

ОБЩЕСТВЕНО-ЧАСТНИ ПАРТНЬОРСТВА ЗА УСТОЙЧИВО РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

В теорията на хаоса понятието *устойчивост* се разбира като ред, порядък, т.е. като противоположност на хаоса. Съгласно закона за ентропията системите преминават от все по динамични и хаотични във все по устойчиви и застинали състояния, което дава повод да се говори за предстояща топлинна смърт на вселената. В този смисъл устойчивостта не е онова желано състояние, към което трябва да се стремим. Но тъй като в обществените системи няма нито абсолютен хаос, нито абсолютен ред, ние ще търсим такива състояния, които са достатъчно предсказуеми и манипулируеми, т.е. към които можем да насочваме развитието на системите. Ето защо тук говорим не просто за устойчивост, а за устойчиво развитие, т.е. за развитие, което не носи изненади, и се характеризира с желани параметри.

Основите на философията за устойчивото развитие са заложили още през 1972 г. на Световната конференция по обкръжаващата среда в Стокхолм. През 1983 г. ООН създава Световна комисия по околната среда и развитието, председателствана от Гру Харлем Брунтланд, тогава министър-председател на Швеция. Четири години по-късно Комисията публикува доклад, наречен *“Нашето общо бъдеще”*, в който 22 международни експерти алармират световната общност за проблемите, които я очакват в бъдеще вследствие на нарушената хармония между човека и природата. В него се развива концепцията за устойчивото (в някои преводи е използван синонимът “стабилно” – бел. на автора) развитие, заключаващо се в извършването на такива количествени и качествени промени, които трябва да осигурят човешкия прогрес не само на някои места и за няколко години, а за цялата планета до далечното ѝ бъдеще. В доклада се пояснява, че “стабилното и сигурно развитие не е неизменно състояние на хармония, а по-скоро процес на промени, в който експлоатацията на ресурсите, насочването на инвестициите, ориентирането на техническото развитие и измененията в институциите се правят съобразно както с бъдещите, така и с настоящите потребности.”¹

По-късно концепцията за устойчивото развитие е използвана като обща методологична основа, върху която да се балансират приоритетите в развитието на съвременната цивилизация. Тласък в тази посока дават Срещата на високо равнище по проблемите на Земята, проведена през юни 1992 г. в Рио де Жанейро, където се събират представители на 179 държави, в т.ч. и България, за да вземат важни решения за бъдещето на планетата и да очертаят пътя на нашето развитие през следващото столетие. По време на форума се провежда и Срещата на Върха - най-голямата в историята среща на световните лидери. Пряк резултат от "Форума на века" в Рио е подписването и приемането на пет основни документа с епохално значение:

1. Декларация за околната среда и развитието, в която са формулирани 27 основополагащи принципа за осигуряване на устойчиво развитие
2. Дневен ред на 21 век - широкообхватна програма за действие, целяща постигане на социално, икономическо и екологически устойчиво развитие на света; ръководство за изработване на делова държавна политика и за взимане на лични решения за следващото столетие
3. Заявление за принципите относно екологически устойчиво използване на горите - първото глобално споразумение за горите на планетата
4. Рамкова конвенция на ООН за промяна на климата - задължително международно споразумение, целящо ограничаване на газовите емисии и свързания с тях парников ефект, предизвикващ глобално затопляне на климата
5. Конвенция за биологичното разнообразие - задължително международно споразумение, целящо запазване на биологичното разнообразие, устойчиво ползване на неговите компоненти и справедливо разпределение на благата от тях

¹ **Нашето общо бъдеще.** Доклад на Международната комисия по опазване на околната среда и развитие. С., 1989, с. 25.

