

A strukturális alapok programjainak irányítása

A bevált gyakorlat iskolája

John Bachtler (1)

Gyakran hallani, hogy a strukturális alapok bevezetése a „közösségi hozzáadott érték” valóságos kincsestára. Ez főleg néhány olyan bevált gyakorlatra érvényes, amelyet az alapok egyik programozási időszaktól a másikig terjedő folyamatos kezelése tanított meg, vagy a tagországok és a régiók tapasztalatcseréje révén jött létre. Egy adott program bevezetésének egyes szakaszai mindenki számára tanulságosak lehetnek.



A vorarlbergi Egg (Ausztria) ipari parkja

A strukturális alapok kezelése rendkívüli kihívásokkal jár. A többéves és több ágazatnak nyújtott jelentős mértékű támogatások felhasználása időnként komplex és igényes feladatot jelent a szabályokban meghatározott – és a helyi, országos irányítási gyakorlatnak sokszor ellentmondó – adminisztratív keretben. Az utóbbi 15 év gyakorlata mégis azt mutatja, a tagországok képesek voltak hasznot húzni a strukturális alapok felhasználásából, közösségi hozzáadott értéket teremtve és új megközelítéseket alakítva ki a regionális politika formálásában. Az egyik legfontosabb e közösségi értékek közül a strukturális alapok kezelésénél használt bevált gyakorlat megtanulása az egyik programozási időtartamtól a másikig eltelt idő folyamán, valamint a tagországok és a régiók közötti tapasztalatcsere révén.

A programok irányítása: minden országnak saját rendszert

Minden egyes tagország kidolgozta saját irányítórendszerét, mely esetenként regionális sajátosságokat tartalmaz. Durván fogalmazva, az országokat így oszthatjuk fel:

- > a források elosztásának *differenciált* megközelítése, a strukturális alapok irányítására speciálisan létrehozott, különálló adminisztratív struktúrákkal (Hollandia, Svédország vagy az Egyesült Királyság esete);
- > „*globalizált*” megközelítés. Ez a helyzet Ausztriában, Spanyolországban, egyes német Ländekben (szövetségi államokban) és a legtöbb új tagországban; ebben a konfiguráci-

(1) John Bachtler professzor a Strathclyde Egyetem (Glasgow, Egyesült Királyság) Európai Politikák Kutatóközpontjának igazgatója.

óban a források elosztása minisztériumokon vagy nemzeti, illetve regionális szervezeteken keresztül történik;

- > *kompozit* rendszerek, amelyek egyesítik az előbb említett két megközelítést. Ilyeneket találunk Finnországban, Franciaországban vagy Olaszországban.

Minden egyes megközelítésnek vannak előnyei és hátrányai. A differenciált rendszerek adminisztratív szempontból nézve komplexebbnek tűnhetnek (és kisebb mértékben felelnek meg az 1. célkitűzés nagyobb léptékű beavatkozásainak), de nagyobb stratégiai koherenciához és átláthatóbb döntéshozatalhoz vezetnek, megfelelőbb rálátást biztosítva az európai finanszírozásra. Ezzel ellentétben, a globalizált rendszerek közvetlenebbül és szabványosabban működnek, de gyakran számos nehézségbe ütköznek a plurális beavatkozások integrálásának és a közösségi finanszírozás mozgatórugó-hatásának előmozdításában.

A programkezelés kihelyezése: A 2. célkitűzés észak-rajna-vesztfáliai (Németország) titkársága

A strukturális alapok kezelésének egyik módszere – mely gyakori a differenciált rendszerirányításban – a programkezelés egy részének „kihelyezése” egy különálló titkársághoz, úgy, ahogy ez már régóta folyik Belgium egyes részein, valamint Hollandiában és az Egyesült Királyságban. Észak-Rajna-Vesztfália újonnan csatlakozott ehhez a csoporthoz, amely külön, külsőleg szerződött konzultáns irodára, úgynevezett „2. célkitűzés titkárságára” („Ziel 2 Sekretariat”) bízta a programbizottságok koordinálásának javítását, a programok menedzselésében részt vevő minisztériumoknak és egyéb illetékeseknek nyújtott műszaki segítséget, valamint a reklámmal és a kommunikációval összefüggő tevékenységet.



