



EUROPEAN COMMISSION



UNION EUROPEENNE DE L'ARTISANAT ET
DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

Confartigianato

CONFEDERAZIONE GENERALE
ITALIANA DELL'ARTIGIANATO



LIETUVOS VERSLO DARBDAVIŲ KONFEDERACIJA

EUROPOS SAJUNGOS REGIONINĖ POLITIKA IR STRUKTŪRINIŲ FONDŲ PAGALBA ŠALIMS – KANDIDATĖMS Į ES

Informacinė medžiaga

*PHARE Verslo paramos programos įgyvendinimui
(Smulkaus ir vidutinio verslo informavimas apie ES Acquis Communautaire)*

Paruošė: *CNA (Italijos nacionalinė smulkių verslininkų konfederacija)*
Išvertė: *Lietuvos verslo darbdavių konfederacija*

Vilnius
2001

Turinys

1. EUROPOS SAJUNGA IR JOS PLĖTROS POLITIKA	3
1.1 Politinis ir institucinis Europos Sąjungos kontekstas	3
1.2 Socialinė ir ekonominė Europos Sąjungos sanglauda	5
2. DARBOTVARKĖ 2000 IR STRUKTŪRINIAI FONDAI	7
2.1 Struktūrinių fondų reforma	7
2.2 Bendrieji struktūrinių fondų principai	8
3. REGIONINĖ PLĖTRA IR PLANAVIMAS	14
3.1 Plėtros modeliai	14
3.2 Kas yra regioninė plėtra?	15
3.3 Decentralizuotas plėtros planavimas	15
3.4 Strategijos ir tikslų nustatymas	17
3.5 Teritorinė analizė kaip planavimo pagrindas	20
3.6 Veikėjai regioninėje plėtroje	21
3.7 Bendradarbiavimo vaidmuo priimant sprendimus dėl finansavimo skyrimo	23
3.8 Teritorinių išteklių didinimas	25
3.9 Suderinto planavimo priemonės	26
4. PLANAVIMAS ITALIJOJE 2000-2006	30

1 . Europos Sąjunga ir jos regioninė politika

Išvadas

Praėjusius penkiasdešimt metų po R. Šumano deklaracijos Europos vienijimosi procese galima apžvelgti su tam tikru optimizmu: integracija ženkliai pažengė į priekį, vietoje 6 valstybių-įkūrėjų apimdama penkiolika. Per pastaruosius dešimt metų šis procesas dar pagreitėjo, įtraukdamas daugiau ir ne tik institucinio pobūdžio veikėjų. Mastrichto Sutartis, pasirašyta 1992 m. vasario 7 d., ir Europos Sąjungos (toliau – ES) gimimas padėjo pagrindus "artimesnės sąjungos tarp Europos tautų kūrimo proceso" stiprinimui.

Ir vis dėlto, tarp naujovių, kurias įdiegė ši Sutartis, įgyvendintomis galime laikyti tik tas, kurios susijusios su ekonominės integracijos procesu, kurio pabaigą žymi Ekonominės ir Pinigų Sąjungos (toliau – EPS) sukūrimas su vieningos valiutos – Euro – įvedimu 1999 metais bei Europos centrinio banko (toliau – ECB) įsteigimu.

Šis ekonominis ir finansinis aktyvumas kol kas nesuderinamas su lėtesne politine integracija, ir todėl rizikuojame prarasti pasiektus rezultatus. Besivystančiai politinei ir institucinei sistemai kenkia nežinomybė ir rimti trūkumai, ypač tokiose jautriose politikos srityse kaip užsienio politika ir saugumas, naujos Europos piliečių teisės, ES kompetencijos išplėtimas vidaus politikos klausimais. Šie klausimai tiesiogiai susiję su kompetencija, kuri nuo pat ES įsikūrimo buvo laikyta esmine nacionalinių valstybių kompetencija ir jų suvereniteto išraiška, todėl nacionalinės valstybės atkakliai prieštarauja naujo galios centro – supranacionalinės vyriausybės – sukūrimui.

Remdamiesi Amsterdamo sutartimi, pasirašyta 1997 m. spalio 2 d. ir įsigaliojusia 1999 m. gegužės 1 d., ir susitarimu dėl Darbotvarkė 2000, pasiektu 1999 m. kovo 26 d. Berlyno viršūnių susitarime, pabandysime nustatyti tam tikrus požymius, kurie įtakos ES vystymąsi ateityje siekiant Europos Komisijos nustatytų tikslų: stiprinti Sąjungą ir ruošti jos plėtrai.

1.1 Politinis ir institucinis Europos Sąjungos kontekstas

Pastarųjų metų Europos institucijų raida paskatino tokios sudėtingos sistemos susikūrimą, kurioje negalime aiškiai nustatyti, kaip organizuotos trys tradicinės šiuolaikinės valstybės valdžios: įstatymų leidžiamoji valdžia, teismai ir vykdomoji valdžia. Tai sąlygojo šių institucijų trapumą ir sprendimų priėmimo proceso padrikumą, kurio trūkumai sudarė sąlygas, pasak Habermas, "autoritarinės biurokratijos" susikūrimui, kuri stiprina savo pačios valdžią nenormaliomis "skaičiavimų ir procedūrų principo" priemonėmis. Europos materialumas "natūraliai" pabrėžė praradimą iliuzijos, kuri buvo pro-europietiškos svajonės dalimi nuo Antrojo pasaulinio karo pabaigos iki devintojo dešimtmečio pabaigos.

Ekonominės ir pinigų sąjungos gimimas institucinę Europos santvarką padarė dar sudėtingesne ir suteikė daugiau erdvės biurokratijos plėtrai. Tai dar labiau pabrėžė skubų poreikį reformuoti ES, sukuriant politinio pobūdžio sąjungą.

Šiame kontekste Amsterdamo sutartimi bandyta pateikti keletą atsakymų, padarant du svarbius pakeitimus institucijų kūrimo procese: vienas jų susijęs su Europos Parlamento galių išplėtimu, kitas – su Komisijos Prezidento vaidmens padidinimu. Pagal naująją tvarką Strasbūro Asamblėja padidino savo galią Komisijos Prezidento ir jos narių skyrimo procese: faktiškai jos nuomonė tapo lemiamą. Tačiau taip pat buvo išplėsta Komisijos Prezidento vykdomoji kompetencija, suteikiant jam veto teisę Komisarų skyrimo klausimu bei įpareigojant Komisiją veikti "pagal savo Prezidento politinę kryptį".

Todėl dabar turime realią viltį pamatyti politinį Europos sustiprėjimą – visų pirma, per Europos Parlamentą su naujomis kompetencijomis ir galimybėmis (bendradarbiavimo procedūra, sutikimo ir bendro sprendimo procedūra), sugebantį prisiimti esminį įstatymo leidėjo vaidmenį, ir antra – per Komisijos Prezidentą, kuris nebėra tik *primus inter pares* (pirmas tarp lygių, - lot.), o įgijo funkcijų, panašių į kanclerio funkcijas.

Nepaisant pažangos, padarytos Amsterdamo sutartimi, institucijų reformos toli gražu nėra baigtos: be kitų klausimų, reikia atnaujinti sprendimų priėmimo tvarką (pasveriant šalių-narių balsus, nusprendžiant, kurių klausimų sprendimui Taryboje vis dar reikalinga kvalifikuota balsų

dauguma), reformuoti Komisiją (sumažinant komisierių skaičių, pakeičiant jos darbo metodus ir vidinę organizaciją).

Bendra užsienio ir saugumo politika.

Kitas nepaprastai svarbus žingsnis politinės sąjungos kūrimui yra bendra užsienio ir saugumo politika, arba vadinamasis antrasis Sąjungos ramstis, lydintis pirmąjį (Europos Bendrijos) ir trečiąjį (bendradarbiavimas teisingumo ir vidaus reikalų srityse) ramsčius.

Naujas istorijos tarpsnis, prasidėjęs po Šaltojo karo, ir dviejų didžiųjų galybių konfrontacijos pabaigos, pateikė Europai naują iššūkį – imtis aktyvesnio vaidmens tarptautiniuose santykiuose. Šio uždavinio įgyvendinimui neišvengiamai reikalinga užsienio ir saugumo politikos turinio ir formos vienybė, tuo pačiu atsižvelgiant į skirtingus nacionalinius interesus. Klausimas, iškeltas jau Maastrichto sutartimi, nerado tinkamo atsakymo Amsterdamo sutartyje, kuria nors ir padaryta keletas praktinių pakeitimų, problemos esmė nebuvo paliesta.

Mums dar toli iki solidaus integracijos proceso, kuris vis dar priklauso nuo anoniminių Tarybos balsų ir šalių-narių ratifikavimo. Taigi, silpniausia vieta – tai bendra gynybos politika. Visi įvykiai Balkanų regione ypač gerai atskleidė menkas ir neefektyvias ES intervencijos galimybes.

Teisingumas ir vidaus reikalai.

Maastrichto sutartimi numatyto trečiojo Europos Sąjungos ramsčio teisingumo ir vidaus reikalų srityje sukūrimas taip pat yra labai svarbus politinės sąjungos sukūrimui. Per pastaruosius metus tarpvyriausybiniame bendradarbiavime pasiekti rezultatai, nors ir nepakankami integracijos proceso skatinimui, vis dėlto vertintini teigiamai.

Amsterdamo sutartis žymi didelį žingsnį į priekį "laipsniškame Europos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės kūrime". Žinoma, ir čia neišvengta trūkumų – visų pirma, tarpvyriausybinių bendradarbiavimo metodą tik iš dalies pakeitė Europos Sąjungos procedūros, be to, buvo nustatytas penkerių metų tranzitinis laikotarpis. Galiausiai, naujų politikos sričių demokratinė kontrolė (per bendro sprendimo (*Codecision*) su Europos Parlamentu procedūrą) ir toliau priklausys nuo anonimiško Tarybos balsavimo.

Nors tai ir rimti trūkumai, vis dėlto nereikia užmiršti, kad šie pokyčiai labai svarbūs Europos Sąjungos politiniam vystymuisi ir yra susiję su pasiūlymais efektyviai realizuoti tokias koncepcijas kaip "erdvė be vidinių sienų" ir "žmonių judėjimo laisvė". Taip pat reikia pridurti, kad išorinių sienų kontrolė, imigracijos ir prieglobsčio politika, nusikaltimų prevencija jau laikomi ES taisyklėmis ir procedūromis. Šios pažangos reikšmė gali būti vertinama ir pagal tai, kiek ji prisidės prie bendro identiteto, besiremiančio Europos pilietybės koncepcija, kūrimo.

Socialinė Europa.

ES institucijų reformavimo poreikis, glaudžiai susijęs su Europos socialinės dimensijos stiprinimu, tapo neatidėliotinu plėtros į Vidurio ir Rytų Europą akivaizdoje. Šia prasme Amsterdamo sutartis ir Komisijos pranešimas apie sustiprinimo strategiją ir Sąjungos plėtrą, pavadintas Darbotvarkė 2000 ir patvirtintas 1999 m. kovo 26 d. Europos Viršūnių susitikime Berlyne vis dėlto nereiškė kokybės šuolio į priekį.

ES politikos sritys, ypač Bendroji žemės ūkio politika bei ekonominė ir socialinė sanglauda buvo sustiprintos ir reformuotos besiruošiant pirmajai plėtros bangai, į kurią buvo įtrauktos šešios šalys-kandidatės (Kipras, Čekijos Respublika, Estija, Vengrija, Lenkija ir Slovėnija), kurioms galima tikėtis įstoti į Europos Sąjungą 2001-2003 metų laikotarpiu. Kita šalių grupė (Bulgarija, Rumunija, Latvija, Lietuva ir Slovakija) gali tikėtis tapti Europos Sąjungos dalimi dar vėliau¹.

¹ Dar kartą atkreipiame dėmesį, kad šis leidinys ruoštas 2000 metų viduryje, kai šalys-kandidatės iš tiesų buvo dar padalintos į dvi sąlygines grupes. Šiuo metu šios šalys nebėra skirstomos į "pirmaujančias" ir "atsiliekančias", o toliau leidinyje minimos problemos dėl būtinumo reformuoti ES institucijas yra iš dalies išspręstos 2001 m. sausio mėn.

Be to, dar nepriimtas sprendimas dėl Tarybos ir Komisijos sudėties ateityje, išplėstoje Europos Sąjungoje, bei neišspręsta globalios strategijos, tinkančios atsakyti į naujus iššūkius, atsirasiančius įvairiuose vidaus ir užsienio reikaluose dėl Sąjungos išsiplėtimo, problema.

Amsterdamo sutartis ir Darbotvarkė 2000 vis dėlto paskatino toliau kurti socialinę Europą. Šiuose dokumentuose buvo nustatyta keletas svarbių bendros politikos prioritetų:

1. Sukurti sąlygas pastoviam augimui ir užimtumui, pilnai išnaudojant vieningos rinkos teikiamas galimybes.
2. Plėtoti "pažinimo" politiką, skatinant tyrimus ir technologijų plėtrą ES, keliant išsilavinimo lygį ir remiant apmokymų programas.
3. Modernizuoti darbo sistemas.
4. Pagerinti gyvenimo kokybę, garantuojant ekonomikos vystymąsi labiau integruotoje visuomenėje, gerinant visuomenės sveikatą, aplinkos apsaugą ir pateikiant laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sukūrimo politiką.

Struktūrinių fondų reforma taip pat yra bandymas priemonės, skirtas ekonominės ir socialinės sanglaudos apsaugojimui, padaryti efektyvesnėmis, sumažinant jų objektų (tikslų) skaičių nuo septynerių iki trejų, ir supaprastinant bei decentralizuojant jų valdymą.

1.2 Socialinė ir ekonominė Europos Sąjungos sanglauda

Idėja, kad Europos bendrija turėtų harmoningai vystytis visuose savo regionuose, gyvavo nuo pat ES institucijų susikūrimo pradžios. Siekis sumažinti skirtumus tarp skirtingų regionų ir silpnesnių atsilikimą, yra išreikštas 1957 m. Romos Sutarties preambulėje, o šios sutarties 2-ajame straipsnyje nustatyta bendrijos užduotis skatinti "harmoningą ekonominės veiklos vystymąsi" ir nenutrūkstamą bei subalansuotą šalių-narių plėtrą.

