

**SMECA – Програма на Фар за подпомагане на бизнеса**

**Европейска регионална политика и структурна помощ за  
страните-кандидатки**

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Европейския съюз и политика на Общността за развитие.
  - 1.1. Политическа и институционална уредба на Европейския съюз.
  - 1.2. Социално и икономическо сближаване в Европейския съюз.
2. Работен план 2000 и структурни фондове
  - 2.1. Политика на реформи в структурните фондове.
  - 2.2. Общи принципи по отношение на структурните фондове.
3. Местно развитие и планиране.
  - 3.1. Модели на развитие.
  - 3.2. Какво представлява местното развитие?
  - 3.3. Децентрализирано планиране на развитието.
  - 3.4. Формулиране на стратегия и задачи.
  - 3.5. Териториалния анализ като основа за планиране.
  - 3.6. Участници в местното развитие от публичния и частен сектор.
  - 3.7. Роля на партньорството при вземане на решения за публични разходи.
  - 3.8. Увеличаване на териториалните ресурси.
  - 3.9. Инструменти за договорно планиране.
4. Планиране в Италия за периода 2000-2006 г.

## ГЛАВА 1. ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ПОЛИТИКА НА ОБЩНОСТТА ЗА РАЗВИТИЕ.

### **Увод**

Почти 50 години след подписването декларацията на Шуман може да разглеждаме с известен оптимизъм историческия процес на европейското обединение: интеграционните процеси протичат много интензивно и броят на участниците в тях се е увеличил значително – от първоначалните 6 основатели и членове до настоящите 15. През последните десет години този процес се ускорява още повече, обхващайки много участници, не всички от които са институции. Договорът от Маастрихт, подписан на 7 февруари 1992 г., и последвалото раждане на Европейския съюз (ЕС) положи основи за укрепване на “процеса на създаване на все по-тесен съюз между народите на Европа”.

Въпреки това единствените промени, формулирани в Договора, за които може да се каже, че са внедрени до голяма степен, са тези, свързани с процеса на икономическа интеграция, приключил с учредяване на Европейския валутен съюз (ЕВС), окончателно ратифициран през 1999 със създаването на единна валута (Евро) и институцията Европейска централна банка (ЕЦБ).

Тази икономическа и финансова динамика все още не е подкрепена от също толкова активен процес на политическо обединение и затова в момента съществува опасност постигнатите резултати да бъдат осуетени. Политическата и институционна система, която се е развивала до сега, е застрашена от постоянна несигурност и сериозни недостатъци, особено по деликатни въпроси като външна политика и сигурност, нови права на европейското гражданство, разширяване компетенциите на Общността по отношение на вътрешната политика. Тези въпроси директно засягат смятания до сега за основоположен прерогатив на отделните държави да упражняват суверенитета си, което ги подтиква към упорита съпротива срещу създаването на нов, авторитетен център на управление, надхвърлящ националното равнище.

На основата на Амстердамския договор, подписан на 2 октомври 1997 г. и влязъл в сила на 1 май 1999 г., както и на споразумението, постигнато на 26 март 1999 г. на срещата на върха в Берлин по повод Работен план 2000, ще се опитаме да установим някои тенденции, които определят бъдещето развитие на Европейския съюз в посока задачите, формулирани от Европейската Комисия след януари 1995 г. – укрепване на Съюза и подготовка за неговото разширяване.

### **1.1. Политическа и институционална уредба на Европейския съюз.**

Начинът, по който европейските институции са се развили през последните години, е довел до съществуването на сложна и заплетена система, в която няма ясно определение за това как са организирани трите традиционни власти на модерното държавно устройство – законодателна, съдебна и изпълнителна. Това води до нестабилност на институциите и непоследователност в механизмите на вземане на решения, което отваря дупки в тъй наречената, според Хабермас, “авторитарна бюрокрация”, налагаща властта си с помощта на аномалния “принцип на поредността и процедурите”. Европейската конституция “напълно естествено” дава израз на отказа от илюзията, която е

била част от про-европейската мечта от периода след Втората световна война до края на 1980-те.

Раждането на икономически и валутен съюз е направило институционалната уредба на Европа по-сложна и е създадо поле за повече бюрократични намеси. Затова е все по-неотложна нуждата от рационализация и създаване на конституционна основа за Европейския съюз – с други думи, има спешна нужда от политически съюз.

В този смисъл Амстердамският договор е опит да се дадат отговори на някои въпроси чрез извършването на две съществени промени в механизмите на институционализация, които в частност засягат Европейския парламент (ЕП) и ролята на председателя на Комисията. В новия си вид Страсбургското събрание увеличава собствените си правомощия в процеса на назначаване на председателя и членовете на Комисията – на практика становището ѝ е определящо. В същото време изпълнителната власт на председателя на Комисията също се увеличава, тъй като той получава право на вето при назначаване членовете на Комисията, а Комисията е задължена да постъпва “според политическата ориентация на председателя си”.

Следователно сега съществува реална надежда да станем свидетели на политическото укрепване на Европа благодарение на един Европейски парламент с нови компетенции и правомощия (процедурата за сътрудничество, процедурите за одобрение и съвместно вземане на решения), които му дават възможност да поеме ключовата роля на законодателен орган, а също и благодарение на един председател на Комисията, който вече не е просто “пръв сред равните”, а има функции подобни на тези на канцлер.

Въпреки прогреса, постигнат с Амстердамския договор, реформите на институциите далеч не са приключили – един от многото въпроси, които все още чакат своето решение, е този с процедурите при вземане на решения (единодушния вот /weighted vote/ на страните-членки, деликатният въпрос с условията мажоритарен вот в съвета) и процедурите за реформи в Комисията (намаляване броя на членовете, промяна в начина на работа и вътрешната организация).

### **Обща външна политика и обща политика на сигурност**

Друг крайно съществена въпрос при изграждането на политически съюз е общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), тъй-нареченият втори стълб на съюза, който допълва първия - този на Европейските Общности и третия - този на сътрудничеството в сферите на правосъдието и вътрешните работи.

Историческият етап, започнал с приключване на студената война и господството на двете велики сили, е предразположил Европа да поеме по-активна роля в международните отношения. За да стане това, бе крайно важно да се осъществи сближаване на съдържанието и процедурите, регламентиращи външната политика и безопасността, като се вземат предвид различните национални интереси. Въпросът, повдигнат още по времето на Договора от Маастрихт, получава незадоволителни отговори в Амстердамския договор, който само внася

някои практически изменения без да намери решение за голям брой съществени проблеми.

Още сме далеч от началото на солиден интеграционен процес, който продължава да зависи от единодушния вот на съвета и от ратифициране от страна на държавите-членки. Тоест най-слабото място е общата политика в областта на отбраната.

Всички събития в балканския регион преди последния Косовски конфликт са трагично доказателство за това колко безсилни и неефективни са действията на Европейския съюз.

## **Правосъдие и вътрешни работи**

Създаването на третия стълб на съюза, отразено в Договора от Маастрихт и свързано с областта на правосъдието и вътрешните работи, е също толкова значителен фактор при изграждане на политическия съюз. През последните години са постигнати съществени резултати в сферата на междуправителственото сътрудничество, въпреки че те не допринасят достатъчно за насърчаването на задължителния интеграционен процес. Амстердамският договор бележи значителен прогрес, който ще доведе до “постепенното изграждане на европейска зона на свобода, сигурност и справедливост.” Очевидно има пропуски – първо, осъществен е само частичен преход от механизма на междуправителствено сътрудничество към зона, подвластна на процедурите на Общността, освен това се предвижда петгодишен преходен период. Освен това, демократичният контрол върху новата политика поради необходимостта от съгласуване на решенията с Европейския парламент продължава да зависи от единодушния вот на Съвета. Това са сериозни ограничения, които все пак не намаляват значимостта на промяната, постигната при включването в общите политически приоритети на крайно деликатни въпроси, които предполагат ефективното създаване на “зона без вътрешни граници” и “свобода на движение на хората”. Към това трябва да се добави също, че външният граничен контрол, политиката за имиграция и предоставяне на убежище, както и противодействието на престъпността, вече се възприемат като разпоредби и процедури на Общността. Значимостта на напредъка в тези сфери може да се измери като разгледаме приноса му към процеса на сформирание на обща идентичност чрез укрепване и конкретизиране на концепцията за европейско гражданство.

## **Социална Европа**

Нуждата да се преразгледат институциите на Общността в тясна връзка с утвърждаването на европейската социална сфера става все по-неотложна предвид разширяването на Съюза към Централна и Източна Европа. В този смисъл, Амстердамският договор и изявлението на Комисията по стратегията за укрепване и разширяване на ЕС, наречено Работен план 2000 и одобрено на 26 март 1999 г. в Съвета на Европа в Берлин, не довеждат до качествена промяна.

Политиката на ЕС укрепва и се подобрява, особено в сферата на Общата земеделска политика (ОЗП) и икономическото и социално сближаване, с оглед първата вълна на присъединяване, която обхваща шест страни-кандидатки (Кипър, Чешка република, Естония, Унгария, Полша и Словения), за които

очакваните разумни срокове за включване са между 2001 и 2003 г.. При друга група страни – бивши членки на комунистическия блок (България, Румъния, Латвия, Литва и Словакия) - включването ще стане по-бавно. Освен това, още не е намерено решение на институционалния проблем със състава на Съвета и Комисията в бъдещия разширен съюз и преди всичко на проблема с липсата на глобална стратегия, която може да даде отговор на новите предизвикателства, свързани с вътрешните и външни работи и възникнали с разширяването на Съюза.

Все пак Амстердамският договор и Работният план 2000 са обнадеждаващ знак за изграждането на единна Европа. Формулирани са някои съществени приоритети в политиката на Общността:

1. Създаване на условия за постоянен растеж и трудова заетост, които могат да оползотворят пълноценно потенциала на единния пазар.
2. Разработване на политика на “познанието” с цел насърчаване на изследователската дейност и технологичния напредък в Общностите, повишаване нивото на образование и подпомагане на учебните програми.
3. Модернизирани системи за трудова заетост.
4. Подобряване на жизнения стандарт, което гарантира икономическо развитие в едно по-хармонично и интегрирано общество чрез повишаване на здравния стандарт, опазване на околната среда и въвеждане на политика за изграждане на “зони на свобода, сигурност и справедливост”.

Реформата на структурните фондове също цели да направи инструментите за осигуряване на икономическо и социално единство по-ефективни чрез намаляване броя на приоритетните задачи от седем на три и опростяване и децентрализиране на управлението. Тези три теми ще бъдат обсъдени в съответните глави.

## **1.2. Социално и икономическо единство в Европейския съюз.**

Идеята, че Европейската Общност трябва да се развива хармонично във всичките си региони, се е зародила още при възникването на институциите на Общността. Волята да се намалят различията между отделните региони и да се помогне на по-малко облагодетелстваните от тях е изразена в уводната част на Римския договор от 1957 г., докато Член 2 от договора формулира задълженията на Общността да насърчава “хармонично развитие на икономическите дейности” и постоянен и балансиран процес на присъединяване.

### **Задача за икономическо и социално сближаване**

Икономическото и социално сближаване, към което Европа трябва да се стреми като задължителен аспект на вътрешния пазар, е по-нова задача, формулирана едва след 1987 г. в закона “Единен европейски акт”.

С формулирането на стремежа към икономическо и социално сближаване в средата на 80-те, Европейската Общност изрази нуждата си да развие нова обща политика, основаваща се на солидарност между страните-членки и регионите по отношение на насърчаването на балансирано и трайно развитие, намаляването на структурните различия между регионите и страните-членки, формулирането

на принципа, че на всички региони и следователно на всички граждани трябва да бъдат гарантирани равни възможности за икономическо и социално развитие.

Влезният в сила на 1 ноември 1993 г. договор от Маастрихт, чрез който се основава Европейския съюз, отдава съществено значение на концепцията за икономическо и социално сближаване, тъй като тя е спомената изрично като една от целите и задачите на Съюза, до толкова, че ѝ се отдава същото значение като на реализирането на икономически и валутен съюз и доизграждането на вътрешен пазар.

