



Üzleti támogatási program

Phare üzleti támogatási program - SMECA

**Európai regionális politika és strukturális támogatás
a csatlakozni szándékozó országok számára**



Tartalom

1. AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A FEJLŐDÉS ÉRDEKÉBEN FOLYTATANDÓ KÖZÖSSÉGI POLITIKA	3
1.1 Az Európai Unió politikájára és intézményeire vonatkozó forgatókönyv	3
1.2 Társadalmi és gazdasági kohézió az Európai Unióban	6
2. A Program 2000. ÉS A STRUKTURÁLIS ALAPOK	8
2.1 A strukturális alapok reformpolitikája	8
2.2 A Strukturális Alapok általános alapelvei	10
3. HELYI FEJLESZTÉS ÉS TERVEZÉS	17
3.1 Fejlesztési modellek	17
3.2 Mit értünk helyi fejlesztés alatt?	18
3.3 Decentralizált fejlesztési tervek	19
3.4 A stratégia és a célkitűzések kialakítása	21
3.5 A területi elemzés mint a tervezés alapja	25
3.6 A helyi fejlesztés köz- és magánszereplői	26
3.7 A partneri kapcsolat szerepe az állami kiadásokkal kapcsolatos döntéshozói folyamatban	28
3.8 A területi erőforrások növelése	31
3.9 A tárgyalásos tervezés eszköze	33
4. TERVEZÉS OLASZORSZÁGBAN 2000. ÉS 2006. KÖZÖTT	37

1. FEJEZET: AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A FEJLŐDÉS ÉRDEKÉBEN FOLYTATANDÓ KÖZÖSSÉGI POLITIKA

Bevezetés

A Schumann nyilatkozat után közel ötven év elteltével bizonyos optimizmussal szemlélhetjük az európai egyesülés történelmi folyamatát: az integráció nagy léptekkel halad előre, és az uniós tagállamok száma az eredeti hat alapító államról a jelenlegi tizenötötre nőtt. Az elmúlt tíz év során ez a folyamat felgyorsult, és nem csak a szokásos szereplők vesznek benne részt. Az 1992. február 7-én aláírt Maastrichti Szerződés és ezt követően az Európai Unió (EU) megalakulása „az európai népek egyre szorosabb szövetségét megeremtő folyamat” megerősödésének alapjául szolgált.

A Szerződés által bevezetett újítások közül azonban csak azok tekinthetők alapjában véve megvalósítottak, amelyek azokra a gazdasági integrációs folyamatokra vonatkoznak, amelyeket az 1999 elején az egységes valuta (euró) létrehozásával véglegesen jóváhagyott Gazdasági és Pénzügyi Szövetség (EMU) és az Európai Központi Bank (EKB) megalapítása egészített ki.

Ezt a gazdasági és pénzügyi dinamizmust még nem támasztotta alá a politikai egyesülés ugyanilyen erőteljes folyamata, és jelenleg fennáll a veszélye annak, hogy az eddig elért eredmények megsemmisülnek. A jelenleg is alakuló politikai és intézményi rendszerben súlyos bizonytalanságok és komoly hiányosságok tapasztalhatók, különösen olyan kényes ügyekben, mint a külpolitika és a biztonságpolitika, új jogok az európai állampolgárságra vonatkozóan, a közösségi hatáskör kiterjesztése a belügyekre. Ezek a kérdések közvetlen hatással vannak az egyes államok szuverenitásának megerősítése érdekében eddig fontosnak tartott előjogokra, amelyek arra készítik ezeket az államokat, hogy kitartóan elutasítsák egy új, ellentmondást nem tűrő, nemzetek felett álló kormányzati központ létrehozását.

Az 1997. október 2-án aláírt és 1999. május 1-én hatályba lépett Amszterdami Szerződés, valamint a Berlinben a Program 2000-re vonatkozóan 1999. március 26-án megkötött megállapodás fényében megpróbáljuk meghatározni azokat az irányzatokat, amelyek megmutatják, hogy az Európai Bizottság által 1995 januárjától meghatározott irányelvek alapján az Európai Unió milyen fejlődés előtt áll: az Unió megerősítését és a bővítésére irányuló előkészületeket.

1.1 Az Európai Unió politikájára és intézményeire vonatkozó forgatókönyv

Az európai intézmények utóbbi években megmutatkozó fejlődése olyan összetett és bonyolult rendszert hozott létre, amelyben nincs pontosan meghatározva a modern államok hagyományos alapját képező három hatalom: a törvényhozói, a bírósági és a végrehajtó hatalom megszervezésének módja. Ez az intézmények gyengüléséhez és a döntéshozói folyamat szétszórtságához vezet, amely megnyitotta az utat ahhoz, amit olyan – Habermas szerint – „tekintélyelvi bürokráciának” nevezhetünk, amely saját hatalmát „a számok és eljárások különleges alapelveinek” segítségével szilárdítja meg. Európa anyagi értelemben vett létrehozása „természetes módon” rávilágított annak az illúzióknak a feladására, amely a II. világháború utáni időktől egészen a nyolcvanas évek végéig az Európa-barát álmot részét képezte.

A gazdasági és monetáris unió létrejötte következtében az európai intézményi szervezet összetettebbé vált, és nagyobb teret hagyott a bürokratikus beavatkozás számára, sürgetve az EU alkotmányossá tételére és ésszerűsítésére irányuló reformokat: más szóval sürgősen szükség van a politikai unióra.

Az Amszterdami Szerződés ebben az értelemben megpróbált választ adni, amikor két olyan jelentős változást vezetett be az intézmények felépítésének folyamatában, amely az Európai Parlamentet (EP) és a Bizottság elnökének szerepét öleli fel. Ebben az új formában megnő a strasbourgi közgyűlés szerepe a Bizottság elnöke és tagjai kinevezése során: véleménye de facto kötelező. Ugyanakkor a Bizottság elnökének végrehajtási jogköre megnőtt, mivel vétőjogot kapott a Bizottság tagjai kinevezésével kapcsolatosan, és köteles „a Bizottság elnökének politikai meggyőződése szerint eljárni”.

Ennek következtében most reális esély van arra, hogy Európa politikailag megerősödjön, mivel az Európai Parlament új hatáskört és új jogkört kapott (együttműködési eljárások, közösen elhatározott eljárások), és képes a törvényhozói szerep vállalására, a Bizottság elnöke pedig már nem „primus inter pares”, és a kancellárhoz hasonló funkciót lát el.

Az Amszterdami Szerződés után bekövetkezett fejlődés ellenére az intézményi reformok még közel sem fejeződtek be: még mindig megoldásra vár – többek között – a döntéshozói eljárások (a tagállamok súlyozott szavazása, a Tanácson belül a minősített többségi szavazás kényes kérdése) és a Bizottság megreformálásának a kérdése (a bizottsági tagok létszámának csökkentése, a munkamódszerek és a belső szervezet változásai).

A közös kül- és biztonságpolitika.

A politikai unió kiépítésének másik alapvetően fontos fejezete a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) az Unió ún. második pillérét jelenti, amely az elsőt, az Európai Közösségek pillérét, valamint a harmadikat, az igazságszolgáltatás és a belügyek területén történő együttműködést kíséri.

Az a történelmi periódus, amely a két nagyhatalom uralkodásának végén és a hidegháború befejeződésekor kezdődött, arra készítette Európát, hogy a nemzetközi kapcsolatok terén mélyrehatóbb szerepet vállaljon. Ehhez elengedhetetlen, hogy a kül- és biztonságpolitika tartalma és módszerei azonosak legyenek, gondolva a különböző nemzeti érdekekre is. A már a Maastrichti Szerződésben felvetett kérdésre nem adott kielégítő választ az Amszterdami Szerződés, amely csak néhány gyakorlatilag megvalósítható korrekciót jelentett, de döntő fontosságú kérdéseket nem oldott meg.

Még messze vagyunk a komoly integrációs folyamat megindulásától, amely még mindig a Tanács egyhangú szavazatától és a tagállamok általi ratifikációtól függ. Így tehát a leggyengébb láncszem a közös védelmi politika.

A balkáni események, beleértve a legutóbbi koszovói konfliktust is, tragikus példát mutattak arra, hogy mennyire tehetetlen és eredménytelen az Európai Unió beavatkozása.

Igazságszolgáltatás és belügyek

Az Unió Maastrichti Szerződés által megállapított harmadik pillérének (igazságszolgáltatás és a belügyek) megteremtése is ugyanolyan alapvető fontosságú a politikai unió kiépítése szempontjából. Az utóbbi években a kormányközi együttműködés terén értékelhető eredmények születtek, bár ezek még mindig nem elegendők a szükséges integrációs folyamat előmozdításához. Az Amszterdami Szerződés jelentős haladást mutat, ami alapján véve előre jelzi „a szabadság, biztonság és igazságszolgáltatás európai térségének fokozatos kiépítését”. Nyilvánvalóan léteznek szakadékok: először is csak részleges az áttérés a kormányközi együttműködés módszeréről a közösségi eljárásoktól függő területekre; továbbá egy ötéves átmeneti időszak várható. Végül pedig az új politika demokratikus ellenőrzése – az Európai

Parlament közös döntésein keresztül – továbbra is a Tanács egyhangú szavazatától függ. Ezek komoly korlátozást jelentenek, nem csökkentve azonban annak a jelentős változásnak az értékét, amely az olyan, különösen kényes ügyek közös politikai célok közé történő felvételével következett be, amelyek a „belső határok nélküli térségnek” és „az emberek szabad mozgásának” tényleges megvalósítását javasolják. Ehhez hozzá kell tenni azt, hogy a külső határok ellenőrzése, a bevándorlási és menekültpolitika, valamint a bűnmegelőzés kezelése ma már a közösségi szabályok és eljárások szerint történik. Ezeknek az előnyöknek a jelentősége azzal is mérhető, hogy mennyire járulnak hozzá az európai állampolgárság fogalmának hangsúlyozásán és konkretizálásán alapuló közös azonosság építésének folyamatához.

Szociális Európa

A közösségi intézmények felülvizsgálata – szoros összefüggésben az európai társadalmi szempontok erősödésével – még inkább szükségessé vált az Unió közép- és kelet-európai országokkal történő bővítését figyelembe véve. Az Amszterdami Szerződés, valamint a Bizottság Közleménye az EU bővítéséről és megerősítésének stratégiájáról – amelynek elnevezése Program 2000. és amelyet 1999. március 26-án Berlinben az Európa Tanács ülésén hagytak jóvá – ebben az értelemben nem jelentett hatékony minőségi lépést.

Az EU politikája megerősödött és megújult, különös tekintettel a Közös Agrárpolitikára (CAP), valamint a gazdasági és társadalmi kohézióra az első bővítés következtében, amely hat jelölt országra vonatkozik (Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Magyarország, Lengyelország és Szlovénia), ezeknek az országoknak a felvétele várhatóan 2001. és 2003. között valószínűleg megtörténik. Az országok egy másik csoportja számára, amelyek egykor a kommunista táborhoz tartoztak (Bulgária, Románia, Lettország, Litvánia és Szlovákia), a csatlakozás több időt fog igénybe venni. Ezen kívül még nincs megoldás a jövőbeli, kibővített Unió Tanácsa és Bizottsága összetételének intézményi problémájára, és mindenekelőtt arra a problémára, hogy nincs olyan átfogó stratégia, amely képes megfelelni a belügyek és a külügyek tekintetében a bővítés során felmerülő új kihívásoknak.

A szociális Európa felépítésére vonatkozóan azonban az Amszterdami Szerződés és a Program 2000 bátorító jelzéseket adott. A közösségi politikával kapcsolatban néhány jelentősebb prioritás alakult ki:

1. Az egységes piacból fakadó lehetőségek teljes kiaknázására képes fenntartható növekedés és foglalkoztatás feltételeinek megteremtése.
2. Olyan, tudás alapú politika kifejlesztése, amely a Közösség országaiban ösztönzi a kutatást és a műszaki fejlesztést, valamint emeli az oktatás szintjét és támogatja a képzési programokat.
3. A foglalkoztatási rendszerek korszerűsítése.
4. Az életminőség javítása, biztosítva a gazdasági fejlődést egy összetartóbb és egységesebb társadalomban a közegészségügy és a környezetvédelem javításával, valamint olyan politika bevezetésével, amely szabad, biztonságos és igazságos térségek megteremtését teszi lehetővé.

A Strukturális Alapok reformja is egy olyan kísérlet, amely arra irányul, hogy a gazdasági és társadalmi kohézió megőrzésének eszközeit hatékonyabbá tegye, miközben a célkitűzések számát hétről háromra csökkenti, valamint az irányítást egyszerűsíti és decentralizálja. Ezt a három témát a megfelelő fejezetekben tárgyaljuk.

1.2 Társadalmi és gazdasági kohézió az Európai Unióban

Már a közösségi intézmények megszületése óta létezik az az eszme, hogy az európai közösségnek mindegyik régióban harmonikusan kell fejlődnie. Az 1957. évi Római Szerződés bevezető összefoglalója kifejezi azt a kívánságot, hogy csökkenjen a különböző régiók közötti különbség és a kedvezőtlenebb helyzetben lévő régiók elmaradottsága, míg a Szerződés 2. cikke meghatározza a közösség feladatait a „gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődésének” előmozdítása és a tagállamok bővítése kiegyensúlyozott folyamatának segítése céljából.

A gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó célkitűzés

Nem olyan régen fogalmazódott meg az a célkitűzés – amelyet az Egységes Európai Okmány csak 1987. után fejezett ki –, hogy a belső piac elengedhetetlen kiegészítője az a gazdasági és társadalmi kohézió, amelyre Európának törekednie kell.

A nyolcvanas évek közepén a gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó célkitűzés bevezetésével az európai közösség megfogalmazta, hogy szüksége van az új közös politika fejlesztésére a tagállamok és a régiók szolidaritása, kiegyensúlyozott és tartós fejlődése, a régiók és a tagállamok közötti strukturális szakadék mérséklése alapján, meghatározva azt az alapvetet, hogy az összes régióknak, így tehát az összes állampolgárnak ugyanolyan lehetőségeket kell biztosítani a gazdasági és társadalmi fejlődésre.

Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződés, amely 1993. november 1-én lépett hatályba, jelentősnek tartotta a gazdasági és társadalmi kohézió fogalmát, mivel kifejezetten megemlítette az Unió céljai és feladatai között oly módon, hogy a gazdasági és monetáris unió, valamint a belső piac megvalósításához hasonló jelentőséget tulajdonított annak.

Az 1993. évi Szerződés XVI. fejezete hangsúlyozta továbbá, hogy a közösségi politikának már a megfogalmazódásakor gondolnia kell a kohézióra.

Azonban sem az Egységes Okmány, sem a Maastrichti Szerződés nem határozta meg pontosan a kohézió fogalmát annak érdekében, hogy az eléréséhez alkalmazott politikát konkrétan minősítse.

Néhány jelzés található a növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatásról szóló Fehér Könyvben: a XXI. századhoz közelítve követendő irányok és kihívások, amelyeket 1993-ban az Európai Bizottság elnöke, Jacques Delors mutatott be. A kohézióval kapcsolatban leszögezte, hogy a tagállamok és a régiók közötti egyenlőtlenségek mérséklésének magában kell foglalnia az alapvető jövedelemszintek közelítését a GDP, a versenyképesség és a foglalkoztatás fenntarthatóbb növekedésén keresztül.