A bragançai elterelő út (Norte, Portugália) megkönnyíti az utazást Spanyolország felé

10 vagy 15 éve számos uniós tagországban a programkezelés fokozatos regionalizálási tendenciája figyelhető meg, a legfrissebb példák erre Görögország és Írország. Számos régióban közvetítő szerveket hoztak létre a programok tematikus vagy regionális részei számára. Ez a helyzet például Ausztriában (helyi irányító irodák), Franciaországban (globális támogatások), Olaszországban (programok/integrált projektek) és az Egyesült Királyságban (akciótervek).

A források elosztása és a program stratégiai célkitűzései közötti egyensúllyal való fokozottabb törődés az irányítórendszereket még komplexebbé tette. A kiértékelésre vonatkozó kutatások aláhúzzák, hogy az irányítás hatékonysága mindenekelőtt a szerepek és a szervezési folyamatok világos megfogalmazásától és az újító szellem pragmatikus figyelembevételétől függ. Az irányítás javításának döntő tényezője a programtitkárságok összehangolt munkája. Az eljárást a strukturális alapok ausztriai, hollandiai és egyesült királyságbeli bevezetéséhez már megfelelően kidolgozták.

Anglia (Egyesült Királyság): „A bevált gyakorlat kezdeményezése” a programok jobb irányítása érdekében

2003-ban a brit minisztelnöki hivatal elindította a „Best Practice Initiative”-ot (A bevált gyakorlat kezdeményezése) a strukturális alapok jobb angliai menedzseléséhez. Ez három fő irányvonalra támaszkodik: (a) a lemásolható bevált gyakorlatok és leküzdendő gyenge pontok részletes feltérképezése, főleg, ami a stratégiai viselkedést és a projektek támogatását illeti; (b) egy folyamatos képzési stratégia a programokkal kapcsolatos kompetenciák és ismeretek elmélyítése érdekében; (c) összehangolt munka és az elsajátítást kísérő eszközök rendelkezésre bocsátása.

A program promóciója: reklám és kommunikáció

A strukturális alapokkal összefüggő programkészítés középpontjában a tájékoztatás áll. Az alapkezelő hatóságoknak tájékoztatniuk kell és be kell vonniuk ebbe a projektek potenciális hasznélvezőit és gazdáit. Olyan programokra van szükség, amelyek szavatolják, hogy a jelentkezők és a támogatásra jogosultak tisztában vannak a jó minőségű pályázatok elkészítésének mikéntjével, a leendő projektek hatékony végrehajtásával. A programot menedzselő partnerek minden számukra szükséges információval rendelkeznek, és ezek ismeretében szakavatottan kezelhetik és vezethetik a programot. Ami pedig a nagyközönséget illeti, őket tájékoztatni kell a strukturális alapok hozzájárulásáról régiójuk fejlődéséhez és életminőségük javulásához.

A jelenlegi programozási időszakban (2000–2006) nagyobb hangsúlyt fektettek a strukturális alapokkal kapcsolatos reklámra és kommunikációra. De az effajta elvárások a program életciklusától függően változnak. Eszerint, a következő néhány bevált gyakorlat között lehet választani:



A 2004-es olimpiai játékok alkalmából kialakított, az athéni (Görögország) régészeti lelőhelyekhez vezető területrendezés

- > a célközönség, a közönség információs szükségleteinek és a nekik adandó válaszoknak az azonosítása;
- > a megfelelő eszközök kiválasztása – ügyelve arra, hogy ezekhez pontos célkitűzések legyenek hozzárendelve –, a célközönség elvárásainak kielégítése, valamint világos és tömör üzenetek közlése;
- > olyan kommunikációkezelő rendszer életbe léptetése, amely világosan meghatározza a szerepeket és a felelőségeket, elégséges forrással rendelkezik, az eredményeket megfelelően kiaknázza, és olyan belső mechanizmusai vannak, amelyekkel felmérhető a beavatkozás hatékonysága.