Ekonominės ir socialinės sanglaudos tikslas

Ekonominė ir socialinė sanglauda, kurios Europa turėtų siekti kaip būtino priedo prie vidaus rinkos, yra gana naujas tikslas, išreikštas tik po 1987 m. Vieningos Europos Akto.

Nustatydama šį naują tikslą Europos bendrija išreiškė naujos bendros politikos poreikį, kurios pagrindas būtų visų šalių-narių ir regionų solidarumas skatinant subalansuotą ir ilgalaikę plėtrą, sumažinant struktūrines spragas tarp regionų ir valstybių, ir nustatant principą, kad visiems regionams ir piliečiams turi būti garantuotos lygios ekonominės ir socialinės plėtros galimybės.

Europos Sąjungą įsteigusi Maastrichto sutartis, kuri įsigaliojo 1993 m. lapkričio 1 d., ekonominės ir socialinės sanglaudos koncepcijai suteikė svarbią reikšmę, sulygindama ją su Ekonominės ir monetarinės sąjungos įgyvendinimu ir vidaus rinkos užbaigimu. Dar daugiau, 1993 m. Sutarties XVI-ame skirsnyje buvo pabrėžta, kad nuo šiol visose bendrijos politikos srityse turi būti atsižvelgiama į sanglaudos tikslus.

Ir vis dėlto nei Vieningas Aktas nei Maastrichto Sutartis nepateikė sanglaudos sąvokos ta prasme, kad konkrečiai nebuvo apibūdinti veiksmai, kurių reikėtų imtis šio tikslo pasiekimui.

Kai kurių užuominų randame Baltojoje Knygoje dėl plėtros, konkurencingumo ir užimtumo: nauji iššūkiai ir kryptys artėjant XXI-am amžiui, 1993 metais pristatytoje Komisijos Prezidento p. Jacques Delors. Aptariant sanglaudos temą, čia buvo pažymėta, kad skirtumų tarp šalių-kandidačių ir regionų sumažinimas pastovaus bendro vidaus produkto (toliau – BVP) augimo, konkurencingumo ir užimtumo priemonėmis suderintų pagrindinį pajamų lygį visose šalyse.

Nicos Viršūnių susitikime, kuriame ir buvo preliminarai padalinti balsai ir mandatai Taryboje, Parlamente, iš dalies aptartas Komisijos reformavimo klausimas (LVDK pastaba).

Baltojoje Knygoje Komisija pabrėžė, kad sanglauda neturi būti painiojama su vienodumu, kadangi vienintelis sanglaudos tikslas – pasiekti lygesnes ekonomines ir socialines galimybes.

Be sanglaudos sąvokos elementų, praktikoje įgyvendinant šią koncepciją, Europos Sąjunga aiškiai nustatė ekonominius kriterijus, reikalingus konkrečiam vystymosi skirtumų tarp skirtingų regionų įvertinimui. Europos Sąjungai pagrindiniai veiksniai, nurodantys tam tikro regiono ekonominę gerovę pagal BVP ir nedarbo lygį, yra atitinkamai gėrybių pagaminimo kiekis ir tam reikalingos darbo jėgos skaičius.

Be ekonominių veiksnių, ES taip pat pabrėžė vadinamųjų socialinės gerovės veiksnių reikšmę. Jie apima aplinkos kokybės, sveikatos, išsilavinimo lygio, nusikalstamumo, paslaugų ir infrastruktūros kokybės, tyrimų ir plėtros pajėgumų vertinimus.

Galiausia, pagal Maastrichto sutartimi priimtą ir Amsterdamo sutartimi patvirtintą versiją ekonominė ir socialinė sanglauda yra procesas, kurio tikslas – užtikrinti bendrijos solidarumą su mažiau išsivysčiusiomis šalimis-narėmis, regionais ar gyventojų dalimis.

Sanglauda turi padėti ištaisyti esamus skirtumus (darbo užmokesčio, gerovės, infrastruktūros, kokybės, produktyvumo srityse) ir padėti sukurti Europos darbo rinką, palankią didesnės rizikos grupėms (jauniems žmonėms, visuomenės atstumtiems žmonėms, ilgalaikiams bedarbiams, darbuotojams, nukentėjusiems dėl įmonių restruktūrizavimo ir t.t.)

Pagrindine sanglaudos politikos veiksmų priemone Romos Sutarties 130B straipsnyje ir jo modifikacijoje Maastrichto sutartyje numatyti Struktūriniai fondai, kuriuos ir aptarsime kitame šio leidinuko skyriuje.

2. Darbotvarkė 2000 ir Struktūriniai fondai.

2.1 Struktūrinių fondų reforma

*Pastovaus ekonominio vystymosi sąlygos:
augimas, konkurencingumas ir užimtumas*

Struktūriniai fondai yra specialus instrumentas skirtumų mažinimui ir augimo bei užimtumo skatinimui. Jo poveikis, ypač poveikis užimtumui, turi būti jaučiamas trijose pagrindinėse veiklos srityse (infrastruktūra, žmogiškųjų išteklių plėtra ir parama gamybos sektoriui): trumpuoju laikotarpiu skatinant prekių ir paslaugų paklausą, o ilguoju laikotarpiu – gerinant ryšius tarp žmogiškųjų bei materialųjų išteklių iš vienos pusės, ir gamybos aplinkos bei darbo rinkos iš kitos.

Vis dėlto nacionalinių valstybių politikos galimybės šioje srityje yra ribotos. Valstybės-narės sutinka, kad regioniniame ir vietiniame lygįje yra didesnis darbo vietų kūrimo potencialas. Šiame kontekste pirmasis Struktūrinių fondų tikslas yra sukurti sąlygas pastovaus ekonominio vystymosi per augimą, konkurencingumą ir užimtumą garantavimui. Tikslai esant šioms sąlygoms galima pilnai pasiekti pagrindinį tikslą - darbo vietų kūrimą ir išsaugojimą.

Didesnė konkurencija, inovacijos ir parama SVV plėtrai

Struktūriniais fondais turi būti naudojamosi struktūriniai patobulinimai ir skirtumų sumažinimai, kurie atsiranda visų pirma dėl pagrindinių infrastruktūrų trūkumo (ypač regionuose, patenkančiuose į 1-ojo tikslo zoną), nepakankamai kvalifikuotos darbo jėgos ir žemo inovacinių galimybių lygmens, kuriuos lemia tyrimų ir technologijų vystymosi sunkumai. Tai riboja įmonių konkurencingumą ir neleidžia joms (ypač smulkioms ir vidutinėms įmonėms) atsigauti. Konkurencingumo didinimo (o tuo pačiu ir didesnio ekonominio vystymosi ir užimtumo) pagrindiniais elementais laikytini: ekonomikos priklausomumo nuo labai riboto sektorių skaičiaus mažinimas, ekonominių veiklos rūšių įvairovės didinimas kuriant ir vystant inovatyvų smulkų ir vidutinį verslą (toliau – SVV), galimybės prisitaikyti prie naujų technologijų ir pasikeitimų gamybos sistemoje, administracinių sugebėjimų didinimas.

Užimtumas: žmogiškųjų išteklių plėtra

Keleto Tarybų susirinkimų išvadų pasėkoje buvo priimtas Europos rėminis dokumentas, nustatęs investicijų prioritetus, kiek jie susiję su užimtumu ir žmogiškųjų išteklių plėtros skatinimu. Europos užimtumo politikai ypač svarbus buvo Tarybos susitikimas Amsterdame: priimdama naują skirsnį, skirtą užimtumui, Taryba pripažino, kad šis klausimas atitinka visų valstybių interesus.

Taigi pagal naują sutartį prasidėjo procesas, įgalinantis šalis-nares kasmet tirti užimtumo situaciją ir priimti rekomendacijas kaip reiktų keisti atitinkamą nacionalinę politiką užimtumo klausimu. Pamažu užimtumas bus įtrauktas į visas ES politikos sritis, ypač struktūrinę politiką, kuri laikoma viena efektyviausių priemonių šių tikslų pasiekimui.

Struktūriniai fondai turi būti panaudoti keturių pagrindinių Europos užimtumo strategijos punktų (verslo dvasia, tinkamumas darbui, prisitaikymas ir lygios galimybės), kurie yra būtina žmogiškųjų resursų plėtros sąlyga, naudai.

Aplinka ir pastovus augimas

Pastovaus augimo, aplinkos saugojimo principai bei siekis įtraukti garantijas aplinkos apsaugai į kitas ES politikos sritis buvo nustatyti Europos Sąjungos sutartimis ir patvirtinti Amsterdamo sutartimi.

1 ir 2 bendrojo reglamento, nustatančio Struktūrinių fondų tikslus, priemones ir užduotis straipsniai remiasi minėtų sutarties principų įgyvendinimu fondų veikloje. Daugelis kitų reglamento straipsnių taip pat išplečia Struktūrinių fondų kompetenciją siekiant pastovaus ekonomikos augimo ir aplinkos išsaugojimo ir pagerinimo.

Lygios galimybės

Patvirtindamo Madride priimtą įsipareigojimą dėl lygių galimybių, naujoji Amsterdamo sutartis ir Tarybos rezoliucija įtikino Komisiją ir šalis-nares konkrečiai ir pastoviai įsipareigoti įgyvendinti moterų ir vyrų lygių galimybių principą Struktūrinių fondų remiamuose veiksmuose.

Bendrijos veiklos kryptių nustatymas

Anksčiau minėtų prioritetų įvykdymui naujose ES normose įtvirtintos specialios priemonės, susijusios su Komisijos ruošiamomis bendrijos veiklos kryptimis kiekvienam Struktūrinių fondų tikslui.

Šios veiklos kryptys buvo apibrėžtos dar iki šalių-narių planų pristatymo bei tarpinio programų peržiūrėjimo ir yra bendras politinis rėmas Struktūrinių fondų programų ruošimui ir keitimui.

Komisijos atsakomybės persvarstymas

Komisijos vaidmuo struktūrinės politikos įgyvendinime turi būti aiškus ir konkrečiai apibrėžtas.

Ji turėtų atsakyti ir garantuoti už tai, kad struktūrinių fondų veikimo rezultatai mažina išsivystymo skirtumus. Dar daugiau, Komisija turi užtikrinti, kad fondų finansuojami veiksmai atitinka kitas sutarčių ir ES politikos sričių nuostatas.

Dėl šios priežasties Komisijos politinė atsakomybė yra aiškiai nustatyta ir apima strateginį planavimą, atitikimą bendrijos prioritetams ir rezultatų vertinimą priežiūros, vertinimo ir tolesnio eigos suteikimo metodais. Šiose srityse negalimas bendras su šalimis-narėmis valdymas.

Šalių-narių atsakomybės didinimas

Siekiant didesnio efektyvumo, būtina aiškiai nustatyti struktūrinės plėtros prioritetus ir bendrijos pridėtinę vertę. Šiuo metu minimų nacionalinės ar regioninės plėtros prioritetų nepakanka, norint užtikrinti, kad bendrijos teikiamas dalinis finansavimas automatiškai sąlygos aiškiai matomus rezultatus. Todėl būtina garantuoti efektyvų valstybių-narių dalyvavimą, kurį būtų galima įvertinti stebint pasiektus rezultatus.

Šiam tikslui turi būti labiau išryškintas partnerių, kurie naudojami struktūrinių fondų parama, vaidmuo. Valstybės ir regionų vaidmuo įgyvendinant šias programas, iš vienos pusės, turi būti aiškiai įsisamonintas, iš kitos pusės – jie turi būti labiau atsakingi Komisijai įvertinant pasiektus rezultatus ir suteikiant jiems tolesnę eigą.

Taigi, vertinimas ir projektų tęsimas tapo pagrindiniais Struktūrinių fondų valdymo instrumentais.

2.2 Bendrieji struktūrinių fondų principai

Formuluodama savo pasiūlymus naujiems Struktūriniams fondams 2000-2006 metams, Komisija pabrėžė, kad "sanglauda turi būti didinama", pripažindama, kad rinkos jėgos ir verslo dvasia yra neabejotinai būtinos naujų galimybių išnaudojimui, tačiau tuo pačiu "reikalingas solidarumas ir abipusė parama ne tik dėl socialinių priežasčių, bet siekiant kurti darbo vietas ir papildomas pajamas – kaip būtinas konkurencinės plėtros ir pastovaus augimo sąlygas". Savo pranešime Darbotvarkė 2000 Komisija pasiūlė ekonominę ir socialinę sanglaudą pripažinti politiniu prioritetu, visų pirma, kaip nurodyta 130 B Sutarties straipsnyje, sumažinant išsivystymo lygių skirtumus ruošiantis Bendrijos plėtrai, kai bus priimtose žemesnio išsivystymo lygio valstybės.

Kas dėl Struktūrinių fondų, siekiant toliau teikti pagalbą 15-os šalių-narių mažiau išsivysčiusiems regionams ar socialinėms grupėms ir ruošti naujų narių priėmimui į ES, Komisijos pasiūlymai biudžetinėje disciplinoje apėmė tris pagrindinius dalykus.

Pirmasis aspektas susijęs su 1999 metais pasiekto finansavimo lygmens išlaikymu.

Antra, patvirtintas Europos Tarybos įsipareigojimas Edinburge (200 mlrd. Eurų (1997 m. kainomis) arba 208 mlrd. Eurų (1999 m. kainomis) 1993-1999 m. laikotarpiui) kaip Sąjungos valia dalyvauti savo šalių-narių regionų plėtroje, atsižvelgiant į poreikį padėti nacionalinėms finansinio restruktūrizavimo politikos sritims.

Trečia, Struktūrinių fondų veikimo mechanizmai po reformos turi garantuoti geresnį kaštų/pelno santykį pradėdant įvairių veikėjų vaidmenų nustatymu ir taikant metodų supaprastinimą, vertinimo ir tęstinumo principus.

Šis Komisijos požiūris, pateiktas Darbotvarkė 2000, buvo sukonkretintas naujame Struktūrinių fondų reglamento projekte, kurį Taryba priėmė 1999 m. birželio 21 d., ir galutinai įtvirtintas atskiruose kiekvieno Fondo reglamentuose.

Pasiūlyta reforma grindžiama trimis pagrindiniais punktais: didesnė pagalbos kontrolė, supaprastinimas ir decentralizavimas, efektyvumas ir tęstinumas.

Tikslų koncentravimas

2000-2006 m. laikotarpiui Komisija prioritetinių Struktūrinių fondų tikslų kiekį sumažino nuo septynių iki trijų.