A Bizottság a Fehér Könyvben hangsúlyozta, hogy a kohézió nem tévesztendő össze az egyformasággal, mivel a kohézió egyetlen céljának az egyenlőbb gazdasági és társadalmi lehetőségek elérésének kellene lennie. Az Európai Unió a gyakorlatban világosan meghatározta – eltekintve a kohézió fogalmának minősítésétől – azokat a gazdasági változókat, amelyek a különböző régiók fejlődésében tapasztalható egyenlőtlenségek konkrét mérésére használatosak a kohézió politikájának megvalósítása

érdekében. Az EU számára az előállított vagyon mennyisége és az előállításához felhasznált munkaerő alapvetően jelzi egy térség gazdasági jólétének színvonalát, amelynek mérése a GDP-vel (bruttó hazai termék), ill. a munkanélküliségi rátával történik.

Elteltekintve a gazdasági változóktól a Közösség annak is szerét ejtette, hogy a társadalmi jólét ún. jelzőinek a fontosságát hangsúlyozza. Ezeket a környezet és az egészségügy minősége, az oktatás színvonala, a bűnözési ráta, valamint a szolgáltatások és az infrastruktúra minőségének, és a kutatási és fejlesztési képességeknek a mérése alkotja.

Tehát a Maastrichti Szerződés elfogadásával meghatározott változatban, amelyet később 1997-ben az Amszterdami Szerződés hagyott jóvá, és amely 1999. május 1-én lépett hatályba, a gazdasági és a társadalmi kohézió olyan folyamat, amely a hátrányosabb helyzetben lévő országokkal, régiókkal és népességcsoportokkal való közösségi szolidaritás biztosítására irányul.

A kohézióknak a jelenlegi egyensúlyhiány kiegyenlítéséhez kell vezetnie (a bérek, jóléti és infrastrukturális hálózatok, minőség, termelékenység stb. tekintetében), és a veszélyeztetettebb kategóriák (a fiatalok, a társadalom kitanácsítottjai és a hosszabb ideje munkanélküliek, a vállalati átszervezésnek áldozatul eső dolgozók stb.) érdekében az európai munkaerőpiac létrehozásával kell járnia.

Az eddigi meghatározások segítenek (a következő bekezdésekben tárgyalt) kohéziós politika körülírásában, azaz annak a politikának az értelmezésében, amely arra irányul, hogy csökkentse a szakadékot a különböző régiók különböző fejlődési szintje és a kevésbé fejlett régiók elmaradottsága között, amely a Maastrichtben módosított Római Szerződés 130B cikkének megfelelően a Strukturális Alapokat a fő cselekvési eszköznek tekinti.

2. FEJEZET: A PROGRAM 2000. ÉS A STRUKTURÁLIS ALAPOK

2.1 A Strukturális Alapok reformpolitikája

A fenntartható gazdasági fejlődés feltételei:
növekedés, versenyképesség és foglalkoztatás

A Strukturális Alapok a különbségek csökkentésének, így tehát a növekedés és a foglalkoztatás fejlesztésének sajátos eszközei. Hatásait - különösen a foglalkoztatásra gyakorolt hatásait – három fő cselekvési területen kellene észlelni (az infrastruktúra, az emberi erőforrások fejlesztése és a termelési szektor támogatásának területén): rövid távon az áruk és szolgáltatások iránti kereslet ösztönzése, hosszú távon pedig egyrészt az emberi és a tárgyi erőforrások közti kapcsolatot, másrészt pedig a termelési környezet és a munkaerőpiac javítása.

Az egyes tagállamok nemzeti politikája azonban korlátozott. A tagállamok elfogadják, hogy regionális és helyi szinten van lehetőség további munkahelyek teremtésére. A Strukturális Alapok célja ebben az összefüggésben legfőképpen azoknak a feltételeknek a megteremtése, amelyek a növekedésen, versenyképészen és foglalkoztatáson keresztül biztosítják a fenntartható gazdasági fejlődést. Csak ezekkel a feltételekkel válik lehetővé, hogy teljes mértékben el lehessen érni azt az alapvető célkitűzést, amely a munkahelyek védelmére és megteremtésére irányul.

Nagyobb versenyképesség, innováció és támogatás a kis- és középvállalkozások fejlődése érdekében.

A Strukturális Alapokat főleg a nagyobb szerkezeti korrekciók elvégzésére és azoknak az egyenlőtlenségeknek a csökkentésére kell használni, amelyek mindeneke előtt az alapvető infrastruktúra hiányának (főleg az 1. célkitűzésben szereplő régiók esetében), a gyengén képzett munkaerőnek és az innovációs képességek alacsony színvonalának, legfőképp a kutatás és a technika fejlődése hiányának tudhatók be. Ez a versenyképesség szempontjából problémát okoz, és akadályozza az üzleti vállalkozások – főleg a kis- és középvállalkozások – fellendülésének ösztönzését. A néhány szektortól való gazdasági függőség csökkentése, a gazdasági szerkezet változatossá tétele az innovatív kis- és középvállalkozások létrehozásával és fejlesztésével, az új technológiákhoz és a termelési rendszer változásaihoz történő alkalmazkodás képessége, valamint az adminisztratív képességek hangsúlyozása a versenyképesség növelésének alapvető elemeit fogja jelenteni, ami az erősebb gazdasági fejlődés és a nagyobb foglalkoztatás előfeltétele.

Foglalkoztatás: az emberi erőforrások fejlesztése

Az Európa Tanács több döntése alapján létrejött az az európai keretdokumentum, amely meghatározza a foglalkoztatással és az emberi erőforrások fejlesztésének elősegítésére irányuló programokkal kapcsolatos befektetési prioritásokat. Az Európa Tanács amszterdami ülése döntő fontosságú volt a közösségi foglalkoztatási politikára nézve. A foglalkoztatásra vonatkozó új szakasz elfogadásával a Tanács elismerte, hogy a foglalkoztatást közös érdeklődésre számot tartó kérdésként kell kezelni.

Az új szerződés így tehát elindított egy olyan folyamatot, amely lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy évente felülvizsgálhassák a foglalkoztatás helyzetét, és irányelveket fogadjanak el a megfelelő nemzeti politikával kapcsolatban. A foglalkoztatás módszeresen be fog épülni a közösségi politikába, főleg a strukturális politikába, amely hatékony eszközt jelent e célok eléréséhez.

A Strukturális Alapoknak be kell avatkozniuk az európai foglalkoztatási stratégia négy eleme (a vállalkozói szellem, a munkára való alkalmasság, az alkalmazkodóképesség és az egyenlő lehetőségek) érdekében, amely az emberi erőforrások fejlesztésének előfeltétele.

A környezet és a fenntartható növekedés

A fenntartható növekedés és a környezet tiszteletben tartásának alapelvét, valamint a környezetvédelem biztosításának a többi politikába való beillesztését az Európai Unió Szerződése jóváhagyta, az Amszterdami Szerződés pedig újra megerősítette.

A Strukturális Alapok céljával, eszközeivel és feladataival foglalkozó általános rendelet 1. és 2. cikke hivatkozik a Szerződés ezen alapelveinek a Strukturális Alapok által vállalt programokban való megvalósítására. A rendelet több cikke is segít abban, hogy a Strukturális Alapok jobban hozzájáruljanak a fenntartható növekedés, valamint a környezet védelme és javítása céljának eléréséhez.

Egyenlő lehetőségek

Megerősítve a Madridban az egyenlő lehetőségek tekintetében vállalt kötelezettséget, az új Amszterdami Szerződés és a Tanács határozata arra buzdítja a Bizottságot és a tagállamokat, hogy folyamatosan, mélyrehatóan és határozottan kötelezzék el magukat a Strukturális Alapok által támogatott programokban a nők és férfiak számára biztosított egyenlő lehetőségek megvalósítása mellett.

A közösségi irányelvek meghatározása

Az előbb említett prioritások teljesítése érdekében az új rendeletek különleges intézkedéseket tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy a Bizottság közösségi irányelveket dolgoz ki a Strukturális Alapok mindegyik céljára nézve.

Ezeket az irányelveket még azelőtt meghatározzák, hogy a tagállamok benyújtják a terveket, és mielőtt a programok közbenső felülvizsgálata megtörténik. Ezek az irányelvek a Strukturális Alapok programjai elkészítésének és módosításának általános politikai keretét jelentik.

A Bizottság felelősségének újrafogalmazása

A Bizottság szerepének a strukturális politika megvalósításában világosnak és jól meghatározottnak kell lennie.

A Bizottság elsősorban annak biztosításáért felelős, hogy a Strukturális Alapok beavatkozásának eredményei hozzájáruljanak a fejlődési szintek közötti különbség csökkentéséhez. A Bizottságnak továbbá biztosítania kell, hogy a Strukturális Alapok által finanszírozott fellépések a Szerződés többi rendelkezésével és a közösségi politikával összhangban legyenek.

Ebben a szellemben a Bizottság politikai felelőssége nyilvánvalóan megerősödik, és a stratégiai tervezésre, a közösségi prioritások figyelembe vételére és az eredmények értékelésére irányul az ellenőrzések, értékelések és nyomon követések segítségével. Ezekben a kérdésekben a tagállamokkal együtt történő közös irányítás nem megengedhető.

A tagállamok felelősségének növelése

A nagyobb hatékonyság iránti igénynek ahhoz kell vezetnie, hogy a strukturális fejlesztési prioritások és a közösségi hozzáadott értékek határozottan előnyben részesüljenek. A nemzeti vagy regionális fejlesztési prioritásokra való jelenlegi hivatkozás nem elegendő annak biztosítására, hogy a közösségi közös finanszírozás automatikusan pontosan azonosítható eredményekhez vezessen.

Ennek következtében szükség van a beavatkozás konkrét eredményekben mérhető nagyobb hatékonyságának biztosítására.

Emiatt jobban ki kell hangsúlyozni azoknak a partnereknek a szerepét, akik a Strukturális Alapokból profitálnak. A programok megvalósításában részt vevő államok és régiók szerepét hatékony decentralizálással kell megerősíteni; másrészt pedig a Bizottság felé nagyobb felelősséggel kell tartozniuk az eredmények nyomon követése, felbecsülése és értékelése terén.

Az értékelés és a nyomon követés így a Strukturális Alapok fontos eszközévé válik.

2.2 A Strukturális Alapok általános alapelvei

A 2000. és 2006. közötti időszakra vonatkozóan az új Strukturális Alapokkal kapcsolatos javaslatok megszövegezésekor a Bizottság fenntartotta, hogy „a kohéziót tovább kell növelni”, ugyanakkor elismerte, hogy a piaci erőfeszítések és a vállalkozói szellem vitathatatlanul elengedhetetlen az új lehetőségek megragadásához, de ugyanakkor „a szolidaritásra és a kölcsönös segítségnyújtásra – nélkülözhetetlen kiegészítőjeként– szükség van nemcsak társadalmi okok miatt, hanem munkahelyek létrehozása és további jövedelem elérése céljából, a versenyképes fejlődés és a tartós növekedés előfeltételeként”. A Bizottság „Program 2000.” című közleményében tehát a gazdasági és társadalmi kohézió politikai prioritásának megerősítését javasolja, ami sürgőssé vált, mivel – a Szerződés 130B cikkében megállapított fejlődési szintek közötti szakadék csökkentésének céljából – alacsonyabb fejlettségi szintű országok felvételével a Közösség bővítése várható.

A Strukturális Alapokra tekintettel a Bizottság javaslatai három lényeges szempontot tartalmaznak a költségvetési fegyelemmel általános összefüggésben annak érdekében, hogy a tizenöt tagállam nehéz helyzetben lévő régiói vagy társadalmi csoportjai javára folytatódjon a beavatkozás, és hogy lehetővé tegyék a jelölt országok számára az Unióhoz való csatlakozást.

Az első szempont a pénzügyi szolidaritás 1999-ben elért szintjének a fenntartását foglalja magában.

Második szempontként az Európa Tanács Edinburgh-ben vállalt kötelezettségének a megerősítése (200 billió ECU – 1997. évi áron – az 1993-tól 1999-ig terjedő időszakra, vagy 208 billió ECU 1999. évi áron) kifejezi az Unió azon szándékát, hogy részt vesz a tagállamok régióinak fejlesztésében és átalakításában, figyelembe véve, hogy szükség van a nemzeti pénzügyi átszervezési politikában való részvételre.

Harmadik szempontként a Strukturális Alapok reform utáni működését ellátó mechanizmusoknak kedvezőbb nyereség/költség hányadost kell biztosítaniuk, kezdve azzal, hogy a fejlődés különböző tényezőinek szerepét meg kell határozni, és egyszerűsítési, értékelési és nyomon követési módszereket kell használni.

A Bizottságnak ezeket az iránymeghatározásait, amelyek már a Program 2000-ben is jelen voltak, a Strukturális Alapokra vonatkozó új általános rendelet tervezete részletesen kifejtette, amelyet az Európai Unió Tanácsa 1999. június 21-én fogadott el, és

amelyet az egyes Strukturális Alapok sajátos szempontjaira vonatkozó rendelkezések egészítettek ki.

A javasolt reform három alappilléren nyugszik, amelyek a következők: a támogatás alaposabb ellenőrzése, az egyszerűsítés és decentralizálás, a hatékonyság és a nyomon követés.

A célkitűzések összpontosítása

A 2000-2006. közötti időszakra a Bizottság hétről háromra csökkentette a Strukturális Alapok prioritási célkitűzéseit.

Az 1. sz. célkitűzés továbbra is támogatja az Unió elmaradottabb régióinak fejlesztését. Az új rendelet megállapítja, hogy a régiók listáját – a célkitűzés számára elfogadhatóan – a Bizottságnak úgy kell meghatároznia, hogy az EU átlag 75%-ánál alacsonyabb fejenkénti GDP kritériumot szigorúan alkalmazza.

A rendelet azt is megállapítja, hogy ez a célkitűzés az EU periférián túli összes régióját magában foglalja, és azokat a régiókat is, amelyek jelenleg a 6. sz. célkitűzés esetén elfogadhatók (Olaszországban nem alkalmazható). A pénzügyi koncentráció szempontjából az 1. sz. célkitűzés a Strukturális Alapokból származó összes támogatás kb. kétharmadát használhatja fel, összesen 135,9 billió eurót.

A 2. sz. új célkitűzés célja a gazdasági és társadalmi átállás elősegítése a többi, szerkezeti problémával küzdő térségben, beleértve főleg az ipari és szolgáltató ágazatban a jelenleg társadalmilag-gazdaságilag változó térségeket, a hanyatlásnak indult vidéki területeket, a nehéz helyzetben lévő városi területeket és azokat a lassan sorvadó területeket, amelyek a halászatától függenek. Az e célkitűzés szempontjából elfogadható térségek listáját a Bizottság a tagállamokkal szorosan együttműködve állapítja meg, figyelembe véve a prioritásaikat.

A Strukturális Alapok új 1. és 2. sz. célkitűzései szempontjából elfogadható népesség 2006-ban az Európai Unió egész népességének 35-40%-a lehet, miközben a jelenlegi regionális célkitűzések (1,2,5b és 6) az EU népességének több mint 60%-át érintik.