Раздел XVI на Договора от 1993 г. изтъква и това, че във всички стратегии на Общността трябва да бъде заложена идеята за това сближаване още от момента на формулирането им.

Въпреки това нито Единния европейски акт, нито договорот от Маастрихт не дават определение на сближаването с цел формулиране на конкретна политика, която трябва да се следва, за да бъде постигнато такова сближаване.

Някои указания са дадени в Белите книга по растежа, конкурентоспособността и заетостта: предизвикателства и посоки на развитие в приближаващия 21 век, представени от председателя на Европейската Комисия, Жак Делор, през 1993г.. По въпроса за сближаването документът изтъква, че намаляването на различията между страните-членки и регионите предполага изравняване на средните доходи чрез по-стабилен ръст на БВП, конкурентоспособност и трудова заетост.

В белите книга Комисията подчертава, че “сближаване” не трябва да се бърка с “унифициране”, защото единствената цел на сближаването е да се постигнат равни икономически и социални възможности. Освен определението на концепцията за сближаване, на практика Европейския съюз формулира ясно и конкретните икономически променливи, с които се измерват различията в развитието на отделните региони, с цел въвеждане на политиката за сближаването им. За Европейския съюз количеството на произведените блага и на работната ръка, участвала в производството им, са основните показатели за икономическото благосъстояние на даден район, които се измерват съответно с брутният вътрешен продукт (БВП) и процента на безработицата.

Освен икономическите променливи, Общността изтъква и значимостта на т.н. индикатори за социално благосъстояние. Те се състоят в отчитане нивото на заетостта, здравеопазването, образованието, престъпността и качеството на услугите и инфраструктурата, както и на капацитета за изследователска дейност и развитие.

Именно затова в крайна сметка във версията, утвърдена с приемането на договора от Маастрихт, в последствие ратифициран в Амстердамския договор от 1997 г., което влиза в сила от 1 май 1999г., икономическото и социално сближаване се разглежда като процес, който цели да гарантира солидарността на Общността с по-малко облагодетелствани държави, региони и слоеве на населението.

Сближаването трябва да доведе до изравняване на съществуващия дисбаланс (по отношение на надници, благосъстояние, инфраструктурни мрежи, качество, продуктивност и др.) и да съпътства изграждането на европейски пазар на труда

в полза на по-рисковите групи (младежта, хора, които са безработни от дълго време, хора, изключени от обществото, служители, които стават жертва на реструктуриране в компаниите и др.)

Дадените до тук определения дават възможност да се определи същността на концепцията “политика на сближаване” (която ще бъде разгледана в следващите параграфи). Целта на тази политика е изравняване в нивото на развитие на различните региони и повишаване на стандарта в някои изоставащи региони. На основата на член 130В на Римския договор и внесените в Маастрихт поправки тя разглежда структурните фондове като основно помощно средство за постигане на тази цел

## Глава 2. Работен план 2000 и структурни фондове

### **2.1. Политика на реформи в структурните фондове.**

#### **Условия за стабилно икономическо развитие: Растеж, конкурентоспособност и трудова заетост**

Структурните фондове са специален инструмент за изглаждане на различията и следователно за насърчаване на растежа и труда. Ефектът, особено в сферата на заетостта, трябва да бъде отбелязан в три области на действие (инфраструктура, развитие на човешките ресурси и подпомагане на производствения сектор). В по-краткосрочен план това е насърчаване на търсенето на стоки и услуги, а в по-дългосрочен план – подобряване на връзката между човешките и физически ресурси, от една страна, и производствената среда и трудовия пазар от друга.

Въпреки това националната политика в тази сфера е ограничена. Страните-членки приемат, че на регионално и местно равнище още има потенциал за откриване на работни места. В този контекст целта на структурните фондове е преди всичко да гарантират стабилно икономическо развитие чрез растеж, конкурентоспособност и трудова заетост. Само при тези условия може да се реализира напълно основната цел - протекция и откриване на работни места.

#### **По-голяма конкурентоспособност, модернизиране и подпомагане на малките и средни предприятия.**

Структурните фондове трябва да се използват преди всичко за извършване на глобални структурни промени и намаляване на различията, които произтичат предимно от липсата на основни елементи от инфраструктурата (особено в региони, описани в цел 1), слабо квалифицираната работна ръка и слабото ниво на модернизацията, дължащи се преди всичко на липса на развитие в сферите на научно-изследователската дейност и технологиите. Това води до проблеми с конкурентоспособността и пречи на бизнеса, особено на малките и средни предприятия да насърчат възстановителния процес. Намаляване на икономическата зависимост от много ограничен брой сектори, разнообразяване на икономическата текстура чрез създаване и развитие на модерни малки и частни предприятия, капацитет за адаптиране към новите технологии и за промени в производствената система, както и укрепване на административния капацитет, ще бъдат основни елементи за повишаване на конкурентоспособността, което е необходимо условие за повишаване на икономическото развитие и заетостта.

#### **Трудова заетост: развитие на човешките ресурси**

С приключването на поредица от срещи на Европейския съвет бе утвърдена европейска рамка, която формулира инвестиционните приоритети по отношение на трудовата заетост и стъпките за насърчаване развитието на човешките ресурси. Амстердамската среща на Европейския съвет е от решаващо значение за политиката на заетост на Общността. С приемането на нов раздел за заетостта Съветът признава, че този въпрос трябва да се разглежда като предмет на общ интерес.

Така новият договор полага основите на процес, който дава възможност на страните-членки да анализират трудовия си пазар всяка година и да приемат препоръки за националната политика, особено структурна политика, която е много ефикасен механизъм за постигане на тези цели.

Структурните фондове трябва да се използват в полза на четирите точки на европейската стратегия за трудова заетост (дух на предприемчивост, годност за работа, приспособимост и равни възможности), които са задължително условие за развитие на човешките ресурси.

### **Околна среда и стабилен растеж**

Принципът за стабилен растеж и уважение към околната среда и принципът за включване на гаранции за опазване на околната среда в останалите разпоредби са ратифицирани в договора за Европейския съюз и потвърдени още веднъж в Амстердамския договор.

Член 1 и член 2 от общата наредба за целите, механизмите и задачите на структурните фондове, се отнасят до практическото приложение на тези договорни от страна на фондовете. Няколко други члена от разпоредбата са насочени към повишаване приноса на структурните фондове за постигане на целите за стабилен растеж и опазване и подобряване на околната среда.

### **Равни възможности**

Потвърждавайки поетия в Мадрид ангажимент за предоставяне на равни възможности, новият Амстердамски договор и резолюцията на Съвета призовават Комисията и страните-членки да положат задълбочени, постоянни и решителни усилия за това да реализират принципа на равни възможности за мъже и жени в програмите, подкрепяни от структурните фондове.

### **Определение за препоръки на Общността**

За да изпълнят описаните дотук приоритети, новите разпоредби включват специфични мерки, свързани с изготвянето от страна на Комисията на препоръки на Общността спрямо всеки приоритет на структурните фондове.

Тези препоръки се определят преди страните-членки да представят плановете си и преди междинното разглеждане на програмите и представляват най-общата политическа рамка за изготвяне и промяна на програмите към структурните фондове.

### **Преформулиране отговорностите на Комисията**

Ролята на Комисията при въвеждането на структурната политика трябва да бъде ясна и добре формулирана.

Основната ѝ отговорност се състои в това да гарантира, че дейността на структурните фондове ще допринесе за изравняване нивото на развитие със средния европейски стандарт. Затова Комисията трябва да гарантира, че програмите, финансирани от фондовете, съответстват на другите разпоредби на договора и на политиката на Общността.

В това отношение политическата отговорност на Комисията е заявена ясно и е концентрирана върху стратегическо планиране, уважение към приоритетите на Общността и оценка на резултатите чрез наблюдение, оценяване и последващо развитие. По тези въпроси съвместното управление със страните-членки не е разрешено.

### **Повишаване отговорността на страните-членки.**

Поради нуждата от по-голяма ефективност и по-голяма полза за Общността, приоритетите за структурно развитие трябва да бъдат изведени на първо място. Настоящите препратки към национални и регионални приоритети за развитие не гарантират напълно, че съвместното финансиране автоматично дава видими резултати.

Затова намесата на Общността трябва да бъде с гарантирана ефективност, която се измерва чрез конкретни резултати.

С тази цел трябва да се наблегне повече на ролята на партньорите, които имат полза от структурните фондове. Ролята на държавите и регионите при реализиране на програмите трябва да бъде утвърдена чрез успешно делегиране. От друга страна, те трябва да носят по-голяма отговорност пред Комисията по отношение на последващото развитие на програмите и постигнатите резултати.

Така оценката на постигнатите резултати и последващото развитие се превръщат в основни инструменти за управление на структурните фондове.

## **2.2. Общи принципи по отношение на структурните фондове**

Формулирайки предложенията си за нови структурни фондове за периода 2000-2006 г., Комисията поддържа, че “сближаването трябва да бъде още по-голямо”, признавайки, че пазарните сили и духът на предприемчивост безспорно са крайно важни за усвояване на новите възможности, но в същото време “солидарността и взаимната подкрепа също са необходимо условие не само поради социални причини, но и за да бъдат създадени работни места и допълнителни доходи, които са задължително условие за конкурентоспособно развитие и траен растеж”. В изявлението си “Работен план 2000” Комисията предлага да бъде потвърден политическият приоритет за икономическо и социално сближаване, който става още по-важен заради стремежа да се сближи нивото на развитие със средния европейски стандарт, съгласно член 130В от договора, с оглед разширяване на Общността и присъединяване на държави с по-нисък стандарт.

Предложенията на Комисията по отношение на структурните фондове включват три основни аспекта в общия контекст на бюджетна дисциплина с цел продължаване на намесата в полза на региони или социални групи с нисък стандарт в петнайсетте страни-членки, и приемане на кандидатстващите страни в съюза.

Първият аспект е свързан с поддържане на финансова солидарност на нивото, достигнато през 1999 г..

Второ, потвърждаване на ангажимента, поет от Европейския съвет в Единбург (200 милиарда екю – по цени на 1997 – за периода 1993-1999 или 208 милиарда по цени на 1999), който изразява волята на съюза да участва в развитието и възстановяването на регионите на страните-членки като се взема предвид нуждата от принос към националните им политики за финансово реструктуриране.

Трето, функционалните механизми на структурните фондове след реформата трябва да гарантират по-добро съотношение между разходи и ползи, като се започне с формулиране ролите на отделните агенти за развитие и се приложат методите на опростяване, оценка и надзор.

Тези насоки на Комисията, които са налице още в Работен план 2000, са изразени пряко в работния вариант на новата обща разпоредба за структурни фондове, прието от Съвета на ЕС на 21 юни 1999 г. и допълнено от разпоредби, касаещи специфични аспекти на всеки отделен фонд.

Предложената реформа се базира на три основни елемента – по-голям контрол на помощите, опростяване и делегиране, ефективност и последващо развитие.

### **Концентрация на задачите**

За периода 2000-2006 г. Комисията е свела броя на приоритетните задачи на структурните фондове от седем до три.

Задача 1 продължава да насърчава развитието на изоставащите региони на Съюза. Съгласно новата разпоредба списъкът на регионите, които може да бъдат включени в задачата, се определя от Комисията на базата на стриктно упражняване на критерия БВП на глава от населението 75% по-нисък от средния за ЕС.

Съгласно същата разпоредба задачата се отнася и до всички извънпериферни региони на ЕС, както и регионите, които понастоящем са включени в задача 6 (неприложима в Италия). По отношение на финансовата концентрация, задача 1 ще обхване приблизително две трети от общата помощ на структурните фондове, които възлизат на 135.9 милиарда евро.