Görögország: a strukturális alapok széles körű ismertetése

Az érdekeltek és a nagyközönség támogatása érdekében a Közösségi Kerettámogatást Kezelő Hivatal egy országosan egyesített kommunikációs rendszert léptetett életbe Görögországban. Ez egy ötven ügynökből álló információs és kommunikációs hálózatból, egy tájékoztatást koordináló csoportból, a program teljes életciklusa során fellépő információk és reklámigények részletes *vademecumából*, valamint a kommunikációs tevékenységek hatékonyságának felmérését segítő modulból áll.

A program kezdete: a jelentkezések felülvizsgálata és a projektek kiválasztása

A programok minden eddiginél erősebb nyomásnak vannak kitéve a célkitűzések teljesítése érdekében. Ezek kulcsa az irodával kötött szerződés két év utáni felmondásához vezető szankciók és ösztönzések szabálya, valamint a teljesítménytartalék. A programokért felelős hatóságok elsősorban a minőséget, valamint az olyan kiváló projektek felbukkanását várják, melyek mellett a stratégiai ésszerűség és a határidőre történő befejezés valószínűsége szól. Azon régiók esetében, ahol 2007-től fennáll a támogatások elvesztésének a lehetősége, gondosan ügyelnek arra, hogy a projektek marandó nyomot hagyjanak az érintett területen.

Ilyen körülmények között, a jelentkezési iratcsomók felülvizsgálata és a projektek kiválasztása fontos szerepet játszik. Idővel a jelentkezések kiértékelése rendszerezettebbé és tökéletesebbé vált, több régió komplex módszereket használ a projektek osztályozására, értékelésére és besorolására (különösképpen Írországból, Hollandiából és az Egyesült Királyságból). Az elfogadási és a minőségi kritériumok használata befolyásolási lehetőséget teremt a programfelelősök számára. Az illetők befolyásolhatják a jelentkezések profilját és a projekteket, a források elosztását pedig a prioritásokhoz kapcsolhatják. Németországban, Olaszországban vagy Spanyolországban független szakértőket, szakértői fórumokat és egyéb közvetí-

tőket (például bankokat) kérnek fel bizonyos intézkedések vagy műveletek szakvéleményezésére, különösképpen a sokszor nagyon komplex, nagy infrastrukturális projektek vagy a nagyon szakosodott kutatási és fejlesztési kezdeményezések esetén. Kiemelkedő prioritást élvez a projektek hasznélvezőknek felkészítése a projekt kiértékelési technikáit illetően.

Bizonyos dolgokra minden rendszernek szüksége van. Ilyen az iratcsomók felülvizsgálata és az egyszerű és átlátható projektek kiválasztásának procedúrája; az újdonságszám-
ba menő projektek felülvizsgálatában és az alacsony kockázattal járó projektek gyors ügyintézésében tanúsítandó rugalmasság; valamint minden olyan segédeszköz, amely támogatja a hasznélvezőket a projekt irányításában.

Olaszország: a projektek minőségének javítása, hála az integrált helyi programoknak

A sokféle olaszországi integrált projekt közül a „*Programmi Integrati per lo Sviluppo Locale*” (PISL) – a helyi fejlesztés integrált programjait (röví: HFIP) – vezették be néhány régióban, hogy javítsák a projektek minőségét, növeljék a regionális szereplők stratégiai kompetenciáit. Minden egyes HFIP önmagában véve is egy átmeneti szintű stratégiát, az integrált és interszektoriális akciók koherens egységét képezi (ebbe az infrastrukturális és vállalatoknak nyújtott támogatások is beletartoznak), koherens területi keretet biztosítva a projektek megfogalmazása, kiválasztása és végrehajtása számára.