Pagal pirmąjį tikslą ir toliau remiama labiau atsilikusių ES regionų plėtra. Naujajame dokumente numatyta, kad regionų, kurie gali pasinaudoti šia parama sąrašas turi būti patvirtintas Komisijos, griežtai remiantis BVP kriterijumi – jei BVP yra žemesnis nei 75 procentai ES vidurkio.

Reglamentas taip pat nustato, kad į šią zoną patenka ir visi ES užjūrio regionai, taip pat regionai, anksčiau priskirti 6-ajam tikslui. Skaičiuojant finansinę apimtį, 1-ajam tikslui skirta maždaug 2/3 viso Struktūrinių fondų biudžeto, iš viso – 135,9 mlrd. Eurų.

Naujasis antrasis tikslas skirtas ekonominio ir socialinio pertvarkymo kituose regionuose, turinčiuose struktūrinių problemų, skatinimui, apimant zonas, kurių pramonės ir paslaugų sektoriuose vis dar vyksta socio-ekonominiai pasikeitimai, atsilikusius kaimo regionus, probleminius miestų regionus ir žuvininkystės rajonus. Tokių regionų sąrašą, glaudžiai bendradarbiaudama su šalimis-narėmis ir atsižvelgdama į jų prioritetus, turi paruošti Komisija.

Pagal naujus 1-ąjį ir 2-ąjį Struktūrinių fondų tikslus jų parama galėtų naudotis nuo 35 iki 40 procentų visų ES gyventojų 2006 metais, kai tuo tarpu senieji 1, 2, 5b ir 6 tikslai buvo skirti daugiau nei 60 procentų ES gyventojų.

Pagal naująjį reglamentą, 3-iasis tikslas turi skatinti švietimo, profesinių apmokymų ir užimtumo politikos sričių ir sistemų atnaujinimą. Šis tikslas remiasi nauju Amsterdamo sutarties skirsniu "Dėl užimtumo", Europos užimtumo strategija, išplėtotą po Tarybos susitikimo Essene ir atitinkamais nacionaliniais veiksmų planais. Dokumente taip pat numatyta, kad finansiniu požiūriu šis tikslas gali būti taikomas tik regionams, nepatenkantiems į 1-ojo ir 2-ojo tikslų reguliavimo sferas, tačiau pasitarnaus kaip išeities taškas žmoniškųjų išteklių vystymo veiksmams visoje ES.

Siekiant sutelkti ir supaprastinti Struktūrinių fondų poveikį, reglamente nuo 13 iki 4 sumažintas bendrijos iniciatyvų skaičius.

Bendrijos iniciatyvoms Komisija skiria ypatingą uždavinį – bendradarbiavimo tarp regionų, šalių-narių ir socialinių-ekonominių partnerių priemonėmis tarp ES prioritetinių veiklos sričių sukurti bendro intereso veiksmus.

Bendrijos iniciatyvos apima:

- tarpvalstybinį, tarpregioninį bendradarbiavimą, kurio tikslas – skatinti harmoningą visos bendrijos teritorijos plėtrą (vadinamasis INTERREG);
- ekonominį ir socialinį miestų ir krizės apimtų regionų atgaivinimą (URBAN);
- kaimo vietovių plėtrą (LEADER);
- kovą prieš diskriminaciją ir nelygybę darbo rinkoje (EQUAL).

Kiekviena iš šių iniciatyvų yra finansuojamos atskiro struktūrinio fondo: FIGC – bendradarbiavimui, EAGGF – regionų plėtrai, EDF – kovai prieš išstūmimą iš darbo rinkos. Šiems veiksams reglamentu paskirta 5,3 procento Struktūrinių fondų išteklių.

Atsakomybės supaprastinimas ir perėmimas

2000-2006 m. laikotarpiui reglamentas pakeitė Struktūrinių fondų valdymą ir geriau apibrėžė dalyvių vaidmenis: Komisija bus atsakinga už bendrijos prioritetų nustatymą ir garantuos už jų laikymąsi. Šalys-narės bus atsakingos už programų valdymą išplečiant ir konsoliduojant bendradarbiavimą.

Kiekvienam prioritetiniam tikslui Komisija paruoš ir pristatys bendrijos intervencijos prioritetų rinkinį. Tuomet šalys-narės pristatys savo plėtros planus, paruoštus bendradarbiaujant su visomis tos valstybės pripažintomis suinteresuotomis šalimis, įskaitant aplinkos apsaugos ar lygių galimybių tarp vyrų ir moterų institucijas.

Po derybų ir susitarimo dėl bendro su Struktūriniais fondais finansavimo Komisija priims programinius dokumentus (CSF ir OF arba SPD), kurie bus išimtinai skirti strategijai (prioritetinės strategijos nustatymas ir finansinis indėlis).

Šalyse-narėse, kaip reikalauja reglamentas, turi būti paskirta viena už programos valdymą atsakinga institucija. Taip pat turi būti nuspręsta dėl papildomų planavimo aspektų, pavyzdžiui, reikia nurodyti finansinės paramos gavėjus, finansinį indėlį pagal priemones, kurias remia Struktūrinių fondų programos.

Kas dėl mokėjimų tvarkos – 10 procentų bendrijos įsipareigojimų dydžio avansas yra sumokamas priėmus programą. Likusi suma sumokama dalimis, kompensuojant dokumentais patvirtintas išlaidas.

Veiksmų supaprastinimas visų pirma reiškia aiškų atsakomybės padalijimą ir garantuoja realų bendradarbiavimą.

Bendradarbiavimo išplėtimas

Norint garantuoti Fondų efektyvumą, nuo 1989 m. imta laikytis bendradarbiavimo principo. Tokia sistema leidžia dalyvauti visoms šalims, suinteresuotoms bendrijos veiksmų ruošimu, įgyvendinimu, priežiūra ir įvertinimu. Toks dalyvavimas turi sudaryti galimybes įvertinti strategijos, prioritetų ir plėtros priemonių reikšmę, suteikti jiems daugiau patikimumo, turint galvoje tai, kad jie yra susitarimo, pasiekto sprendimų priėmimo ar įgyvendinimo procese, rezultatas.

Bendradarbiavimo konsolidavimas reiškia, kad partnerių dalyvavimas turi būti taisyklė Fondų finansavimo procese: nuo strategijos paruošimo iki paskutinių veiksmų įvertinimo.

Nors regioninės valdžios dalyvavimas žymiai pagerėjo, ypač tose valstybėse-narėse, kur regionalizmo lygis yra gana žemas, rimti trūkumai pastebimi tuose projektuose, kur tiesiogiai dalyvauja vietinė valdžia ar aplinkos apsaugos institucijos, o taip pat tose srityse, kur reikalingos vietiniame lygyje aktyviau veikiančių institucijų ar Struktūrinių fondų remiamas funkcijas atliekančių organizacijų (socialinių partnerių, vietinių asociacijų, nevyriausybinų organizacijų ir t.t.) konsultacijos. Be kita ko, kai kurios iš šių organizacijų veikia tose srityse, kurias ir pati Komisija laiko prioritetinėmis: užimtumas, pastovi plėtra, lygios galimybės. Komisija aiškiai reikalauja, kad šie partneriai dalyvautų diskusijose, kurios turi būti suorganizuotos nacionaliniame, regioniniame ar vietiniame lygiuose prieš pradėdant teikti paramą iš Struktūrinių fondų.

Šalys narės turi garantuoti, kad regioninė ir vietinė valdžia, aplinkos apsaugos institucijos, socialiniai-ekonominiai partneriai, nevyriausybinės organizacijos dalyvaus šiuose procesuose. Vis dėlto, šalys-narės turi vaidinti svarbiausią vaidmenį ir garantuoti, kad yra laikomasi nacionalinių taisyklių. Visi partneriai yra projektų skatintojai ar vertingi socialinės-ekonominės veiklos, būtinos pastoviam augimui ir užimtumui, plėtros konsultantai.

Integruotas strateginis planavimas

Siekiant užtikrinti visų veiksmų, dalinai finansuotų iš Struktūrinių fondų, ekonominį efektyvumą, visi plėtros ar aktyvinimo veiksmai turi būti įtraukti į plėtros strategijas ar prioritetus, kitaip rizikuotume, kad Struktūrinių fondų finansuojami veiksmai vyks chaotiškai, o rezultatų ar poveikio plėtrai iš viso gali nebūti.

Todėl bendrijos tikslų sumažinimo dėka buvo pasiūlyta, kad bendrijos regioniniai veiksmai turi būti įtraukti į kiekvieną regioninę programą atitinkamame lygmenyje arba NUTS II lygmenyje. Šiame lygmenyje visi Fondai (ERDF, EDF, EAGGF ir FIGC) tikrai prisidės prie minėtų tikslų pasiekimo. Šis integruotas požiūris, pamažu įdiegtas po 1987 m. reformos, šiandien turi būti taikomas dar plačiau ir sistemingiau.

Priežiūros komitetas

Kaip ir anksčiau, planų įgyvendinimą prižiūri Priežiūros komitetas, kuriam vadovauja valdymo institucija. Be to, garantuojant kuo platesnį bendradarbiavimą, čia atstovaujami visi partneriai: vietinė aplinkos apsaugos valdžia ir socialiniai-ekonominiai veikėjai.

Priežiūros komitetas labiau prisidės prie veiksmų įgyvendinimo, visų pirma pritardamas tvarkaraščio, paruošto už programą atsakingos institucijos, užbaigimui iki jis bus nusiųstas Komisijai. Tokiu būdu komitetas tvirtins visus pakeitimus. Be to, dažniau nei iki šiol, komitetas periodiškai svarstys strategijos kryptį įgyvendinimą ir intervencijos prioritetus.

Galų gale, Priežiūros komitetas analizuos programos įvertinimus, taip pilnai susipažindamas su visais faktais, kad galėtų pasiūlyti būtinus pakeitimus, ir tvirtins valdymo institucijos paruoštą metinę ataskaitą, iki ji bus perduota Komisijai.

Finansinės technikos plėtra

Darbotvarkė 2000 Komisija pastebėjo, kad sekant kai kuria kritika, kurią pareiškė Audito Teismas, struktūrinių išteklių veikimo efektas, be subsidijų, turi būti didinamas ir kitomis veiksmų formomis ir priemonėmis. Norint geriau atsakyti į ekonominius reikalavimus ir projektų pelningumą vertinti pagal paprastai tikėtinas pajamas, bus siekiama didesnio finansinio efektyvumo, kas savo ruožtu sudarys galimybes išplėsti bendradarbiavimą su EIB ir EIF. Šiam tikslui reglamente bus padarytos trys pataisos:

- bendrasis reglamentas numato, kad priemonių įgyvendinimo fazėje Fondai, be tiesioginės paramos, gali dalyvauti ir kitomis formomis: gražinama parama, paskolomis be palūkanų, garantijomis, akcijomis ir t.t.);
- reglamente taip pat padarytos žymios pataisos dėl paramos dydžio, numatant specialias normas, taikomas infrastruktūrai, generuojančiai dideles pajamas ir įmonės investicijoms. Siekiant skatinti privačius įnašus Fondų subsidijuojamų projektų finansavimui (vadinamasis viešo-privataus sektoriaus bendradarbiavimas), o taip pat valdymo institucijų skaidrumo didinimo decentralizuoto planavimo sferoje tikslams, paramos dydžiai šiose dviejose investicijų kategorijose bus sumažinti. Kas dėl infrastruktūros, "didelės pajamos" maždaug gali būti apibrėžtos kaip grynosios pajamos, siekiančios bent 25 procentus viso nagrinėjamų investicijų dydžio. Be to, reglamentas skatina teikti bendrijos pagalbą kitokia forma nei tiesioginė pagalba;
- kaip išimtis iš bendros normos, dideli projektai, kurių visuomet būna programose, turi gauti specialų patvirtinimą, kurio dėka iš anksto būtų galima įvertinti jų atitikimą programos tikslams ir bendrijos politikai bei jų finansinę struktūrą, įskaitant tinkamiausią pagalbos dydį, atsižvelgiant į planuojamas pajamas (jei būtina – pasikonsultuojant su EIB).

Efektyvumas ir tęstinumas

Grįždama prie valdymo perdavimo, reglamente Komisija įtvirtina, kad valdymo institucija kiekvienai programai turi paruošti metinę ataskaitą, kurioje būtų aiškiai pateikta informacija apie padarytą pažangą. Bendro vertinimo taikymo šalyse-narėse ankstesniais laikotarpiais pagrindu buvo patvirtintas ir išplėstas pagalbinis sprendimų dėl nacionalinių ir bendrijos įnašų vertinimo ir jų tinkamo valdymo vaidmuo. Siekiant įgyvendinti jo operacinį vaidmenį, vertinimas turi būti pagrįstas aiškiu atsakomybės tarp partnerių pasidalijimu ir atliktas turint galvoje išankstinius paruoštų planų, siekiamų uždavinių įvertinimus, taip pat sistemiškai atliktus tarpinius programos dalių įvykdymo vertinimus. Tokiu būdu siekiama iš įgautos patirties gauti ir įvertinti geriausius rezultatus.

Ruošiant kitų programų planus, ankstesniųjų programų vertinimai padės skleisti geriausią praktiką ir padidinti socialinį-ekonominį viešųjų išlaidų pelningumą.

Kitas svarbus veiksnys didesnio efektyvumo skatinimui yra Komisijos sprendimas nustatyti veiksmingumo ir efektyvumo rezervą, lygų 4 procentams visų Fondo įnašų, kuris bus skirtas programoms, pasiekusioms geriausių rezultatų su sąlyga, kad atitinkama valstybė laikėsi visų papildomų reikalavimų.

Reglamentas taip pat pabrėžia valstybių-narių atsakomybę dėl finansinio valdymo kontrolės. Jeigu su šia užduotimi valstybė nesusitvarko, čia gali įsikišti Komisija, pataisydama pažeidimus, neatitikimus ar klaidas.