В основния документ от 310 страници, наречен *“Дневен ред на XXI век: Програма за действие на ООН, приета в Рио”*.² се конкретизира идеята за устойчивото развитие като такова развитие, което удовлетворява нуждите на настоящите поколения, без да се подлага на риск способността на бъдещите поколения да задоволяват своите потребности. Тук за първи път е представена тезата за същността на устойчивото развитие като цялостна концепция за управление на развитието, състояща се от три основни елемента, а именно: съчетаване целите на икономическото и социалното развитие при запазване и подобряване качеството на околната среда. Въпреки че акцентът на срещата се поставя върху околната среда и развитието, тя третира и въпроси на бедността, демографския бум, икономическото неравенство на страните, равенството на половете, мира между народите и др. Така се разширява обхватът на понятието “устойчиво развитие”, което предполага:

1. Въвеждане на екологични норми на поведение.
2. Наличие на политическа воля за промяна.
3. Създаване на икономически условия за устойчиво развитие.

Темата за устойчивото развитие се превърна в мотото и на следващите конференции на ООН: във Виена – 1993 г., за правата на човека; в Копенхаген - 1994 г., за борбата с бедността; в Пхенян - 1995 г., за жените и развитието; в Истанбул - 1996 г., за населените места; в Орхус (Дания) – 1998 г., за достъпа на гражданите до екоинформация и участието им във вземането на решения. Последният форум от тази серия беше проведен в Йоханесбург през периода 26 август – 4 септември 2002 г. И стана известен като Рио+10. Той беше посветен на необходимите промени в държавната политика на страните с цел да се използват политически и данъчни стимули, да се предостави по-добър избор на потребителите и производителите, така че поведението им да се ориентира към постигане на устойчиво развитие.³

Новата концепция за устойчиво развитие дава своето отражение и върху дейността на местните власти. В член 28 на документа на ООН *“Дневен ред на XXI век”* се споменава инициативата *“Местен дневен ред 21”*. Тя призовава всички местни власти да приемат и изпълняват местни планове за устойчиво развитие на регионите при партньорство с всички отговорни лица на местно равнище. В международен мащаб над 2000 местни власти от 64 различни страни са обвързани в този процес. В “Местен дневен ред 21” участват и български общини. Към края на 2000 г. това са: Етрополе, Бургас, Хасково, Благоевград, Белене, Ботевград, Червен бряг, Самоков, Троян и Добрич.

Инициативата “Местен дневен ред 21”, има седем компонента:

1. Управление и подобряване процеса на устойчиво развитие от местните власти.
2. Интергиране на устойчивост в проектите, плановете, политиките и дейностите на местните власти.
3. Повишаване осведомеността и образованието на населението от регионите.
4. Консултации и включване на широката общественост в процеса на вземане на решения.
5. Действия и партньорство.
6. Изготвяне на стратегии и план за действие за местна устойчивост.
7. Оценка, контрол, отчет и преглед на напредъка.

С цел стимулиране на положителните практики в постигането на местно устойчиво развитие през 1997 г. Програмата на ООН за развитие (United Nations Development Programme) финансира Проект «Възможности 21-ви век», в който се включиха 72 страни в света, вкл. и в България. Като целеви райони за въздействие по линия на Проекта е избран Северният Централен район, а две от неговите пет области - Ловешка и Великотърновска, са посочени като най-подходящи за демонстриране на практика възможностите на концепцията за устойчиво развитие на областно ниво. Макар и съседни, те представят два

² За историческото развитие на доктрината “устойчиво развитие” вж.: **Каменов, К.** и др. Устойчиво развитие. В. Търново, 1996; **Ковачев, А.** и др. Бизнессреда и устойчиво развитие. Свищов, 1999; **Моллов, Б.** Местен Дневен Ред 21 век – програма за бъдещето на общината. Доклад на Втори Дискусионен форум “За ефективно местно самоуправление”. Габрово, 1999.

³ Вж **Иновационни практики**. Бюлетин на ФРМС, 2002, кн. 2, с. 1.