Целта на новата задача 2 е насърчаване на икономическо и социално възстановяване в другите области със структурни проблеми, включително областите, които са в процес на социално-икономически промени в индустриалния сектор и сектора на услугите, селски, градски и риболовни райони с нисък стандарт. Списъкът с областите по тази задача се изготвя от Комисията в тясно сътрудничество със страните-членки и с оглед на техните приоритети.

Населението, включено в задачи 1 и 2 на новите структурни фондове, трябва да бъде от 35% до 40% от общото население на ЕС за 2006 г., докато настоящите регионални задачи (1,2, 5b и 6) покриват 60% от населението на ЕС.

Според новата разпоредба, новата задача 3 трябва да насърчава съгласуването и модернизирването на образователните, квалификационни и трудови политики и системи. Тази задача е формулирана съгласно Трудовия раздел на

Амстердамския договор, съгласно европейската стратегия по заетостта, разработена след срещата на Европейския съвет в Есен, а също и съгласно съответните национални оперативни планове. В разпоредбата се посочва също, че от финансова гледна точка тази задача трябва да се реализира само извън районите, включени в задачи 1 и 2, но да служи като пример за оперативна програма за развитие на човешките ресурси навсякъде в ЕС.

Разпоредбата свежда броя на програмите на Общността от 13 до 4, за да концентрира усилията и да ги направи по-прости.

Комисията възлага конкретна задача на инициативите на Общността, а именно разработването на програми, които са предмет на общ интерес и засягат сферата на приоритетните програми на ЕС чрез сътрудничество между регионите, страните-членки и социално-икономическите партньори.

Начинанията на Общността са свързани с:

- сътрудничество между отделните държави, култури и региони, чиято цел е да насърчава хармоничното развитие на цялата територия на съюза (INTERREG)
- икономическо и социално съживяване на градовете и прилежащите им зони в криза (URBAN)
- развитие на селските райони (LEADER)
- борба с дискриминацията и неравенството на пазара на труда (EQUAL)

Всяко начинание се спонсорира от един структурен фонд: FIGC за сътрудничество между държавите, народите и регионите, EAGGF – насоки за регионално развитие, EDF – борба с дискриминацията на пазара на труда. Съгласно разпоредбата 5.3% от ресурсите на структурния фонд са разпределени за тези програми.

### **Опростяване и делегиране**

За периода 2000-2006 г. новата разпоредба ще делегира управлението на структурните фондове и ще преразгледа ролята на участниците в тях: Комисията ще отговаря за формулиране на приоритетите на Общността и ще действа като гарант за тяхното спазване. Страните-членки ще отговарят за управлението на програмите чрез разширяване и укрепване на партньорството.

За всяка приоритетна задача Комисията ще представя препоръките за приоритети на действие на Общността. Страните-членки ще представят плановете си за развитие, разработени съвместно с всички заинтересовани страни, признати от всяка държава, включително организациите за опазване на околната среда и равнопоставеността между мъжете и жените.

След преговаряне и постигане на съглашение за съвместното финансиране на структурните фондове, Комисията ще одобрява програмните документи (CSF и ОР или SPD), които ще бъдат запазени предимно за стратегически възможности (определяне и финансова помощ за приоритетните стратегии).

Държавни органи на властта в страните-членки – разпоредбата изисква назначаването на един общ орган по управлението на програмите. Допълнителните аспекти на планирането ще бъдат решени и ще определят

облагодетелстваните страни и финансовата помощ съответно мерките, подкрепяни от програмите на структурните фондове.

При одобряване на програмата ще се изплаща авансова сума в размер на 10% от общата помощ на Общността, а остатъкът ще се изплаща на вноски като възстановяване на документиран разход.

Опростяването на процедурите ще включва ясно разпределение на отговорностите и ще гарантира реално укрепване на партньорството.

### **Укрепване и разширяване на партньорството**

Принципът на партньорство е въведен през 1989 г., за да гарантира ефективността на фондовете. Тази система дава възможност за участие на всички работни групи, заинтересовани в подготовката, реализирането, надзора и оценката на програмите на Общността. Участието им трябва да направи възможна оценката на адекватността на стратегията, приоритетите и мерките за развитие и да им се придаде повече убедителност чрез съгласението, постигнато във фазите на вземане на решения или реализирането им.

Укрепването на партньорството предполага, че участието на партньорите ще бъде норма през целия процес на финансиране на фондовете, от изготвянето на стратегии до последващата оценка на програмите.

Въпреки че е постигнат значителен напредък по отношение участието на регионалните органи на властта, особено в страните-членки, където степента на регионализация е по-ограничена, все още има сериозни недостатъци по отношение участието на пряко заинтересованите местни органи на властта и природозащитни организации, а също и по отношение на консултирането на организациите, които са ангажирани по-пряко на местно ниво или които реализират програмите, подкрепяни от структурните фондове (социални партньори, местни асоциации, неправителствени организации ...). Освен това, някои от тези организации работят в сфери, които са от първостепенно значение за Комисията – трудова заетост, стабилно развитие, равни възможности. Комисията изрично държи на участието на тези партньори във фазата на дискусии, които трябва да се провеждат на национално, регионално или местно равнище при активиране на структурните фондове.

Страните-членки трябва да гарантират участието на регионални и местни органи на властта, природозащитни организации и социално-икономически партньори, включително и неправителствени организации. Страната-членка ще поддържа ключовата си роля и ще гарантира спазването на националните институционални разпоредби. Всички партньори излъчват проекти или ценни консултанти за развитие на социално-икономическите програми за стабилен растеж и заетост.

### **Интегрирано стратегическо планиране**

За да се постигне нужната икономическа ефективност на всички програми, финансирани съвместно със структурните фондове, всички програми за развитие и възстановяване трябва да бъдат включени в стратегиите и приоритетите за развитие, иначе съществува риск реализирането на проектите,

които са финансирани съвместно със структурните фондове, да бъде започнато без нужната координация и подреденост, което ще доведе до сериозни последици по отношение на резултатите и влиянието им върху развитието. Затова благодарение на намаления брой на задачите и начинанията на Общността, регионалните проекти на Общността могат да бъдат обединени в обща регионална програма на подходящо местно ниво или на нивото на NUTS II. На това ниво всички фондове (ERDF, EDF, EAGGF и FIGC) трябва да имат методичен съвместен принос към реализиране на задачите. Интегрираният подход, чието постепенно внедряване започна след реформата на 1987 г., днес трябва да бъде систематично приложен в по-широк план.

### **Надзорен комитет**

Както и в миналото, извършването на планиране се контролира от надзорен комитет, председателстван от управителния орган. За да бъде гарантирано възможно най-широко партньорско участие, в него са представени всички партньори – местните природозащитни и социално-икономически организации.

Надзорният комитет ще допринася повече за реализиране на програмата, преди всичко с одобряване на планирането, предложено от институцията, отговорна за програмата, преди тя да я предаде в Комисията, както и с одобряване на всякакви промени в нея. Освен това, комитетът периодично ще обсъжда спазването на стратегическите препоръки и политиките за намеса на Общността, като това ще става по-често отколкото в миналото. Той ще анализира и оценяването на програмата, за да се запознае цялостно с фактите и да внася предложения за изменения при промени в местната ситуация и ще одобрява годишния отчет, изготвен от управителния орган преди той да бъде предаден в Комисията.

### **Развитие на финансовото организиране**

В Работен план 2000 Комисията посочи, че вследствие от определена критика, формулирана на практика от Съда на одиторите, ефектът на умножаване на структурните ресурси трябва да се засили чрез други форми на действие освен субсидирането. Ще бъде преследвана по-голяма финансова ефективност, за да се покрият по-добре икономическите изисквания и да се разгледа ползата от проектите според очаквания обичаен нетен приход, което ще направи възможно по-тясното сътрудничество с Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Европейския инвестиционен фонд (ЕИФ). С тази цел в разпоредбите ще бъдат внесени три поправки:

- В общата разпоредба се казва, че във фазата на прилагане на мерките, фондовете могат да участват само под форма, различна от пряката помощ – помощи, които подлежат на връщане, безлихвени заеми, гаранционни премии, акции и др.
- Разпоредбата определя също и по-голямо вариране в размера на помощите, утвърждавайки специфичните условия по отношение на инфраструктурата, които генерират значителни доходи и инвестициите на компаниите. За да се насърчава максимално частният принос към финансирането на проектите, финансирани от структурните фондове (партньорство в публичния и частния сектор) и да се гарантира прозрачност на управленските органи в сферата на децентрализирано планиране, размерът на помощите за тези две категории

трябва да намалее. Що се отнася до инфраструктурата, “значителен доход” може да се разглежда приблизително като нетния доход равен на поне 25% от общия размер на инвестициите. Разпоредбата насърчава също и използването на част от помощта, предоставена от Общността, под форма различна от пряката финансова помощ.

- Като изключение от общата норма големите проекти, които винаги присъстват в програмите, ще трябва да получават специално одобрение, което ще направи възможна предварителната оценка както на това доколко съответстват на задачите на програмата и политиката на Общността, така и на финансовата им структура, включително оптималния размер на помощта с оглед на очаквания доход (когато е необходимо - със съдействието на ЕИБ).

## **Ефективност и последващо развитие**

В отговор на делегирането Комисията постановява в разпоредбата, че управленският орган е длъжен да изготвя годишен отчет с ясна информация за развитието на всяка програма. На основата на широкото приложение на оценяването в страните-членки в предишните периоди на планиране, се потвърждава и извежда на преден план функцията на оценяването като помощен инструмент при вземане на решения за помощите на държавите и Общността и тяхното правилно управление. За да изпълни функционалната си роля, оценяването трябва да се базира на ясно разпределяне на отговорностите между партньорите и да се извършва във всички етапи, включително предварително оценяване при изготвяне на плановете и повишаване броя на задачите и систематично оценяване в процеса на реализиране на задачата с оглед преформулиране и последващи оценки с цел извличане на най-добри резултати от придобития опит.

При разработване на плановете опитът, придобит чрез оценяване на предишни програмни периоди допринася за разпространение на добри практики и повишаване на социално-икономическата полза от обществените разходи.

Друг ключов фактор при определяне на по-добра ефективност е решението на Комисията да основе резерв на ефективността и ефикасността в размер на 4% от общата помощ на фондовете, който се разпределя в средата на сроковете към програмите, които са постигнали най-добри резултати при условие, че участващата държава спазва критериите за допълнителност.

Разпоредбата подчертава и отговорността на страните-членки спрямо надзора върху финансовото управление. При неизпълнение на задълженията от страна-членка, Комисията може да се намеси и да коригира злоупотребите, нарушенията или грешките.

## **За допълнителна информация:**

### **ГЛАВА 1**

#### **1. Европейски съюз**

Уебсайт на ЕС с линкове <http://www.europa.eu.int>.  
Official Gazette на Европейските Общности, серии С и L:  
<http://europa.eu.int/eur-lex/it/oj/index.html>

2. Договори (обобщена версия, която включва поправките в Амстердамския договор, подписан на 2 октомври 1997)
3. Договор на Европейския съюз (формат PDF) – Official Gazette С 340 10.11.1997, стр. 145-172: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treatise/index.html>
4. Договора за основаване на Европейската Общност (PDF) – Official Gazette С 340 10.11. 1997, стр. 173-308: <http://europa.eu.int/eur-lex/it/treatise/index.html>

#### Фондове

Приложение – фонд за сближаване ЕИБ (Европейска инвестиционна банка) – инструмент за структурна политика в периода на пред-присъединяване

#### ГЛАВА 2

1. Европейска Комисия, Първи доклад върху икономическото и социално сближаване:  
<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. Работен план 2000, сбор от документи:  
[http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/comm/agenda2000/index_it.htm)
3. Работен план 2000, общ преглед:  
[http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/communic/agenda/ag2mo\\_it.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/communic/agenda/ag2mo_it.htm)
4. Разпоредби за структурни фондове за периода 2000-2006  
[http://www.europa.eu.int/comm/dg16/document/doc1g\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg16/document/doc1g_it.htm)

приложения: разпоредби за структурните фондове

## ГЛАВА 3 МЕСТНО РАЗВИТИЕ И ПЛАНИРАНЕ

### **Увод: причини за местно развитие**

През последните години процесите на местно развитие привличат все повече внимание. Това се дължи на поне три причини: първата е емпирически доказателства – дори в по-малко развитите региони на нашата страна нарастват сферите на развитие на основата на малките и средни предприятия, които са конкурентоспособни на външните пазари и генерират центростремителни процеси на растеж, подобни на тези в области с по-развита икономика.