Daugiau informacijos:

1 skyrius

1. Europos Sąjunga

ES Interneto svetainė su nuorodomis į Generalinių direktoratų svetaines:

<http://www.europa.eu.int>

Oficialius Europos Bendrijų biuletenis, C ir L serijos:

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

2. Sutartys (aktualios jų redakcijos su Amsterdamo sutartimi, pasirašyta 1997 m. spalio 2 d., padarytais pakeitimais)
3. Europos Sąjungos sutartis (PDF formate) – Oficialus biuletenis C 340 10.11.1997, psl. 145-172: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/index.html>
4. Sutartis, steigianti Europos Bendriją (PDF formate) - Oficialus biuletenis C 340 10.11.1997 psl. 173-308: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/index.html>

Finansavimas

Priedai: Sanglaudos fondas – EIB (Europos Investicijų bankas) – struktūrinės politikos pasiruošimui stoti į ES instrumentas

2 skyrius

1. Europos Komisija, Pirmoji ataskaita apie ekonominę ir socialinę sanglaudą:
<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. Darbotvarkė 2000, dokumentų rinkinys:
http://www.europa.eu.int/comm/Darbotvarkė2000/index_it.htm
http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_it.htm
3. Darbotvarkė 2000, apibendrinimas:
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. Struktūrinių fondų reglamentas 2000-2006 metams:
http://www.europa.eu.int/comm/dg16/document/doc1g_it.htm
http://www.europa.eu.int/comm/dg16/document/doc1g_it.htm

Priedai: Struktūrinių fondų reglamentas

3. Regioninė plėtra ir planavimas.

Ivadas: regioninės plėtros priežastys

Per pastaruosius metus žymiai išaugo dėmesys, skiriamas regionų plėtros procesams. Tai atsitiko dėl mažiausiai trijų priežasčių: pirmoji yra praktiniai įrodymai, kad plėtra pastebima netgi mažiau išsivysčiusiuose valstybės regionuose, jeigu juose didžiąją dalį sudaro SVV įmonės, galinčios konkuruoti užsienio rinkoje ir, panašiai kaip labiau ekonomiškai išsivysčiusiuose regionuose, skatinančios viso regiono plėtrą.

Antroji priežastis susijusi su plėtros politika tuose regionuose, kuriems nebuvo skiriama pakankamai dėmesio. Po kelerius metus trukusio neapsisprendimo, kurį sekė specialios intervencijos, plėtros politika buvo nukreipta ekonominės ir socialinės sanglaudos vietiniame lygyje pasiekimui. Norint priimti tinkamas plėtros programas ir apibrėžti tinkamus jų tikslus, buvo remiamasi suderinto planavimo priemonėmis, vietiniame lygyje sutelkiant visus galimus viešus ir privačius veikėjus.

Trečioji priežastis susijusi su bendrijos politikos pasirinkimu. Europoje, kur vieningos valiutos ir rinkos įgyvendinimas prisidės prie pažengusių regionų stiprinimo, didesnis dėmesys suteiktas toms politikos sritims, kurių tikslas – padidinti konkurencingumą vietiniame lygyje tuose regionuose, kur plėtra vyksta lėčiau.

Išaugęs susidomėjimas regionine plėtra rajonuose, kur vystymasis vyksta gana lėtai, atsirado dėl ekonomikoje ir visuomenėje įvykusių tarptautinio lygio transformacijų, kurias daugiausia sąlygojo globalizacijos procesai. Per pastarąjį dešimtmetį tarptautinėje politikoje įvyko nemažai radikalių pasikeitimų, visų pirma susietų su milžiniška technologijų pažanga ir pokyčiais ekonominėje ir prekybos politikoje.

Naujosios aplinkybės žymiai pakeitė galimybių ir grėsmių teritorinėms sistemoms padėtį.

Iš vienos pusės, šiuo metu jos turi daugiau galimybių, kadangi pasikeitusiame kontekste atsirado daugiau progų įsitraukti į pagrindines prekių, informacijos ir kapitalo "sroves". Vietinė ekonomika gali padidinti savo pajėgumus siūlydama išteklius, įgūdžius ir prekes, kurie dėl naujų technologijų ir informacinės visuomenės plėtros gali pasiekti ir tolimas rinkas, be to, ekonomika gali vystytis pritraukdama gerų galimybių investicijoms ir pelnui beieškančius kapitalą ir išteklius.

Iš kitos pusės, globalizacija gali greitai išstumti tų valstybių ar regionų ekonomikas, kurios negali pagerinti savo specializuotos tam tikrų prekių ar paslaugų pasiūlos, nei sugeba iš pasaulinės rinkos pritraukti kapitalą ir išteklius, kurie galėtų naudotis šios ekonomikos privalumais.

Nepaisant to, vis didėja teritorijų reikšmė pasaulinio lygio konkurencijos procese – ateityje bus daugiau galimybių pasinaudoti globalizacijos teikiamais privalumais ir tuo pat metu sumažės jos grėsmės, jei vietinių išteklių vertės didinimui bus priimta konkreti teritorinė strategija.

3.1 Plėtros modeliai

Plėtros klausimai pastaruosius keletą dešimtmečių buvo suprantami ir interpretuojami pagal tam tikrus modelius, kurie, labai supaprastinus, gali būti apibūdinami taip:

- įcentrinis plėtros modelis, grindžiamas vietinių išteklių didinimu ir vadovaujamas vietinių viešų ir privačių veikėjų (pvz., SVV pramoninės teritorijos);
- išcentrinis plėtros modelis, kurią suaktyvina didelis išorinių išteklių srautas, smarkiai paveikiantis vietinę gamybą ir socialinę struktūrą. Čia sprendimus priima ir strategiją nustato už vietinės teritorijos esantys centrai (pavyzdžiui, pramoninės plėtros centrai)

Dabartinės globalizacijos ir konkurencijos procesų aplinkybės verčia peržengti šį plėtros modelių dvilypumą, kadangi, kaip jau pastebėjome, vietinės sistemos yra tuo konkurencingesnės, kuo labiau jos atveria savo išteklius, nes jų konkurencingumas tiesiogiai ir vienodai priklauso nuo išorinių ir vietinių investicijų pritraukimo, išplėtimo ir pelningumo galimybių.

Taigi, turime naują teritorinės plėtros modelį, kuris neatsiejamas nuo vietinių aplinkybių, ir vis dėlto stipriai veikiamas pasaulinės konkurencijos konteksto.

3.2 Kas yra regionų plėtra?

Pirmas žingsnis nustatant galimą strategiją turėtų būti "regionų plėtros" sąvokos analizė.

Mes galime apibrėžti plėtrą kaip procesą, kurio metu vyksta svarbūs pasikeitimai ekonominėje ir socialinėje struktūroje, kuriuos lydi BVP augimas.

Šiame apibrėžime kaitos sąvoka suteikia dinamiškumo, keitimosi laike, kas atspindi plėtros esmę.

Kita vertus, šie pasikeitimai turi būti suprantami kaip sąlygoti gamybos proceso, vartojimo modelio, santykių tarp socialinių grupių ir institucijų, santykių su užsienio valstybių ekonomika, atskirų žmonių ir socialinių grupių veiksmy. Transformaciją turi lydėti visuomenėje pagaminamų prekių ir teikiamų paslaugų išaugimas, vertinamas BVP augimo kriterijumi.

Kita plėtros sąvoka, tinkamesnė regionų plėtros "tvarkaraščio" nustatymui, yra sąvoka, kiekybinį išteklių didėjimą susiejanti su socialiniais pasikeitimais, kurie atskirus žmones ir jų grupes įtraukia į procesus, kurių pasėkoje gerinama gyvenimo kokybė ir aplinka, stiprėja socialinis bendrumas.

Šioje perspektyvoje įvairūs socialiniai partneriai identifikuoja savo "bendrą gėrį" ir jo pagrindu nustato ir keičia taisykles, pagal kurias formuojami bendrieji veiksmai.

Šioje sąvokoje pabrėžiami pastovaus augimo ir socialinės sanglaudos principai. Ji neapsiriboja dominuojančia kiekybine plėtros interpretacija, bet apima ir poreikį saugoti aplinką ir socialinius ryšius, ypač tuos, kurie susiję su atnaujinamais ištekliais. Neužmirštamas ir visų socialinių partnerių (ypač labiau nuskriaustų) dalyvavimo naudojantis plėtros rezultatais principas.

Taigi, plėtra yra socialinis procesas, kur ekonominiai dalykai yra tik vienas iš elementų.

Regionų plėtra vyksta, kai transformacijos procesai vietinėje bendruomenėje įgyja aiškia formą ir ima skirtis nuo kitų regionų. Kitaip tariant, plėtra vyksta, kai įmanoma nustatyti jos "teritoriją", "erdvę", kurioje vyksta pasikeitimai.

3.3 Decentralizuotas plėtros planavimas

Naujas požiūris į regionų plėtrą, pagrįstą ypatingais teritoriniais poreikiais, taip pat gali būti vertinamas kaip įvairių politinių ir socialinių jėgų bendrų veiksmy, skirtų prioritetinės teritorijos plėtros strategijos nustatymui, rezultatas. Šiam požiūriui reikalingas pakankamas žinojimas tiek plėtros planų, tiek įstatymų leidybos priemonių, kurios gali būti panaudotos ekonominio ir socialinio augimo paspartinimui.

"Iš apačios" inicijuojama plėtros politika pakeitė seną taisyklę, kad gerovės veiksmy programos turi būti centrinės valdžios numatytos ir netgi "primestos" vietinei valdžiai.

Šiuo metu tikimasi, kad valdžia sugebės tinkamai įgyvendinti savo vaidmenį remiant regionų plėtrą. Tam būtina samdyti specifines žinias apie regionų plėtrą turinčius profesionalus, nes tik su jų pagalba ir atsižvelgiant į vietos verslo ir gyventojų lūkesčius galima efektyviai išpildyti ekonominio ir socialinio augimo poreikį.

Nacionalinė ir tarptautinė konkurencija nebesusijusi vien tik su įmonėmis, ir pamažu plinta į visas teritorijas, kurios vis labiau skiriasi viena nuo kitos dėl skirtingų gerovės šaltinių, ekonomikos vystymosi eigos, užimtumo, taip pat dėl skirtingų institucijų ir tarp jų susiklosčiusių santykių.

Darbo pasiūlos ir paklausos klausimai yra sprendžiami vietiniame lygįje, kur nedarbo ir išstūmimo iš visuomenės problemos tampa "disbalanso" požymiais. Vietinė teritorija taip pat tampa ta vieta, kur galima vystyti privačią iniciatyvą, bandyti naujus problemų sprendimo būdus, kurti individualius ir bendrus projektus, įgyvendinti bendras atskirų sričių plėtrai skirtas programas.

Jei politinės, socialinės, ekonominės institucijos, organizacijos ir asociacijos turi pakankamai įgūdžių ir išteklių vietiniame lygyje, jos gali padėti papildomus plėtros projektus ir pasiūlyti įvairiapusių sudėtingų individualių ir bendrų problemų sprendimus. Šiame kontekste Italijoje, pavyzdžiui CNA (Nacionalinė SVV ir amatų konfederacija) dalyvavo diskusijose ir pasiūlė savo koncepcijas visuose lygiuose: vietiniame, regioniniame ir nacionaliniame, ypatingą dėmesį skirdama klausimams, susijusiems su amatininkais ir SVV įmonėmis. Apibrėžiant socialinę-ekonominę valstybės politiką, suderinto planavimo priemonės glaudesniai socialiniam bendradarbiavimui suteikė dar daugiau galimybių.

Dėl partnerių bendradarbiavimo efektyvesni ir patys projektai: profesiniai mokymai labiau atitinka vietinės ekonomikos poreikius, apribojami darbo vietų praradimai, bendra kontrolė sumažina galimybes pasinaudoti papildoma pagalba ar nesąžiningai konkuruoti.

Taigi, decentralizacija ir valdžios atliekamas paramos regionų plėtrai vaidmuo prisideda prie vietos organizacijų veiklos galimybių išplėtimo, nes būtent jos gali patikrinti ir priimti specifinius teritorijos poreikius atitinkančias programas.

Kaip reikia apibrėžti plėtros tikslus ir strategijas? Kokių veiksmų reikia imtis norint paruošti vietinių išteklių pagerinimo projektą? Kaip pradėti bendradarbiavimą tarp viešų ir privačių veikėjų? Pabandykite atsakyti į šiuos klausimus.

Investicijos į tam tikroje teritorijoje esančių žmogiškųjų išteklių kvalifikaciją buvo vienas iš plėtros tikslų, kurių siekė CNA per savo apmokymų centrą. Pasinaudojant ES fondais, buvo atliktas specialus tyrimas apie "socialinio-ekonominio instruktoriaus" bruožus ir kompetenciją.

Projekto tikslas buvo apibrėžti tipinį profesionalą, kuris turėtų šiuos įgūdžius:

- būtų ekspertas planavimo mokymų veikloje;
- būtų regioninės plėtros veikėjas.

Tokios kvalifikacijos asmuo buvo laikinai pavadintas "socialinės-ekonominės plėtros instruktoriumi", arba tiesiog "socialiniu-ekonominiu instruktoriumi", pabrėžiant, kad jis turi būti patyręs tiek planavimo mokymų veikloje, tiek pačiame socialinių-ekonominių veiksmų planavime.

Bruožai, kurie reikalingi socialiniam-ekonominiam instruktoriui, buvo nagrinėjami pagal tokius etapus:

- apmokymų projekto tikslai
- "mokinių" apibūdinimas
- dalyvių parinkimo metodas
- apmokymų projekto struktūra
- tarpinis įvertinimas
- susidomėjimo ir reklamos augimas
- projekto įvertinimas
- rezultatų patikrinimas

Apmokymų projektai skiriami tiems žmonėms, kurie dirba įvairiose (nacionalinėje, regioninėje, vietinėje) teritorinėse erdvėse, ir kurių tikslas yra projektų kūrimas profesinio apmokymo ir regioninės plėtros srityse.

Šios sferos instruktorių profesiniai įgūdžiai turi būti gana platūs, nes noras programuoti apmokymų veiklą reikalauja žinių apie tam tikrą vietovę. Jiems reikalingi įgūdžiai ir sugebėjimas įvertinti teritoriją potencialios regioninės plėtros atžvilgiu, įvertinti verslo procesus ir planuoti galimus pasikeitimus.

Visas apmokymų procesas skirtas trijų pagrindinių gebėjimų tipų išvystymui:

- sugebėjimo apginti vietą ir regioną bei juose susiklosčiusius socialinius santykius iš nacionalinės ir ES perspektyvos;
- sugebėjimo valdyti apmokymų sistemos procesus ES požiūriu;
- sugebėjimo organizuoti įvairią veiklą tam tikros teritorijos planavimo apmokymuose ir darbo politikoje.