Az új rendeletnek megfelelően az új 3. sz. célkitűzésnek támogatnia kell az oktatási, szakképzési és foglalkoztatási politika és módszerek módosítását és korszerűsítését. Ez a célkitűzés az Amszterdami Szerződés új, foglalkoztatásra vonatkozó fejezetén, az Essenben megtartott Európa Tanácsi ülés után kifejlesztett európai foglalkoztatási stratégián, valamint a megfelelő nemzeti akcióprogramokon alapul. A rendelet azt is megállapítja, hogy ez a célkitűzés pénzügyi szempontból kizárólag az 1. és 2. sz. célkitűzések számára elfogadott területeken kívül alkalmazandó, de hivatkozási pontként fog szolgálni az egész Európai Unióban az emberi erőforrások fejlődése szempontjából.

A beavatkozás összpontosítása, valamint annak egyszerűbbé tétele érdekében a rendelet a közösségi kezdeményezések számát a korábbi 13-ról 4-re csökkenti.

A Bizottság sajátos célt állapít meg a közösségi kezdeményezések számára, nevezetesen az EU prioritási programjainak területén közös érdekeket képviselő programok létrehozását a régiók, a tagállamok és a társadalmi-gazdasági partnerek közötti együttműködés megteremtésével.

A közösségi kezdeményezések az alábbiakra vonatkoznak:

- határokon túli, országok és régiók közötti együttműködés, amely a közösség egész területén a harmonikus fejlesztés ösztönzésére irányul (INTERREG);

- a válságban levő városok és azok környékének gazdasági és társadalmi újraélesztése (URBAN);
- vidékfejlesztés (LEADER);
- harc a munkaerő-piaci diszkrimináció és egyenlőtlenségek ellen (EQUAL).

Az összes kezdeményezést egy egységes Strukturális Alap finanszírozza: a FIGC a határokon túli, országok és régiók közötti együttműködés; az EAGGF – a regionális fejlődés irányelvei; az EDF a munkaerőpiacról történő kizárás elleni harc érdekében. A rendelet a Strukturális Alapok erőforrásainak 5,3%-át ezekre a programokra irányozta elő.

Egyszerűsítés és a felelősség átruházása

A 2000-2006. közötti időszakra az új rendelet a Strukturális Alapok kezelését megosztja, és jobban meghatározza az érintett felek szerepét: a Bizottság a közösségi prioritások megállapításáért lesz felelős, és biztosítani kell azok betartását. A tagállamok a partneri kapcsolat kiterjesztésével és megerősítésével a programok irányításáért fognak felelni.

A Bizottság mindegyik prioritási célkitűzés esetén iránymutatást fog adni a közösségi intervenciók prioritásokra. A tagállamok pedig bemutatják fejlesztési terveiket, amelyeket az összes érdekelt féllel együttműködve állítanak össze, és amelyeket a tagállamok elismernek, beleértve a környezetért vagy a férfiak és nők közötti egyenlő lehetőségekért felelős irodákat.

A Strukturális Alapok közös finanszírozásáról szóló tárgyalásokat és megegyezést követően a Bizottság elfogadja a tervezési okmányokat (CSF és OP vagy SPD), amelyek lényegében stratégiai lehetőségek céljára lesznek fenntartva (az elsőbbségi stratégiák meghatározása és pénzügyi támogatása).

A tagállamok kijelölt hatóságai: a rendelet a program irányítására egységes hatóság kijelölését teszi szükségessé. A kiegészítő tervezési szempontokat meg fogják határozni, ez tartalmazni fogja a kedvezményezettek körét és a Strukturális Alapok programjai által támogatott intézkedésekkel kapcsolatos pénzügyi segítséget.

Ami a kifizetéseket illeti, a közösségi hozzájárulás 10%-ának megfelelő átalányelőleg kerül kifizetésre a program elfogadásakor; a fennmaradó összeg kifizetése részletekben történik az okmányokkal alátámasztott kiadások visszatérítéseként.

A tevékenységek egyszerűsítése magában foglalja a felelősség pontos megosztását, és biztosítja a partneri kapcsolat tényleges megszilárdítását is.

A partneri kapcsolat megszilárdítása és bővítése

A partneri kapcsolat elvének bevezetése 1989-ben történt meg a Strukturális Alapok hatékonyságának biztosítására. Ez a rendszer lehetővé teszi, hogy a közösségi fellépések, akciók előkészítésében, megvalósításában, ellenőrzésében és értékelésében érdekelt összes szereplő résztvevő legyen. Ennek a részvételnek lehetővé kell tennie a stratégia alkalmazhatóságának, a prioritásoknak és a fejlesztés érdekében hozott intézkedéseknek az értékelését, és azt is lehetővé kell tennie, hogy ezek hitelességét a döntéshozatal vagy a megvalósítás során elért megállapodás eszközével biztosítsa.

A partneri kapcsolat megszilárdítása magában foglalja, hogy a partnerek részvételének mintául kell szolgálnia az Alapok pénzügyi folyamatában, a stratégiák előkészítésétől egészen az akciók utóértékeléséig.

Habár a regionális hatóságok részvétele terén jelentős fejlődés következett be, főleg azokban a tagállamokban, ahol a regionalizáció szintje korlátozottabb, még mindig

súlyos hiányosságok tapasztalhatók a közvetlenebbül érintett helyi hatóságok és a környezetvédelmi hatóságok részvétele, valamint a képviseletekkel történő megbeszélések terén is, amelyek helyi szinten jobban érintettek, vagy amelyek a Strukturális Alapok által támogatott fellépéseket valósítják meg (társadalmi partnerek, helyi társaságok, nem-kormányzati szervezetek ...). Néhány ilyen képviselet továbbá olyan területen dolgozik, amely a Bizottság számára elsőrendű fontosságú: foglalkoztatás, fenntartható növekedés, egyenlő lehetőségek. A Bizottság kifejezetten igényli, hogy ezek a partnerek a megbeszélési fázisban részt vegyenek, a megbeszéléseket nemzeti, regionális vagy helyi szinten tartják a Strukturális Alapok aktiválása céljából.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell a regionális és helyi hatóságok, a környezetvédelmi képviseletek és a társadalmi-gazdasági partnerek részvételét, beleértve a nem-kormányzati szervezetek részvételét is. A tagállamok megőrzik központi szerepüket, és biztosítják a nemzeti intézményi szabályok betartását. A partnerek támogatják a beruházásokat, vagy értékes tanácsot adnak a fenntartható növekedéshez és foglalkoztatáshoz szükséges társadalmi-gazdasági tevékenységek fejlesztése terén.

Összehangolt stratégiai tervezés

Az Alapok által is finanszírozott fellépések, akciók megfelelő gazdasági hatékonyságának elérése érdekében az összes fejlesztési vagy átalakítási fellépést fel kell venni a fejlesztési stratégiák vagy prioritások közé, különben felmerül annak a veszélye, hogy az Alapok által is finanszírozott programok megosztott és összeegyeztethetetlen módon indulnak be, amely az eredmények és a fejlődésre gyakorolt hatás szempontjából súlyos következményekkel járhat. Ennél fogva olyan javaslat született, hogy a közösségi célkitűzések és kezdeményezések számának csökkentése eredményeként a közösségi regionális programot egy megfelelő, helyi szintű egységes regionális programba, vagy NUTS II. szintű programba kell beépíteni. Ezen a szinten az összes Alapnak (ERDF, EDF, EAGGF és FIGC) folyamatosan és együttműködve hozzá kell járulnia a célok eléréséhez. Az 1987. évi reform óta fokozatosan bevezetett összehangolt megközelítést jelenleg még kiterjedtebben és módszeresebben kell alkalmazni.

Az ellenőrző bizottság

Mint ahogy régebben is, a tervezés megvalósítását egy ellenőrző bizottságnak kell felügyelnie, amelynek az elnöke az irányító hatóság. Ezen kívül a lehető legszélesebb partneri kapcsolat biztosítása érdekében mindegyik partner képviselve van: a helyi környezetvédelmi hatóságok és a társadalmi-gazdasági szereplők is.

Az ellenőrző bizottság az akciók megvalósításához nagyban hozzájárul, mindenekelőtt azzal, hogy jóváhagyja a programért felelős hatóság által javasolt tervek megvalósítását, mielőtt ez utóbbi megküldi azt a Bizottságnak, és ezáltal minden módosítást jóváhagy; ezenkívül a bizottság az eddigiekhez képest gyakrabban (időszakonként) átgondolja – mivel az irányítással túl gyakran volt kapcsolatban – a stratégiai irányelveknek és a beavatkozási prioritások megvalósítását. Ezt követően megvizsgálja a programok értékelését, hogy teljesen megismerje a tényeket a változó helyi állapotok miatt szükségessé vált módosításokra adandó javaslatok érdekében, és – mielőtt a Bizottságnak továbbítják – jóváhagyja az irányító hatóság éves jelentését.

A finanszírozási technika fejlesztése

A Program 2000-ben a Bizottság jelezte, hogy bizonyos bírálatot követően, amelyet valójában az Európai Számvevőszék fogalmazott meg, a strukturális erőforrások sokszorozó hatását a szubvención kívül a fellépések más formáival is növelni kell. Nagyobb pénzügyi hatékonyságot kell elérni a gazdasági követelmények jobb kielégítése érdekében, valamint a beruházások jövedelmezőségének megfontolása miatt az általában várható nettó bevételnek megfelelően, amely azt is lehetővé teszi, hogy az EIB-vel és az EIF-fel jobb legyen az együttműködés. Ennek elérésére a rendeletekben három módosítás történik:

- az általános rendelet megállapítja, hogy az intézkedések megvalósítási szakaszában az Alapok a közvetlen támogatáson kívül más módon is részt vehetnek: visszatérítendő támogatással, kamatmentes hitellel, biztosítéki ösztönzővel, részvénytulajdonnal stb.;
- a rendelet a támogatás mértékének nagyobb változását is megállapítja, meghatározva azokat a különleges rendelkezéseket, amelyek a jelentős jövedelmet termelő infrastruktúra és a vállalati befektetések esetén alkalmazandók. Az Alapok által támogatott beruházások minél nagyobb finanszírozására adott magán-hozzájárulások igénybevételének támogatására (partneri kapcsolat köz- és magánszereplőkkel), valamint a decentralizált tervezés területén az irányító hatóságok átláthatósága céljából a támogatás mértékét csökkenteni kell e két befektetési kategóriában. Az infrastruktúra szempontjából a „jelentős bevétel” fogalma kb. úgy határozható meg, hogy a kérdéses befektetés teljes összegének legalább 25%-a. A rendelet továbbá ösztönzi azt, hogy a közösségi támogatás egy részének a felhasználása ne közvetlen támogatás formájában történjen;
- az általános szabály alóli kivételként a programokban most már mindig megtalálható nagyberuházásoknak speciális jóváhagyásra van szükségük, ami lehetővé teszi azok előzetes értékelését olyan szempontból, hogy megfelelnek-e a program célkitűzéseinek és a közösségi politikának, valamint pénzügyi struktúrájuk is előzetesen értékelhető, beleértve a támogatás megfelelő mértékét, szükség esetén az EIB-vel folytatott konzultációs során kellően figyelembe véve a várható jövedelmet.

Hatékonyság és nyomon követés

Az átruházás fejében a Bizottság a rendeletben megállapítja, hogy az irányító hatóság mindegyik programról éves jelentést készít, amely az elért fejlődésről pontos információt szolgáltat. Az előző tervezési időszakok során a tagállamokban az értékelés széleskörű alkalmazása alapján megerősödött és megnőtt az értékelés kiegészítő szerepe a nemzeti és közösségi hozzájárulásokról és helyes felhasználásukról hozott döntésekben. Működési szerepének betöltése érdekében az értékelésnek a partnerek közötti pontos felelősség-megosztáson kell alapulnia, az értékelést úgy kell elvégezni, hogy teljes mértékben tartalmazza a tervek és az elérendő célok mennyiségi meghatározásának előzetes értékelését, rendszeresen közbenső értékeléseket végezve az átprogramozás megvalósítása érdekében, és utólagos értékeléseket végezve a szerzett tapasztalatok alapján a lehető legjobb eredmények elérése érdekében.

A tervek készítése során a megelőző programidőszakok értékeléséből szerzett tapasztalat hozzá fog járulni a legmegfelelőbb gyakorlat elterjedéséhez és az állami kiadások társadalmi-gazdasági jövedelmezőségének emelkedéséhez.

A nagyobb hatékonyság meghatározásának másik kulcsfontosságú tényezője a Bizottság arra vonatkozó döntése, hogy az Alapok teljes dotációjának 4%-át kitevő

hatékonysági és eredményességi tartalékot kell létrehozni, amely félidőben átkerül a legjobb eredményt elérő programokhoz, feltéve, hogy az érintett ország a többi kritériumnak megfelel.

A rendelet hangsúlyozza a tagállamoknak a pénzügyi irányítás feletti ellenőrzéssel kapcsolatos felelősségét is. A tagállamok mulasztása vagy tévedése esetén a Bizottság beavatkozhat, és helyesbítheti a jogsértéseket, szabálytalanságokat vagy tévedéseket.

További információ:

1. FEJEZET

1. Európai Unió

Az EU weblapja kapcsolódva a DG honlapokhoz: <http://www.europa.eu.int>

Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja, C. és L. sorozat:

<http://europa.eu.int/eur-lex/it/oj/index.html>

2. Szerződések (egységes szerkezetbe foglalt változatok, amelyek az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés módosításait tartalmazzák)
3. Az Európai Unióra vonatkozó Szerződés (PDF formátum) – Hivatalos Lap C 340. szám, 1997.11.10., 145-172. o.: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/index.html>
4. Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (PDF) – Hivatalos Lap C 340. szám, 1997.11.10., 173-308. oldal: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/index.html>

Finanszírozás

Mellékletek: Kohéziós alap - EIB (Európai Befektetési Bank) – A csatlakozás előtti strukturális politika eszköze

2. FEJEZET

1. Európai Bizottság, Első jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról:
<http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/repcoh/parts/>
[http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/repcoh/parts part_it.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/official/repcoh/parts/part_it.htm)
2. Program 2000, dokumentumok gyűjteménye:
http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_it.htm
http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_it.htm
3. Program 2000, összefoglaló:
http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/communic/agenda/ag2mo_it.htm
www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/communic/agenda/ag2mo_it.htm
4. Rendelet a Strukturális Alapokra vonatkozóan a 2000-2006. közötti időszakra:
http://www.europa.eu.int/comm/dg16/document/doc1g_it.htm
http://www.europa.eu.int/comm/dg16/document/doc1g_it.htm

Mellékletek: Rendelet a Strukturális Alapokra vonatkozóan

3. FEJEZET HELYI FEJLESZTÉS ÉS TERVEZÉS

Bevezetés: A helyi fejlesztés okai

Az utóbbi években megnőtt az érdeklődés a helyi fejlődési folyamatok iránt. Ennek legalább három oka van: az első a tapasztalati bizonyíték; országunkban még a legfejletlenebb régiókban is növekedés mutatkozott a területi fejlődésben az olyan kis- és középvállalkozásokra támaszkodva, amelyek képesek versenyezni a külföldön, és képesek arra is, hogy a gazdaságilag fejlettebb térségekéhez hasonló belső növekedési folyamatokat idézzenek elő.

A második ok a hátrányos helyzetben levő területek fejlesztési politikájával kapcsolatos. A különleges beavatkozás befejeződését követő határozatlanság néhány éve után a fejlesztési politika nagyobb meggyőződéssel fordult a helyi szintű gazdasági és társadalmi kohézió célja felé, különösen – a fejlesztési programok és célkitűzések azonosítása céljából – a tárgyalásos tervezésen, a köz- és magánszereplők helyi szintű társulási eljárásain keresztül.