различни и същевременно типични български казуса на области с разнороден демографски и социално-икономически профил, притежаващи голям, но нерационално използван природен и човешки потенциал за развитие. Реализирането на първата фаза на Проекта доведе до разработването на стратегически планове за устойчиво развитие на няколко български общини, в които бяха набелязани редица мерки за подобряване качеството на публичните услуги, за по-ефективно разпределение на отговорностите между централните и местните власти, за реализиране на целенасочена инвестиционна политика и в крайна сметка – за доближаване до стандартите за устойчиво развитие в отделните области на местното самоуправление. Програмата на ООН за развитие издаде Методически указания за разработване на общински стратегии за устойчиво развитие, в които се посочват следните общовалидни **принципи за следване политика на устойчиво развитие**.⁴

- Балансирано отношение между естествената и изкуствената среда.
- Интегриране и взаимно проникване на икономическите, социалните и екологичните измерения на развитието.
- Икономично използване на природните ресурси и опазване на биоразнообразието.
- Постигане на справедлива равнопоставеност между хората от различни поколения и социални групи.
- Гражданско участие и партньорство на всички равнища.
- Отказване от централизиран подход и политически диктат и прилагане на принципа на субсидиарност, което означава решенията да се вземат на възможно най-ниско ниво и най-близо до хората.

Както става ясно, разбирането за ролята на публичните органи за управление на централно и местно ниво предполага те не толкова да *ръководят* процесите на постигане на устойчиво развитие, колкото да *организируют* тяхното предоставяне от различни звена, някои от които извън щата на общинската администрация и дори без ангажирането на общинските активи. Това са частни структури – фирми, неправителствени организации, граждански формации (комитети, съвети, комисии и др.), които поемат част от общинските отговорности по предоставянето на определени публични услуги, по реализирането на обществени проекти или по извършването на дейности, подпомагащи устойчивото развитие. Прехвърлянето на отговорности на частния и гражданския сектор има редица предимства, между които:

- Привличане на частни капитали за извършване на общественнополлезни дейности.
- Използване мениджърските умения на частния бизнес за управление на публичните услуги.
- Увеличаване количеството и подобряване качеството на обществените услуги, което не е по силите на ограничени административен персонал на общинската администрация.
- Съкращаване щата на публичните администрации.
- Разрушаване на монопола върху оказването на определени услуги от страна на администрацията.
- Децентрализиране на управлението и даване възможност на гражданите да участват в общественото обслужване.

Обществено-частното партньорство може да бъде определено като *доброволно съглашение между обществени, частни стопански и нестопански организации, целящо споделяне на риска, отговорностите, средствата и резултатите от извършването на дейности, за които са отговорни публичните власти, чрез използване възможностите на всяка от тях и на способностите на техния персонал*.

Разпределянето на отговорностите за обществените дела между публичния и частния сектор има и своите опоненти. Техните основания най-често са от такова естество:

- Публичната власт губи контрола върху дейности, които засягат обществени интереси;
- Партньорството води до повишаване цената на публичните услуги, за да могат частниците да печелят от тях;

⁴ Вж. **Общинска стратегия за устойчиво развитие. Методически указания**. С., 1999, с.9.

- Партньорството между публичната администрация и частния сектор води до корумпиране на държавните служители;
- Публичната власт няма ефективни механизми да контролира разходите на частните организации и качеството на резултатите от тяхната дейност.

Тези опасения не бива да бъдат отхвърляни с лека ръка, а по-скоро трябва да се направи така, че да не се случват.

Формите на общественно-частното партньорство са разнообразни, но условно - според участниците - могат да се разделят на три основни групи: партньорство между публичните власти – държавни институции, общини и частния сектор, партньорство между публичните институции и неправителствените организации и тристранно партньорство между публичния сектор, частни стопански организации и неправителствени организации.

Ето някои от най-разпространените форми на общественно-частно партньорство между публичните власти и частните стопански организации:

1. **Сключване на рамкови споразумения.** Те могат да третират различни въпроси от взаимен интерес, вкл. за урегулиране на градски територии, за нормативно уреждане на определена дейност, за подкрепа, за общи действия и т.н. Инициатор може да е всяка една от двете страни, а доминираща - една от тях, най-често тази, която по-добре осъзнава интереса си от партньорството.
2. **Възлагане на обществени поръчки.** Използва се за доставяне на стоки или извършване на услуги.
3. **Пасивни обществени инвестиции.** Държавата или общината инвестира средства, набрани чрез емитирането на облигационна емисия, изкупена от частни инвеститори.
4. **Пасивни частни инвестиции.** Състоят се в спонсорство, дарения, частично финансиране или безвъзмездно извършване на общественоразположни дейности.
5. **Сключване на договори за управление.** Може да се сключат договори за управление на отделни дейности или на държавни и общински структури.
6. **Отдаване под наем.** Широко се прилага за обекти – държавна и общинска частна собственост, като търговски и жилищни имоти.
7. **Концесии.** Тази форма е близка до отдаването под наем, но се отнася за обекти – публична държавна и общинска собственост като язовири, паркове, обекти с културно предназначение и др.
8. **Техники от типа “BOT “ (build, operate, transfer).** Състоят се в изграждането, управлението за определен период и последващо прехвърляне на инфраструктурни обекти на държавата или на общината.
9. **Създаване на предприятия със смесен капитал (джойнт венчър).** Това може да става чрез частична приватизация на акции и дялове на съществуващи държавни и общински дружества или чрез създаването на нови такива дружества.
10. **Развиване на съвместно контролирана дейност.** Състои се в създаването на гражданско дружество по реда на Закона за задълженията и договорите.

Сравнителна характеристика на отделните форми за общественно частно партньорство между публичния и частния сектор показва, че всяка от тях има своите предимства и своите недостатъци, но умението на съответните управленски органи е да изберат най-подходящата форма за конкретната ситуация. Успехът на партньорството зависи до голяма степен и от перфектността на документите, съпътстващи партньорството – договори, анекси, актове за собственост, скици и др.

Различните форми за общественно-частно партньорство трябва да се използват съобразно специфичните местни условия. Няма гаранции, че партньорствата, осъществени в една община ще заработят и в друга. Това зависи и от степента на доверие, създадено между представителите на местните власти и на частния бизнес, от големината и икономическата мощ на общината, от типа на конкуренцията, от политическата ситуация и ролята на отделните политически сили в обществения живот и от много други фактори.

Демократичното бъдеще на всяка страна е немислимо без стимулиране на гражданското общество и прилагане на формата на пряката демокрация, при които гражданите индивидуално или чрез свои организации могат директно да участват в управлението на обществените процеси, които ги засягат.

Неправителствените организации (НПО) на гражданите са сравнително нови структури, навлезли в обществения живот с усъвършенстването на разбирането ни за демократично

устройство на обществото. Тъй като неправителствените организации нямат за цел реализирането на печалба, а работят в полза на обществения интерес⁵, по своята същност те са по-близко до гражданските формирования отколкото до търговските дружества. Те осигуряват ценни услуги на населението, като запълват празнината, съществуваща между държавния сектор и бизнеса, представляват и защитават интересите на гражданите пред държавните институции, подпомагат държавните органи при изпълнението на техните функции.

Последните десет години се характеризират с лавинообразно нарастване на броя на неправителствените организации в Централна и Източна Европа. Появиха се организации с различни големина, мисия, област на дейност. В момента в Унгария има регистрирани повече от 55 000 НПО (това е най-големият НПО-сектор в Централна и Източна Европа) и броят им постоянно нараства. Трябва обаче да се има предвид фактът, че съществува разлика в източниците за финансиране на неправителствените сектори в страните от Централна и Източна Европа. Така например, ако се вгледаме структурата на техните приходи, ще установим, че в Унгария и в Русия 20-21 % от приходите идват от правителствения сектор, докато в Румъния цифрата е само 4%; унгарските НПО се финансират най-вече от собствени приходи – 58 %, в сравнение с 13-15% за този показател за руските и румънските НПО. Румънските НПО се финансират от международни източници – 56 %, в сравнение с 10 % в Русия и 6 % в Унгария. И най-накрая, руските НПО работят най-вече с корпоративно финансиране (50 %), което не е много застъпено в останалите страни (7-8 %).⁶ Този пример показва, че между нашите страни има големи различия в характеристиките на НПО, но основният фактор е един и същи – общественият, неправителственият сектор в Централна и Източна Европа все още не е

Неправителствените организации са разнообразни по своя вид, произход и цели. В списъка на неправителствените структури, работещи в областта на устойчивото регионално развитие, могат да се изброят агенции, асоциации, технологични, иновационни и бизнес центрове, търговско-промишлени палати, фондове за рисков капитал, инициативи за местна заетост и др. Тук ще се спрем на най-разпространените НПО, подпомагащи местното икономическо развитие – бизнес инкубаторите, центровете за технически иновации и агенциите за регионално развитие.