Pagrindinis apmokymo tikslas – sustiprinti anksčiau minėtus gebėjimus, perduodant žinias šešiose srityse:

1. Ekonomika;

2. Įvairių Europos profesinio mokymo sistemų organizavimas;
3. ES socialinės-ekonominės plėtros politika (ypatingą dėmesį skiriant SVV ir regionų plėtrai);
4. Socialinės-ekonominės plėtros politika ir profesinių apmokymų reikšmė (ypatingą dėmesį skiriant SVV ir regionų plėtrai);
5. Regionų plėtros politikos veiksnių priemonės (planai, veiklos kryptys, direktyvos);
6. Apmokymų planavimas ir valdymas regionų plėtroje.

3.4 Strategijos ir tikslų nustatymas

Svarstymai apie efektyvios plėtros strategijos nustatymo kelius taip pat susiję su tam tikroje teritorijoje esančių veikėjų vaidmeniu ir kiekvieno jų įnašu tinkamai naudojant ir didinant esamus vietinius išteklius. Nustatant tam tikrą plėtros strategiją, naudinga ir ankstesnių projektų toje teritorijoje patirtis (tiek vietinių iniciatyvų, tiek ES lygio paramos programų).

Visų pirma reikia pabrėžti, kad nepaprastai svarbu aiškiai nustatyti tikslus, kurių siekiama – juos turi aiškiai ir vienodai suprasti ne tik plėtros plano ruošėjai, bet ir visa bendruomenė, kuriai jis skirtas. Tai svarbu aiškiai suvokiant ir kiekvieno veiksmo, reikalingo šių tikslų pasiekimui vaidmenį. Tai palengvina ir programos vertinimus tiek jos eigoje, tiek ją pabaigus, nes aiškiau matyti, ar rezultatai pasiekti pilnai, ar iš dalies, ar atitinka jų kokybė ne tik trumpu, bet ir vidutiniu bei ilgu laikotarpiu. Būtent veiksnių padrikumas ir projekto užbaigtumo neatitikimai palyginus su gyventojų lūkesčiais anksčiau neduodavo tinkamų rezultatų vidutiniu ir ilgu laikotarpiu.

CNA sistema organizuota ir išplėta visoje valstybės teritorijoje, ir vietinių problemų žinojimas leidžia prisidėti prie pagalbos programų ruošimo. Štai pavyzdžiui 2000-2006 m. programoje Italijai nustatant Pietų Italijos plėtros planą, buvo labai svarbu apibrėžti siekiamus tikslus ir užtikrinti, iš vienos pusės, kad jie tarpusavyje susiję, o iš kitos – kad bet kuriuo metu galima patikrinti atliekamų veiksnių efektyvumą.

Tikslų sistema buvo išskirta į tris lygius, pradedant nuo aukščiausio ir baigiant žemiausiu:

- bendras tikslas, nustatomas kiekvienoje pagalbos strategijoje ir atitinkantis pagrindinį tikslą, kurio ir turi būti siekiama struktūrizuotos pagalbos sistemos priemonėmis;
- specifinis tikslas, nustatomas atskiroje srityje ir grindžiamas nuostata, kad siekiant bendrojo tikslo, būtina veikti įvairiose specifinėse veiklos srityse (pavyzdžiui, gamtinių išteklių didinimo strategijoje šios sritys apima vandenį, atliekas, žemės ir teritorijos apsaugą, energijos gamybą; regionų plėtros sistemoje sritys atitinka tradicines ekonominės veiklos šakas – pramonę, žemės ūkį, prekybą ir turizmą);
- operacinis tikslas, suprantamas kaip atskira priemonė, skirta tam tikriems veiksniams atskiroje srityje.

Taigi aprašyti sistemai reikalingas operacinis tikslas, kuris akivaizdžiai ir kiekybiškai susietas su specifiniu tikslu, kuris savo ruožtu iškeltas bendrojo tikslo pasiekimui.

Bendrieji tikslai yra vertingi strategijos ir planavimo prasme: iš vienos pusės, juose nurodyta strategija tampa veiksnių programa (požiūris "iš viršaus"), iš kitos pusės – impulsai iš įvairių politikos sričių derinami siekiant vieno tikslo – plėstis (požiūris "iš apačios").

Hierarchijos tarp įvairių tikslų lygių sukūrimas užtikrina glaudų ir efektyvų ryšį tarp atskirų veiksnių, atliekamų mikro-ekonominiame lygmenyje ir padeda užtikrinti teigiamą tiesioginį poveikį makro-ekonominiams tikslams aukštesniame ir pasauliniame lygyje.

Toliau pateikiami bendrųjų tikslų, skirtų tam tikro regiono plėtros strategijai, pavyzdžiai:

- skatinti augimą, kurti naujas galimybes pastoviai plėtrai, išsaugoti ilgalaikį plėtros potencialą ir gerinti žmonių gyvenimo kokybę, sudarant sąlygas platesniam gamtinių išteklių naudojimuisi;
- skatinti augimą ir kurti naujas plėtros galimybes plečiant žmoniškųjų išteklių indėlį, prieinamumą ir kokybę; mažinti nedarbo lygį, didinti darbo rinką įvedant neformalų darbą, padedantį susigrąžinti pasitikėjimą visuomenėje ir sumažinti socialinius išstūmimo iš visuomenės rezultatus;

- skatinti augimą, kurti naujas verslo galimybes, pagerinti žmonių gyvenimo kokybę ir pasitikėjimą visuomenėje išplečiant, saugant ir suteikiant daugiau galimybių susipažinti su kultūriniais ištekliais;
- skatinti augimą kuriant verslo plėtrai palankias ekonomines sąlygas, didinant konkurencingumą, produktyvumą, socialinį bendradarbiavimą ir sanglaudą vietiniame lygyje; skatinti naujų verslo iniciatyvų kūrimą;
- skatinti augimą kuriant verslo plėtrai palankias ekonomines, administracines ir socialines sąlygas ir skatinti naujas iniciatyvas miestuose, ypač paslaugų žmonėms ir įmonėms teikime; didinant konkurencingumą ir struktūrinį produktyvumą teritorinėse ekonominėse sistemose; kovoti prieš socialinį išstūmimą iš visuomenės ir skatinti socialinio pasitikėjimo susigrąžinimo procesus;

Šie tikslai padeda nustatyti teritorijos plėtros strategiją, kuri remiasi vietinių išteklių plėtra (darbo, gamtinių ir kultūrinių išteklių), sudaro sąlygas, kad ši plėtra būtų naudinga privačiam verslui ir tuo pačiu siekia tokių aplinkos sąlygų, kurios labiausiai tiktų šių galimybių išnaudojimui ir pritrauktų užsienio išteklius ir kapitalą (materialų turta).

Bendras augimo ir užimtumo lygio didinimo tikslas tam tikroje teritorijoje gali būti pasiektas šių specifinių tikslų/veiksmų dėka:

- remiant esamas produktyvias veiklos sritis, stiprinant plėtrą per inovacijas ir prisitaikymą prie besikeičiančių aplinkybių valstybėje ir tarptautinėje arenoje;
- didinant ir stiprinant eksportą ir verslo internacionalizaciją;
- remiant platesnę gamybos įvairovę didėjančios gamybos specializacijos su geresnėmis tos srities žiniomis (informacinės technologijos, mikroelektronika, biotechnologija ir t.t.) naudai;
- sukuriant sąlygas steigti naujoms įmonėms ir naujoms veiklos rūšims;
- stiprinant įmonėms reikalingą pagrindinę infrastruktūrą ir paslaugas;
- gerinant žmonių kvalifikaciją darbe ir ieškant darbo;
- stiprinant teises ir saugumo sąlygas normaliaame pilietiniame ir ekonominiame gyvenime.

Galima teigti, kad specifiniai tikslai/veiksmai, reikalingi bendrųjų tikslų pasiekimui, daugiausia remiasi dviem politikos, kuri formuoja regioninės plėtros strategiją, kryptimis:

1. Poveikis gamybos veiksniams dėl didelių pasikeitimų rinkoje remiant įmonių ir įmonių sistemų konkurencingumą (paramos politika), o taip pat šalinant kliūtis ir papildomus kaštus, kurie tenka verslininkams, norintiems įsteigti įmones mažiau išvystytuose regionuose (kompensavimo politika);
2. Poveikis ekonominei ir socialinei aplinkai, siekiant sumažinti išorinius skirtumus (infrastruktūra ir paslaugos, vieta, aplinka, viešasis administravimas, tyrimai ir inovacijos ir t.t.), kurie sunkiausiai pakeliami SVV įmonėms, skatinant naujų veiklos sričių plėtrą ir padarant jas patrauklesnėmis užsienio investuotojams (konteksto politika).

Pagal Pietų Italijos plėtros planą 2000-2006 metams bendrasis tikslas, po kurio seka specifinių ir operacinių tikslų ir atitinkamų veiksmų nustatymas, buvo apibūdintas taip: "žymiai ir pastoviai mažinti ekonominį ir socialinį Pietų Italijos atsilikimą, didinant ilgo laikotarpio konkurencingumą, sukuriant sąlygas nemokamai gauti darbą, o taip pat saugant ir plečiant aplinkos vertybes ir lygias galimybes".

Strategijos nustatymas yra efektyvesnis, jei:

- a) griežtai sekama modeliu, nustatančiu bendruosius, specifinius ir operacinius tikslus, kurie visų pirma turi būti realiai pasiekiami;
- b) ji sukurta kruopščios teritorijos poreikių ir reikalavimų analizės pagrindu.

Prieš ruošiant regionų plėtros programas, būtina pradėti nuo kai kurių pagrindinių principų, išplaukiančių iš valstybės ir bendrijos patyrimo, įgyto ruošiant paramos plėtrai programas įvairiose Europos valstybėse. Tai principai:

- sukoncentruoti nustatytus tikslus ir veiksmus siekiant išvengti vienu metu vykdomų veiksmų programų padrikumo, kuris gali sąlygoti esamų finansinių išteklių švaistymą ir sumažinti realų atskirų veiksmų poveikį. Koncentravimas taip pat reiškia, kad nedidelio tikslų ir veiksmų kiekio įgyvendinimui sutelkiami daugelis teritorinio ir centrinio lygio veikėjų, taip sudarant progą įtraukti kuo daugiau partnerių ir organizacijų ir kuo plačiau keistis žiniomis, ištekliais ir patirtimi;
- susieti tikslus ir veiksmus, remiančius koordinuotą ir vientisą požiūrį į skirtingus veiksnius, kuriuos ir ketinama paveikti paramos programa. Susietumas gali pasireikšti teritoriniu pobūdžiu - kaip visų toje teritorijoje atliekamų veiksmų sutelkimas, arba turinio pobūdžiu - kaip įvairios apimties veiksmų vienos gamybos sistemos naudai sutelkimas. Susietumo dėka, iš vienos pusės, remiami veiksmai turi būti kuo geriau paruošti, atsižvelgiant į didžiausius visuomenės poreikius, iš kitos pusės – pagal laukiamus rezultatus ir poveikį turi būti nustatyti prioritetinės reikšmės veiksmai;
- perskirstyti ir aiškiai apibrėžti atsakomybę už programos įgyvendinimą. Tai pagrindinis koncentracijos ir susietumo valdymo elementas, kaip tiesioginė subsidiarumo principo taikymo išraiška, kaip didesnio veiksmų efektyvumo sąlygų garantavimo instrumentas, kaip tolesnio dalyvavimo ir atsakomybės už tai, kad programos rezultatais ir ištekliais pasinaudos daugiau toje teritorijoje esančių grupių, garantas;
- patikrinti rezultatus, sulyginant juos su įvertinimais, atliktais programos įgyvendinimo eigoje ir su galutiniais įvertinimais to, kas buvo pasiekta ir kiek tai atitinka planuotus rezultatus. Patikrinimo galimybė apima sisteminį finansinės, fizinės ir procesinės projekto priežiūros taikymą. Tai pagrindinis instrumentas užtikrinant ryšį tarp planavimo, įgyvendinimo ir rezultatų pasiekimo etapų;
- nustatyti tikslų ir įvairių veiksmų įgyvendinimo laiką, būtiną konkrečių veiksmų atlikimo tvarkaraščio nustatymui. Terminų planavimas yra tiek pat svarbus kaip ir finansų planavimas, nes būtent stebint konkrečius valdymo ir veiksmų atlikimo etapus priimami sprendimai dėl paramos suteikimo.

Šie aspektai yra būtini pilnam tikslų pasiekimui ir į juos turi būti atsižvelgta nuo pat pirminės strategijos ir veiksmų planavimo fazės.

3.5 Teritorinė analizė kaip planavimo pagrindas

Regionų plėtros strategijos nustatymas galimas tik kruopščios teritorijos bruožų ir poreikių analizės pagrindu, kurios metu įvertinamos stipriosios ir silpnosios vidinės pusės, taip pat galimybės ir grėsmės, kylančios dėl išorinių aplinkybių (vadinamoji SWOT² analizė).

Analizės tikslas yra pabrėžti specifinę tos vietovės prigimtį, atkreipiant ypatingą dėmesį į tam tikras aplinkybes (pavyzdžiui, gamybos sistemą, aplinkos ir kultūrinius išteklius, infrastruktūrą, teritorijos ypatumus), ir nustatant kritinius veiksnius, kuriuos reikia remti pirmiausia dėl jų išskirtinio vaidmens socialinėje-ekonominėje tos vietovės plėtroje. Vietinių veikėjų poreikių analizė taip pat negali būti nukelta po galutinio strategijos ir bendrųjų tikslų nustatymo, kaip dažnai atsitinka, ir šioje srityje negali būti naudojamos anksčiau atliktų tyrimų rezultatais, nes jie yra atlikti skirtingu laiku ir gali neatitikti pakitusio visuomenės poreikio.

Netgi naudojant įvairius metodus ir priemones (statistinius tyrimus, interviu su specialiais liudininkais, piliečių forumus, esamų dokumentų surinkimą, verslo asociacijų įtraukimą ir t.t.), veiksmų planavimas apmokymų, pramonės vystymo, paramos inovacijoms srityse turi prasidėti nuo kruopščios esamų poreikių analizės, taip pasiruošiant prioritetinių veiksmų ir strategijos nustatymui. Prioritetų nustatymas svarbus tuom, kad tai leidžia ypatingo teritorinio konteksto pagrindu pasirinkti tinkamą strategiją, kuri ir bus įgyvendinama tame kontekste. Tai daroma remiantis įvairiais kintamaisiais, dažniausiai šiais:

- a) kiekvieno poreikio rezultatas visos teritorijos plėtrai;

² SWOT: *strengths, weaknesses, opportunities and threats*.