Ausztria: javítani a projektek azonosításának és kiválasztásának minőségén és átláthatóságán

A jelentkezések ösztönzésére és a minőségi projektek kidolgozására Ausztriában a „*helyi irányító irodák*” helyi szinten működnek együtt a projektkészítő jelöltekkel. A projektkiválasztás átláthatóságának és koherenciájának javítása érdekében, „*Maßnahmenverantwortliche Förderstelle*”-ket (intézkedési felelősöket) alkalmaznak minden alárendelt szervezetnél. Ezzel garantálni tudják a standard megközelítést a jelentkezések elfogadásában és felülvizsgálatában, a projektek kiválasztásában és a finanszírozás összegének meghatározásában.

Az információ a programozás szolgálatában: a monitorozás szerepe

A monitorozás – más szóval a strukturális alapok programjainak nyomon követése – sokszor háttérbe szorult a program végrehajtásához képest, mivel ezt sokkal fontosabb feladatnak tartották. Ennek ellenére, néhány éve a monitorozást a hatékony programkészítés előfeltételének tekintik, vagyis egy olyan információszerző eszköznek, amely világossá teszi a programkészítés minden egyes szakaszát: megfogalmazás, végrehajtás, kiértékelés.



A danutoni (Románia) víztisztító állomásnak PHARE- és ISPA-támogatásokat utaltak ki



Látogatás az ERFA által finanszírozott öntözőberendezésekhez Réunion-sziget (Franciaország) nyugati partján

A programok pénzügyi és műveleti előmenetelének nyomon követése: országos és regionális monitorizációs rendszerek

Mivel a programok monitorozása fontossá vált, számos tagország fektetett be olyan megosztott és felhasználóbarát rendszereket telepítésébe, melyek egyrészt a pénzügyi mutatók (kötelezettségek, kifizetések), másrészt a műveleti mutatók (a projektek előmenetele) nyomon követését segítik. Az egyik legismertebb nyomon követési rendszer a francia PRESAGE rendszer, melyet más országok is átvettek. További példák: a SIRGIS és a SINIT rendszer Olaszországban, a STINS Svédországban, míg regionális szinten az efREporter Sachsen-Anhaltban (Szász-Anhalt, Németország). Az új tagországokban kidolgozott új generációjú rendszerek közül megemlíthető a lengyelországi SIMIK, melynek SIMIK-NET néven történő hálózati bekapcsolása folyamatban van. Itt érdemes megjegyezni, hogy a strukturális alapok nyomon követési módszerét jelenleg a sokkal szélesebb elterjedésű nyomon követési rendszerek gyakorlatba ültetéséhez használják, ilyen például az összes kormányzati beavatkozás nyilvántartása. Ez a helyzet Olaszországban a MIP-pel (Közbefektetések Monitorozása).

A monitorozás hatékonysága a nyomon követési mutatók azonosításával, meghatározásával és számszerűsítésével kezdődik,

figyelembe véve az adatgyűjtés kivitelezhetőségét és annak helyességét. Mindez egy olyan adatgyűjtési és tárolási eszköztárat feltételez, melyet ideális esetben valós időben lehet átnézni és felhasználni. Végül pedig jelenti mindazon erőforrásokkal való rendelkezést is, akiket monitorozásra készítettek fel, s akik motiváltak és érdekeltek a szabványos eljárások nyomon követésében. A felsoroltak közül semmi sem jön magától; a régiók többsége már többször beleütközött a mutatók számszerűsítésének nehézségeibe, az informatikai rendszerek korlátaiba és a rendelkezésre álló adatok pontosságának és hasznosságának hiányába.