A harmadik ok a közösségi politika alternatíváival kapcsolatos. Európában a fejlettebb térségek megerősödését segítő egységes valuta és egységes piac megvalósításával nagyobb figyelmet kapott az a politika, amelynek célja az, hogy fokozza a lassabb növekedésű térségek helyi rendszereinek a versenyképességét.

A lassabb növekedésű térségek helyi fejlesztése iránt megnövekedett érdeklődés alapja az a szerteágazó átalakulás, amely – főleg a globalizációs folyamatokon keresztül – nemzetközi szinten a gazdaságban és a társadalomban ment végbe. Az utóbbi évtizedben gyökeres változások történtek a nemzetközi politikában, hatalmas méretű volt a műszaki fejlődés, és megváltozott a gazdasági és kereskedelempolitika is.

Az előttünk álló új forogatókönyv jelentős mértékben megváltoztatja a helyzetet a területi rendszerek lehetőségeire és veszélyeire nézve.

Sokkal több lehetőség áll rendelkezésre, mivel ez a forogatókönyv jobban lehetővé teszi a fő áru-, információ- és tőkeáramlásba történő bekerülést. A helyi gazdaságok egyrészt nagyobb mértékben ajánlhatják erőforrásaikat, szakértelmüket és termékeiket, amelyek így távoli piacokra is eljuthatnak az új technológiáknak és az információs társadalom kiterjedésének köszönhetően; másrészt pedig nagyobb mértékben tudják vonzani a tőkét és az erőforrásokat a jobb befektetési és pénzügyi lehetőségek keresése közben.

A globalizáció azonban azt eredményezheti, hogy még gyorsabban a perifériára szorulnak azok a helyi gazdaságok, amelyek nem képesek javítani áru- és szolgáltatás kínálatukat a világpiacra, és nem képesek arra sem, hogy a világpiacról olyan erőforrásokat és tőkét vonzzanak magukhoz, amelyek a helyi szinten elérhető előnyökből hasznot húzhatnak.

Mindazonáltal a versenyképes folyamatok globális területi kiterjedése a kapcsolatok új keretén belül jelentkezik, amelyben a jelenlegi gazdaságok mozognak: könnyebbé válik a globalizáció nyújtotta lehetőségek kihasználása, és ugyanakkor a globalizáció által felmerülő fenyegetések hatásainak a korlátozása, akkor, ha a helyi erőforrások értékének a növelésére területi stratégia meghatározására van lehetőség.

3.1 Fejlesztési modellek

Az utóbbi néhány évtizedben a fejlesztési kérdések értelmezése olyan modellek szerint történt, amelyek – teljesen leegyszerűsítve – az alábbi kettősség alapján határozhatók meg:

- belső (befelé forduló) fejlesztési modell, amely a helyi erőforrások erősítésén alapul, és amelyet a helyi köz- és magánszereplők irányítanak (pl. a kis- és középvállalkozások ipari körzetei)
- külső (kifelé forduló) fejlesztési modell, amelyet a helyi termelést és társadalmi struktúrát mélyen befolyásoló külső erőforrások áramlása, valamint a helyi térségen kívüli döntéshozó és stratégiai központok (pl. ipari fejlesztési tőke) élénkítenek.

A versenyeljárásokra vonatkozó jelenlegi globalizációs forgatókönyv valószínűleg szükségessé teszi a fenti kettősség legyőzését, mivel – mint ahogy láttuk – a helyi rendszerek versenyképesebbek, amennyiben kihasználják a rendelkezésre álló erőforrásokat, mivel versenyképességük egyaránt függ a külső és a helyi befektetések vonzásától, növelésétől és finanszírozásától.

Így tehát egy olyan új területi fejlesztési modellel rendelkezünk, amely szigorúan helyi jellegű, de ugyanakkor erősen kapcsolódik a versenyképességre vonatkozó globális forgatókönyvhöz.

3.2 Mit értünk helyi fejlesztés alatt?

A lehetséges stratégia meghatározása irányában először gondosan meg kell vizsgálni a „helyi fejlesztés” fogalmát.

A fejlesztést olyan folyamatként határozhatjuk meg, amellyel a gazdasági és társadalmi struktúra jelentős mértékben átalakítható az egy főre eső termelés egyidejű növekedésével.

Ezzel a meghatározással az átalakítás fogalma a változás olyan „dinamikus” összetevőjét foglalja magában, amely a fejlődés lényegétől elválaszthatatlan.

Az ilyen átalakításokat ezenkívül a termelési folyamatokra, a fogyasztási modellekre, a társadalmi csoportok és intézmények közötti kapcsolatra, a külgazdaságokkal folytatott kapcsolatokra, az egyének és a társadalmi csoportok által végzett tevékenységekre történő hivatkozásként kell értelmezni. Ezt a közösség számára elérhető áruk és szolgáltatások szaporodásának kell követnie, amely az egy főre eső termékben kifejezve mérhető.

Mindazonáltal hangsúlyozni kell, hogy a fejlesztés leginkább hangoztatott értelmezése, valamint az az értelmezés, amelyet a legalkalmasabbnak találunk a lehetséges helyi fejlesztési programok meghatározására, az a jelentés, amely az erőforrások mennyiségi növekedését azokkal a társadalmi változásokkal kapcsolja össze, amelyek az egyént és a csoportot olyan folyamatokban fogja össze, amelyek az életminőséget és az őket körülvevő környezeti összefüggéseket javítják, és amelyeket az erős társadalmi összetartozás jellemez.

Ebben a perspektívában a különböző társadalmi partnerek támogatják a közjót, és ennek alapján olyan szabályokat hoznak és dolgoznak át, amelyek közösségi fellépésüket segíti.

Ez a meghatározás tehát a fenntartható növekedés és a társadalmi kohézió elvét öleli fel és fogadja el, mivel nem korlátozódik a fejlesztés még mindig uralkodó mennyiségi értelmezésére, hanem magában foglalja azoknak a környezeti és társadalmi korlátozásoknak a szükségességét, amelyek a megújítható erőforrásokra és arra az elvre vonatkoznak, hogy minden társadalmi partnernek részesülnie kell a fejlődés előnyeiből, főleg azoknak, akik hátrányos helyzetben vannak.

A fejlesztés így tehát egy olyan társadalmi folyamat, amely csak egy a gazdasági szféra főbb összetevői közül.

Helyi fejlődésről akkor beszélünk, amikor az átalakulási folyamatok helyi közösségekre gyakorolt hatása olyan jól meghatározott jellemzőkkel bír, amelyek eléggé különböznek a környező térségektől. Azaz a fejlődés akkor jelentkezik, amikor lehetővé válik egy olyan „terület” vagy „hely” azonosítása, amelyen belül a változások megtörténnek.

3.3 Decentralizált fejlesztési tervek

A sajátos területi igényeken alapuló helyi fejlődés új megközelítése a politikai és társadalmi erők összehangolt fellépésének eredményeként is látható, amely a területfejlesztés prioritási stratégiáinak megerősítését tűzte ki célul. Ez az elgondolás alapos ismereteket követel az integrált fejlesztési tervek szervezése, különösen pedig a törvényhozói eszközök terén, amelyek a gazdasági és társadalmi növekedés meggyorsítására használhatók.

A „fordított” (lentől felfelé haladó) fejlesztési politika a szociális cselekvés régi logikáját a Központi vagy Regionális Igazgatás által megszabott programokkal váltotta fel, amelyeket helyi szinten gyakran el kellett fogadni.

Jelenleg a közigazgatási szervektől olyan új szerep eljátszása várható, amely támogatja a területfejlesztést, ehhez a szakemberek részére megfelelő szakmai ismereteket biztosít a helyi fejlesztés terén annak érdekében, hogy a vállalkozások és a terület elvárásaival összhangban hatékony módon meg tudjanak felelni a gazdasági és társadalmi fejlődés követelményeinek.

A nemzeti és nemzetközi versenyképesség már nem csupán a vállalkozásokat érinti, hanem egyenletesen terjed az olyan területek irányában is, amelyek egyébként jóléti forrásaik, gazdaságuk szerkezete és fejlődése, foglalkoztatási helyzetük miatt, valamint intézményeik és a közöttük fennálló kapcsolatok következtében egyre jobban differenciálódnak.

A munkaerő-kereslet és -kínálat kérdéseinek kezelése helyi szinten történik, ahol az olyan problémák, mint pl. a munkanélküliség és a kirekesztés a stabilitás hiányát jelzi. A terület egyben az a hely, ahol a magánkezdeményezések fejlesztetők, új megoldások kipróbálhatók, egyéni és közösségi beruházások szervezhetők, és ágazati nyilvános programok valósíthatók meg.

Ha a politikai, társadalmi, gazdasági, intézményi szervezetek és társulások területi szinten elegendő szakértelemmel és erőforrással rendelkeznek, segíthetik a kiegészítő fejlesztési beruházások kiépítését, és többdimenziós megoldást kínálhatnak az összetett egyéni és közösségi problémákra. Ezzel kapcsolatban a CNA (Olaszországban a Kisvállalkozások és Kisiparosok Nemzeti Szövetsége) jelen volt a megbeszéléseken, és az összes szinten javaslatokat tett a területi fejlesztés politikájára vonatkozóan: helyi, regionális és országos szinten, különös figyelmet szentelve a kisiparosokat, valamint a kis- és középvállalkozásokat érintő témáknak. A tárgyalásos tervezés eszközei további lehetőséget nyújtottak a társadalmi partneri kapcsolat formáinak megerősítésére a társadalmi-gazdasági politika meghatározása érdekében.

A partnerek közötti kölcsönhatás a beruházásokat is hatékonyabbá teszi: a szakmai képzési tevékenység jobban alkalmazható a helyi gazdaság követelményeire, a nettó állásvesztések korlátozottak, a közösségi ellenőrzés gyakorlása a lehető legkisebbre csökkenti a túlzott támogatás, helyettesítés vagy a tisztességtelen verseny által létrehozott torzulásokat.

Így tehát a decentralizálás és a hatóságok részéről a helyi fejlődés támogatásában teljesebb szerepvállalás hozzájárulhat a helyi szervezetek mozgásterének a növekedéséhez, mivel le tudják ellenőrizni, majd azután el tudják fogadni a sajátos területi igényeken alapuló integrált megközelítést.

Hogyan lehet meghatározni a fejlesztési célokat és stratégiát? Milyen intézkedéseket kell tenni egy olyan beruházás kifejlesztésére, amely a helyi erőforrásokat bővíti? Hogyan lehet partneri kapcsolatot köz- és magánszereplők részvételével kiépíteni? Megpróbálunk választ adni ezekre a kérdésekre.

A terület emberi erőforrásainak minősítése terén történő befektetés egyike azoknak a fejlesztési célkitűzéseknek, amelyeket a CNA valósít meg saját képzési szervezetén keresztül. Az EU alapok felhasználásával különleges kutatás folyt a „társadalmi-gazdasági szakértő oktatója” tulajdonságairól és hatásköréről.

A beruházás célja az olyan szakemberek profiljának megteremtése volt, akik az alábbi képességekkel rendelkeznek:

- oktatási tevékenységek szakértő tervezője
- helyi fejlesztési képviselő.

Ez az összetett szereplő ideiglenesen a „társadalmi-gazdasági fejlődés szakértő oktató” vagy tömörebben „társadalmi-gazdasági oktató” elnevezést kapta, jelezve, hogy a képzési tevékenység és a társadalmi-gazdasági cselekvés megtervezésében kell szakismeretekre szert tennie.

Az alábbiak szerint történt azoknak a tulajdonságoknak az elemzése, amelyekkel a társadalmi-gazdasági edzőnek rendelkeznie kell:

A képzési beruházás célkitűzései
A képzendő személyek tulajdonságai
A résztvevők kiválasztásának módszerei
A képzési beruházás megszervezése
Időközi értékelés
Tudatosság és reklámozás
A beruházás értékelése
Az eredmények igazolása

A képzési beruházás azoknak az embereknek a részére készült, akik különböző (nemzeti, regionális, helyi) területi szférában dolgoznak, és akiknek a céljai között szerepel a szakképzés és a helyi fejlesztés területén beruházás létrehozása.

Ezeknek az embereknek a szakképzettsége összetett, mivel képesek az olyan képzési tevékenységek programozására, amelyek helyi szintű szakértelmet és tudást igényelnek. Olyan szakértelemre és képességekre van szükségük, amelyek segítségével képesek átlátni a területet a helyi fejlesztés szempontjából, megerősíteni a mélyen gyökerező és legnyilvánvalóbb üzleti folyamatokat, és törekedni a lehetséges módszerek kialakítására.

A teljes folyamat a képességek három fő típusát fejleszti:

- A helyi és regionális terület, valamint az ottani társadalmi viszonyok megvédésének a képességét az adott ország és az EU szempontjából.
- A képzési rendszer folyamatainak irányítási képességét az európai szempontok alapján.
- Az adott terület képzési tevékenységei és munkaerő-politikája megtervezésével kapcsolatos különböző fázisok megszervezését.

Az alapképzés célkitűzései a fent említett három képesség megerősítését szolgálják olyan ismeretek közvetítésével, amelyek hat pontban foglalhatók össze:

1. Gazdasági élet
2. A különböző európai szakképzési rendszerek megszervezése
3. Az Európai Unió társadalmi-gazdasági fejlesztési politikája, különleges figyelmet szentelve a kis- és középvállalkozásoknak, valamint a helyi fejlesztésnek
4. Társadalmi-gazdasági fejlesztési politika és a szakképzés szerepe, különleges figyelmet szentelve a kis- és középvállalkozásoknak, valamint a helyi fejlesztésnek
5. Cselekvési eszközök (tervek, irányelvek, útmutatás ...) a helyi fejlesztési politika részére
6. A képzési tevékenységek megtervezése és irányítása a helyi fejlesztés során.

3.4 A stratégia és a célkitűzések kialakítása

A visszajelzés a hatékony fejlesztési stratégia meghatározása során a területi résztvevők szerepéhez és ahhoz a hozzájáruláshoz kapcsolódik, amelyet a várt eredmények elérése érdekében nyújtani tudnak a rendelkezésre álló helyi erőforrások megfelelő felhasználásával és nagyobb hangsúlyozásával.

A múltban többé-kevésbé szerves módon területi szinten végzett fellépések eredménye (kezdve az előző közösségi alap akcióprogramjaival, azoknak a kezdeményezéseknek és programoknak a megvalósításán keresztül, amelyek a közvetlenül közösségi szinten nyújtott lehetőségekből adódtak, mint pl. a Leader, a Recite stb., a tárgyalásos tervezési eszközökkel kapcsolatos néhány legutóbbi alkalmazással együtt) különösen hasznosnak bizonyul néhány olyan stratégiai változó/kritikus pont hangsúlyozásánál, amelyek a helyi fejlesztés támogatásában meghatározó szerepet játszik.

Elsősorban a pontos célok meghatározásának központi jelentőségét kell hangsúlyoznunk annak érdekében, hogy ezeket a célokat az egész helyi közösség azonnal és egyértelműen megértse, ne csak azok, akik a fejlesztési terv készítésében részt vettek. Ez a szemlélet abban is segít, hogy a meghatározott és mérhető célok elérését segítő akciók hozzájárulása világos és átlátható módon történjen. Ennek a szemléletnek azt is lehetővé kell tennie, hogy a program során és annak befejezésekor az eredmények részleges vagy teljes eléréséről és azok minőségéről végzett értékelések ne csak rövid távon, hanem közép és hosszú távon is megtörténjenek a helyi fejlesztési stratégia meghatározásával kapcsolatban. Az akciók szóródása, valamint a végleges forma kialakulásának hiánya (a helyi igényekkel összehasonlítva) azok közé a főbb tényezők közé tartozik, amelyek a közép, ill. hosszú távú hatásai régebben nem voltak kielégítőek. A CNA rendszer megszervezése és elterjedése a tagállamok egész területére vonatkozik, így képes arra, hogy a beavatkozási politikát a helyi problémák teljes ismeretében dolgozza ki.