- b) esami finansiniai ištekliai, atsižvelgiant į atitinkamą poreikį maksimalizuoti galimus pasiekti rezultatus;
- c) įsitraukimas į veiksmų atlikimą organizaciniame ir valdymo lygiuose;
- d) tarpusavio santykiai su galimais išoriniais ištekliais/veikėjais, kurie gali sukomplicuoti arba pagerinti visų priemonių įgyvendinimą;
- e) skirtingi įgyvendinimo terminai veiksmų atlikimui ir tikslų pasiekimui.

Preliminari esamų poreikių ir sričių, kurioms reikalinga parama, analizė yra būtina norint turėti bendrą vystymosi viziją ir siektinus tikslus. Be to, tai yra pagrindinė sąlyga visų veiksmų sėkmei, taip pat priemonių ir iniciatyvų, skirtų pageidaujamų rezultatų pasiekimui, organizavimui.

Dažnai pasiekti rezultatai netenkina visuomenės ta prasme, kad ji laukia konkretesnių pasekmių. Tai atsitinka ne dėl to, kad planuojamų veiksmų įgyvendinimo etape buvo padaryta klaidų, bet greičiau dėl ryšių tarp planuojamų programų trūkumo ir dėl reiškinių, kurio plėtrą ketinama remti, bruožų.

Jei poreikių ir pagrindinių teritorijos bruožų analizė yra nepakankama arba jos iš viso nėra, bus nepaprastai sunku priimti strategiją ir atitinkamas veiksmų programas, o ir jas priėmus iškilis grėsmė atliekamų veiksmų efektyvumui.

Efektyviam veiksmų planavimui visų pirma reikia sugebėjimo pastoviai stebėti teritorijos ir joje esančių socialinių-ekonominių sistemų vystymąsi, tikslu skatinti pastovią specifinių ir operacinių tikslų bei vykdomų veiksmų plėtrą.

Deja, paskutiniuose projektuose paaiškėjo, kad net jei regioninės plėtros projektus planuoja valstybinės institucijos, juose trūksta socialinių, ekonominių, gamybinių pajėgumų, darbo rinkos žinių apie teritoriją, o taip pat ir jos poreikius apmokymų ir švietimo srityse.

Taigi, reikia pabrėžti esminį žinių apie vietovę vaidmenį, kaip pagrindą teisingam planavimui ir gerų plėtros bei pajamų ir užimtumo augimo rezultatų pasiekimui.

3.6 Veikėjai regionų plėtroje

Projekto dalyvių lygis yra vienas iš kelių į sėkmę regioninės plėtros plane. Atskirų valstybių patirtis (pavyzdžiui, projektų, įgyvendintų pagal Bendrijos programą LEADER II) ir Europos patirtis, ypač projektuose, kuriuose dalyvavo Prancūzija, Vokietija ir Jungtinė Karalystė, patvirtina, kad tinkamas viešų ir privačių vietinės reikšmės veikėjų bendradarbiavimas žymiai palengvina veiksmų įgyvendinimą ir padidina pozityvius rezultatus visoje teritorijoje.

Todėl nenuostabu, kad vienas iš pagrindinių reikalavimų planavimo etapui, numatytų nacionaliniame Pietų Italijos plėtros plane ir įvairiuose regioniniuose planavimo dokumentuose, kartu su kitais aspektais, minimais paragrafe "metodai", yra bendradarbiavimas ir suderinti veiksmai, kurie turi prasidėti jau planavimo etape, nustatant programos strategiją ir siektinus tikslus.

Žinoma, partnerių tinklo sukūrimas ir pastovus dalyvavimas jame vietiniame lygyje reikalauja laiko ir pastangų, susidomėjimo ir informacinių kampanijų. Tokio tinklo sukūrimas ir palaikymas yra tuo svarbesnis, kuo didesnės jam sudaromos kliūtys, pavyzdžiui, tradiciškai esančios Italijos pietuose, kur dvišaliai santykiai su valstybės institucijomis, teikiančiomis finansinę paramą, yra dažnesni nei daugiašalis bendradarbiavimas.

Vis dėlto labiausiai reprezentacinių organizacijų (profesinių sąjungų, verslininkų, vietinių institucijų, verslo asociacijų, organizacijų atstovybių, kultūros ir aplinkos apsaugos asociacijų ir t.t.) vietinio tinklo sukūrimas suteikia daugiau galimybių efektyviai išspręsti šias problemas:

- palengvinamas terminų ir įsipareigojimų bei atsakomybės nustatymas priimant strategiją ir planuojant bendrus tikslus/veiksmus;
- pasiekiamas didesnis skaidrumas sprendimų priėmimo procese;
- skatinamas didesnis visuomenės, kuriai skirti atskiri veiksmai, įsitraukimas;
- pabrėžiamas rezultatų ir įvairiapusio poveikio atitikimas metodui ir pasirinktiems tikslams;
- sėkmingai įgyvendinami pasikeitimai kultūrinėje srityje, kurie dažnai laikomi svarbiausiais tarp pasiektų rezultatų ir kurių lengviau pasiekti sudarant sąlygas vietinei bendruomenei mobilizuotis ir aktyviau dalyvauti programoje;

- gaunama daugiau finansinių išteklių nei paprastai jų skiriama atskiriems individualiems veiksams, ypač tiems, kur sukuriama partnerystė tik tarp viešojo ir privataus sektorių, o pavieniai veiksmai atliekami projekto finansavimo srityje;
- didinamas ir tobulinamas gebėjimas planuoti, susijęs tiek su plėtros plano ruošimu, tiek su naujų pasiūlymų paramai teikimu ir papildomų galimybių išnaudojimu.

Be anksčiau minėtų privalumų, reikia pabrėžti svarbiausią bendrų veiksmų ir partnerystės naudą – bendradarbiavimo dėka padidinamas visos teritorijos kaip vieneto konkurencingumas, įvairios organizacijos ir grupės skatinamos vienyti savo pajėgas ir tokiu būdu teritorinė sistema pertvarkoma į tinklą, galintį bendradarbiauti su kitais tinklais prekybos, logistikos, tyrimų ir inovacijų, finansų srityse.

Jei naujajame pasaulinės konkurencijos modelyje svarbiausiu elementu tampa konkurencija tarp teritorijų, vienas iš pagrindinių teritorijos konkurencingumo palaikymo būdų nacionaliniame ir tarptautiniame lygyje būtų vietinių veikėjų-dalyvių kokybės gerinimas.

Regionų plėtros skatinimas visų pirma yra santykių tarp žaidėjų ir bendradarbiavimo tinklų, galinčių investuoti ir pritraukti investicijas, verslą ir darbo jėgą, problema.

Šiuo metu daugeliui regionų pasirinkimas imtis bendrų veiksmų ir kurti bendradarbiavimą yra esminis veiksnys vietinių veikėjų prisitaikymui prie naujų aplinkybių ir atsakomybės, atsiradusių dėl dabartinio institucinio ir ekonominio vystymosi, nors bendradarbiavimo srityje jie ir gali neturėti tinkamos patirties.

Pagrindiniu iššūkiu Italijos pietų regionams tapo būtinumas pereiti nuo paprasto interesų atstovavimo prie sudėtingesnės veiklos, kai reikia ruošti pasiūlymus teritorijos plėtrai ir prisiimti atsakomybę, kas dažniausiai reiškia ir aktyvių veiksmų atlikimą. Tuo pačiu tai yra ir viena svarbiausių sąlygų esamų tradicijų pakeitimui ir vystymosi bei užimtumo lygių pakėlimui. Esant šioms naujoms aplinkybėms ir CNA prisiėmė naujus įsipareigojimus, neapsiribodama vien paprastu verslo interesų atstovavimu ar paslaugų jiems teikimu, bet ir tapdama organizacija, kuri apibrėžia paramos politiką ir padeda ją įgyvendinti.

Pietų Italijos plėtros planas ir atitinkami regionų plėtros planai buvo paruošti po veiklos metodų įvairiuose planavimo etapuose nustatymo. Pirmasis žingsnis šios programos įgyvendinimui – tai institucinio ir socialinio-ekonominio bendradarbiavimo sukūrimas. Partneriai ne tik atstovauja vietos interesus, bet ir dalyvauja teikiant pasiūlymus strategijai, tikslams ir veiksams, kuriuos jie ketina remti, taigi, neapsiriboja, kaip anksčiau, vien informacijos teikimu.

Naujojo plano bendrijos fondų 2000-2006 m. panaudojimui tikslas yra skatinti kuo platesnį visų socialinių partnerių dalyvavimą visų Pietų Italijos (Mezzogiorno) regionų plėtroje. Tai inovatyvus ir ilgalaikis darbo metodas, kai socialiniai partneriai dalyvauja ruošiant kiekvieno etapo veiklos planus: nuo programų pristatymo ir atrankos kriterijų ruošimo iki finansavimo prižiūrėjimo ir atliktų veiksmų vertinimo. CNA taip pat aktyviai dalyvavo ruošiant programų projektus tiek nacionaliniame, tiek vietiniame lygiuose.

Susitarimai tarp centrinės, regioninės ir vietinės valdžios tampa esminiu dalyku decentralizuotame sprendimų priėmimo procese, nes jie leidžia imtis efektyvių bendrų veiksmų ir tokiu būdu sudaryti sąlygas, būtinas efektyviems tiesioginiams ryšiams su vietine bendruomene ir jos poreikiais.

Dėl ekonominio ir socialinio bendradarbiavimo tikslai apibrėžiami tik platesnių žinių apie visuomenės bei ekonomikos poreikius ir galimybes pagrindu, taip pat garantuojama ir tikrinama, kad kiekvienas plėtros plano veiksmas tinkamai prisidėtų prie bendrojo tikslo pasiekimo. Šioje srityje CNA ir kitų organizacijų vaidmuo yra nepaprastai svarbus.

3.7 Bendradarbiavimo vaidmuo priimant sprendimus dėl finansavimo skyrimo

Pastebėta, kad bendrų veiksmų ir partnerystės kultūra negali būti sukurta gražių šūkių pagrindu, ypač tose šalyse, kuriose nėra bendradarbiavimo tradicijų. Bendradarbiavimo kultūros sukūrimui reikia didelių pokyčių, visų pirma – kultūrinių pokyčių, susijusių su tradicinių interesų ir poreikių atstovavimo būdų atsisakymu. Vietos savivaldybės gali vaidinti ypatingai svarbų

“skatintojų” vaidmenį procese, pagrįstame pastoviais ryšiais su kitomis regioninėmis institucijomis, kurios dar pilnai nesuvokia bendradarbiavimo svarbos regioninei plėtrai.

Diskusijų etape, prasidėjusiam įvairiuose Pietų Italijos regionuose regionų plėtros projekto rengimo metu, pabrėžtas poreikis vietos savivaldos institucijoms veikti kaip koordinatoriams pradiniam bendrų veiksmų ir partnerystės mechanizmų įgyvendinimo etape, pradant organizacinių veiklos ir atsakomybės modelių, kurie leistų pasiekti norimus tikslus, nustatymu.

Vietinės valdžios institucijos neturėtų apsiriboti vien paprasto partnerio vaidmeniu, ypač pradiniam bendrų veiksmų kūrimo ir derinimo etape, bet turėtų prisiimti visišką atsakomybę už bendrų darbo grupių veiklos skatinimą, bent jau iki kol grupėse įsitvirtintų bendradarbiavimo metodai ir atsirastų pilno bei savarankiško visų dalyvių dalyvavimo bendruose veiksmuose praktika.

Reikia pabrėžti, kad nėra vienintelio bendradarbiavimo modelio. Įvairias situacijas atitinka įvairūs modeliai. Vis dėlto, kai kurie daugeliui situacijų bendri bruožai gali prisidėti prie naujų ryšių sukūrimo arba jau esančių bendradarbiavimo modelių patobulinimo.

Viena bendradarbiavimo savybių yra koordinuoti veiksmai, tai yra, veiksmai, pagrįsti daugelio dalyvių tarpusavio priklausomybe. Tai svarbi priemonė įtraukiant įvairius veikėjus į ekonominės ir socialinės plėtros procesą. Šiuo atveju įvairiašalis bendradarbiavimas (kuris apima ir privataus-viešojo sektorių bendradarbiavimą) laikomas viena subalansuotos teritorinės plėtros prielaidų. Vis dėlto, ruošiant susitarimo ar pakto projektą, reikia atsižvelgti į realias partnerių galimybes prisiimti ir vykdyti tam tikrus įsipareigojimus, ypač kiek tai susiję su galimybėmis investuoti, priimti bendrus sprendimus ar pasirašyti bendradarbiavimo susitarimus.

Suprantama, būtina bendradarbiavimo sėkmės sąlyga yra glaudžių ryšių tarp visų partnerių sukūrimas ir palaikymas.

Be anksčiau aptartų sąlygų, sėkmė taip pat priklauso nuo to, ar kiekvienam partneriui bendradarbiavimas yra naudingas. Iš esmės kiekvienos partnerystės tikslas yra pasiekti tai, ko kiekvienas iš partnerių jokiū būdu negalėtų pasiekti veikdamas vienas. Todėl būtina apibrėžti, ko tikimasi iš kiekvieno dalyvio, ypač laiko ir išteklių atžvilgiu. Visų pirmą reikia įvertinti siekiamus rezultatus ir jų poveikį teritorijos plėtrai.

Pasaulyje esama įvairių bendradarbiavimo tipų. Vienas jų – forumai, derybos, kuriuose vyksta diskusijos tarp žmonių ir institucijų, ir kurios palengvina veiksmų koordinavimą ir bendradarbiavimą. Diskusijos dažniausiai yra neformalios ar atviros, tačiau būna ir oficialių diskusijų, kuriose siekiama nustatyti bendrus tikslus ar sukurti strategiją.

Be šių, esama ir partnerysčių, turinčių grynai vykdomąsias funkcijas, kuriose dirba samdomi žmonės, jos turi savo finansinius išteklius ir efektyvias sprendimų priėmimo institucijas. Esant tokio tipo organizacijai, galima tiesiogiai vykdyti tam tikrą veiklą ar įgyvendinti programas, projektus, o pati organizacija turi konkrečiai apibrėžtą teisinį statusą, savo nuostatus ir veiklos programą.