Втората причина е свързана с политиката за развитие на непривилегирани области. След няколко години неяснота, която последва приключването на специалните намеси, политиката за развитие бе насочена с повече убеждение към задачата за икономическо и социално сближаване на местно равнище. В частност, с помощта на инструментите за договорно планиране, процесите на агрегация на участници от публичния и частния сектор на местно равнище с цел формулиране на програмите и задачите за развитие.

Третата причина е свързана със стратегическите избори на Общността. С въвеждането на единна валута и пазар, което спомогна за укрепване на развитите региони, в Европа отделя повече внимание на политиката за повишаване на конкурентоспособността на местните системи в области, където растежът е по-бавен.

С повишаването на интереса към местно развитие в области с бавен растеж се стигна до по-дълбока трансформация в икономиката и обществото в международен мащаб, особено по отношение на процесите на глобализация. През последното десетилетие настъпват глобални промени в международната политика, наблюдава се огромен технологически напредък, икономическата и търговска политика също се е променила.

Новият сценарий значително променя ситуацията по отношение на възможностите и заплахите за териториалните системи.

Има много повече възможности, защото този сценарий предлага по-добри шансове за включване на общия поток на стоки, информация и капитал. Местната икономика може, от една страна, да увеличи капацитета си за предлагане на ресурси, квалификация и продукти, които могат да достигнат далечни пазари благодарение на новите технологии и разпространето на информационното общество, а от друга страна, да увеличи капацитета си да привлича капитали и ресурси в търсене на добри възможности за инвестиции и заплащане.

Въпреки това, глобализацията може да доведе до бърз процес на маргинализация на икономически системи, които не са способни нито да подобрят предлагането на своите стоки и услуги на глобалния пазар, нито да

привлекат ресурси и капитали от глобалния пазар, които биха оползотворили предимствата, съществуващи на местно ниво.

Все пак териториалните измерения на конкурентните процеси на глобално ниво възникват в рамките на нови отношения, към които се движат съвременните икономически системи – възможностите, предлагани от глобализацията, ще стават все по-достъпни, а заплахите от нея ще бъдат по-лесно контролируеми, само ако се определя териториална стратегия за повишаване стойността на местните ресурси.

### **3.1. Модели на развитие**

През последните няколко десетилетия въпросите на развитието бяха разглеждани и интерпретирани според модели, които – казано по най-прост начин – могат да бъдат изразени с помощта на следните два противоположни модела:

- центростремителен (насочен навътре) модел на развитие, който се базира на увеличаване на местните ресурси и е насочван от местните участници от публичния и частния сектор (например индустриален район с МСП)
- центробежен (насочен навън) модел на развитие, който се активира от поток на външни ресурси, които променят на дълбочина местната производствена и социална структура, и чиито центрове на вземане на решения и стратегическо планиране се намират извън местната област (например центрове за индустриално развитие).

Може би съвременният сценарий за глобализация на конкурентните процеси създава необходимост от преодоляване на това противопоставяне, след като, както вече видяхме, местните системи са по-конкурентоспособни ако извличат най-голяма полза от наличните ресурси, точно както конкурентоспособността им зависи в еднаква степен от капацитета на външните и вътрешни инвестиции да привличат, увеличават и заплащат ресурсите.

Така получаваме нов модел за териториално развитие, който принадлежи на един изцяло местен контекст и въпреки това е тясно обвързан със сценария за глобална конкуренция.

### **3.2. Какво представлява местното развитие?**

Първата стъпка при определяне на евентуална стратегия е внимателното анализиране на концепцията за “местно развитие”.

Развитието може да бъде описано като процес, при който се осъществяват важни трансформации в икономическата и социална структура и се повишава производството на глава от населението.

Концепцията за трансформация в това определение включва динамичен компонент на промяна във времето, който е неделим от самата същност на развитието.

Освен това, подобни трансформации трябва да се разглеждат като свързани с производствените процеси, потребителските модели, отношенията между социалните групи и институциите, отношенията с външни икономически системи, отношенията с поредиците дейности, осъществявани от отделните индивиди и социалните групи. Това трябва да бъде съпроводено с повишаване броя на предлаганите стоки и услуги, измервано в продукт на глава от населението.

Важно е все пак да подчертаем, че предпочитаното значение на “развитие”, което формулира най-успешно възможните пътища на местно развитие, свързва количествения ръст на ресурсите със социалните промени, които включват индивида и групата в процеси на подобряване на жизнения стандарт и заобикалящата среда, и се характеризират със значително социално сближаване.

В перспективата на това определение различните социални партньори определят общите си изгоди и на тази основа утвърждават и преформулират разпоредбите, които дават израз на действията на Общността.

Следователно тази дефиниция обхваща и утвърждава принципите на стабилен растеж и социално сближаване, тъй като не е ограничена от все още доминиращата количествена интерпретация на развитието, а инкорпорира нуждата от зачитане на социалните ограничения и ограниченията на околната среда и неизчерпаемите природни ресурси, а също принципа за включване и участие в ползите от развитието на всички социални партньори, особено на по-малко привелигированите.

Следователно развитието е социален процес, само един от основните компоненти на който се намира в икономическата сфера.

Местното развитие е налице, когато ефектът от трансформационните процеси върху местното население придобива характеристики, които са ясно дефинирани и разграничени от тези на съседни области. С други думи, развитието е налице, когато е възможно да се разграничи “територия” или “пространство”, в което се случват промените.

### **3.3. Децентрализирано планиране на развитието.**

Новият подход към местното развитие, който зависи до голяма степен от специфичните териториални нужди, се разглежда също и като резултат от съгласуваните действия на политическите и социални сили, целта на които е фиксиране на приоритетните стратегии за териториално развитие. Тази концепция предполага задълбочено познаване както на начина, по който се структурират интегрираните планове за развитие, така и на законодателните инструменти, които се използват за ускоряване на икономическия и социален растеж.

Политики на развитие от типа “От дъното нагоре” са заместили старата логика на програмите за благоденствие с програми, диктувани от Централната или Регионална администрация.

Понастоящем се очаква администрациите да изпълняват нова роля в подкрепянето на териториалното развитие, което също означава, че те трябва да

осигурят квалифицирани кадри с адекватни и конкретни умения в сферата на местното развитие, за да могат да посрещнат нуждата от икономическо и социално развитие според очакванията на предприемачите и територията.

Конкурентността на национално и международно равнище вече не засяга само предприемачите, но постепенно обхваща самите територии, които се обособяват все повече и повече заради източниците им на благосъстояние, структурата и еволюцията на икономиката им, състоянието на пазара на труда, както и заради институциите и отношенията между тях.

Въпросите с търсенето и предлагането на труд се разглеждат на териториално ниво, където проблемите като безработица и социална изолация са сигнали за наличието на дисбаланс. Територията е също така пространството, където се развиват частните начинания, пробват се нови решения, организират се индивидуални и обществени проекти и се реализират секторните публични програми.

Ако политическите, социални, икономически и институционални организации и асоциации разполагат с достатъчни умения и ресурси на териториално ниво, те могат да подпомогнат разработването на допълнителни проекти за развитие и да предложат широкоспектърни решения за сложни индивидуални и обществени проблеми. В този контекст CAN (Национална конфедерация на малкия бизнес и занаятите в Италия) присъства на дискусии и предлага стратегии за териториално развитие на всички равнища – местно, регионално и национално, като обръща специално внимание на темите, свързани със занаятите и малкия и средния бизнес. Инструментите за договорно планиране са осигурили допълнителна възможност за укрепване на формите на социално партньорство с цел дефиниране на социално-икономическата политика.

Взаимодействието между партньорите също прави проектите по-ефективни – дейностите по професионална квалификация са повече съобразени с нуждите на местната икономика, ограничава се нетната загуба на работни места, упражняването на обществен контрол свежда до минимум изкривяванията, произтичащи от прекомерната помощ, заместването или нелоялната конкуренция.

Следователно делегирането и поемането на по-пълноценна роля в подпомагане на местното развитие от страна на публичните органи на властта може да допринесе за повишаване маневреността на местните организации, тъй като те могат да изпитват и след това да утвърждават интегрирани подходи, които се базират на специфичните териториални нужди.

Как може да дефинираме задачите и стратегиите за развитие? Какви стъпки се предприемат при разработване на проект за подобряване на местните ресурси? Как се изгражда партньорство между участници от публичния и частния сектор? Ще се опитаме да отговорим на тези въпроси.

Инвестирането в квалификация на човешките ресурси, ангажирани на територията на дадена област, е една от приоритетните задачи за развитие на CAN в собствената ѝ организация за професионална квалификация. С помощта на фондове на ЕС бе извършено специфично проучване на особеностите и квалификацията на “социално-икономическия инструктор”.

Целта на проекта бе да се обрисова професионалният портрет на специалисти, които комбинират следните умения:

- експерт по планиране на учебни дейности
- местен агент по развитието

Тази комбинирана фигура временно се определя като “инструктор по социално-икономическото развитие” или, по-точно – като “социално-икономически инструктор”, което показва, че този специалист трябва да притежава умения за планиране на учебни дейности и планиране на социално-икономически дейности.

Характеристиките, които социално-икономическият инструктор трябва да притежава, се анализират според следния процес:

Задачи на учебния проект  
Характеристики на аудиторията  
Начини за подбор на участниците  
Организация на учебния проект  
Междинна оценка  
Реклама и информиране на обществото  
Оценка на проекта  
Сертифициране на резултатите

Учебният проект е насочен към хората, които работят в различни (национални, регионални, местни) териториални сфери, и чиито цели обхващат създаването на проект в областите на професионалната квалификация и местното развитие.

Тези хора трябва да притежават комплексни професионални умения, защото способността да планираш учебна програма изисква определени умения и знания на местно ниво. Те трябва да притежават уменията и капацитета за разпознаване нуждите на територията от гледна точка на местното развитие, да укрепват най-дълбоко вкоренените и най-видимите бизнес процеси и да работят за създаването на потенциални процеси.

Целият процес развива три основни типове умения:

- Способността за защита на местната и регионална територия и социалните отношения в нея от гледна точка на държавата и ЕС.
- Способността за управление на процесите в учебната система според Европейската гледна точка.
- Способността за организиране на различните фази на планиране на учебни дейности и трудова политика в дадена територия.

Целите на основното обучение служат за затвърждаване на трите горе споменати способности чрез предаване на знание, което може да бъде класифицирано в следните шест сфери:

1. Икономика
2. Организация на различните европейски системи за професионална квалификация

3. Социално-икономическа политика за развитие на ЕС, особено във връзка с МСП и местното развитие
4. Социално-икономическа политика за развитие и ролята на професионалната квалификация, особено във връзка с МСП и местното развитие
5. Работни инструменти (планове, препоръки, директиви...) на политиката за местно развитие
6. Планиране и управление на учебни дейности при местно развитие

### **3.4. Формулиране на стратегия и задачи.**

Начините за формулиране на ефективна стратегия за развитие са свързани с ролята на участниците от територията и приноса на всеки от тях към постигане на очакваните резултати чрез ефективно използване и увеличаване на наличните местни ресурси.

Опитът от предишни програми, проведени по повече или по-малко органичен начин на териториално ниво (започвайки от сферата на фондовите програми на предишната Общност и реализирането на начинанията и програмите, произтичащи от възможности, осигурени пряко на нивото на Общността като Leader, Recite и др., както и от някои по-нови приложения, свързани с инструментите за договорно планиране) е особено ценен при определяне на някои променливи на стратегията / критични точки, които изиграват решаваща роля за насърчаване на местното развитие.