Az Olaszországra vonatkozó, 2000-2006. évi programmal kapcsolatos Dél-Olaszországi Fejlesztési Terv (PSM legutóbbi meghatározásakor például különösen fontossá vált az elérendő célok azonosítása, alkalmat adva a célok hierarchikus keretek közt történő megszervezésére, amely képes:

egyrészt annak biztosítására, hogy a célok állandóak legyenek, és közöttük okozati összefüggés legyen, másrészt pedig mindenkor képes a vállalt akciók hatékonyságának mérésére.

A célkitűzések rendszerének szerkezete háromszintű, fentről lefelé halad az alábbiak szerint:

- általános cél, a beavatkozási stratégiákon belül azonosítva, megfelelően annak a fő célnak, amelyet a strukturált beavatkozási rendszer eszközeivel kell elérni
- speciális cél, az ágazaton belül azonosítva, és azon a megfontoláson alapulva, hogy az általános cél elérése érdekében meghatározott tevékenységi területeken beavatkozásra van szükség (pl. a természeti erőforrások kiemelésének stratégiájánál meghatározott területek pl. a víz, a szennyvíz, valamint a talaj és a földterületek védelme, energiatermelés, míg a helyi fejlesztési rendszerek stratégiájánál ezek a meghatározott területek a gazdasági tevékenység hagyományos területeinek felelnek meg, mint pl. az ipar, mezőgazdaság, kereskedelem és turizmus).
- operatív cél, egyedi intézkedésként meghatározva, amely az egyes területek tevékenységi irányvonalát tartalmazza.

Az így meghatározott rendszer szerint az operatív cél és a speciális cél között biztos és mennyiségileg kifejezhető kapcsolatnak kell fennállnia, amelyet meg kell határozni, és el kell fogadni, mivel hozzájárul az általános cél eléréséhez.

Az általános célok stratégiai és tervezési szempontból értékesek, mivel egyrészt fentről lefelé haladnak, így az azonosított stratégia működő programmá válik, másrészt lentől felfelé haladnak, így a területi politika sok ösztönzője az általános növekedési célok elérése irányában hat.

A célkitűzések különböző szintjei közötti hierarchia megteremtése biztosítja, hogy a mikrogazdasági szinten végrehajtott egyedi akciók között szoros és hatékony kapcsolat alakuljon ki, és arra irányul, hogy pozitív és közvetlen hatással legyen a globális és általános szintű makrogazdasági célkitűzésekre.

Az alábbiak az általános célkitűzések közé tartoznak, és hozzájárulnak a helyi szintű beavatkozási stratégia meghatározásához:

- a növekedés támogatása, a fenntartható fejlődés új lehetőségeinek megteremtése, a hosszú távú fejlődési lehetőségek megőrzése, valamint az emberek életminőségének javítása a természeti erőforrások nagyobb mértékű felhasználásával;
- a dotáció kiterjesztésével a növekedés támogatása és új fejlesztési lehetőségek megteremtése, az emberi erőforrások felhasználhatósága és minősége; a munkanélküliségi szint csökkentése, a munkaerőpiaci részesedés növelése, valamint az informális munka bevezetése, támogatva a társadalomba vetett hit visszanyerésének lehetőségét, és csökkentve a társadalmi kirekesztettséget;
- a növekedés támogatása, új üzleti lehetőségek megteremtése, az emberek életminőségének javítása és a társadalomba vetett hit támogatása, hangsúlyozva, védve és lehetővé téve a kulturális lehetőségek elérését;
- a növekedés támogatása az üzleti fejlődés megfelelő gazdasági feltételeinek megteremtésével, helyi szinten a versenyképesség, termelékenység, társadalmi együttműködés és kohézió növelésével; új üzleti kezdeményezések támogatása;
- a növekedés támogatása az üzleti fejlődés gazdasági, adminisztratív és társadalmi feltételeinek megteremtésével, valamint a városi és nagyvárosi területeken új kezdeményezésekkel, különösen az emberek és vállalkozások részére nyújtott szolgáltatásokkal, a területi gazdasági rendszer versenyképességének és strukturális termelékenységének növelésével; a társadalmi kirekesztettség elleni harc, valamint a társadalomba vetett hit visszanyerésének támogatása;

- a növekedés lehetővé tétele az üzleti fejlődéshez szükséges feltételek megteremtésével és új kezdeményezésekkel; a területi gazdasági rendszer versenyképességének és strukturális termelékenységének növelése; a társadalomba vetett hit visszanyerésének támogatása.

Ezek a célkitűzések segítik a terület helyi erőforrásokat (munkaerő, természeti és kulturális erőforrások) támogató fejlesztési stratégiájának meghatározását, ugyanakkor megteremtik annak feltételeit, hogy ez a támogatás a magánvállalkozások részére is hasznos legyen, és ugyancsak megteremti az ilyen lehetőségek környezetvédelmi feltételeit, amelyeket a legelőnyösebben úgy lehet kihasználni, hogy külső erőforrásokat és befektetéseket (anyagi javak) is vonzanak.

Az adott területen a növekedésnek és a foglalkoztatási szint emelésének általános célja olyan speciális céllal, ill. akciókkal érhető el, amelyek az alábbiakra irányulnak:

- a meglévő termelési tevékenység támogatása, a fejlődés innovációval történő megerősítése, valamint igazodás a változó nemzeti és nemzetközi forgatókönyvhöz;
- az export folyamatának és az üzletek nemzetközivé tételének erősítése és megszilárdítása;
- a termelési választék kiszélesítésének támogatása az olyan termelészakosodás növelése érdekében, amelyhez magasabb szintű tudásra van szükség (információtechnológia, mikroelektronika, biotechnológia stb.);
- az új tevékenységek és üzleti vállalkozások beindulásának lehetővé tétele;
- az alapvető infrastruktúra és a vállalkozásoknak nyújtott szolgáltatások erősítése;
- az emberi tőke hangsúlyozása a foglalkoztatás és a munkahelykeresés során;
- a jogi és biztonsági feltételek erősítése a polgári és a gazdasági élet helyes megszervezésének alátámasztására.

Mint ahogy látható, az általános cél elérésére használt speciális célok, ill. akciók alapvetően két fő tipológiára utalnak, ezek alkotják a helyi fejlesztési politikát:

beavatkozás az olyan termelési tényezőkkel kapcsolatban, amelyek a társaságok versenyképességi szintjét és a társaságok rendszerét támogatják a folyamatos és mélyreható piaci változások figyelembevételével (ösztönzési politika), valamint az olyan akadályok és mellékköltségek következtében, amelyekkel az Olaszország kevésbé fejlett területein történő sajátos megvalósítást követően (kompenzáló politika) a társaságoknak szembe kell nézniük, ill. számolniuk kell;

beavatkozás a gazdasági és társadalmi környezetbe a kisebb vállalkozásokat sújtó külső gazdaságtalanság (infrastruktúra és szolgáltatások, letelepedés, környezet, közigazgatás, kutatás és innováció stb. terén) csökkentése érdekében a kifelé irányuló tevékenységek fejlesztésének támogatásával, ugyanakkor a külső befektetők számára vonzóbbá téve ezeket a vállalkozásokat (összefüggések politikája).

A PSM terv (Dél-Olaszországi Fejlesztési Terv) értelmében például az alábbiak szerint történt az általános cél megállapítása, amelynek alapján meghatározták a 2000-2006. között megvalósítandó speciális és operatív célokat és azokkal kapcsolatos akciókat (a prioritások rendszerének – az ágazatoknak – az akciók irányvonalának megfelelően): „Olaszország déli részén a gazdasági és társadalmi elmaradottság fenntartható módon és jelentős mértékben történő csökkentése a hosszú távú versenyképesség növelésével, a teljes és szabad foglalkoztatottság feltételeinek megteremtésével, valamint a környezeti értékek és egyenlő lehetőségek védelmével és hangsúlyozásával.”

A stratégia meghatározása azonban akkor a leghatékonyabb, ha:

- a) szigorú modellt követünk, amely képes a következetes általános, speciális és operatív célok meghatározására, de amely legfőképp konkrétan megvalósítható;
- b) a terület szükségleteinek és igényeinek gondos elemzése alapján készül.

A helyi fejlesztési programok készítésekor olyan alapelvekből kell kiindulni, amelyek közvetlenül a nemzeti és főleg közösségi szintű kísérleteken alapulnak a különböző európai országokban a fejlesztési támogatási programok készítése során nyert gazdag és rendszerezett tapasztalatoknak köszönhetően. Ezek a következők:

a meghatározott célok és akciók irányvonalainak koncentrálása az operatív programok szóródásának és kísérő jelenségei létrejöttének megakadályozása érdekében, amelyek gyakran fedik egymást, és a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások felhígulását és pazarlását, valamint az egységes akciók igazi hatásának csökkenését eredményezik. A koncentráció azt is magában foglalja, hogy területi és területen kívüli szinten a különböző szereplők tapasztalata és részvétele néhány célra és akcióra összpontosul, így növelve több beszédpartner és szervezet bevonásának esélyét a tapasztalatok, az ismeretek és az erőforrások cseréjének jobb kihasználása érdekében;

a célok és akciók integrálása, elősegítve a beavatkozás alapját képező különféle változók összehangolt és homogén megközelítését. Az integráció hatással lehet az akciók területi kiterjedésére is annak érdekében, hogy egy sajátos produktív rendszerre koncentráljon, és összekapcsoljon több, hasonló területi összefüggésű akciót vagy többféle akciót. A sok támogatható akció között az integráció lehetővé teszi, hogy előkészítésük a lehető legjobb módszerrel történjen a legtöbb mélyen átértézt igény szempontjából, és ugyanakkor lehetővé teszi a különböző előre meghatározott célokra gyakorolt hatásnak megfelelő prioritási skála meghatározását;

a decentralizáció és a megvalósítás felelősségi körének pontos azonosítása a koncentráció és az integráció irányításának fontos elemeként, a szubszidiaritás alapelve alkalmazásának közvetlen kifejeződéseként, a jellemzően területi akciók nagyobb hatékonysága feltételeinek szavatolási eszközeként, a területen jelenlévő nagyobb kiterjedésű csoportok által felhasználandó eredményekkel és erőforrásokkal kapcsolatos további bevonás és felelősség tényezőjeként;

az eredmények ellenőrzésének lehetősége az értékelési fázisnak vagy a program során megvalósítandó akciók előrehaladásának megfelelően, valamint az elért eredmények végső értékelése és a várt eredményekkel történő összehasonlítása. Az ellenőrzés lehetősége magában foglalja a beruházás pénzügyi, fizikai és eljárási nyomon követésének módszeres alkalmazását, ami a várható és tervezett fázis, ill. a megvalósítás fázisa, és a már elért eredmények közötti folyamatos kapcsolat biztosításának lényeges eszközét jelenti;

a célok és a különböző akciók megvalósítási időpontjainak meghatározása, amely nélkülözhetetlen azoknak az időhatároknak az azonosításához, amelyeken belül az egész akciónak be kell fejeződnie. Az akciók időpontjának megtervezése ugyanolyan fontos, mint a pénzügyi tervezés, mivel az akciók irányítási és megvalósítási fázisában a támogatás meghatározó elemét jelenti.

A célok teljes megvalósítása során a fenti szempontok lényegesek, és azokat a stratégia és az operatív akciók kezdeti tervezési fázisától kezdve figyelembe kell venni.

3.5 A területi elemzés mint a tervezés alapja

A helyi szintű fejlesztési stratégia meghatározását a terület jellemzői és szükségletei pontos elemzésének kell megelőznie, valamint azon kell alapulnia; ennek az elemzésnek figyelembe kell vennie az erős és gyenge belső pontok értékelését, valamint a külső forgatókönyv hasznosításából származó lehetőségeket és veszélyeket (ún. „SWOT elemzés”).

Az elemzés célja a terület sajátos jellegének hangsúlyozása a vizsgált változók szempontjából (mint pl. a termelési rendszer, környezeti és kulturális erőforrások, infrastruktúra, a területi rendszer mint egész stb.), meghatározva ugyanakkor azokat a kritikai változókat, amelyekbe először is be kell avatkozni, mivel meghatározó szereppel rendelkeznek a sajátos területi összefüggésű társadalmi-gazdasági fejlődésben. Az olyan szereplők részéről, akik később az akció végső kedvezményezettjei lesznek, a kereslet elemzése nem halasztható a stratégiák és az általános célok meghatározásáig, mint ahogy az gyakran megtörténik, és a korábban végzett olyan elemzések eredménye sem mutatható fel, amelyeknek nincs területi referencia-kapcsolata, és amelyeket a vizsgált időszakban nagyon különböző időpontokban végeznek. Még a különböző módszerek és eszközök (statisztikai felmérések, beszélgetések különleges szemtanúkkal, polgári fórumok, érvényes okmányok összegyűjtése, gazdasági társaságok bevonása stb.) igénybe vételével is az oktatási tevékenységek, az ipari fejlődés, az innováció támogatása stb. területén az akciók tervezésének a jelenlegi igények gondos felméréssel kell kezdődnie, amely azt a fázist előzi meg, amelyben a megvalósítandó akciók elsőbbséget kapnak, és a követendő stratégia/küldetés meghatározása történik. A prioritások meghatározása annál is inkább fontos, mivel a stratégia kiválasztását sajátos területi alapon, a működési területen teszi lehetővé. A prioritások meghatározása különböző változók alapján történik, amelyek közül a leggyakoribbak a következők: a) az igények hatása a terület általános fejlődésére;

b) a lehető legjobb eredményre következetesen törekvő igényekkel elérhető pénzügyi erőforrások;

c) az akciók szervezeti és irányítási szinten történő kezelésének jelentősége;

d) az olyan külső erőforrások/szereplők bevonásával kapcsolatos kölcsönös összefüggések, amelyek az intézkedések általános megvalósításának komplexebbé tételéhez, vagy – ellenkezőleg – azok folyamatosabbá tételéhez képesek hozzá tudnak járulni;

e) az akciók végrehajtásának és a célok elérésének várható időpontjai.

Szükség van egy olyan előzetes akcióra, amely a jelenlegi igényeket elemzi, és kiválasztja a beavatkozást igénylő területeket; erre az előzetes akcióra azért is van szükség, hogy a megvalósítandó fejlődésről és az elérendő célokról képet lehessen kapni. Ugyanakkor úgy tűnik, hogy ez a fő feltétele az akciók általános sikerének, valamint azon eszközök és kezdeményezések megszervezésének, amelyek a kívánt eredmények elérésére irányulnak.

Az elért eredmények gyakran egyáltalán nem kielégítőek, amennyiben a konkrét eredményeket nézzük, nem is annyira a tervezett akciók működési szinten történő megvalósítási szakaszában elkövetett esetleges hibák miatt, hanem inkább amiatt, hogy nincs összhang a tervezett beavatkozás típusai és azon jelenségek jellemzői között, amelyekre az akció a fejlődés elősegítésének céljával irányul.