Be paminėtų dviejų kraštutinių atvejų, yra ir kitų bendradarbiavimo tipų. Galimos ir sudėtingesnės struktūros, kuriose dalyvauja keletas partnerių grupių. Tokios sudėtinės institucijos būtinos norint išvengti funkcijų persidengimo ir pasikartojimo bei užtikrinti vykdomos veiklos atitikimą strateginiams tikslams.

Idealiu atveju visi partneriai turėtų stengtis pasinaudoti vieni kitų patirtimi, ištekliais ir įgūdžiais. Bendradarbiavimas turi įgyti rimtą, bet tuo pačiu ir lanksčią struktūrą. Lankstumas būtinas norint laiku reaguoti į vietinių poreikių pokyčius. Dėl šios priežasties ypatingas dėmesys turėtų būti teikiamas partnerių sprendimų priėmimo procesui ir jo stiprinimui per visą bendradarbiavimo laikotarpį.

Visiems bendradarbiavimo modeliams būdingas tam tikras veiklos ciklas. Jį sudaro įvairios užduotys, pavyzdžiui, vietinių poreikių identifikavimas, projekto paruošimas ir vystymas, veiksmų plano ir specialių projektų įgyvendinimas, priežiūra ir įvertinimas.

Įgyvendinant veiksmų planą ir individualius projektus, imamasi sudėtingų darbų: finansinio valdymo, techninės ekspertizės, bendrų veiksmų nustatymo ir derinimo. Kai kurių veiksmų imasi atskiri partneriai ar pašaliniai žmonės, užsiimantys mokymais, verslo konsultacijomis ir t.t. Kiti darbai atliekami bendrai – jų gali imtis tiek įvairia veikla užsiimančios agentūros, tiek pati bendradarbiavimo organizacija, jei ji turi reikiamų išteklių ir įgūdžių. Vis dėlto, bendradarbiavimo principas yra pats svarbiausias derinant veiksmų planą, ypač finansinio valdymo srityje.

Paprastai bendradarbiavimas svarbus ir prižiūrint veiksmų plano įgyvendinimą bei vertinant jį. Būtina priimti bendras ir suderintas pozicijas, o paties bendradarbiavimo efektyvumas vertintinas ne pagal pirmuosius jo rezultatus, bet pagal ilgalaikius viso regiono plėtros rezultatus.

Bendradarbiavimo koncepcijai ir sukūrimui reikia įvairių dalyvių organizacinių įgūdžių ir jų ypatingos kompetencijos. Tačiau net ir surinkus visokią atskirų dalyvių patirtį, būtina sustiprinti kolektyvines partnerių galimybes, pavyzdžiui, organizuojant bendrus mokymus valdymo, tarpininkavimo ar konfliktų sprendimo srityse.

Dažnai naudinga, kad partneriai būtų atviri ir bendrautų su „pašaliniais“ asmenimis. Tai leidžia plėtoti ryšius su kitomis panašiomis institucijomis ir keistis patirtimi. Užmezgus ryšius su kitomis organizacijomis, netiesiogiai prisidedančiomis prie partnerių veiklos, pastarųjų patikimumas ir įtakingumas padidėja, ypač kiek tai susiję su įtaka politikai ir labai svarbių programų įgyvendinimu.

Partnerystės nauda turi būti akivaizdi visiems partneriams, įskaitant tuos, kurie formaliai nedalyvauja veikloje. Ši nauda pasireiškia kaip grynosios pridėtinės vertės sukūrimas, tačiau taip pat turi padaryti apčiuopiamą įtaką tam tikros teritorijos plėtrai. Partnerystės užduotis yra prižiūrėti ir įvertinti savo veiklos rezultatus pagal jai nustatytus planus ir tikslus. Partneriai taip pat atsakingi už planų ir tikslų koregavimą priklausomai nuo besikeičiančių vidinių ir išorinių aplinkybių, o bet kuriam bendradarbiavimo tipui lankstumas yra ilgalaikis raktas į sėkmę.

Apibendrinant, reikia pabrėžti, kad partnerystės pastovumas ir trukmė priklauso nuo daugelio veiksnių. Be abejo, tarp svarbiausių yra sugebėjimas pasiekti numatytus tikslus, prisitaikyti prie pasikeitusių aplinkybių, surasti naujų finansinių išteklių ir išlaikyti visų partnerių paramą.

3.8 Regiono išteklių didinimas

Yra nemažai regioninės plėtros išteklių: tradiciniai ištekliai (žmogiškieji, aplinkos, gamtiniai ir kultūriniai), materialūs ištekliai (kapitalas, reikalingas projektų ir produktų investicijų finansavimui), aukštos kvalifikacijos darbuotojai, įmonės. Kiekvienas jų svarbus siekiant pagrindinio tikslo.

Materialus ir nematerialus turtas yra bendrojo tam tikros teritorijos indėlio dalis, kuri reikalinga jos konkurencingumo didinimui ir ekonominiam vystymuisi.

Tradiciskai tariant, Italijos pietinė dalis neskyrė dėmesio nematerialaus turto didinimui, kurio dėka būtų gauta daugiau ir geresnės kokybės materialaus turto.

Didžioji nematerialaus turto dalis ilgą laiką buvo laikyta kliūtimi, o ne galimybe pastoviam ir visapusiškesniam regiono vystymuisi.

Gamtiniai ir kultūriniai ištekliai gerinami neatsižvelgiant į jų neabejotiną svarbą infrastruktūros plėtrai. Priešingai, jie turėtų būti laikomi didele erdve naujų plėtros galimybių kūrimui, apimančiam naujų prekių gamybą ir paslaugų teikimą, regiono perkvalifikavimą, žinių, įgūdžių ir kvalifikacijos platinimą, naujų ir aukštesnės kvalifikacijos darbo vietų kūrimą.

Tarp materialaus turto, ypatingas dėmesys yra teikiamas kapitalui, ypač tokiam, kuris galėtų padidinti viešuosius ir privačius išteklius.

Atsižvelgiant į krizę dėl padidėjusio valstybės biudžeto deficito bei nutrauktos valstybės paramos kai kuriems ūkio sektoriams, poreikis gauti finansinių išteklių regiono plėtrai privertė apmąstyti naujus finansinius sprendimus. Ieškant šių sprendimų reikėjo atsižvelgti ir į esamas regionines ir Europos Sąjungos iniciatyvas bei galimybes (pradedant derybiniu planavimu, kuris plačiau aptartas kitame skyriuje, ir baigiant ES struktūriniais ir kitais fondais).

Naujų finansinių sprendimų poreikį dar padidina faktas, kad tiek centrinės, tiek vietinės valdžios institucijos nepajėgios daryti didelių investicijų į infrastruktūrą. Todėl ir Italijoje vis daugiau dėmesio skiriama privačių lėšų pritraukimui regiono ekonominio vystymosi proceso finansavimui. Tokios iniciatyvos dėka taip pat galima suderinti vietinius poreikius teikiamų paslaugų kokybės bei privačių veikėjų investicijų naudoms atžvilgiu.

Alternatyvūs finansiniai instrumentai, kurių siekia regiono plėtros plano šalininkai, yra grindžiami dviem pagrindiniais principais:

- vartotojų atsakomybės už išteklių panaudojimą nustatymas;
- tiesioginių ryšių tarp tiekėjo ir vartotojo sukūrimas.

Paskutinė projektų finansavimo patirtis patvirtina, kad dėl finansinių išteklių decentralizavimo valstybė regionei plėtrai skiria vis mažiau ir mažiau lėšų, tuo tarpu vietinės valdžios institucijų skiriamas finansavimas vis didėja.

Nors vietinės valdžios administracija ir nenurodo kapitalo, kuris gali būti tiesiogiai investuojamas, dydžio, tai neįtakoja regiono plėtros programos sėkmės galimybių, nes vietinės valdžios institucijų vaidmuo neapsiriboja vien finansinių išteklių skyrimu. Priešingai, tokia padėtis skatina išteklių (ir ne vien finansinių) tiekimo patirties ir jų mobilizacijos svarbos didėjimą, o partneriai ne tik ieško naujų finansinių sprendimų, bet kartu veikia regiono plėtros labui, vykdo suplanuotas ekonominio vystymosi programas.

Vietos valdžios institucijos turi prižiūrėti finansinius valstybės ar Europos Bendrijos indėlius, neužmirštant, kad būtent valstybės investicijos yra pagrindinė papildomų lėšų iš privačių asmenų pritraukimo priemonė. Taigi, regiono plėtroje svarbiausiu dalyku tampa finansinė strategija, apskaičiuota abipusė nauda. Tik tokio suderinto mechanizmo dėka, kai visi dalyviai iš bendro projekto gauna naudos, galima imtis veiksmingų infrastruktūrinių investicijų.

Taigi, vietinės valdžios institucijos turi plėtoti naują finansinę kultūrą, didindamos suderintų veiksmų ir partnerystės svarbą ir ieškodamos naujų viešųjų ir privačių investicijų, kurios būtinos numatytos veiklos įgyvendinimui.

Kapitalo ir finansinių išteklių pritraukimas į tam tikrą regioną yra labai svarbus regiono plėtrai, tačiau iš kitos pusės, tai parodo sąlyginį šio regiono pranašumą palyginus su kitais regionais šalyje ir už jos ribų.

Užsienio kapitalo ir investicijų pritraukimui valstybės politika, skatinanti produktyvumą ir ekonomikos potencialo augimą, dažnai yra svarbesnė už "teritorinio marketingo" programas.

Vis dėlto būtina atidžiai analizuoti investicijas į regionų plėtrą, kad jos iš tiesų duotų rezultatų. Be atskiroms situacijoms būdingų ypatumų, investicijų analizės metodai daugiausia apima:

- teritorijos analizę ir plėtros plano (ir atitinkamų infrastruktūrinių veiksmų) nustatymą;
- regione planuojamų investicijų ekonominio poveikio analizę;
- planuojamų valdžios išlaidų poveikio analizę;
- tinkamiausių finansinių instrumentų (tiek iš valdžios, tiek iš privačių asmenų pusės) pasirinkimą.

Pietų Italijos plėtros plane aiškiai apibrėžta, kad "nauji regiono plėtros politikos uždaviniai turi atitikti strateginį tikslą pritraukti ir išlaikyti materialųjį turtą regione (didinant jo vertę). To galima pasiekti tik pastoviai didinant nematerialųjį turtą ir pasinaudojant išsiplėtusia vietinės valdžios atsakomybe, decentralizacija ir subsidiarumo principu³.

Taigi, regiono plėtra priklauso nuo materialaus ir nematerialaus turto augimo suderinimo, tiek pasinaudojant vietovei būdingais ištekliais, tiek ieškant išorinių (finansinių ir ne tik) išteklių.

Pozityvi plėtra, pasireiškianti per "didelį nematerialaus turto indėlį, didesnį materialaus turto pritraukimą, pastovų pajamų ir užimtumo augimą, naują nematerialaus turto įvertinimą" priešpastatoma ekonomikos ir pragyvenimo lygio smukimui, kai dėl nematerialaus turto mažėjimo materialųjį turtą (kapitalą) į atitinkamą regioną pritraukti darosi vis sunkiau, kas savo ruožtu skatina tolesnį tam regionui būdingų išteklių mažėjimą.

Taigi, regiono plėtros planai turi būti derinami su tolesniu tame regione esančių išteklių didinimu ir vertinimu, siekiant pritraukti kuo daugiau kapitalo ir padidinti jo įtaką produktyvumo ir užimtumo plėtrai.

3.9 Suderinto planavimo priemonės

³ Subsidiarumo principas – tai vienas pamatinių ES kūrimo principų, reiškiantis, kad kiekvieną užduotį visų pirma turi bandyti atlikti vietinė valdžia, jai negalint to padaryti – regioninė valdžia, o ir šiai neturint išteklių – centrinė valdžia (LVDK pastaba).

Pirmasis strateginis uždavinys mažiau išsivysčiusių regionų plėtrai, už kurią Italijoje atsakinga Iždo, biudžeto ir ekonominio planavimo ministerija, susijęs su tam tikro regiono institucijų bendradarbiavimo skatinimu. Įmonių, vietos valdžios institucijų, darbdavių ir darbuotojų asociacijų, bankų, fondų bendradarbiavimu siekiama dviejų tikslų:

- 1) pritraukti investicijas gamybos, infrastruktūros ir paslaugų srityse;
- 2) pasirašyti susitarimus dėl užimtumo, kreditavimo, tiekimo, kurie skatintų regiono vystymąsi.

Šio strateginio plano svarba ir galimybės priklauso nuo trijų pagrindinių veiksnių:

1. Ekonominio: pramoninio "know-how" ir paslaugų, būdingų tam tikrame regione, suderinimui su išorinių tiesioginių investicijų sėkme reikia ne tik papildomo valstybės ar savivaldybės finansavimo, kuris būtina esamų negatyvių išorinių veiksnių peržengimui (paslaugų tinklas, darbų saugos reikalavimai ir t.t.), bet ir glaudaus bendradarbiavimo su to regiono ekonominėmis, politinėmis ir socialinėmis interesų grupėmis.
2. Institucinio: nauja rinkimų sistema ir tiesioginiai merų rinkimai gali padėti atnaujinti regiono "valdančiąją klasę".
3. Socialinio: stipresnių regioninių asociacijų augimas sietinas su kultūrinių, aplinkos apsaugos, pilietinių interesų gynimu.

Strateginio regioninio bendradarbiavimo plano įgyvendinimui reikalingas suderintas planavimas. Pagrindinės jo priemonės:

- programinė sutartis, kurios tikslas – skatinti tiesiogines investicijas ir ekonominį regiono vystymąsi;
- teritorinis susitarimas ir bendroji sutartis, kurių tikslas skatinti integruotas investicijas, ir
- susitarimas tarp daugumos vietos veikėjų dėl regiono pramonės konsolidavimo.

Suderintas planavimas

Suderintas planavimas yra bendrų veiksmų forma, kai veiklos taisyklės tarpusavyje suderina įvairių lygių viešoji valdžia ir kiti regiono veikėjai, įtraukti į numatytą priemonių įgyvendinimo procesą. Šios priemonės turi apimti įvairius veiksmus, suteikiant pirmenybę specifiniams plėtros tikslams.

