper%20Croatia%202014-20.pdf> (letöltve: 2014. szeptember 6.)

Rózsa Diána [2006]: Európai Területi Együtműködés 2007-2013. Tartalmi változások az egyes operatív programokban – képzés. Farád, 2006. november 21. <http://www.westpa.hu/cgi-bin/itworx/itworx.cgi?modul=doctar/downloadfile&task=downloadfile&vid=11&dokid=1658> (letölve: 2014. november 9.)

Sokcsevits Dénes [2010]: Ezerszáz éves magyar-horvát kapcsolatok. A SZÍV lelkeségi folyóirat. 2010. februári szám. <http://olasdasziv.hu/?newart=4&newmag=15&show=arch> (letöltve: 2014. szeptember 6.)

Strukturni i Investicijski Fondovi honlap: <http://www.strukturnifondovi.hr> (letöltve: 2014. november 15.)

MELLÉKLETEK

Interjú kérdések

Questions about the Hungary-Croatia / Slovenia-Croatia IPA Cross-border Co-operation Programmes 2007-2013 (see HU-HR / SI-HR IPA Programme)

/

Kérdések a 2007-2013-as Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Határon Átnyúló Együttműködési Programokról (lásd Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Program)

Name and position of interviewee / A válaszadó neve és beosztása:

Role of the interviewee in the HU-HR / SI-HR IPA Programme / A válaszadó szerepe a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Programban:

Date of interview / Az interjú időpontja:

1. *What is your overall opinion about the HU-HR / SI-HR IPA Programme?*

/

Mi a véleménye a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Programról?

2. *Which are the main improvements of the HU-HR / SI-HR IPA Programme compared to the programmes in the INTERREG 2004-2006 period?*

/

Melyek a legfőbb pozitív változások a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Programban az INTERREG programokhoz (2004-2006) képest?

3. *To what extent did the HU-HR / SI-HR IPA Programme fulfil its role for preparing Croatia for absorbing Structural Funds at the time of its accession to the EU? Did the main IPA principles (single set of rules, joint managing structures, single pot of money) help Croatia in this learning process?*

/

Mennyire tudta betölteni a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Program azt a szerepet, hogy felkészítse Horvátországot a Strukturális Alapok befogadására a Horvátország EU-csatlakozásakor? Segítették-e Horvátországot a csatlakozásra való felkészülésben az IPA alapelvek (egységes szabályzók, közös intézményrendszer, közös finanszírozás)?

4. *In your opinion what was the role of the Member State (Hungary / Slovenia) in the HU-HR / SI-HR IPA Programme? How did the Member State support Croatia?*

/

Véleménye szerint mi volt a tagállam (Magyarország / Szlovénia) szerepe a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Programban? Hogy segítette a tagállam Horvátországot?

5. *What could Croatia benefit from participating in the HU-HR / SI-HR IPA Programme in terms of its accession to the EU? In which fields Croatia could gain advantages from participating in the Programme (programme planning, programme implementation, institutional set-up, project implementation, etc.)?*

/

Az EU-csatlakozás szempontjából milyen előnyökre tett szert Horvátország azzal, hogy részt vett a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Programban? Milyen területeken jelentkezett ez az előnyszerzés (programtervezés, programvégrehajtás, intézményrendszer felállítása, projektvégrehajtás, stb.)?

6. *What were the problems encountered by Croatia during the HU-HR / SI-HR IPA Programme and what were the possible solutions offered?*

/

Milyen problémákkal szembesült Horvátország a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Programban és milyen megoldási javaslatokat kapott?

7. *What is your opinion about the Joint Technical Secretariat of the HU-HR / SI-HR IPA Programme? What were the strengths and weaknesses of the HU-HR / SI-HR Joint Technical Secretariat?*

/

Mi a véleménye a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Program Közös Szakmai Titkárságáról? Mik voltak a Közös Szakmai Titkárság erősségei és gyengeségei?

8. *Did the HU-HR / SI-HR Joint Technical Secretariat create proper information channels for Croatian Project Partners? Was the HU-HR / SI-HR Joint Technical Secretariat available enough for Croatian Project Partners?*

/

A horvát projektpartnerek számára mennyire volt elérhető a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország Közös Szakmai Titkárság? Kialakított-e a Közös Szakmai Titkárság megfelelő információs csatornákat a partnerek elérésére?

9. *How active Croatian Project Partners proved to be in the HU-HR / SI-HR IPA Programme? Which were the most typical institutions that participated in projects?*

/

Mennyire voltak aktívak a horvát projektpartnerek a Magyarország-Horvátország / Szlovénia-Horvátország IPA Programban? Melyek voltak a tipikus pályázó intézmények, amelyek részt vettek az együttműködésekben?

10. *How efficient the Lead Beneficiary principle proved to be in project implementation? How much Croatian Project Partners were able to fulfil this role?*

/

Mennyire volt hatékony a Vezető Kedvezményezett elv a projektvégrehajtásban? Mennyire tudták ezt a szerepet felvállalni a horvát projektpartnerek?

11. *To what extent the Lead Beneficiary principle facilitated the learning process of Croatian Project Partners to prepare and implement EU funded projects?*

/

Mennyire segítette a Vezető Kedvezményezett elv a horvát projektpartnerek felkészülését az EU-s pályázatok tervezésére és lebonyolítására?

12. *Do you have anything else to comment?*

/

Van-e bármi más megjegyzése?

Rövidítések jegyzéke

Angol rövidítés	Magyar rövidítés	Angol megnevezés	Magyar megnevezés
CARDS	n/a	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation	Közösségi támogatás újjáépítési fejlesztéshez és stabilizációhoz
CBC	n/a	Cross-border Co-operation	Határon átnyúló / Határ menti együttműködés
EAGGF	EMOGA	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund	Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
EGTC	ETT	European Grouping for Territorial Co-operation	Európai Területi Együttműködési Csoportosulás / Európai Területi Társulás
ENPI	n/a	European Neighbourhood Instrument Policy	Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz
ERDF	ERFA	European Regional Development Fund	Európai Regionális Fejlesztési Alap
ESF	ESZA	European Social Fund	Európai Szociális Alap
ETC	ETE	European Territorial Co-operation	Európai Területi Együttműködés
EU	EU	European Union	Európai Unió
FIFG	HOPE	Financial Instrument for Fisheries Guidance	Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz
ICTY	n/a	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia	Hágai Nemzetközi Törvényszék
IPA	n/a	Instrument for Pre-accession	Előcsatlakozási Alap
ISPA	n/a	Instrument for Structural Policies for Pre-accession	Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszköze
JTS	KSZT	Joint Technical Secretariat	Közös Szakmai Titkárság
PHARE	n/a	Poland, Hungary: Assistance for the Restructuring of the Economies	Közép- és Kelet-Európa országainak nyújtott EU-támogatások programja
SAPARD	n/a	Special Accession Programme for Agriculture Programme	Előcsatlakozási Mezőgazdasági Támogatás