През изминалото десетилетие **бизнес инкубаторите** се спечелиха значителна популярност и привлякоха вниманието като носители на обещаваща предприемаческа инициатива. Те са създадени в Шотландия през 1978 г. и се използват от местното бизнесдвижение. В САЩ бизнес инкубаторите възникват в края на 70-те и началото на 80-те години и се използват в рамките на стратегиите на общността и от щатските власти за разкриване на работни места и икономическо развитие. Създаването на малки бизнесинкубатори започва като “начин за икономическо развитие чрез използване на стари сгради и разкриване на работни места в местните икономики, засегнати от напускане на големи предприятия”.

Обикновено бизнесинкубаторите предлагат в пакет помещения, съоръжения и услуги на ниски цени за ползване от нов и разширяващ се малък бизнес. Този пакет има за цел да помогне на СМЕ да преминат през първите етапи на старта и иновация, когато фирмите са най-уязвими.

Съществуват два основни вида инкубатори: (1) инкубатори на общността или инкубатори на регионално ниво и (2) вътрешнофирмени или корпоративни инкубатори в рамките на промишлени комплекси, заемащи безплатни помещения и използвани за оказване на помощ на нови проекти за дейност. Условието, считани за необходими за развитието на инкубаторите, са следните:

Развитие/съществуване на пазарна икономика.

Желание от страна на съответните държавни и частни правителствени и неправителствени институции за предприемане на инкубаторски дейности в рамките на смесени схеми на собственост, функциониращи с управителни съвети.

Наличие на средства за поддържане на дейността на инкубаторите.

Разполагане с квалифицирани и мотивирани мениджъри и организатори, които да се ангажират в дейност по създаването на мрежи.

Бизнесцентровете, или центрове за технически иновации са високотехнологична версия на бизнесинкубатора. В САЩ те обикновено са свързани с университетите и са замислени така, че да помагат на местните изобретатели или други лица в общината или региона за комерсиализиране на новите открития; те “захранват” старта на младите компании, възникнали вследствие на работата на университетски научни лаборатории и професори. Обикновено иновационните

⁵ Според българското законодателство организациите с идеална цел могат да бъдат два типа – организации в частна полза и организации в обществена полза, но и двата типа нямат за цел реализирането на печалба.

⁶ Вж. **Наръчник** на ръководителя в “третия сектор”, Salzburg, Seminar Publications, 1997.

центрове предоставят: достъп до експерти по патентно право, които могат да оказват помощ при получаването на патенти; лаборатории за технически услуги при разработването на прототипи; и финансови консултанти за оказване на помощ при намиране на предприемачески капитал или на фирми, които могат да проявят интерес към производството или маркетинга на продуктите или изделията.

Агенциите за регионално развитие (АРР) са оперативни структури, които се насочват към общи или отраслови проблеми на развитието, избират гама от възможности или методи за тяхното решаване и разработват проекти за тази цел. Обща черта на всички АРР е тази, че тяхната дейност винаги е насочена към развитието на вътрешния потенциал на географската област и привличането на чужди инвестиции. Създадената с цел да структурира мрежа от европейски агенции за развитие, Европейската асоциация на агенциите за развитие (EURADA) дава следното определение за АРР: “Която и да е организация, която осъществява мисия, представляваща колективен или общ интерес за дадена област. В този смисъл агенцията за развитие трябва да е в тясно взаимодействие с местните и регионалните власти, що се отнася до тяхното управление, финансиране или задачи. Освен това, трябва да има достатъчно широка област на действие, която все пак да е по-ограничена от страната.”⁷

Световният опит показва, че създаването на повечето агенции се провокира от едно или няколко конкретни събития, като например: край на железопътната индустрия във Великобритания, затваряне на въглищните мини в Норвегия, стимулиране на селското стопанство плюс проблем с преустройството на стоманената монноиндустриална гранична зона между Люксембург и Белгия, рекултивация на замърсените въгледобивни зони в Уелс, Великобритания.