A partnerség: a közös munka elsajátítása

A partnerség, mely a strukturális alapok bevezetésének egyik alapelve, valószínűleg elsősorban a regionális fejlesztés gyakorlatára és nem az európai kohéziós politika valamely más tényezőjére hat. Ez egyébként egyike a legnehezebben működtethető alapelveknek, mert a közös célkitűzések megvalósításához közös munkát feltételez a különféle intézményekkel, eltérő szervezeti kultúrával rendelkező partnerekkel, amelyeknek különböző prioritásai és érdekeik lehetnek. Ennek ellenére, a partnerség fogalma túllépett azon a szakaszon, amikor csak formális szabályozási feltételként tekintettek rá, és eljutott oda, hogy jelenleg közösen elfogadott mechanizmusként tekintenek rá (még ha nem is azonosan ítélik meg az egész Unióban). A stratégiai programozás javításának, a programkezelés és a programok kiválasztásának olyan eszközeként tartják számon, mely a program szereplői



AZ ERFA-támogatások hasznélvezőjeként, a hultsfredi (Svédország) PUZZLE iroda zenei tehetségeit a rockzene szolgálatába állította, így e kis település ennek szakértőjévé vált

révén előmozdítja annak elsajátítását, növeli a résztvevők szerepvállalását, és fokozza az újítási lehetőségeket.

E tekintetben fontos tanulságokat vontak le. A partnerség sokkal többet jelent a nyomon követési bizottságok jelenlétének a biztosításánál. Mindez tulajdonképpen az egye-

partnerek hozzájárulásának irányításából, valamint a programciklus különböző fázisaiban szerephez jutó különféle partnerek stratégiai és műveleti szerepeinek rögzítéséből áll. Ezeknek a partnereknek is képzést és műszaki segítséget kell biztosítani, ha azt akarjuk, hogy részvételük hatékony legyen.

Egyesült Királyság: egy megvalósult nyugat-skóciai partnerség

E partnerség alátámasztja a nyugat-skóciai gazdasági és szociális fellendülést célzó erőfeszítéseket. A nyomon követési bizottságon kívül a partnerek aktív szerepet vállalnak az összes olyan konzultatív csoportban és műveleti szervben, melyek elemzik a jelentkezési iratcsomókat, és ajánlatokat tesznek a projektek kiválasztását illetően. A jelentkezéseknek az említett fórumokon történő felülvizsgálata egyúttal módszer arra is, hogy valódi egyensúlyt teremtsenek az objektív kiválasztási ismérvek, valamint az egyének kompetenciái és ismeretei között. Általánosítva: ez a lépés elkerülhetővé teszi két munkakör egyidejű betöltését, elősegíti a jobb megértést és a jobb munkakapcsolatokat a régió intézményei között.

Elsajátítási ciklus és tapasztalatcsere

Végezetül el kell mondani, hogy egy adott program kezelésének hatékonysága az elsajátítási folyamatból, valamint a rendszerek és procedúrák megfelelő kialakításából fakad. Az országos és a regionális programkezelő hatóságok a programkészítés minden egyes szakaszában tapasztalatokra tesznek szert, a fejlődés valóságos „elsajátítási ciklusán” mennek keresztül.

A bevált gyakorlatok megjelenésének másik fontos tényezője az intézményi környezet stabilitása volt, mely lehetővé tette az alapok bevezetésekor történő újításokat és kísérleteket. Ugyanakkor, a közös nemzetközi szabályozó keret elősegítette egy határokon átívelő hálózat kialakítását, ami a lehetőségek kiszélesedésével és a bevált gyakorlatok cseréjének megkönnyítésével járt.

A strukturális alapok programkezelésének javítása tapasztalatcsere révén: IQ-Net

Az IQ-Net jó példa a határokon átívelő programkezelési együttműködésre. Ez a gyakorlati szakemberekből álló hálózat – melyet tíz tagország 1. és 2. célkitűzési programkezelő illetékeseiből hoztak létre – az alkalmazott kutatásokra és a strukturális alapok programkezelési szakterületére vonatkozó tapasztalatcsere előmozdítását célozza. E cikk is számos IQ-Net esettanulmányt használt forrásanyagként.

További információkat a következő internetcímen talál: <http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/>