Преди всичко трябва да подчертаем необходимостта от ясно формулиране на задачите, така че те да бъдат разбирани недвусмислено и лесно не само от тези, които са помогнали за разработване на плана за развитие, но и от цялата местна общност. Този аспект допринася също и за прозрачността и яснотата на приноса на всяка програма за постигане на декларираните цели, подлежащи на статистическо отчитане. Той би трябвало да помогне и за оценяването по време на програмата и след приключването ѝ на частичното или цялостно постигане на резултатите и тяхното качество не само в краткосрочен, но и в средносрочен и дългосрочен план, свързан с дефиниране на местна стратегия за развитие. Лошата подреденост на програмите и липсата на завършек по отношение на местните нужди са някои от факторите, които в миналото са довели до незадоволителни резултати по отношение на средносрочния / дългосрочния ефект. Системата на CNA е организирана и разпределена по цялата национална територия и затова позволява разработването на политика за намеса на основата на задълбочено познаване на местните проблеми.

Например в новата дефиниция на Плана за развитие на Южна Италия (PSM) в контекста на италианската програма за 2000-2006 г. е особено важно определянето на приоритетните задачи, което доведе до организирането им в йерархична последователност, която от една страна може да гарантира, че задачите са логически взаимосвързани, а от друга страна дава възможност за постоянно измерване ефективността на изпълняваните им.

Системата от задачи, които са формулирани както следва, е структурирана на три нива в низходящ ред:

- Глобална задача, която се утвърждава в рамките на всяка стратегия за намеса на Общността и отговаря на главната цел, която трябва да бъде постигната чрез структурирана система за намеса.
- Специфична задача, която се утвърждава в рамките на сектора на основата на идеята, че за да се постигне глобалната задача е нужно да бъде осъществена намеса в няколко специфични сектора на действие (например, при стратегия за увеличаване на природните ресурси, различните сектори са вода, отпадъци, защита на почвата и територията, производство на енергия, докато в стратегията за системите на местно развитие, секторите отговарят на традиционните сектори на икономическа активност като промишленост, земеделие, търговия и туризъм).
- Оперативна задача, която се утвърждава като единна работна мярка и покрива полетата на действие във всеки сектор.

В така определената система е важно оперативната задача да има сигурна връзка, подлежаща на статистическо отчитане, със специфичната задача, която на свой ред е формулирана и утвърдена, защото допринася за реализиране на глобалната задача.

Глобалните задачи имат стратегическо и планово значение, тъй като в тях е заложен низходящият подход, с чиято помощ утвърдената стратегия се превръща в оперативна програма, както и възходящият подход, с чиято помощ многото импулси на секторната политика се сливат в едно цяло, за да бъде постигната общата задача за растеж.

Създаването на йерархичен ред в задачите на различни нива гарантира тясна и ефективна връзка между отделните програми, които се изпълняват на микроикономическо ниво, а често е и гаранция за директен и положителен ефект върху макроикономическите задачи на глобално и общо равнище.

Следват примери за глобални задачи, които допринасят за дефинирането на стратегия за намеса на местно ниво:

- Стимулиране на растежа, създаване на нови възможности за стабилно развитие, запазване на дългосрочния потенциал за развитие и подобряване на жизнения стандарт на индивида с по-широк достъп до природните ресурси.
- Стимулиране на растежа, създаване на нови възможности за развитие с нарастване на заплащането, наличието и качеството на човешките ресурси, понижаване нивото на безработица, увеличаване дела на пазара на труда, въвеждане на неформален труд, който спомага за повишаване на самочувствието и ограничава социалната изолация.
- Стимулиране на растежа, създаване на нови възможности за бизнес, подобряване на жизнения стандарт на индивида и повишаване доверието към обществото, увеличаване, закрива и по-широк достъп до културните ресурси.
- Стимулиране на растежа чрез създаване на благоприятни икономически условия за развитие на бизнеса, повишаване на конкурентността, производствения капацитет, социалното сътрудничество и сближаване на местно ниво, насърчаване появата на нови фирми и предприятия.
- Стимулиране на растежа чрез създаване на икономически, административни и социални условия, благоприятни за развитие на бизнеса и възникването на нови начинания в градските и столични райони, особено на обслужване на

частни лица и предприятия, повишаване на конкурентността и структурната продуктивност на териториалната икономическа система, борба със социалната изолация и насърчаване на процесите за възстановяване на социалното самочувствие.

- Насърчаване на растежа чрез създаване на благоприятни условия за развитие на бизнеса и възникване на нови начинания, повишаване на конкурентността и структурната продуктивност на териториалната икономическа система, насърчаване на процесите за възстановяване на социалното самочувствие.

Тази поредица от задачи допринася за дефиниране на стратегия за териториално развитие, която увеличава местните ресурси (заетост, природни и културни ресурси) като в същото време създава условия това увеличаване да бъде полезно за частните предприятия и да създава благоприятни условия в заобикалящата среда с цел пълноценно оползотворяване на тези възможности също и чрез привличане на външни ресурси и инвестиции (материални активи).

Глобалната задача за растеж и увеличаване на заетостта в дадена територия може да бъде постигната с помощта на специфични задачи / действия, чиято цел е:

- подкрепа на съществуващата производствена активност, стабилизиране на развитието чрез модернизиране и изравняване с националния и международен сценарий.
- Засилване на процеса на експорт и интернационализация на бизнеса.
- Повишаване на производственото разнообразие в полза на нарастващото профилиране на производството с по-голяма интензивност на научното познание (информационни технологии, микроелектроника, биотехнология и др.)
- Възможност за започване на нови начинания и бизнес.
- Укрепване на инфраструктурата и основните услуги в сферата на бизнеса.
- Насърчаване на човешкия капитал към работа и търсене на работа.
- Укрепване на нормативната уредба и условията на безопасност в подкрепа на правилната организация на цивилния и икономически живот.

Както се вижда, конкретните задачи / дейности, които допринасят за изпълняване на глобалната задача са тясно свързани с два вида типология, които формират местната политика за развитие:

Намеса на нивото на производствените фактори, които насърчават конкурентоспособността на бизнеса и бизнес структурите в контекста на трайните и дълбоки пазарни промени (политика за насърчаване), както и по силата на пречките и допълнителните разходи, пред които е изправен бизнесът в следствие на определени обстоятелства в по-малко развитите райони на Италия (компенсаторна политика).

Намеса на ниво икономическа и социална среда с цел ограничаване на външните спънки за местната икономика (инфраструктура и услуги, местоположение, околна среда, публична администрация, научно-изследователска дейност), които спъват развитието на по-малките предприятия, насърчаване центростремителни начинания и в същото време повишаване на тяхната привлекателност за чужди инвеститори (контекстуална политика).

Например по силата на PSM (План за развитие на Южна Италия), глобалната задача, от която се разклоняват поредиците от специфични и оперативни задачи и конкретни действия (по схемата на приоритетите – секторите - полетата на действие – оперативните мерки) за периода 2000-2006 г., е формулирана по следния начин: “значително и трайно подобряване на икономическото и социално положение в изоставашите райони на Южна Италия чрез повишаване на дългосрочната конкурентоспособност и създаване на условия за пълен и свободен достъп до работни места, както и закрила и насърчаване на ценностите, свързани с опазване на околната среда и равните възможности.”

Формулирането на стратегия ще бъде още по-успешно ако:

а) се следва стриктен модел, с помощта на който може да бъдат формулирани ясни и точни определения за глобални, специфични и оперативни задачи, които преди всичко са реално постижими.

б) това се прави на основата на щателен анализ на нуждите и потребностите на територията.

При изготвяне на програми за местно развитие трябва да се започне от някои основни принципи, които са пряко свързани с опитността на национално и особено на местно ниво, която се дължи на богатия и структуриран опит от изготвянето на програми за насърчаване на развитието в различни европейски държави. Това включва:

- концентриране на формулираните задачи и полета на действие, за да се избегне разпиляване и дублиране на оперативни програми, които се припокриват и довеждат до загуба на наличните финансови ресурси, понижавайки реалните резултати от отделните дейности. Концентрирането предполага също и насочване на опита на няколко участници на териториално и извънтериториално ниво към малък брой задачи и дейности, като така се повишават шансовете за привличане на по-голям брой активни партньори и организации, които ще спомогнат за пълноценно оползотворяване на споделените опит, знания и ресурси.
- интегриране на задачите и дейностите, насърчаване на координиран и хомогенен подход към различните променливи, към които са насочени усилията. Интегрирането може да е свързано с териториалните измерения на дейностите - обединяване на няколко дейности, насочени към един и същ териториален контекст, или с различните видове дейности в полза на определена производствена система. Интеграцията дава възможност за възможно най-добра подготовка на многото дейности, които може да бъдат насърчавани, така че да бъдат посрещнати най-важните нужди, а в същото време да се фиксира йерархия от приоритети според ефекта им върху различните предварително формулирани задачи.
- делегирането и ясното формулиране на отговорностите по реализиране на задачите е ключов елемент в управлението на концентрацията и интеграцията и е пряк израз на принципа на сътрудничеството като инструмент, който гарантира по-голяма ефективност на дейностите с висока териториална специфичност, и като фактор за по-голямо заангажиране и

отговорност по отношение на резултатите и ресурсите, които трябва да бъдат оползотворени от по-голям брой социални групи в региона.

- Възможност за проверяване на резултатите според фазата на оценка или за подобряване на дейностите, провеждани по време на програмата, а също и възможност за крайна оценка на постиженията и това доколко те отговарят на очакваните резултати. Възможността за проверка предполага систематично упражняване на финансов, физически и процедурен контрол над проекта, което е основен инструмент, гарантиращ връзката между фазите на прогнозиране и планиране и фазата на реализиране и постигане на резултати.
- Фиксиране на сроковете за реализиране на задачите и различните дейности, което е от решаващо значение за определяне на цялостния период за приключване на дейността. Планирането на сроковете е също толкова важно, колкото финансовото планиране, тъй като то се превръща в основен стимул във фазите на управление и реализиране на дейностите.

Тези аспекти са от решаващо значение за пълноценното изпълнение на задачите и трябва да бъдат взети предвид още от момента на първоначално планиране на стратегията и оперативните дейности.

### **3.5. Териториалният анализ като основа за планиране.**

Преди формулирането на стратегия за развитие на местно ниво, както и по време на изпълнението ѝ трябва да се извършва щателен анализ на характеристиките и нуждите на територията, който отчита и оценката на силните и слаби страни, а също на възможностите и заплахите, произтичащи от развитието на външен сценарий (тъй-нареченият анализ SWOT).

Целта на анализа е да се наблегне на териториалната спецификата с оглед на изследваните променливи (като например производствена система, социални и природни ресурси, инфраструктура, териториалните системи като цяло и др.), като в същото време се установят критичните променливи, при които намесата трябва да бъде осъществена на първо място, защото те са от решаващо значение за социално-икономическото развитие в конкретния териториален контекст. Анализът на изискванията на участниците, които в крайна сметка ще бъдат крайните реципиенти на дейността, не може да бъде отлаган до момента, когато стратегиите и общите задачи вече са формулирани, както често се случва, нито пък може да бъдат използвани резултатите от предишни анализи, които нямат връзка с конкретния териториален контекст или са проведени в съвсем различен период от време. Дори при използване на различни методи и инструменти (статистически проучвания, интервюта със специални свидетели, граждански форуми, събиране на съществуващата документация, привличане на бизнес асоциации и др.) планирането на дейности в сферите на учебни програми, индустриално развитие, насърчаване на модернизацията и т.н. трябва да започва с щателен анализ на актуалните нужди, на основата на който протича фазата на определяне на приоритетните дейности и формулиране на стратегии/мисия. Фиксирането на приоритетите е важно и защото дава възможност стратегията да бъде избрана на основата на конкретния териториален контекст, в който се

работи. Това се прави въз основа на различни променливи, най-честите от които са:

- а) Ефектът от всеки вид нужда върху цялостното развитие на територията;
- б) Наличните финансови ресурси и нуждата от постигане на максимални резултати с тяхна помощ;
- в) Многото последици от провеждане на дейностите на организационно и управленско ниво;
- г) Отношенията, произтичащи от привличането на външни ресурси/участници, които могат да направят цялостното изпълнение на задачите по-сложно или по-лесно
- д) Различните срокове за провеждане на дейностите и изпълнение на задачите.