Най-важните условия за създаването на една АРР са:

- дълбоко разбиране на проблемите и потенциала на географската област;
- способност да се работи не просто за, а със съществуващите икономически, културни, социални и политически структури в тази област;
- наличие на оперативна и конкретна програма за развитие, реализирането на която да прави работата на АРР призната и значима за обществото.

Една АРР трябва да отговаря на следните изисквания:

- да бъде приета и разбрана от съществуващите политически структури;
- да превърне всички свои цели в действащи проекти;
- да координира своята програма с други, вече съществуващи регионални организации;
- да намери необходимите финансови ресурси за основната си структура и за изпълнението на нови проекти;
- да има правото да взема свои собствени решения в рамките на регионалната мрежа от институции;
- да има отдаден на работата си технически персонал.

Агенции за регионално развитие могат да се създадат във всякакъв тип район (индустриален, постиндустриален, градски, селски или смесен). Въпреки това полезно е да се вземат под внимание следните параметри:

- достатъчно голямо население;
- потенциал от предприятия и/или предприемачи;
- квалифицирана работна ръка;
- консенсус по стратегията за регионално или местно развитие;
- отраслова структура, която определя регионална област за развитие.

В зависимост от инициативата за тяхното създаване агенциите за регионално развитие може да се разделят на:

- Агенции, основани от централните власти;
- Агенции, съществуващи в структурите на местните органи на властта;
- Агенции, създадени от местните органи на властта, но извън техните структури;
- Независими агенции, създадени в резултат на осъществени обществено-частни партньорства;

⁷ Вж. **Създаване, развитие и управление на агенции за регионално развитие**. Европейска асоциация на агенциите за развитие. Стара Загора, 1999.

- Агенции, плод на частна инициатива.

Ролята на неправителствените организации за постигане на устойчиво регионалното развитие е многообразна, но в основни линии може да се представи в следните няколко направления:

- Координиране на усилията на местните власти при решаване на съвместни проблеми.
- Представителство на местните власти пред централните органи на властта и защита на интересите им при приемането на нормативни актове, засягащи тяхната дейност.
- Научно обслужване на дейността на местните власти, предоставяне на научни разработки и консултантска помощ в различни области на общественоекономическото развитие.
- Подпомагане на местните власти и координиране на интересите на общината с тези на другите заинтересовани страни при разработването на планове за регионално развитие.
- Оказване на експертна помощ при разработване на местни нормативни актове, в посока на хармонизирането им с европейската практика.
- Подпомагане на българските предприемачи при използването на структурните фондове на ЕС чрез предоставяне на информация за съществуващите програми, разработване на предложения, управление на проекти и др.
- Обучение на безработни в усвояване на нови професионални умения.
- Обучение на общински служители и съветници в различни области на публичната администрация и местното самоуправление.
- Съхраняване на природните дадености и културното наследство на отделните региони.
- Проявяване на толерантност към етническите, религиозните и културните различия на населението в районите със смесено население.
- Осъществяване на трансгранично сътрудничество между общините от граничните области на страната с тези от съседните страни и др.

Предимствата на неправителствените организации се свеждат до това, че в изпълнението на посочените функции те ползват не само собствени средства, но и средства от международни програми и донори. За да се преодолее по-лесно съпротивата на рутинността и инерцията и за да се постигне синергетичен ефект от усилията им в областта на стимулиране на регионалното развитие, неправителствените организации трябва да работят в добър синхрон с органите на властта на централно и местно ниво, с другите публични институции и граждански организации. Като структури, иманентно присъщи на гражданското общество, неправителствените организации са гаранция за успеха в усвояването на демократичните ценности на бъдещия общ Европейски дом.