Suderintas planavimas įgyvendinamas įvairių priemonių pagalba, kurios skiriasi priklausomai nuo dalyvaujančių šalių, siekiamų tikslų, kontrolės ir reguliavimo lygmenų.

Programinė sutartis

Ši sutartis sudaroma tarp kompetetingų valdžios institucijų, stambių įmonių, smulkių ir vidutinių įmonių konsorcių ir pramoninių regionų delegacijų dėl suderintu planavimu nustatytų veiksmų įgyvendinimo.

Programinė sutartis yra svarbi ir veiksminga priemonė, kurios dėka centrinė valdžia, skirdama lėšų, gali atsilikusiuose regionuose per stambias įmones bei smulkaus ir vidutinio verslo konsorciumus skatinti tiesiogines investicijas.

Teritorinis susitarimas (paktas)

Tarp daugelio teritorinių susitarimų sąvokų galima paminėti keletą:

- Tai susitarimas, kurio tikslas – tarp viešųjų ir privačių veikėjų koordinuoti programų įgyvendinimą, nustatyti įvairių veiksmų, skirtų atsilikusių regionų plėtros skatinimui, kryptis, kad jos atitiktų Europos bendrijų Komisijos patvirtinto (C(94) 1835 of 29.7.94) ES paramos projekto tikslus ir politiką.
- Tai specifinių interesų suvienijimo priemonė viešojo naudingumo politikoje, kurios tikslas – skatinti regiono plėtrą ir nušviesti pagrindines regiono gyventojų profesijas. Jos dėka plečiami regiono gyventojų įgūdžiai, suteikiant jiems išsilavinimą daugiausia mokslo ir technologinių inovacijų srityje.
- Tai susitarimas, paskatintas vietos institucijų, socialinių partnerių ar kitų viešų ar privačių veikėjų, skirtas regiono plėtros veiksmų plano įgyvendinimui.
- Tai priemonė, skirta sukurti koordinuotą valstybės paramos teikimą pramonės, infrastruktūros ir kitose srityse.

Vietinė sutartis

Tai veiklos priemonė, kurią patvirtina valdžios (taip pat ir vietinės) institucija, darbdavių ir darbuotojų atstovai, kitos suinteresuotos šalys, kurios tikslas – įgyvendinti veiksmus, skirtus pagreitinti ekonominį vystymąsi ir naujų darbo vietų kūrimą aiškiai apibrėžtoje teritorijoje, esančioje atsilikusiam regione. “Pirmenybinių” regionų sąrašą Italijoje siūlo Biudžeto ir Ekonominio planavimo ministrai, svarsto Parlamento komitetai, atsakingi už pramoninę plėtros teritorijas ir pramoninius centrus, patenkančius į ES Reglamento Nr. 2052/88 1 tikslo reguliavimo sferą, o tvirtina Ministras Pirmininkas.

Abiejų pastarųjų priemonių tikslas – suderinti regiono veikėjų grupių veiksmus: pakto (teritorinio susitarimo) esmė – derinti investicijas į pramonę ir infrastruktūrą, vietinė sutartis skirta susitarimams dėl specialių sąlygų darbo ir kreditavimo sutartyse, bei socialinės apsaugos garantijoms teritorijose, kuriose yra aukštas nedarbo lygis.

Institucinis programinis susitarimas

Tai susitarimas dėl ilgalaikio visoms šalims naudingų veiksmų ar funkciškai susijusių veiksmų plano įgyvendinimo tarp centrinės ir regioninės valdžios ar su autonominėmis provincijomis, su kuriomis centrinė/regioninė valdžia įsipareigojo bendradarbiauti analizuojant esamus finansinius išteklius, proceso dalyvius ir būtinas administracines priemones.

Šia sąvoka apibūdinamas susitarimas tarp įvairaus teritorinio lygio institucijų, kurios yra kompetetingos reguliuoti tam tikrą sektorių ir prisiimti įsipareigojimus bendrai finansuoti visą eilę funkciškai susietų ir į ilgalaikį planą įtrauktų veiksmų, nors jie ir nebūtų atskirai apibrėžti.

Rėminis programinis susitarimas

Tai centrinės, regioninės ar vietinės valdžios inicijuotas susitarimas su vietiniais veikėjais, kurio tikslas – pritaikyti institucinį programinį susitarimą apibrėžiant vykdytiną visoms šalims naudingų ar funkciškai susietų veiksmų planą.

Suderinto planavimo įdiegimo sąlygos

Plėtros programų, pagrįstų suderinto planavimo priemonėmis, įgyvendinimui būtinos keletas pagrindinių sąlygų. Štai jų apibendrinimas:

- esminė idėja: socialinė-ekonominė analizė ir prioritetinių regiono plėtros aspektų atrinkimas;
- verslininkų įgūdžiai: įmonių, pajėgių investuoti į pagrindinius plėtros sektorius, sistema;
- suderintos projektų grupės: investiciniai tarpusavyje suderinti ir plėtros tikslus atitinkantys projektai;

- greitas įgyvendinimas ir aiškios ribos: greitas darbų užbaigimas ir solidūs investiciniai ekonomiškai apriboti projektai;
- suderinti veiksmai regione: diskusijų centro sukūrimas, kur pagrindiniai regiono plėtros dalyviai (vietinė valdžia, profesinės sąjungos, verslininkų asociacijos, kredito institucijos) galėtų derinti ir įtvirtinti prioritetines strategijas.

Pagrindinės problemos

Tarp pagrindinių problemų, kurios dažniausiai apsunkina (ar net stabdo) suderintų veiksmų procesą įgyvendinant regiono plėtros planą, galima paminėti:

- konkurenciją tarp vietinės valdžios ir socialinių jėgų;
- konkurenciją tarp didžiausių ir mažiausių socialinių jėgų atstovų;
- priešingų šalių interesų derinimą ruošiant susitarimus (paktus);
- politinius skirtumus/parapijinio tipo politinę kultūrą;
- skirtingus mažesnių vietovių pasiruošimo lygius ir tikslus;
- skirtingą gamybos struktūrą;
- skirtingus ekonominius socialinių partnerių interesus;
- sunkumus suderinant socialinių partnerių veiksmus.

Pagrindiniai dalyviai

Visų suderinto planavimo priemonių (programinės sutarties, teritorinio pakto, vietinės sutarties) įgyvendinimui reikalingi tam tikri veikėjai. Prie pagrindinių vadinamųjų "socialinių jėgų", kurių veiksmus reikia derinti ruošiant ir įgyvendinant regioninį plėtros planą, priskiriamos:

- vietinės valdžios institucijos
- verslininkų asociacijos
- profesinės sąjungos
- kredito ir finansų institucijos

Bendradarbiavimas, kurio metu suderinami ir apibrėžiami strateginiai regiono plėtros punktai, priklauso nuo tų veikėjų, kurie šiame procese vaidina svarbiausią vaidmenį.

4. Planavimas Italijoje 2000-2006 m.

Naujasis ekonominei bendrijai išteklių naudojimo Italijoje 2000-2006 m. planavimas atitiko ankstesniuose skyriuose išnagrinėtą metodologiją. Jis buvo įdiegtas 1998 m. gruodžio mėn., Katanijoje, valstybės išdros Plėtros ir sanglaudos politikos departamento iniciatyva. Taigi, jau 1998 m. buvo pristatytos pirmosios bendrojo plano proceso kryptys, šiam tikslui laikinų santykių nustatymui buvo sukurta nacionalinių ir regioninių šakinių darbo grupių sistema. Šių darbo grupių veiklą derinant nacionalinius ir regioninius veiksmus kontroliavo Nacionalinis komitetas. Toks planavimo metodas sudarė sąlygas pastoviai keistis informacija apie pagrindines problemas ir palengvino panašaus požiūrio į regioninę plėtrą atsiradimą.

Šakinių darbo grupių sistemos dėka įvairaus lygio valdžios institucijos atliko visiškai suderintus veiksmus įsivainant struktūrinių fondų lėšas, o iš socialinių partnerių ir asociacijų sužinoti jų poreikiai ir reikalavimai aplinkos apsaugos interesų gynimo, lygių galimybių ir trečiojo sektoriaus atžvilgiu. Be to, norint garantuoti tinkamą planavimą, socialiniai partneriai dalyvavo įsteigiant derinimo grupių būstinę.

Viso projekto pagrindiniai principai yra: bendri veiksmai, institucinis ir socialinis bendradarbiavimas, integracija, atsakomybės vietinės valdžios institucijoms perdavimas ir rezultatų įvertinimo galimybių sukūrimas.

Pagrindiniai inovatyvūs regiono plėtros plano aspektai buvo:

- dauguma veiklos nukelta į regionus;
- ypač svarbiais laikyti finansiniai intervencijos į gamtinius ir kultūrinius išteklius, saugumo bei materialaus ir nematerialaus turto tinklus, aspektai;
- didelis dėmesys teiktas aplinkos galimybėms skatinant subalansuotą plėtrą, lygioms vyrų ir moterų galimybėms, socialiniam dalyvavimui visuomenėje ir teritorijos atvėrimui tarptautiniams kontaktams;
- veiksmų vertinimas (iki, per ir po jų atlikimo) ir priežiūra laikyti vienomis svarbiausių priemonių. Jų tikslas – stebėti, ar veiklos rezultatai atitinka plane nustatytus tikslus.

Pietų Italijoje plėtros veiksmų planai buvo sudaryti taip, kad galėtų įtakoti kintamuosius, savo ruožtu galinčius paveikti regiono vystymąsi.

Minėti kintamieji buvo atrinkti atlikus teritorijos socialinę ir ekonominę analizę, kurios dėka ir paaiškėjo esminiai vietos ekonomikos vidinės plėtros pradžios taškai. Šiems kintamiesiems priskiriamas ir tarpinių tikslų vaidmuo bei užduotis tinkamai pasirinkti strateginius sprendimus. Kiekvienas iš kintamųjų atitinka statistinį rodiklį, kuriuo galima įvertinti planuotą veiksmų poveikį.

Taigi, kiekviename projekte ar veiksmų plane turi būti nurodytas jų veikiamas kintamasis ir pageidaujamo rezultato paskaičiavimas. Be to, pirminio projektų tikrinimo etape jau turėtų būti vertinamos regiono plėtros iniciatyvos ir kintamųjų atitikimas. Akivaizdu, kad turint galvoje integracijos procesus, prioritetas bus teikiamas tiems projektams, kuriuose planuojama imtis tarpusavyje susijusių veiksmų įvairiuose sektoriuose, kurie prisidėtų prie bendro regiono plėtros tikslo pasiekimo.

Ekonominis ES struktūrinių fondų išteklių panaudojimo planavimas pagal Darbotvarkėje 2000 nustatytas kryptis leido priimti svarbius nacionalinio ir regioninio planavimo dokumentus.

Pietų Italijos plėtros planas, kuris davė pradžią ir nacionalinio lygmens ES paramos programai, yra aktyvių nacionalinių bendrų veiksmų ir bendradarbiavimo tarp centrinės, regioninės ir vietinės valdžios rezultatas. Atsižvelgdamos į ekonominių ir socialinių partnerių pateiktas idėjas, pasiūlymus ir pastabas, visų valdžios lygių administracijos paruošė artimiausių 6 metų planą ir išteklių paskirtymo projektą regionams, patenkantiems į pirmojo tikslo reguliavimo sferą (Kampanija, Apulija, Bazilikata, Kalabrija, Sicilija, Sardinija ir Molizas).

Bendras Pietų Italijos plėtros plano tikslas yra 2004 metais pasiekti aukštesnį nei vidutinis Europos Sąjungoje BVP (bendro vidaus produkto) augimo lygį dėl pastovaus užimtumo padidinimo ir akivaizdaus atsigavimo iš socialinio-ekonominio sąstingio daugelyje šalies regionų. Šio bendrojo tikslo įgyvendinimo bus siekiama šešiais pagrindiniais veiksmų planais pagrįsta strategija:

I Planas Gamtiniai ištekliai

The general objective is the creation of efficient service networks, new opportunities for growth and sustainable development by removing the situation of environmental emergency; rationalising the use and availability of natural resources, paying special attention to the protection of coastal areas, to the control of the territory starting from mountain areas, also through the specific support of agricultural activities; maintaining the possibility of long-term development and improving living standards.

Plan II Cultural Resources

Establishing the conditions for new business opportunities in the field of culture and cultural activities, enhancing, safeguarding and extending the enjoyment of cultural resources, improving social well being.

Plan III Human Resources

Encouraging new development opportunities by increasing the endowment, supply and quality of human resources, reducing joblessness and creating informal activities through the improvement of a general participation in the job market and supporting female resources; developing the technological and scientific contents of production in the South and increasing the range of skills and its links with the southern entrepreneurial system.

Plan IV Local Development Systems

Creating economic conditions for business development and production growth; increasing competition, productivity, cohesion and social cooperation in concentrated areas in the territory, by reinforcing production, especially in agriculture, and improving other aspects of rural development, also through technological innovation; promoting the rise of new entrepreneurial initiatives, including those in the field of tourism, and the emergence of enterprises from the black economy.

Plan V Towns

Promoting the creation of new initiatives in urban and metropolitan areas, especially services to the inhabitants and enterprises; creating economic, administrative and social conditions for entrepreneurial development; increasing the competition and the structural productivity of territorial economic systems; reducing social exclusion and promoting processes to regain social confidence, also by means of actions aimed at improving the urban context.

Plan VI Networks and service centres

Increasing the competitiveness and the structural productivity of territorial economic systems; creating suitable conditions for entrepreneurial development and new initiatives; promoting the processes for the recovery of social confidence.

The guidelines in the PSM were accepted and included by the regional Administration in seven Regional Operational Programmes, divided according to the same Strategies of intervention and general objectives included in the PSM.

Besides the Regional Operational Programmes (ROP), six National Operational Programmes were drawn up. The latter refer to national intervention guidelines and a Plan of technical Assistance as follows:

Scientific, technological and intensive training research
Education

Security for development
Incentives to industry
Transport
Fishing
Technical assistance

Each of these documents (PSM, ROP, NOP) is accompanied by a document of assessment which was drawn up in advance.

In September 1999, the Regional and National Operational plans were sent to Brussels for negotiation. The plans were finally adopted between July and September 2000. The next stage, in some cases at the same time as the approval of the plans, consisted in the drawing up of the planning supplements, the documents for the implementation of the programme. They are an integral part of the programme, implementing the measures that the Commission has established in the decision to adopt the priority strategies.