При провеждане на предварителен анализ на актуалните нужди и избор на области, в които е необходима намеса, се придобива поглед върху планирането на развитието и задачите. В същото време това е най-важното условие за цялостния успех на дейностите и организирането на инструментите и начинанията, които са ориентирани изцяло към постигане на очакваните резултати.

Често постигнатите конкретни резултати са незадоволителни не толкова поради евентуални грешки при изпълнение на дейностите, планирани на работно ниво, колкото защото планираните видове намеса не отговарят на характеристиките на проблема, към който са насочени дейностите, насърчаващи развитието.

Ако анализът на нуждите и основните характеристики на териториалния контекст на действие е неадекватен или липсва, формулирането на стратегия и свързаните с нея оперативни програми ще бъде крайно трудно и застрашава цялостния успех на предприетите действия.

Ефективното планиране на действията предполага преди всичко капацитета за постоянно проучване на териториалната еволюция и социално-икономическите ѝ системи, за да се стимулира постоянно развитие на специфичните и оперативни задачи, а също на протичащите дейности и използваните инструменти.

За съжаление неотдавнашният опит показва, че дори публичните институции, натоварени с планиране на стратегии за местно развитие, не познават територията от социална, икономическа и производствена гледна точка, не познават пазара на труда и нуждите в учебния и образователен сектор.

Затова е важно да се подчертае, че познаването на местната специфика като предпоставка за успешно планиране е от решаващо значение за постигане на по-траен резултат в развитието и нарастването на доходите и заетостта.

### **3.6. Участници в местното развитие от публичния и частен сектор.**

Съставът на участващите страни в партньорството е един от ключовете към успеха на плановете за местно развитие. Опитът в някои държави (като например програмата Community Plan Leader II през GAL) и европейският опит, свързан преди всичко с Франция, Германия и Обединеното кралство, потвърждават, че успешно функциониращото партньорство, което представлява участниците от публичния и частен сектор на местно ниво, значително улеснява

извършването на дейностите и води до повече положителни резултати за територията.

Не случайно едно от основните изисквания към фазата на “Ново планиране”, протекла на национално равнище в рамките на Плана за развитие на Южна Италия (PSM) и на местно равнище в различните документи за регионално планиране (регионални оперативни програми), както и другите аспекти, описани в параграфа относно методите, е наличието на партньорство и сътрудничество още от фазата на планиране, когато се определят стратегията и задачите.

Определено създаването и постоянният принос към съществуването на партньорска мрежа на местно ниво отнемат много време и предполагат провеждането на мобилизационни, информационни и образователни кампании. Това става още по-важно при по-големите пречки в тази насока, свързани с традиционната разпокъсаност на южните райони, дължаща се на нежеланието да се използват инструментите на партньорство (многоностранно сътрудничество) вместо прякото двустранно сътрудничество с публичните институции, които осигуряват ресурсите.

Въпреки това създаването на местна мрежа, която обхваща най-представителните органи (профсъюзи, предприемачи, местни институции, бизнес асоциации, представители на институции, културни асоциации и природозащитни асоциации), предлага много предимства, които решително надделяват над настоящите затруднения:

- Определяне на стратегия и конкретизирането на общите задачи/дейности както при планирането, така и при формулирането на ангажименти и отговорности;
- Стремение към максимална прозрачност на процесите на вземане на решения;
- Насърчаване на максимална заангажираност на населението;
- Наблягане на резултатите и ефекта на умножаване в съответствие с метода и избраните задачи;
- Успех при извършване на културни промени, които често са от решаващо значение за постигане на резултати, и които благодарение на по-голямата заангажираност и мобилизация на местното население могат да бъдат извършени по-лесно;
- Мобилизация на повече финансови ресурси, отколкото количеството, предназначено за отделните дейности, особено по отношение на сътрудничеството между публичния и частния сектор и провеждането на отделните дейности, свързани със спонсорирането на проекти;
- Повишаване и подобряване на капацитета за планиране, свързан както с подготовката на плана за развитие, така и с формулирането на последващи предложения за подкрепа чрез допълнителни възможности;

Освен това, в допълнение на гореспоменатите предимства трябва да се подчертае значителната полза от сътрудничеството и партньорството, както и от уменията за повишаване на конкурентоспособността на териториалната система като цяло чрез насърчаване обединението на организации и групи и реструктурирането на териториалната система в мрежа, която може да се свърже с други подобни мрежи в сферата на пласмента, логистиката, научно-изследователската дейност, модернизацията, финансите и др.

Ако конкуренцията между териториалните системи се превръща в един от ключовите фактори на новите модели на глобална конкурентоспособност, едно от основните изисквания за насърчаване на конкурентоспособността на територията на национално и международно ниво е степента на заангажираност на местните участници.

Изглежда насърчаването на местното развитие е преди всичко въпрос на отношения между участниците и на мрежи за сътрудничество, които могат да създадат и да привлекат инвестиции, бизнес и труд.

В момента за много региони изборът на сътрудничество и партньорство е решаваща възможност за ускоряване на процесите на адаптиране на местните участници към новите предизвикателства и отговорности, свързани с настоящото институционално и икономическо развитие, дори ако нямат стабилна традиция в това отношение.

Основното предизвикателство за южните региони на Италия е преходът от фазата на обикновеното представителство на интересите към една нова и по-трудна фаза, в която предложенията се правят и отговорностите се поемат с оглед на избори, които често включват самото управление на дейностите. В същото време това е едно от най-съществените условия за обръщане на сегашната тенденция и подобряване нивото на развитие и трудова заетост. В предвидения нов сценарий CAN заема нова позиция, която не се свежда само до представителство на интересите или обслужване, но включва формулирането и разработването на политика за намеса.

Учредяването на PSM-та и свързаните с тях регионални POR (регионални оперативни планове) вече е факт, от предварителната фаза на утвърждаване на методи и преминаването им през различни фази на планиране, през основаването на институционално и социално-икономическо партньорство, което отговаря в значителна степен на местните ситуации, като в същото време е “оперативно” по отношение на капацитета си да развива хипотези за стратегията, задачите и действията, които иска да насърчи (следователно то не просто осигурява информация, както това е ставало в миналото).

“Новото планиране” за използване на фондовете на Общността за периода 2000-2006 г. има за цел насърчаването на най-широко и пълноценно участие на социалните партньори във всички региони на Мецоджорно (т.е. Южна Италия) като модерен и траен начин на работа, който излиза извън границите на подготовка на документите за планиране на всяка фаза, и обхваща етапите от презентацията на програмите до изготвянето на критериите за подбор и начините за представяне на проекта – от спонсорство до надзор и оценка на действията. CNA участва активно в подготовката на документите по програмата както на национално, така и на местно ниво.

Договореностите между централните и регионални административни органи и местните административни органи на самоуправление се превръщат в основен фактор за това делегирането на процесите на вземане на решения да води до по-ефективен и пряк контакт с нуждите и изискванията на територията.

При спазване разпоредбите на Общността и чрез оперативно и отговорно участие в стратегическото вземане на решения, дейността на икономическото и

социално партньорство на свой ред дава възможност за избор на задачи на основата на по-добро познаване и представителство на нуждите и възможностите, изказани от обществото и от продуктивната система, както и за по-добро гарантиране и контрол на това, че всяка дейност в плана за развитие допринася за постигане на общата цел. В този смисъл ролята на CAN и другите организации е от решаващо значение.

### **3.7. Роля на партньорството при вземане на решения за публични разходи.**

Културата на сътрудничество и партньорство не се изгражда само чрез прокламации, особено в сфери, които нямат подобни традиции, тя изисква дълбоки промени, преди всичко културни промени, например свързани с преобръщане на традиционния метод на представителство на интересите и изискванията на различни асоциации и групи. Така местните административни органи на самоуправление откриват, че играят особено важна роля за ускоряването на това развитие на основата на постоянна връзка с другите териториални органи, които още не разбират напълно значимостта на партньорството за насърчаване на местното развитие.

Фазата на дискусии, която започна, когато в различните региони на Южна Италия се разработваха POR (регионалните оперативни планове), изведе на преден план нуждата местните институции да действат като координатори или “помощни звена” в началната фаза на изграждане на механизмите на сътрудничество и партньорство като се започне с определяне на моделите на организация и моделите на оперативна отговорност, които ще спомогнат за постигане на желаните резултати.

Един публичен орган не може да се ограничи до това да функционира като всеки друг участник в партньорството, особено в началната фаза на разработване и утвърждаване на механизмите на сътрудничество, а трябва ясно и твърдо да поеме цялата отговорност за активиране на сътрудничащи си работни групи, поне до момента на утвърждаване на организационните и процедурни методи и - преди всичко - на разпространение на навици и поведенчески модели сред участниците, когато възниква независим модел на сътрудничество, при който всички участници допринасят активно за извършване на дейността.

Трябва да изтъкнем още и това, че не съществува единен модел за партньорство. Различните ситуации предполагат различни модели. Въпреки това някои характеристики, общи за голям брой ситуации, могат да спомогнат за създаването на нови партньорства или еволюция на съществуващите такива.

Една от характеристиките на партньорството е интегрираната дейност, т.е. дейността, която се базира на взаимната зависимост между отделните участници. Това е важно средство за подтикване на различните участници към това да поемат ангажимент по отношение на процесите на развитие на пазара на труда. В този конкретен случай многосекторното партньорство, което предполагат съдействието на публичния и частен сектор и на асоциациите, обикновено се разглежда като норма в рамките на интегрираното териториално развитие. Въпреки това в подготовката на партньорство или договор за сътрудничество трябва да се имат предвид конкретните възможности за

ангажиране на потенциални партньори, особено волята и капацитета им да инвестират ресурси, да вземат колегиални решения и да правят партньорски споразумения.

Все пак най-важното условие за успех е установяването и поддържането на тесни отношения с всички партньори.

С оглед на всичко това, успехът зависи и от взаимната полза и изгода за всеки партньор. Всъщност целта на партньорството е да доведе до реализирането на начинание, в което никой от партньорите поотделно не би успял по никой друг начин. Затова трябва да се изчисли очакваният принос на всеки партньор, особено от гледна точка на време и ресурси. Преди всичко трябва да бъде направено статистическо отчитане на резултатите, които партньорството иска да постигне, и на ефекта на дейностите му върху територията – целта на партньорите е да изпълнят съвместна задача за определен срок от време.

Има много видове партньорство. От една страна, има такива, които действат като форуми, платформи за преговаряне, където се провеждат дискусии между лица и организации и които улесняват координацията и съдействието. Често дискусиите са неофициални и открити, но може да имат и официален статут, да се опитват да формулират общи задачи и да утвърдят стратегическа рамка.

От друга страна, някои видове партньорство с изцяло изпълнителна функция имат персонал, финансови ресурси и ефективни органи за вземане на решения. Този вид организация може да изпълнява пряко дейностите или да управлява проект или програма. Партньорството често придобива независим правен статут, със собствени наредби и ясно формулирани разпоредби.

Между тези две крайности съществуват и други възможности. Една от тях е по-сложна структура, при която се установяват партньорски отношения между страните. Такова развитие бе важно, за да се избегне припокриването и повтарянето на действията и за да се гарантира взаимното допълване на дейности в рамките на утвърдената стратегия.