Amennyiben a szükségleteknek és a vonatkozások területi összefüggésének fő jellemzőire vonatkozó elemzés hiányos, vagy teljesen hiányzik, rendkívüli módon nehézé válik a stratégia és az azzal kapcsolatos működési programok meghatározása, és ez veszélyezteti a végrehajtandó akciók általános hatékonyságát.

Az akciók hatékony megtervezéséhez először is arra a képességre van szükség, hogy a terület – és azon belül a társadalmi-gazdasági rendszerek – fejlődését folyamatosan nyomon lehessen követni a speciális és operatív célok, valamint az eszközök és a végrehajtandó akciók folyamatos fejlődésének elősegítése érdekében.

A legutóbbi tapasztalatok – még a helyi fejlesztési politika megtervezésére felkért közintézményekben szerzett tapasztalatok is – sajnos azt erősítik meg, hogy társadalmi, gazdasági és termelési, sőt munkaerőpiaci szempontból, valamint a képzési és oktatási szektor igényeivel kapcsolatban is hiányoznak a területről rendelkezésre álló ismeretek.

Így tehát szükséges hangsúlyozni a helyi ismeretek központi szerepét, mint a pontos tervezési szakasz előfeltételét, és a fejlődésre, valamint a jövedelem és a foglalkoztatottság növekedésére gyakorolt még kiterjedtebb hatás elérésének előfeltételét.

3.6 A helyi fejlesztés köz- és magánszereplői

A résztvevő szereplők jelentik a helyi fejlesztési terv sikerének egyik alapvető fontosságú elemét. Az egyes országokban szerzett tapasztalatok (mint pl. a Leader II. Községi Terv alapján a GAL-on keresztül szerzett tapasztalatok), és mindenekeelőtt a Franciaországgal, Németországgal és az Egyesült Királysággal kapcsolatosan szerzett európai tapasztalatok megerősítik azt, hogy az olyan kifogástalanul működő partneri kapcsolat, amely a helyi szinten működő köz- és magánszereplőket képviseli, jelentős mértékben megkönnyítette az akciók megvalósítását, és segítette a területen belül a pozitív hatások terjedését.

Nem véletlen, hogy a nemzeti szinten a Dél-Olaszországi Fejlesztési Tervvel (PSM) és helyi szinten a különböző regionális tervezési okmányokkal (regionális POR) kezdeményezett új tervezési szakasz egyik alapvető követelményét – a „módszerről” szóló bekezdésben említett többi szemponttal együtt – a partneri kapcsolat és az összehangolt cselekvés jelenti, amely a tervezési szakaszban kezdődik, akkor, amikor a követendő stratégiát/célt meghatározzák.

A partneri kapcsolat hálózatának helyi szinten történő létrehozása és az abban való folyamatos közreműködés bizonyára sok időt vesz igénybe, és mobilizációra, tudatosságra és tájékoztató kampányokra van hozzá szükség. Ez annál inkább fontos, minél nagyobbak azok a nehézségek, amelyek hagyományosan az ország déli részén merülnek fel amiatt, hogy nincs hajlandóság a partneri kapcsolat eszközeinek (többoldalú összehangolt fellépés) felhasználására a kétoldalú összehangolt fellépés helyett, amelynek alkalmazása közvetlenül az erőforrásokat szolgáltató köztestületeknél történik.

A legjellemzőbb testületek (szakszervezetek, vállalkozók, helyi intézmények, gazdasági társaságok, intézményi képviselők, kulturális és környezetvédelmi társaságok stb.) helyi hálózatának létrehozása azonban több olyan előnnyel jár, ami kétségkívül többet nyom a latban, mint a jelenlegi nehézségek:

- a stratégia és a megosztott célok/akciók megtervezése egész egyszerűen a tervezés szempontjából, ill. a kötelezettségvállalások és felelősségvállalások szempontjából;
- törekvés a döntéshozó folyamat során a legmagasabb fokú átláthatóság elérésére;
- az egységes fellépésekkel érintett lakosság lehető legnagyobb mértékű részvételének elősegítése;
- az eredmények és a módszerek, valamint a választott céloknak megfelelő erősítő hatások hangsúlyozása;
- siker elérése azoknak a kulturális változásoknak a megvalósítása során, amelyek az eredmények elérésében gyakran döntőnek bizonyulnak, és amelyek

- könnyebben végrehajthatók a helyi közösségek nagyobb részvételével és mozgósításával;
- az egységes fellépések céljára rendelkezésre álló összegeknél nagyobb pénzügyi erőforrások mozgósítása, különös tekintettel a köz- és magánszektorok együttműködésére, és a beruházás finanszírozásával kapcsolatos egységes fellépések megvalósítására;
 - a tervezési kapacitás növelése és javítása; azé a kapacitásé, amely mind a fejlesztési terv előkészítésével, mind további javaslatok meghatározásával kapcsolatos a további lehetőségeken keresztül történő támogatás érdekében.

Hangsúlyozni kell továbbá a fent említett előnyökkel összefüggésben az összehangolt fellépés és a partneri kapcsolatok működésének fő előnyét, valamint a területi rendszer, mint egész, versenyképessége növelésének képességét, amely a testületek és a csoportok erőinek egyesítésére ösztönöz, és így hangsúlyozni kell a területi rendszer hálózatokba történő újraszervezését is, amely képes az elosztás, a logisztika, a kutatás és innováció, a pénzügyek stb. területén más hálózatokhoz kapcsolódni.

Amennyiben a területi rendszerek közötti verseny a globális versenyképesség új modelljeinek kulcstényezőjévé válik, a terület nemzeti és nemzetközi versenyképessége támogatásának az egyik legfontosabb előfeltétele a helyi szereplők részvételének minősége lesz.

Úgy tűnik, hogy a helyi fejlesztés elősegítése mindenekelőtt valójában a szereplők közötti kapcsolat, valamint a befektetést, üzletet és foglalkoztatottságot teremtő és vonzó együttműködő hálózatok problémáját jelenti.

Az összehangolt fellépés és a partneri kapcsolat alternatívája jelenleg sok régióban meghatározó lehetőséget jelent azoknak a folyamatoknak a meggyorsítására, amelyek a helyi szereplőket a jelenlegi intézményi és gazdasági fejlődéssel kapcsolatos új kihívásokra és kötelezettségvállalásokra alkalmassá teszik, bár ezzel összefüggésben még hiányozhatnak a hagyományok.

Olaszország déli területei számára a fő kihívást az a változás jelenti, amely a pusztán érdekképviselő időszakától egy új és nehezebb időszakig terjed, amikor az alternatíva kiválasztásával kapcsolatos javaslattétel és felelősségvállalás megtörténik, ez gyakran a fellépések saját irányítását jelenti. Ez egyúttal a jelenlegi irányzat megfordításának és a fejlődési, valamint a foglalkoztatottsági szint emelésének egyik legjelentősebb feltétele. A tervezett új forgatókönyvben a CNA új tisztséget tölt be, amely nem korlátozódik az egyszerű érdekképviselőre vagy szolgáltatásnyújtásra, hanem – mint testület – meghatározza és fejleszti a beavatkozási politikát.

Létrejöttek a kis- és középvállalkozásokra és a rájuk vonatkozó Regionális Működési Tervek (POR) az előkészítő fázis befejeződése után, amikor a módszereket meghatározták és a különböző tervezési időszakokban megvalósították egy olyan intézményi és társadalmi-gazdasági partneri kapcsolat megteremtésén keresztül, amely a helyi viszonyokat jellemzi, és ugyanakkor „működik” is, mivel képes javaslatot tenni az elősegítendő stratégiára, célokra és fellépésekre vonatkozó feltevésekre (tehát nem csak információt szolgáltat, mint régebben).

A 2000-2006. közötti időszakra vonatkozó közösségi alapok felhasználásával kapcsolatos Új Tervek célja arra irányul, hogy Mezzogiorno (azaz Olaszország déli része) összes régiójában a társadalmi partnerek lehető legszélesebb körben és módon történő bevonását támogassa innovatív és állandó munkamódszerek segítségével a tervdokumentumok minden fázisának elkészítésén kívül a programok betervezésétől egészen a kiválasztás ismérveinek és a beruházás bemutatásának előkészítéséig, a

finanszírozástól az akciók ellenőrzéséig és értékeléséig. A CNA mind nemzeti, mint helyi szinten tevékeny szerepet játszott a program okmányainak megszővegezésében.

A központi és a regionális közigazgatási szervek, valamint a helyi önkormányzatok közötti megállapodások lényegessé válnak az összehangolt fellépésekkel kapcsolatos döntéshozatal decentralizációja szempontjából, és így megalapozzák azokat a körülményeket, amelyek a terület igényeivel és szükségleteivel való hatékonyabb és közvetlenebb kapcsolathoz szükségesek.

A Közösségi Rendelet hatálybaléptetésével és a stratégiai döntéshozatalban történő operatív és felelős részvételen keresztül a gazdasági és társadalmi partneri kapcsolat lehetővé teszi a célok kiválasztását a társadalom és a termelési rendszer által kifejezett igények és lehetőségek jobb ismeretének és képviselőitének alapján, és jobban biztosítja és ellenőrzi, hogy a fejlesztési tervben szereplő összes akció hatékonyan járuljon hozzá az általános célhoz. Ebben az értelemben a CNA és a többi szervezet szerepe döntő fontosságú.

3.7 A partneri kapcsolat szerepe az állami kiadásokkal kapcsolatos döntéshozói folyamatban

Annak a megfigyelésnek az alapján, hogy az összehangolt fellépés és a partneri kapcsolat nem egyszerűen „kinyilvánítással” jön létre különösen azokon a területeken, amelyek hagyományosan nem szoktak hozzá az ilyen eljáráshoz, de erőteljes változásra, mindenekelőtt olyan kulturális változásra van szükségük, amely pl. a társaságok és csoportok érdekeinek és igényeinek hagyományos képviselői módját megváltoztatja, a helyi önkormányzatok rájönnek, hogy fő gyorsító erőként különlegesen fontos szerepük van a többi területi testülettel kialakult állandó kapcsolaton alapuló fejlődésben, ezek a testületek azonban még nincsenek tudatában a partneri kapcsolatnak a helyi fejlődés előmozdításában játszott szerepével.

Az a párbeszéd folyamat, amely a különböző dél-olasz régiókban a POR előkészítésének idején kezdődött, rávilágított arra az igényre, hogy a helyi intézményeknek koordinátorként vagy támogatóként kell fellépniük akkor, amikor az összehangolt fellépések és a partneri kapcsolat mechanizmusa kezd megvalósulni, azoknak a szervezeti modelleknek és a működési felelősségi modelleknek a meghatározásától kiindulva, amelyek lehetővé teszik a kívánt eredmények elérését.

Különösen abban a kezdeti időszakban, amikor az összehangolt fellépések mechanizmusa megfogalmazódik és megszilárdul, a testületek működése nem korlátozódhat a partneri kapcsolatok egyes tagjainak működésére, hanem tisztán és határozottan teljes felelősséget kell vállalniuk azért, hogy az összehangolt fellépések munkacsoportjait legalább addig működésbe hozzák, amíg a szervezeti és eljárási módszerek, mindenekelőtt pedig a gyakorlati elterjedés és a résztvevők magatartása nem konszolidálódik, és minden résztvevő részéről létre kell hoznia az összehangolt fellépések független és valódi résztvevői modelljét.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy nem létezik az egységes partneri kapcsolat modellje. A különböző helyzetek különböző modelleknek felelnek meg. Az új partneri kapcsolatok megteremtéséhez vagy a már meglévők kibontakozásához azonban hozzájárulhatnak azok a jellemző tulajdonságok, amelyek nagyon sok helyzetben ugyanazok.

A partneri kapcsolatok egyik jellemzője az integrált fellépés, tehát az, amely több szereplő kölcsönös egymásrataltságán alapul. Jelentős szerepet játszik a különböző szereplők arra való ösztönzésében, hogy a foglalkoztatottság fejlesztésének folyamata iránt elkötelezzék magukat. Ebben a sajátos esetben azok a többszektörű partneri

kapcsolatok tekintendők mintának az integrált területi fejlődés keretén belül, amelyekhez az állami és magánszektorok, valamint társaságok együttműködésére van szükség. A partneri kapcsolatok vagy az egyezségek előkészítése során azonban figyelembe kell venni azokat a konkrét lehetőségeket, amelyek mellett a lehetséges partnerek kiállnak, különösen arra vonatkozóan, hogy szeretnének és képesek az erőforrásokba befektetni, testületi döntéseket hozni, vagy partneri megállapodásokat kötni.

A siker elengedhetetlen feltétele azonban a partnerekkel való szoros kapcsolat kialakítása és fenntartása.

Mindent egybevetve a siker attól is függ, hogy a partnerek számára mutatkozik-e kölcsönös előny és többletérték. A partneri kapcsolat célja valójában az olyan vállalkozások véghezvitele, amelyeket a partnerek külön-külön semmilyen más módon nem tudnának sikerre vinni. Ezért tehát – különösen az idő és az erőforrások szempontjából – fel kell becsülni az egyes partnerek várható hozzájárulását. Először is értékelni kell a partneri kapcsolattal elérendő mérhető eredményeket, valamint azt a hatást, amely a területen kifejtett tevékenységének a következménye: a partnerek vállalják, hogy a közös célt egy meghatározott időn belül elérik.

Sokféle partneri kapcsolat létezik. Egyrészt vannak olyanok, amelyek fórumként, tárgyalási platformként működnek, az emberek és a szervezetek közötti eszmecsere helyszínékként, amely megkönnyíti az összhangot és az együttműködést. Az eszmecserék gyakran informálisak vagy nyitottak, vagy meghatározott szabályok szerint folynak le, és megpróbálnak közös célokat meghatározni, valamint stratégiai kereteket kialakítani.

Másrészt vannak olyan partneri kapcsolatok, amelyeknek megfelelő végrehajtó funkciója van, rendelkeznek személyzettel, pénzügyi erőforrásokkal és tényleges döntéshozó testülettel. Az ilyen fajta szervezet lehetővé teszi az akciók közvetlen végrehajtását, egy program vagy beruházás irányítását. A partneri kapcsolatok gyakran független jogi státust kapnak, van saját alapszabályuk és jól meghatározott szabályzatuk.

E két véglet között létezik más lehetőség is. Létezhetnek összetettebb szervezetek, beleértve a partneri kapcsolatot a partneri kapcsolaton belül. Ez a felépítés az átfedések és ismétlődések elkerülése, valamint a stratégiai kereten belül a fellépések komplementaritásának biztosítása végett vált szükségessé.

A partneri kapcsolatnak ideális esetben meg kell próbálnia kiaknázni a partnerek lehető legjobb gyakorlati tudását, erőforrásait és tapasztalatait. A partneri kapcsolatoknak és az egyezségeknél szilárd, de rugalmas szerkezettel kell rendelkezniük. Ez utóbbira azért van szükség, hogy a helyi igények alakulására reagáljanak. Emiatt a partneri kapcsolat egész időtartama alatt különös figyelmet kell szentelni annak, hogy a döntéshozó módszerek működjenek és megerősödjenek.

Létezik olyan tevékenységi ciklus, amely minden partneri kapcsolatban megszokott. A ciklus különböző feladatokat ölel fel, mint pl. a helyi igények azonosítása, a beruházás meghatározása és fejlesztése, az akcióterv és a különleges beruházások megvalósítása, nyomon követés és értékelés.