В идеалния случай партньорството би трябвало да се възползва от уменията, ресурсите и опита на всеки партньор по най-изгоден за тях начин. Всяко партньорство или пакт трябва да има стабилна, но и гъвкава структура. Последното качество е нужно, за да се реагира на промените в местните нужди. Затова през цялото време, докато партньорството съществува, трябва да се отделя специално внимание на протичането и укрепването на процесите на вземане на решения при отделните партньори.

Съществува цикъл от дейности, които са характерни за всеки вид партньорство. Цикълът обхваща различни задачи като определяне на местните нужди, формулиране и разработване на проекта, изпълнение на работния план и конкретните проекти, надзор и оценка.

Изпълнението на работния план и отделните проекти води до поредица от сложни дейности – управление на финансите, прибягване до технически опит и управленски умения при управление на проектите, създаване на мрежи и сътрудничество при допълнителните действия. Някои от тези дейности се извършват самостоятелно от отделните партньори или от други участници,

които се специализират в сферите на обучение, бизнес консултации и др. Други дейности са групирани и се изпълняват от инстанции, които извършват голям брой услуги, включително от самото партньорство, в случай че то притежава необходимите ресурси и умения. Във всеки случай партньорството има ключово значение за работния план, особено що се касае до управление на финансите.

Обикновено партньорството играе важна роля и в надзора и цялостната оценка на работния план. То трябва да притежава обобщена и хармонична гледна точка, а ефективността му се оценява според дългосрочните резултати в територията, към която са насочени усилията му, а не според непосредствените краткосрочни резултати от дейността му.

Следователно създаването и изграждането на партньорство изисква организаторски умения и специфичен опит от страна на различните участници. Дори ако инициативите им обединяват голямо разнообразие от опит и умения, често се налага колективният им капацитет да бъде развиван например чрез обучение в сферите на мениджмънта, посредничеството и разрешаването на конфликти.

Често за партньорите е полезно да бъдат отворени за външни контакти – това им дава възможност да установят отношения с други организации, които непряко са ангажирани с техните дейности, като често така се повишава степента им на доверие, което преди всичко е нужно ако трябва да се повлияе на политиката им или да се проведат много важни програми.

Ползите от партньорството трябва да бъдат очевидни за всички страни, включително и за тези, които официално не са ангажирани в него. Тези ползи се проявяват под формата на нетна добавена стойност, но трябва имат и видим ефект върху територията. Партньорството има задачата да извършва надзор и оценка на собствените си резултати според амбициите и задачите, които е формулирало за себе си, и които е длъжно да съобразява с променящата се вътрешна и външна ситуация. Гъвкавостта е дългосрочната формула за успех на всяко работно партньорство.

В заключение трябва да кажем, че продължителността на едно партньорство зависи от комбинация от фактори. Най-важните несъмнено са способност за постигане на очакваните резултати, гъвкавост по отношение на промени в средата, способност за разнообразяване на източниците на доход, достъп до ресурси и, преди всичко, постоянна подкрепа на всички участващи страни.

### **3.8. Увеличаване на териториалните ресурси.**

Има много ресурси за местно развитие като всички са от решаващо значение за постигане на крайната цел: традиционни активи (нематериални) – човешки ресурси, ресурси на средата, природни и културни ресурси; материални (местни и др.), свързани с капитала, нужен за финансиране на проектите, и производствени инвестиции високо специализирани човешки ресурси, предприятия.

Следователно материалните и нематериални активи са част от цялостното богатство на една територия, която може да увеличи своята конкурентоспособност и степен на развитие с тяхна помощ.

От традиционна гледна точка, южните райони на страната не са посвещавали достатъчно внимание на това да увеличат нематериалните си ресурси, за да придобият повече и по-квалифицирани материални ресурси.

Повечето нематериални ресурси дълго време са били смятани за слаба страна, а не за чудесна възможност за по-пълноценно и трайно развитие на територията.

Подобряването на нематериалните природни и културни ресурси означава, че съответните ресурси няма да бъдат разглеждани само от гледна точка на инфраструктурни намеси. Вместо това те трябва да бъдат разглеждани като поле за създаване на нови възможности за развитие, свързани с производствена дейност, услуги, преквалификация и рехабилитация на територията, подобряване на образованието, уменията и квалификацията, създаване на повече и по-квалифицирани работни места.

Сред материалните активи специално внимание трябва да се отделя на капитала, особено на капитала, който може да увеличи потока на публични и частни ресурси.

С оглед на кризата, причинена от публичния дефицит и окончателното приключване на специалната намеса, нуждата от откриване и привличане на финансови ресурси за местно развитие е довела до нарастване на нуждата от новаторски финансови решения, които трябва да вземат предвид всички възможности и инструменти на нивото на Общността и територията.

Фактът, че централизираните и децентрализираните обществени органи не могат да финансират изцяло мащабните инфраструктурни начинания прави тази нужда още по-очевидна. Вследствие на това в Италия се набляга все повече на прякото ангажиране на частна инициатива за финансирането на проекти. Този инструмент дава възможност да се посрещнат нуждите на територията от гледна точка на качеството на предлаганите услуги и ползи, произтичащи от частните инвестиции.

Алтернативните финансови инструменти за насърчаване на плана за местно развитие зависят от два основоположни принципа:

- поемане на отговорност за използване на ресурсите
- създаване на пряка връзка между финансиращите организации и потребителите

Изглежда настоящият сценарий се характеризира с все по-малка заангажираност на държавата в публичните разходи поради частична децентрализация на дохода, която произтича от нарастване на независимото финансиране на местните обществени органи на властта.

Фактът, че местната публична администрация не блокира капитала, който може да бъде директно инвестиран не засяга възможността за успех на програмата за местно развитие, тъй като ролята на публичния орган не се ограничава до осигуряване на финансови ресурси. Напротив, той играе все по-важна роля при осигуряване на опит и мобилизация на ресурси (не само финансови), които се насърчават от ангажираните участници, допринася за сътрудничеството и

развитието на територията, в изпълнението на планираните програми за развитие.

Ресурсите, които може да бъдат придобити чрез дарения на национално и местно ниво, трябва да бъдат контролирани от местни публични органи с цялото съзнание за факта, че те функционират като основен начин за привличане на външни ресурси от частни индивиди – оттам финансовата стратегия става решаваща и дава приоритет не толкова на използването на техники и инструменти, колкото на изгодни от финансова гледна точка отношения. Това важи за всички онези случаи, когато предоставянето на някаква услуга/инвестиция на частни индивиди в замяна на дял от печалбите води до продуктивни инфраструктурни инвестиции, които не могат да бъдат привлечени по друг начин.

Оттам идва нуждата на местните власти да развият нова финансова култура, в която се набляга повече на ролята на сътрудничеството и партньорството, също и с цел набавяне на публични и частни ресурси за извършване на горе споменатите дейности.

Привличането на капитал и финансови ресурси към дадена територия е много важно за насърчаване на местното развитие, но в същото време то често изглежда като дължащо се на вече конкурентоспособното ниво на развитие в сравнение с други национални и международни области.

Разработването на политика за насърчаване на продуктивността и повишаване ползата от чужди икономически системи (специфична контекстуална политика) често е от по-решаващо значение с оглед възможността за привличане на чужди капитали и инвестиции, отколкото начинанията и програмите за “териториален маркетинг”.

В същото време е крайно важно да се използват методите за анализиране на инвестициите в местното развитие, защото те могат да помогнат за определяне на реалната възвращаемост на инвестиционната политика.

Въпреки конкретните им различия, методите за анализ на инвестициите често се базират на следните фази:

- анализ на територията и формулиране на план за развитие (и свързаните с него инфраструктурни намеси);
- анализ на икономическия ефект от планираните инвестиции на териториално ниво;
- анализ на ефекта от разходите към бюджета на органа по планиране;
- подбор на най-подходящите финансови инструменти от публичния и частния сектор.

“Новите задачи на политиката за местно развитие трябва да преследват стратегическата цел да привличат и задържат в територията материални активи (чрез увеличаване на тяхната валидност) като постоянно увеличават нематериалните активи чрез мащабно децентрализиране и делегиране в контекста на повишена отговорност на местните управителни органи”, както се казва в PSM.

Следователно местното развитие зависи от комбинирането и подобряването на материалните и нематериални активи и съчетаването на ресурси, които традиционно присъстват в територията, с външни фактори, които постоянно търсят по-изгодно местоположение (не само от финансова гледна точка).

Позитивният процес на развитие чрез “щедро обогатяване на нематериалните ресурси, привличане на повече материални ресурси, по-голям ръст на доходите и заетостта, преоценка на съществуващите нематериални ресурси” дава изход от порочния кръг на слабото развитие, в който обезценяването на нематериалните активи води до намаляване потока на материални активи, което от своя страна причинява още по-голямо обедняване на характерните териториални ресурси.

Следователно плановете за местно развитие трябва да бъдат насочени към по-пълноценно оползотворяване и оценяване на териториалните ресурси, с цел повишаване на потенциала за привличане на материални ресурси и нарастване на ефекта му върху разширяването на производствената база и трудовата заетост.

### **3.9. Инструменти за договорно планиране.**

Първият стратегически въпрос, който засяга развитието на по-малко облагодетелствани области и се контролира от Държавната хазна и Министерството на бюджетирването и икономическото планиране, е свързан с насърчаване на местните системи чрез сътрудничество между предприятията, местни власти, индустриални и профсъюзни асоциации, банки, фондации за постигане на две цели:

1. привличане на интегрирани инвестиции в сферата на производството, инфраструктурата и услугите.
2. договорни споразумения - трудова заетост, кредит, доставки – гарантиращи развитието.

Значимостта и потенциалът на този стратегически план се дължат на три фактора:

1. Икономически – както обединяването на индустриалния know-how и услугите, които вече се предлагат в дадени райони от територията, така и успеха на преките външни инвестиции, предполагат не само наличието на публични фондове, които са нужни за преодоляване на съществуващите отрицателни външни фактори (в мрежите на обслужване, мерките по безопасност и др.), но и по-висока степен на сътрудничество с икономическите, политически и социални сили в населените места.
2. Институционален – от новата електорална система и преките избори на кметове може да бъдат силен стимул за подновяване на местната управляваща класа.
3. Социален – наблюдава се разрастване на здрава мрежа от активни местни асоциации за защита на културните, граждански и природозащитни интереси в областта.

Изпълнението на стратегическия план, свързан с местните системи вече се подпомага от три инструмента за договорно планиране:

- Програмен контракт, чията цел е насърчаване на преките инвестиции, които могат да стимулират развитието в даден период от време.
- Териториален пакт и общ контракт, чиято цел е насърчаването на интегрирани инвестиции и съглашение между голям брой участници на местно ниво с цел укрепване и задействане на местните производствени системи.

## **Договорно планиране**

Договорното планиране е вид сътрудничество и съвместно регулиране между участниците от публичния сектор на различни институционални нива и един или повече упълномощени участници от частния сектор, както и страните, ангажирани за прилагане на одобрените мерки.

То се осъществява с помощта на голям брой конкретни инструменти, които се определят от участващите страни, задачите, институционалните нива на контрол и регулиране.

## **Програмен контракт**

Това е контракт между компетентната държавна администрация, едри предприятия, сдружения на средните и малки предприятия и делегации от индустриални райони за провеждане на планираните по договор действия.

Програмният контракт е много силен инструмент, с чиято помощ Централната администрация може да насърчава (чрез разпределение на капитал без гаранции) преките инвестиции в райони с нисък стандарт от страна на едри предприятия и сдружения на средни и малки предприятия в индустриални райони.

## **Териториален пакт**

Към многото дефиниции на териториален пакт спадат и следните:

Споразумението, чиято цел е координирането на действията между участниците от публичния и частния сектор, и което се стреми да насърчава местното развитие в райони от националната територия с нисък стандарт съгласно политиката и задачите, описани в проекта за подпомагане на Общността, одобрен от Комисията на ЕС (С(94) 1835 от 29.7.94).

Средство за обединяване на конкретните интереси в рамките на политиката за обществена полза и развитие на територията, което може да изведе на преден план типичните териториални занаяти и професии. То трябва да привлече местните умения и опит като оползотвори максимално квалифицираните кадри в сферата на научно-техническия напредък.

Пактът е създаден от местни органи на властта, социални партньори или други участници от публичния и частния сектор, свързани с изпълнението на работен план за насърчаване на местното развитие.

Инструмент за реализиране на координирана поредица от насърчителни намеси и изграждане на съответната инфраструктура, който се финансира от публични фондове.

### **Областен контракт**

Това е оперативен инструмент, по който е постигнато съгласие от страна на администрацията, включително местната администрация, представители на профсъюзите и работодателите и други заинтересовани страни и чиято цел е извършване на действия за ускоряване на развитието и създаване на нови работни места в ограничени територии в областите с нисък стандарт, посочени от министър-председателя, на основата на предложенията на министъра на бюджета и министъра на икономическото планиране и след изслушване мненията на компетентни парламентарни комисии и тези, които отговарят за районите на индустриално развитие и центровете по индустриализация, разположени в териториите по задача 1 към разпоредба 2052/88 на ЕИО (Европейска икономическа общност), както и индустриалните райони, които отговарят на изискванията за по-бързо извършване на инвестиции в области, които притежават сгради, оборудване и частни ресурси или ресурси, привлечени чрез регулирани намеси.

И двата инструмента целят да доведат до координирани действия между групите от местни участници – пактът набляга на интегрираните инвестиции в сферата на индустрията и инфраструктурата. Областният контракт е насочен към споразуменията за специални условия на работа и кредитни контракти, както и към гаранции за социална сигурност в областите, където има сериозна безработица.

### **Институционално програмно съглашение**

Това е съглашение с централната или регионална администрация или с автономните провинции, с които участниците са обещали да си сътрудничат, на основата на планиран преглед на наличните финансови ресурси, участващите страни и необходимите административни процедури, чиято цел е изпълнението на дългосрочен план за взаимно изгодни действия или функционално свързани действия.

То определя съглашението между ведомствените участници на различни териториални нива, които са компетентни да се намесят в даден сектор за да формулират ангажиментите за сътрудничество чрез съвместно финансиране на поредица от действия, които са функционално свързани и включват дългосрочен план, въпреки че не винаги се определят от финансовата им полза.

### **Рамково програмно съглашение**

Това е съглашение с местните управителни органи и други участници от публичния и частния сектор, което се насърчава от централната, регионална или автономна администрация, и чиято функция е прилагането на институционалното програмно съглашение с цел формулиране на изпълнителен план за взаимно изгодни действия или функционално свързани действия.

### **Предпоставки за въвеждането на договорно планиране**

Това са основни предпоставки за извършване на дейностите по програмите за развитие, които се базират на инструментите за договорно планиране. Те може да бъдат обобщени както следва:

Основна идея – социално-икономически анализ и избор на приоритетни сфери на териториално развитие

Предприемачески умения – система от начинания, които могат да инвестират в главните сектори на развитие

Интегрирана група проекти – инвестиционни проекти, които са взаимно интегрирани и съгласувани със задачите по развитието.

Бързо изпълнение и ограничени измерения – бързо приключване на работата и твърдите инвестиционни проекти, които трябва да имат ограничени икономически измерения.

Местно сътрудничество – изграждането на дискуссионен център, където основните участници в местното развитие (местна администрация, представители на профсъюзите, асоциации на предприемачите, кредитни институции) могат да утвърдят и формулират приоритетните стратегии.

## **Критични проблеми**

Към критичните проблеми, които често забавят (или блокират) процесите на сътрудничество в местното развитие, спадат следните:

- Конкуренция между местните органи и социални сили;
- Конкуренция между основните и второстепенните участници, които представляват социалните сили;
- Лош баланс между конкретните интереси на страните при координиране на договора за сътрудничество;
- Политически разногласия;
- Различен поминък и цели на териториите;
- Различни производствени структури;
- Различни икономически интереси на социалните партньори;
- Трудности при установяване на сътрудничество между отделните партньори;

## **Основни участници**

Всички инструменти за договорно планиране (програмен контракт, териториални пактове и областни контракти) предполагат сътрудничеството на някои партньори за реализиране на задачите за развитие на дадена територия при поддържане на продуктивни умения и специфична квалификация.

По-специално, категориите на тъй наречените “социални сили” обхващат:

- Общинска администрация и местни публични власти;
- Асоциации на предприемачите и професионални асоциации;
- Профсъюзи;

- Кредитни и финансови институции – партньорството, което утвърждава и формулира стратегическите териториални сфери на развитие се основава на тези партньори, които имат ключово значение за развитието.

#### **ГЛАВА 4 – Планиране в Италия за периода 2000-2006 г.**

Новото икономическо планиране на Италия за оползотворяване ресурсите на Общността за периода 2000-2006 г. се осъществи в съответствие с описаното в предходните глави. То бе представено в Катания през декември 1998 г. от Отдела за развитие и сближаване към Хазната. Още тогава бяха представени основните насоки на общия план. За да бъдат определени временните отношения, бе основана система от национални и регионални секторни работни групи. Дейността на тези работни групи в сферата на национално и регионално сътрудничество се контролираше от Национален комитет. Тази система даде възможност за постоянен обмен на информация по основните проблеми и спомогна за по-хомогенен подход.

Системата от секторни работни групи даде възможност за осъществяване на пълноценно сътрудничество между различните управленски нива, ангажирани в дейностите на структурните фондове, и даде възможност за привличане на информация, препоръки и молби от страна на социалните партньори и асоциациите за защита на околната среда, равните възможности и третия сектор. Освен това, с участието на социалните партньори бе основана постоянна главна квартира, за да се гарантира успех при планирането.

Принципите, които стоят в основата на целия проект, са: сътрудничество, институционално и социално партньорство, интеграция, делегиране на отговорност към местните административни власти, създаване на възможност за оценяване на резултатите.

Основните новаторски аспекти на плана бяха:

- Висока степен на регионализация на действията;
- Отдаваше се важно значение на финансовия аспект на намесата в полза на природните и културни ресурси, сигурността и материалните и нематериални мрежи;
- Отдаваше се по-голямо значение на възможността на стабилно развитие на околната среда, на равните възможности между мъжете и жените, социалното приемане и отваряне на областта за външни контракти;
- Изключително важно значение се отдаваше на оценката на резултатите през всички отделни етапи и надзора върху действията. Целта бе да се контролира съответствието между формулираните задачи и крайните резултати и/или постигнатите резултати.

Планирането на Юга се провеждаше така, че действията можеха да повлияят на критичните променливи, които биха могли да застрашат стабилността на модела за растеж.

Критичните променливи се определяха на базата на социално-икономически анализ на територията, който изведе на преден план основните отправни точки за вътрешно развитие на местната икономика. Тези променливи играят ролята на междинни задачи и имат за цел насочването на стратегическите избори в подходяща посока. Всяка критична променлива отговаря на статистически показател, който може да направи количествено измерване на движението на променливите според планираната намеса.

Така всеки проект или план за действие трябваше да показва критичната променлива, към която е насочен, и количествените измерения на очакваните резултати. Освен това, предварителното потвърждаване на проектите трябваше да улесни първоначалната оценка на това доколко териториалните инициативи реално отговарят на критичните променливи. Очевидно с оглед на интеграцията се даваше предимство на тези проекти, чиято цел е поредицата от междусекторни, взаимосвързани дейности, насочени към постигане на общата цел за развитие на територията.

Икономическото планиране за използване на ресурсите на Общността към структурните фондове на основата на препоръките в Работен план 2000 доведе до формулиране на важни национални и регионални документи по планирането.

Планът за развитие на Южна Италия (PSM), който доведе до формулирането на Рамка за подпомагане на Общността на национално ниво, бе резултат от интензивно национално сътрудничество и координация, осъществена от централната, регионална и местна администрация. Освен идейния принос, предложенията и наблюденията, представени от социалните и икономически партньори, тези административни органи очертаха плана и дистрибуцията на ресурсите, които ще бъдат насочени към регионите от Задача 1 (Кампания, Апулия, Базиликата, Калабрия, Сицилия, Сардиния и Молизе) през следващите шест години.

Общата задача на PSM е да постигне ръст на БВП (брутен вътрешен продукт), по-висок от средния за Европа, от 2004 г. нататък чрез повишаване на постоянната заетост и възстановяване след социално-икономическата криза в много части на страната. Тази обща задача ще бъде осъществена с помощта на стратегия, която се базира на шест основни плана за действие със следните глобални задачи:

## **План 1      природни ресурси**

Общата задача е създаването на ефективни мрежи за обслужване, нови възможности за растеж и стабилно развитие чрез премахване на заплахите за околната среда; рационална употреба и наличие на природни ресурси, като особено внимание се отделя на крайбрежните райони и контрол на териториите, прилежащи към планинските райони, с помощта на конкретна подкрепа в сферата на селскостопанската дейност; поддържане на възможността за дългосрочно развитие и подобряване на жизнения стандарт.

## **План 2      културни ресурси**

Формулиране на условията за нови бизнес възможности в сферата на културата и културната дейност, насърчаване, защита и повишаване ползването на културните ресурси, подобряване на социалния стандарт.

## **План 3      човешки ресурси**

Създаване на нови възможности за развитие чрез повишаване на заплащането, наличността и качеството на човешките ресурси, намаляване на безработицата и насърчаване на неофициални дейности чрез подобряване на общото ниво на участие на пазара на труда и подкрепа на женските ресурси, разработване на научно-техническото съдържание на производството в Южна Италия и увеличаване разнообразието на умения и връзката им с южната предприемаческа система.

## **План 4      местни системи за развитие**

Създаването на благоприятни икономически условия за развитие на бизнеса и ръст в производството, повишаване на конкуренцията, производителността и социалното сътрудничество в концентрирани райони на територията чрез насърчаване на производството, особено в сферата на земеделието, и подобряване на другите аспекти на развитие в селските райони, също и чрез технологичен напредък; насърчаване появата на нови предприемачески начинания, включително и в сферата на туризма, както и излизането на предприятия от сивата икономика.

## **План 5      градове**

Насърчаване създаването на нови начинания в градските и столични райони, особено в сферата на обслужването на населението и предприятията, създаване на благоприятни икономически, административни и социални условия за развитие на предприемачеството, повишаване на конкуренцията и структурната продуктивност на икономическите системи, намаляване на социалната изолация и насърчаване процесите на възвръщане на социално самочувствие, също и чрез действия за подобряване на градския контекст.

## **План 6      мрежи и центрове за обслужване**

Повишаване на конкуренцията и структурната продуктивност на териториалните икономически системи, създаване на благоприятни условия за развитие на предприемачеството и нови начинания, насърчаване на процесите за възстановяване на социално самочувствие.

Препоръките на PSM бяха одобрени и включени в регионалната администрация на седем Регионални оперативни програми, обособени според вида на стратегията за намеса и общите задачи, формулирани в PSM.

Освен Регионалните оперативни програми (РОП) бяха разработени шест Национални оперативни програми. Те включват препоръки за намеса в национален мащаб и технически планове за съдействие в следните сфери:

Научна, технологическа и учебна изследователска дейност  
Образование  
Сигурност на растежа  
Стимулиране на индустрията  
Транспорт  
Риболов  
Техническо съдействие

Към всеки от тези документи (План за развитие на Южна Италия, Регионален оперативен план, Национален оперативен план) имаше и предварително изготвен документ за оценяване.

През септември 1999 г. регионалните и национални оперативни планове бяха изпратени в Брюксел за договаряне. Окончателното одобрение на плановете стана през юли и септември 2000 г. Вторият етап, който в някои случаи протича едновременно с одобряването на плановете, се състои в разработването на приложения към плановете - документи за реализиране на програмата. Те са неразделна част от програмата и отговарят на мерките, формулирани от Комисията с цел постигане на приоритетните стратегии.