Az akcióterv és az egyes beruházások megvalósítása a tevékenységek bonyolult rendszeréhez vezet: pénzügyi irányítás, műszaki szakvélemény és vezetési szakértelem igénybevétele a beruházások, valamint a kiegészítő akciók hálózatépítésének és együttműködésének irányítására. Ezek közül a tevékenységek közül néhányat a partnerek saját maguk végeznek, vagy pedig olyanok, akik az oktatásra, üzleti tanácsadásra stb. szakosodtak. A többi tevékenység egy csoportba tömörül, ezeket többféle szolgáltatásra specializálódott ügynökségek végzik el, beleértve magát a partneri kapcsolatot, amennyiben rendelkezik a munka elvégzéséhez szükséges erőforrásokkal és szakértelemmel. Mindenesetre a partneri kapcsolat kulcsszerepet játszik az akciótervben, különösen annak pénzügyi irányításában.

A partneri kapcsolatnak általában jelentős szerepe van az akcióterv nyomon követésében és globális értékelésében. Általános és integrált szempontok elfogadására van szüksége, a partneri kapcsolat hatékonyságát inkább az érintett terület egészére gyakorolt hosszú távú hatásnak megfelelően értékelik, mint az azonnali eredmények szerint.

Ennek következtében a partneri kapcsolat elgondolásához és megteremtéséhez szervezési készségre és különleges szakértelemre van szükség a különböző szereplők részéről. Még akkor is, ha ezek a kezdeményezések széleskörű szaktudást és tapasztalatot koncentrálnak, gyakran szükségessé válik a kollektív képességek megerősítése, pl. képzés biztosítása az irányítás, a közvetítés vagy a problémamegoldás terén.

Gyakran hasznosnak bizonyul, ha a partneri kapcsolat nyitott a külső kapcsolatokra: lehetővé teszi a kapcsolatok fejlesztését és a tapasztalatcserét hasonló testületekkel. Amikor olyan szervezetekkel lép kapcsolatba, akik az akciókban közvetetten érintettek (felette vagy alatta álló szervezetek), hitelessége gyakran megerősödik, mindenekelőtt akkor, amikor a politikára gyakorolt hatásról vagy nagyon fontos programok megvalósításáról van szó.

A partneri kapcsolatok előnyeinek mindegyik fél számára kézzelfoghatónak kell lennie, beleértve azokat is, akik formailag nem érintettek. Ezek az előnyök nettó értéknövekedés formájában nyilvánulnak meg, azonban a területre érzékelhető hatást is kell gyakorolniuk. A partneri kapcsolat feladatai közé tartozik saját eredményeinek a nyomon követése és értékelése is a meghatározott törekvéseknek és kitűzött céloknak megfelelően. A partneri kapcsolat felelős azért is, hogy ezeket a törekvéseket és célokat az alakuló belső és külső helyzet szerint módosítsa. Minden partneri munkakapcsolat számára a hosszú távú siker nyitja a rugalmasság.

Összefoglalva: a fentiek azt mutatják, hogy a partneri kapcsolat időtartama a különböző tényezők kombinációjától függ. Ezek közül kétségkívül a legfontosabb a várható eredmények elérésének, a környezeti változásokhoz való alkalmazkodásnak és a jövedelemforrások bővítésének a képessége, az erőforrásokhoz való hozzájutás, és mindenekelőtt az összes érintett fél részéről a támogatás fenntartása.

3.8 A területi erőforrások növelése

Sok helyi fejlesztési erőforrás létezik, ezek mindegyike döntő fontosságú a végső cél elérésénél: hagyományos vagyontárgyak (eszmei vagyon) az emberi, környezeti, természeti és kulturális erőforrások szempontjából; (helyi és másfajta) anyagi vagyon, amely a beruházások finanszírozásához és a termelési befektetésekhez szükséges tőkéhez kapcsolódik, magasan képzett emberi erőforrások, vállalkozások.

Így tehát az anyagi és eszmei vagyon egy adott terület általános adottságának részét képezi, amely a versenyképesség és a fejlődés szintjének emeléséhez rendelkezésre áll.

Hagyományos értelemben véve az ország déli területei nem szenteltek elég figyelmet az eszmei vagyon növelésére, arra, hogy még szélesebb körű és jobb minőségű anyagi vagyonhoz jussanak.

Az eszmei vagyon legnagyobb részét sokáig inkább gyenge pontként kezelték, nem pedig a terület teljesebb és hosszán tartó fejlődésének kiemelkedő lehetőségeként.

Az eszmei vagyon környezeti és kulturális szinten történő növelése tartalmazza azt, hogy az adott erőforrásokat nem kizárólag az infrastrukturális beavatkozás szempontjából kell számításba venni. Ehelyett úgy kellene ezeket figyelembe venni, mint óriási, új fejlesztési lehetőségeket, amelyek a termelési és szolgáltatási tevékenységekre, a terület

újraminősítésére és helyreállítására, az ismeretek elterjesztésére, szakképzettségre és szakértelemre, valamint új és képzetesebb munkahelyek megteremtésére vonatkoznak.

Az anyagi javak közül különösen a tőkének kell figyelmet szentelni, főleg az olyan tőkének, amely képes az állami és magánerőforrások áramlásának növelésére.

Az állami deficit következtében fellépő kritikus helyzet és a különleges beavatkozás végeredménye szempontjából a pénzügyi erőforrások felderítése és helyi fejlesztés céljára történő megszerzése megnövelte az innovatív pénzügyi megoldások iránti igényt, amelynek figyelembe kell venni a területi és közösségi szinten meglévő lehetőségeket és eszközöket is (a tárgyalásos programok lehetőségeitől és eszközeitől kezdve – amelyeket a közösségi strukturális alapokról szóló fejezetet követő fejezetben vizsgálunk meg – az ún. „Boc”-ig (az ECSC működési költségvetése) stb.

Ezt az igényt még nyilvánvalóbbá teszi az a tény, hogy a központi és a decentralizált testületek nem képesek a nagy infrastrukturális befektetések teljes finanszírozására. Ennek következtében nagyobb hangsúly helyeződik arra, hogy a magánkezdeményezéseket Olaszországban is közvetlenül bevonják a beruházások finanszírozásába. Ez lehetővé teszi a terület igényeinek összehangolását a nyújtott szolgáltatások minősége, valamint a magánbefektetésekből adódó előnyök szempontjából is.

Két lényeges elven alapulnak azok a lehetséges pénzügyi eszközök, amelyeket a helyi fejlesztési tervek támogatóinak fel kell deríteniük:

- a támogatók felelőssége az erőforrások felhasználása terén
- közvetlen kapcsolat teremtése a pénzügyi eszközt szolgáltatató hatóság és a felhasználók között.

Valójában úgy tűnik, mintha a jelenlegi forgatókönyvben a bevételek részbeni decentralizációja miatt folyamatosan csökkenne az állam részvétele a közkiadásokban, ami a helyi hatóságok önálló finanszírozásának növekedését idézi elő.

Az a tény, hogy a helyi közigazgatási szervek nem tartanak vissza közvetlenül befektethető tőkét, nem érinti a helyi fejlesztési programok lehetőségeit, mivel a köztestület szerepe nem függ kizárólagosan a pénzügyi erőforrások elérhetővé tételétől. Ellenkezőleg, egyre nagyobb szerepet kínál a tapasztalatok átadása és az erőforrások (nem csak a pénzügyi erőforrások) mobilizálása terén, amelyben az érintett szereplők olyan támogatóknak minősülnek, akik az összehangolt fellépésben és a terület fejlesztésében a tervezett fejlesztési programok megvalósítása érdekében részt vesznek.

A nemzeti állami vagy közösségi hozzájárulásokon keresztül elérhető erőforrásokat a helyi köztestületeknek nyomon kell követniük, mégpedig annak teljes tudatában, hogy ők csak eszköznek minősülnek a magánemberektől származó külső erőforrások vonzása során: a pénzügyi stratégia ezért döntő fontosságúvá válik, amikor is elsőbbséget ad nem is annyira a módszerek és eszközök alkalmazásának, hanem inkább a költséghatékony kapcsolat hangsúlyozásának. Ez vonatkozik minden olyan esetre, ahol bizonyos szolgáltatások/befektetések biztosítása magánszemélyek részére – a nyereségből való részesedésért cserébe – olyan produktív és infrastrukturális befektetésekhez vezethet, amelyeket másképp nem lehetne megvalósítani.

Ennélfogva szükség van arra, hogy a helyi hatóságok kialakítsanak egy olyan új pénzügyi kultúrát, amelynek célja az összehangolt fellépés és partneri kapcsolat jelentőségének növelése, valamint az, hogy az említett akciók beindításához állami és magánerőforrásokat szerezzenek.

A tőkének és a pénzügyi erőforrásoknak egy adott területre történő vonzása nagyon fontos a helyi fejlődés előmozdítása érdekében, de ugyanakkor úgy tűnik, hogy ez

egyben a fejlődés versenyképes színvonalának eredményét is jelenti, összehasonlítva a többi nemzeti és nemzetközi térséggel.

A termelékenységet előmozdító és a külgazdaságok lehetőségeit növelő (speciális értelemben vett) politika fejlesztése meghatározó jelentőségű a külföldi tőke és befektetések vonzási képességének növelésében, gyakran nagyobb a jelentősége, mint a kezdeményezéseknek és a 'területi marketingprogramoknak'.

Ugyanakkor fontos az olyan módszerek felhasználása, amelyek a helyi fejlesztési befektetéseket elemzik, és amelyek képesek arra, hogy hozzájáruljanak a befektetési politika tényleges megtérülésének meghatározásához.

A sajátos különbségektől eltekintve a befektetések elemzési módszerei rendszerint a következő szakaszokból állnak:

- a terület elemzése és a fejlesztési terv (valamint a kapcsolódó infrastrukturális beavatkozás) meghatározása
- a tervezett befektetések területi szintű gazdasági hatásának elemzése
- a finanszírozandó költségeknek a tervezési hatóság költségvetésére gyakorolt hatásainak elemzése
- a közösségi és egyéni lehetőségekből adódó legkedvezőbb pénzügyi eszközök kiválasztása.

A PSM világosan kifejti, hogy „a helyi fejlesztési politika új céljainak ezért azt a stratégiai célt kell követniük, hogy a térségbe vonzzák az anyagi vagyont és azt megtartsák (növelve érvényességüket) azáltal, hogy az eszmei vagyont folyamatosan gyarapítják a megerősödött önkormányzati felelősség keretében a kiterjedt decentralizáció és szubszidiaritás útján”.

A helyi fejlődés így tehát az anyagi és eszmei vagyon kombinációjától és optimális mértékétől, valamint a területen hagyományosan jelenlévő erőforrások olyan külső tényezőkkel történő összevonásától függ, amelyek folyamatosan keresik – nem csupán pénzügyi szempontból – a még jobb elhelyezési lehetőségeket.

A fejlődés pozitív folyamata 'az eszmei vagyon bőséges támogatásán, az anyagi vagyon nagyobb mértékű vonzásán, a jövedelmek és a foglalkoztatottsági szintek további növelésén, a meglévő eszmei vagyon újraértékelésén keresztül' szemben áll a gazdasági elmaradottság ördögi körével, amikor az eszmei vagyonhoz való negatív hozzáállás ahhoz vezet, hogy továbbra is akadályozza az anyagi vagyon áramlását, ami pedig a jellemző területi erőforrások további romlásának egyik tényezője.

Ennélfogva arra van szükség, hogy a helyi fejlesztési terveket a területi erőforrások teljesebb meghatározása és értékelése felé irányítsa azzal a céllal, hogy növekedjen az anyagi vagyon esetleges vonzása, és nagyobb hatást gyakoroljon a termelési bázisra és a helyi foglalkoztatottságra.

3.9 A tárgyalásos tervezés eszközei

A Kincstári, Költségvetési és Gazdasági Tervezési Minisztérium által ellenőrzött, kevésbé fejlett területek fejlesztésének első stratégiai pontja a vállalkozások, a helyi hatóságok, az ipari és munkaközvetítő társaságok, bankok, alapítványok együttműködésén keresztül a helyi rendszerek támogatását érinti két cél elérése érdekében:

1. Integrált termelési, infrastrukturális és szolgáltatási befektetések elnyerése

2. A fejlődés elősegítésére: megállapodások megtárgyalása / foglalkoztatottság, hitel, ellátások / garanciák.

E stratégiai terv jelentősége és lehetősége három tényezőn alapul:

1. Gazdasági: a térség bizonyos területein már jelenlévő ipari know-how és szolgáltatások megszilárdításához, valamint a kívülről jövő közvetlen befektetések sikeréhez nemcsak a (szolgáltató-hálózatokban, a biztonsági intézkedésekben stb.) meglévő külső negatív tényezők legyőzéséhez nélkülözhetetlen közpénzekre van szükség, hanem az érintett területek gazdasági, politikai és társadalmi erőivel történő magas fokú együttműködésre is;
2. Intézményi: a helyi uralkodó osztályok megújulása során erős ösztönzést jelenthet egy új választási rendszer és a polgármesterek közvetlen megválasztása;
3. Társadalmi: a tevékeny helyi társaságok szellemének erősödése figyelhető meg a térségben a kulturális, környezeti és polgári érdekek védelmébenél.

A helyi módszerekre vonatkozó stratégiai terv megvalósítása jelenleg három eszközzel rendelkezhet a tárgyalásos tervezéshez:

- a közvetlen befektetések elősegítését célzó programszerződés, amely képes egy adott időszakban a fejlődés ösztönzésére;
- az integrált befektetések elősegítését célzó területi egyezség és keretszerződés, valamint a nagyszámú helyi szereplő közötti megállapodás a helyi termelési rendszerek megszilárdítására és beindítására.

Tárgyalásos tervezés

A tárgyalásos tervezés az összehangolt fellépés és megállapodott szabályozás egyik formája a különböző intézményi szintű közszereplők, és egy vagy több jogosult közszereplő, valamint az érintett felek között a jól megalapozott intézkedések bevezetése céljából. Ezek közé az intézkedések közé kell tartozniuk a különböző beavatkozásoknak, elsőbbséget biztosítva a különleges fejlesztési céloknak.

Ez változatos és különleges eszközökkel valósul meg, amelyek az érintett felektől, az elérendő céloktól, az ellenőrzés és szabályozás intézményi szintjeitől függően különböznek egymástól.

Programszerződés

A programszerződés – a tárgyalásos tervezés fenntartásával – magában foglalja az illetékes állami közigazgatás, a nagyvállalatok, a kis- és középvállalkozások konzorciumai és az ipari körzetek küldöttségei között az akciók megvalósítására létrejött szerződést.

A programszerződés rendkívül hathatós eszköz, amelynek segítségével a központi közigazgatási szervek támogatni tudják a nagyvállalatok elmaradott területekre irányuló közvetlen befektetéseit – garancia nélküli tőkeelosztással –, a kis- és középvállalkozások konzorciumain keresztül pedig az ipari területekre irányuló közvetlen befektetéseket.

Területi egyezség

A területi egyezségekre használt számos meghatározás közül az alábbiakat emeljük ki:

Olyan megállapodás, amelynek célja a köz- és magánszereplők között a végrehajtás koordinálása, a különféle akciók kiválasztása, és amely az ország elmaradott térségeiben a helyi fejlődésre irányul az EU Bizottsága által jóváhagyott (C(94), 94.7.29., 1835) közösségi támogatási beruházásban körvonalazott célokkal és politikával összhangban;

A sajátos érdekek társadalmi hasznú politikán belüli egyesítésének és a területfejlesztésnek az eszköze, amely képes a jellegzetes szakmák segítésére. Helyi szakértelmet kell vonzania azért, hogy az emberek többségét a tudományos és műszaki innovációra képezze ki;

A helyi testületek, társadalmi partnerek, vagy más köz- vagy magánszereplő által támogatott egyezség, amely a helyi fejlődés előmozdítására irányuló akcióterv megvalósítására vonatkozik.

Az összehangolt produktív vagy támogató beavatkozások létrehozásának eszköze, beleértve a közpénzekből finanszírozandó kapcsolódó infrastruktúrát is.

Területi szerződés

A területi szerződés tartalmazza azokat a működési eszközöket, amelyekről a közigazgatási szervek (a helyi közigazgatási szervek is), a szakszervezetek és a munkavállalók képviselői, valamint a többi érintett szereplő megállapodott az olyan akciók megvalósítása érdekében, amelyek célja a fejlődés meggyorsítása és új munkahelyek teremtése az elmaradott régiók meghatározott területein. Ezekre a területekre a miniszterelnök hívta fel a figyelmet a költségvetési miniszter és a gazdasági tervezési miniszter javaslata alapján, miután meghallgatta az illetékes parlamenti bizottságok és azon személyek véleményét, akik a régióban található, a 2052/88 sz. EGK rendelet szerint az I. célcsoportba tartozó ipari fejlesztési területekért és iparosítási központokért, valamint azokért az iparkörzetekért felelősek, amelyek képesek a befektetések gyorsabb megvalósítására a megfelelő lehetőségekkel és magán erőforrásokkal, vagy a szabályozott beavatkozásból származó erőforrásokkal rendelkező területeken.

Mindkét eszköz célja az, hogy megvalósuljon a helyi szereplők összehangolt fellépése: az egyezség a hangsúlyt az integrált ipari és infrastrukturális befektetésekre helyezi; a területi szerződés pedig a munkáltatói megállapodások és hitelszerződések, valamint a súlyos munkanélküliséggel küzdő területeken a társadalombiztosítási garancia speciális feltételeiről való megegyezésre összpontosít.

Intézményi program-megállapodás

Ez egy olyan megállapodás, amely a központi vagy regionális igazgatási szervek, vagy az autonóm tartományok között jött létre, akiknek a résztvevők ígéretet tettek az együttműködésre a rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások, az érintett szereplők és a szükséges adminisztratív eljárások tervezett vizsgálata alapján kölcsönös érdeklődésre számot tartó vagy szervesen kapcsolódó akciók hosszú távú terveinek a megvalósítására.

Ez a megállapodás különböző területi szinten meghatározza az olyan intézményi szereplők közötti megállapodást, akik jogosultak az adott szektorban az együttműködési kötelezettség meghatározásába beavatkozni több akció közös finanszírozásán keresztül, ez a megállapodás a hosszú távú tervekben szerepel, ill. azokhoz szervesen kapcsolódik, bár kivitelezhetősége általában nem megállapított.

Általános program-megállapodás

Ez a megállapodás a helyi testületek, valamint más köz- és magánszereplő között jön létre a központi, regionális vagy autonóm tartományi közigazgatás támogatásával egy olyan intézményi program-megállapodás alkalmazására vonatkozóan, amely a kölcsönös érdeklődésre számot tartó vagy szervesen kapcsolódó akciók végrehajtási tervét határozza meg.

A tárgyalásos tervezés bevezetésének előfeltételei

Az olyan fejlesztési program-kezdemenyvezések megvalósításának nélkülözhetetlen előfeltételei, amelyek a tárgyalásos tervezés eszközein alapulnak, az alábbiakban foglalhatók össze:

alap gondolat: társadalmi-gazdasági elemzés és a területi fejlesztés prioritási pontjainak kiválasztása;

vállalkozói ismeretek: a fejlesztés fő ágazataiba befektetni képes vállalatok rendszere;

a beruházások integrált csoportjai: egymást koordináló befektetési beruházások, amelyek összhangban állnak a fejlesztési célokkal;

gyors megvalósítás és korlátozott kiterjedés: a korlátozott gazdasági kiterjedésű munkák és a stabil befektetési beruházások gyors befejezése;

helyi összehangolt fellépés: tárgyalóközpont létrehozása, ahol a helyi fejlesztés fontosabb szereplői (helyi közigazgatási szervek, szakszervezeti képviselők, vállalkozói társulások, hitelintézetek) megállapodnak a prioritási stratégiákról, és meghatározzák azokat.

Főbb problémák

Az alábbiak említhetők meg azok közül a főbb problémák közül, amelyek gyakran lassítják (vagy akár akadályozzák) a helyi fejlesztési tervre vonatkozó összehangolt fellépés folyamatát:

a helyi testületek és társadalmi erők közötti verseny

a társadalmi erők fontosabb vagy kevésbé fontos szereplői közötti verseny

az egyezség koordinálása során a felek sajátos érdekei közötti közvetítés

politikai különbségek/lokálpatriotizmus

különböző szakmák és területi célok

különböző termelési struktúra

a társadalmi partnerek különböző gazdasági érdekei

a társadalmi partnerek közötti összehangolt fellépés elérése során tapasztalt nehézségek.

Az érintett főszereplők

Mindegyik tárgyalásos tervezési eszköz esetében (programszerződés, területi egyezségek és területi szerződések) szükség van egy adott terület fejlesztési céljaival kapcsolatos összehangolt fellépés résztvevőire, akik fenntartják a produktív képességeket és a specifikus minőséget.

Nevezetesen: az ún. érintett társadalmi erők kategóriái a következők:

- A városi közigazgatási szervek és a helyi közigazgatási hatóságok
- Vállalkozói és szakmai társaságok

- Szakszervezetek
- Hitelintézetek és pénzügyi intézmények: egy terület stratégiai fejlesztési pontjairól megállapodó és azokat meghatározó partneri kapcsolat, amely a fejlődésben kulcsszerepet játszó résztvevőkön alapul.

4. FEJEZET TERVEZÉS OLASZORSZÁGBAN 2000. ÉS 2006. KÖZÖTT

2000. és 2006. között Olaszországban a közösségi erőforrások felhasználására vonatkozó új gazdasági tervezés az előző fejezetekben leírtakkal összhangban valósult meg. Ezeket a terveket Cataniában 1998 decemberében az Államkincstár Fejlesztéspolitikai és Kohéziós Főosztálya készítette. Már ekkor bevezették az általános tervet bemutató első irányelveket. Ebből a célból kialakult a nemzeti és regionális ágazati munkacsoportok rendszere az ideiglenes kapcsolatok meghatározása érdekében. A nemzeti és regionális összehangolt fellépés érdekében létrejött munkacsoportok tevékenységét a Nemzeti Bizottság ellenőrizte. Ez a fellépés lehetővé tette a legfontosabb problémákkal kapcsolatos folyamatos információcserét, és megkönnyítette a homogénebb megközelítést.

Az ágazati munkacsoportok rendszere lehetővé tette, hogy megvalósuljon a strukturális alapok programjában érdekelt különböző szintű kormányerők közötti teljesen összehangolt fellépés, és lehetővé tette információk, irányelvek és kérelmek beszerzését a környezetvédelmi érdekeket, az egyenlő lehetőségeket és a harmadik ágazatot védő társadalmi partnerektől és társaságoktól. Továbbá a pontos tervezés biztosítása érdekében állandó székhelyek alakultak a társadalmi partnerek részvételével.

Az egész beruházás alapját képező alapelvek az alábbiak: összehangolt fellépés, intézményi és társadalmi partneri kapcsolat, integráció, felelősség biztosítása a helyi közigazgatási szervek részére, és az eredményértékelés lehetőségének megteremtése.

A Terv legfontosabb innovációs szempontjai az alábbiak voltak

- A fellépések regionalizációjának magas szintje.
- Nagy jelentőséget kaptak a természeti és kulturális erőforrásokkal, a biztonsági, az anyagi és az immateriális hálózatokkal kapcsolatos beavatkozás pénzügyi szempontjai.
- Nagy figyelmet kapott a fejlődés fenntartásának környezetvédelmi képessége, a férfiak és nők egyenlő lehetőségei, a társadalmi felzárkóztatás és a terület megnyitása a nemzetközi kapcsolatok előtt.
- Rendkívüli jelentőséget kapott az (előzetes, közbeni és utó-) értékelés és az akciók nyomán követése. Ennek célja az volt, hogy a kitűzött célok és a ténylegesen elért eredmények és/vagy a fellépések által elért eredmények közötti összefüggést megfigyelje.

A dél-olaszországi tervezés irányítása oly módon történt, hogy az akciók hatással lehessenek a hibás változókra, amelyek a növekedési modellben törést okozhatnak.

A hibás változók kiszűrése a terület társadalmi-gazdasági elemzése alapján történt, amely rámutatott a helyi gazdaság belső fejlődésének főbb kiindulópontjaira. Ezek a változók a közvetítő célok szerepét töltik be, és az a kettős feladatuk, hogy a stratégiai választások irányítása megfelelő módon történjen. Ezek a hibás változók olyan statisztikai mutatóknak felelnek meg, amely a tervezett beavatkozást követően képes a változók mozgásának számszerű meghatározására.

Ily módon az összes beruházásnak vagy akciótervnek jeleznie kell azt a hibás változót, amely befolyásolja, és ugyancsak jeleznie kell a kívánt eredmény számszerű meghatározását. Ezen kívül a beruházások előzetes ellenőrzése megkönnyítené a területi kezdeményezések és a hibás célok közötti tényleges kapcsolat első értékelését. Az integrációt figyelembe véve nyilvánvalóan elsőbbséget kell adni azoknak a

beruházásoknak, amelyek a szorosan kapcsolódó, ágazatok közötti fellépések elérését tűzték ki célul, azokat, amelyek a terület közös fejlesztési célja elérésére irányulnak.

A Program 2000-ben bemutatott irányelvek alapján a Strukturális Alapok közösségi erőforrásainak felhasználására irányuló gazdasági tervezés fontos nemzeti és regionális tervdokumentumok definiálásához vezetett.

A Dél-Olaszországi Fejlesztési Terv (PSM), amely a Közösségi Támogatási Keretterv nemzeti szintű meghatározásához vezetett, olyan erős összehangolt nemzeti fellépés és koordináció eredménye, amelyet a központi, regionális és a helyi közigazgatási szervek valósítanak meg. Ezek a közigazgatási szervek – a gazdasági és társadalmi partnerek ötleteinek, javaslatainak és észrevételeinek segítségével – körvonalazták azoknak az erőforrásoknak a terveit és elosztási módját, amelyeket az elkövetkezendő hat évben az 1. célkitűzés szerinti régiók (Campania, Apulia, Basilicata, Calabria, Szicília, Szardínia és Molise) kapnak.

A PSM általános célja az, hogy a GDP (bruttó hazai termék) 2004-től az EU országok átlagánál sokkal nagyobb mértékben növekedjen annak köszönhetően, hogy növekedni fog az ország számos részében az általános foglalkoztatottság, és jelentős mértékű társadalmi-gazdasági fellendülés fog bekövetkezni. Ez az általános cél hat fontosabb akcióterven alapuló stratégia segítségével fog megvalósulni, ezek általános célja a következő:

I. terv Természeti erőforrások

Az általános cél a hatékony szolgáltatóhálózatok, a növekedés és a fenntartható fejlődés új lehetőségeinek megteremtése a környezetvédelmi válsághelyzet megszüntetésével; a természeti erőforrások felhasználásának és hozzáférhetőségének ésszerűsítése különös figyelmet szentelve a tengerparti területek védelmének, a terület ellenőrzésének, a hegyi területektől kezdve a mezőgazdasági tevékenységek specifikus támogatásán keresztül; fenntartva a hosszú távú fejlődés és az életszínvonal javításának lehetőségét.

II. terv Kulturális erőforrások

A kultúra és a kulturális tevékenységek területén az új üzleti lehetőségek feltételeinek megteremtése a kulturális erőforrások kihasználásnak növelésével, megóvásával és gyarapításával, valamint a társadalmi jólét emelésével.

III. terv Emberi erőforrások

Az új fejlődési lehetőségek bátorítása a támogatások növelésével, az emberi erőforrások biztosításával és minőségével, a munkanélküliség csökkentésével és az informális tevékenységek létrehozásával az általános munkaerőpiaci részvétel javításával és a női erőforrások támogatásával, fejlesztve az ország déli részén a termelésben a technológia és a tudomány részvételét, és növelve a szakismeretek körét, és javítva annak a déli vállalkozói rendszerrel való kapcsolatát.

IV. terv Helyi fejlesztési módszerek

Az üzleti élet fejlődéséhez és a termelés növekedéséhez a gazdasági feltételek megteremtése; a versenyképesség, a termelékenység, a kohézió és a társadalmi együttműködés növelése a terület koncentrált részein a termelés, főleg a mezőgazdasági

termelés megerősítésével, valamint a vidékfejlesztés egyéb szempontjainak bővítésével a műszaki innováció segítségével; az új vállalkozói kezdeményezések, köztük a turisztikai kezdeményezések támogatása, és a vállalkozások feketegazdaságból való kiválásának a támogatása.

V. terv Városok

A városok és nagyvárosok területén az új kezdeményezések, különösen a lakossági és vállalkozói szolgáltatások kialakulásának támogatása; az adminisztratív és társadalmi feltételek megteremtése a vállalkozók fejlődéséhez; a területi gazdasági rendszerek versenyképességének és szerkezeti hatékonyságának a növelése; a társadalmi kirekesztettség csökkentése, és a társadalomba vetett hit visszanyerését célzó módszerek támogatása olyan akciókkal együtt, amelyek célja a városi kapcsolatok javítása.

VI. terv Hálózatok és szolgáltató-központok

A területi gazdasági rendszerek versenyképességének és szerkezeti hatékonyságának a növelése; megfelelő körülmények teremtése a vállalkozók fejlődéséhez és az új kezdeményezésekhez; a társadalomba vetett hit visszanyerését célzó módszerek támogatása.

A PSM irányelveit a regionális közigazgatási szervek elfogadták, és hét Regionális Operatív Programba illesztették be, amelyek a PSM beavatkozási stratégiájának és általános céljainak megfelelően készültek.

A Regionális Operatív Programokon (ROP) kívül hat Nemzeti Operatív Program kidolgozása történt meg. Ez a hat program a nemzeti beavatkozási irányelvekre és a Szakmai Segítségnyújtási Tervre vonatkozik az alábbiak szerint:

Tudományos, műszaki és intenzív képzési kutatás

Oktatás

A fejlődés biztosítása

Az ipar ösztönzése

Szállítás

Halászat

Szakmai segítségnyújtás

Ezekhez a dokumentumokhoz (PSM, ROP, NOP) előre elkészített értékelési dokumentumok tartoznak.

1999 szeptemberében a Regionális és Nemzeti Operatív Terveket Brüsszelbe küldték megtárgyalásra. A terveket végül 2000 júliusa és szeptembere között fogadták el. A következő szakaszban a tervek kiegészítése, a program kivitelezési dokumentumainak az elkészítése történik meg, amelyre néhány esetben a tervek jóváhagyásával egy időben kerül sor. Ezek a program szerves részét képezik, mivel megvalósítják azokat az intézkedéseket, amelyeket a Bizottság hozott a prioritási stratégiák elfogadására vonatkozó határozatában.