

Местната администрация в селските райони: потенциал и предизвикателства в условията на новата парадигма на развитие

доц. д-р Юлияна Благоева-Яркова¹

Тракийски университет,

тел. 0886105430, e-mail: yu_yarkova@uni-sz.bg

Румяна Грозева²

Тракийски университет

тел. 0878105430, e-mail: rumy.grozeva@gmail.com

Младен Хаинбоазки

Тракийски университет

тел. 0885793031, e-mail: dgmladen@abv.bg

Резюме: Местната Власт с нейните отговорности, приоритети, възможности за избор при разработване и реализиране на политики е централен фактор в развитието на селските райони. Целта на настоящата разработка е проучване на мястото и ролята на местната администрация в социално-икономическите процеси, протичащи в българските села в условията на реално членство в Европейския съюз, като се подготвят препоръки, насочени към по-пълно използване капацитета на местното самоуправление и повишаване на ролята му за интегрирано и устойчиво развитие на селата. Представената разработка е част от по-широко проучване, свързано с

предизвикателствата пред развитието на селските райони в условията на реално членство на България в Европейския съюз. Тя се основава на анкетно изследване, проведено с помощта на въпросник, адресиран до административните структури в общините и кметствата, включени в репрезентативното наблюдение на проучвания регион. Основните проблеми, които се установяват като резултат от проучването, се отнасят до недостатъчност във: интереса и отговорността на общинската администрация спрямо развитието на селата; хоризонталната и вертикалната координация между общините и кметствата; техническата и експертната възможност да кандидатстват по програми за субсидиране; партньорствата за решаване на икономическите и социалните проблеми на селата и др.

Ключови думи: местна администрация, селски райони, развитие, Европейски съюз.

JEL: R19.

¹ Адресът на всички автори е: гр. Стара Загора 6000, Студентски град, Тракийски университет, катедра „Регионално развитие“.

² Съавторът е директор на Агенцията за регионално икономическо развитие – Стара Загора.

Въведение

Компетентното, системно и координирано управление на социално-икономическите процеси на национално, регионално и местно ниво е неотменимо условие за успешна реализация на приоритетите и мерките на оперативните програми и Програмата за развитие на селските райони за максимално усвояване на предоставените средства по структурните фондове, както и за гарантиране на институционална стабилност.

През изминалия повече от 15 години преходен период на икономическото развитие у нас фокусът беше насочен към цялостната национална система. Дори когато се отделяше по-специално внимание на регионални и местни проблеми, обикновено това се свързваше с проекти на големи градски центрове. Резултатът е, че днес, в условията на реална подкрепа за развитието на селските райони и техните малки общности, ние имаме недостатъчна, неясна и нерядко изкривена представа и разбиране за потенциала и препятствията на местните стратегии и системи за развитие, които в голямата си част се разработват и реализират чрез властта и авторитета на местното самоуправление. В България 231 от общо 264 общини попадат в дефиницията за селски общини и представляват 81 % от територията и 42 % от населението на страната [7].

Развитието на селските райони само по себе си е многопластов, многофакторен, с много участници феномен. Административната власт с нейните отговорности, приоритети, възможности за избор при разработване и реализиране на политики е централен фактор в това развитие. Икономическият растеж, създаването на нови работни места, ръководството в използването на технологиите по опазване на околната среда,

по-бързото достигане на финансовите средства до земеделските стопани и техните семейства, както и издръжката и просперитета на всички съставни части на селските общности са немислими без активното участие на местната администрация. Това създава неотменима потребност от анализ на предпоставките и пречките за реализиране на достатъчно силни местни управленски инициативи.

Новият модел на развитие на селските райони, който навлиза в политиката и практиката през последното десетилетие, налага въвеждане на цялостна нова парадигма за развитие на селските райони. Тя трябва да стъпи на модерна и адекватна теория, която да включва всички компоненти на балансираното и устойчиво развитие. Още Schumacher [15, 1973] е категоричен относно необходимостта от нова система на отношения, основана на внимание към хората, а не към стоките. Така, без да отхвърля акцента, който се поставя върху селското стопанство като фактор за цялостния процес на развитие, Schumacher очертава по-дълбоката роля, която има този отрасъл наред с осигуряването на жизнено необходими суровини, а именно – да запази единството между човека и живата природа, да хуманизира и разшири жизнените територии.

Sporeg Van der Ploeg et al. [17, 2000] новата парадигма на развитие се появява като рег отговори на детерминистичната природа на старата модернистична парадигма. В края на 70-те и началото на 80-те години на 20. век нарастващият скептицизъм към традиционните инструменти в политиката на развитие доведе до все по-нарастващо търсене на алтернативи в парадигмата за регионално развитие. И двете утвърдили се теории – териториален обхват (Stohr & Fraser) [16, 1981] и аграрноориентиран подход [Friedmann & Douglas, 1978], търсят ен-

договени ресурси, капацитет и участници за развитие на селските райони.

Ускоряването на развитието и повишаването на конкурентоспособността на икономиката на българското село, инфраструктурното обезпечаване, осъществяването на националните и регионалните програми и дейности, съфинансирани от структурните фондове на ЕС, не може да бъде успешно без активната роля на местната администрация.

Целта на настоящата разработка е проучване на мястото и ролята на местната администрация в социално-икономическите процеси, протичащи в българските села в условията на реално членство в Европейския съюз, като се подготвят препоръки, насочени към по-пълно използване на капацитета на местното самоуправление и повишаване на ролята му за интегрирано и устойчиво развитие на селата.

1. Законодателна основа за ролята на местната администрация за развитие на селата

Ролята на местната администрация се определя, от една страна, априори от действащото законодателство и нормативна уредба, а от друга, зависи от степента и качеството на реализация на делегираните права и задължения в зависимост от административния капацитет, реалното децентрализиране на функционални и финансови правомощия, както и наличието на политическа воля. Посочените фактори могат да бъдат декомпозирани и анализирани според характеристиката и спецификата на региона и общността.

Още през 1995 г. България ратифицира Европейската харта за местно самоуправление,

с което започва и ускорен процес на адаптиране на българското законодателство и осигуряване на нормативна основа за процесите на обновяване и децентрализация на местното самоуправление и местната администрация.

Съгласно Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА) [2, 2007] самоуправлението на местно равнище намира израз в правото и реалната възможност на гражданите и избраните от тях органи да участват в обсъждането и решаването на всички въпроси от местно значение, включително устройството и развитието на територията и на населените места в нея. Нещо повече, с промените в Конституцията [4, 2007] се разрешава на общинските съвети да определят размера на местните данъци „при условия, по ред и в граници, установени със закон“.

Общинският съвет, като орган на местното самоуправление, одобрява общата численост и структура на общинската администрация според нуждите и проблемите, свързани с развитието на общината. Немаловажен е фактът, че от своя страна в структурата на общинската администрация се създава звено, което подпомага и осигурява работата на общинския съвет.

Съгласно Закона за регионалното развитие (ЗРР) [3, 2008] самата изпълнителна власт по места, в лицето на кмета на общината, е оторизирана с отговорностите по: разработване и реализиране на Общинския план за развитие 2007-2013 г., след утвърждаването му от общинския съвет, както и цялата изпълнителска дейност, включително в частта по бюджета. От това произтича и важната координираща роля на местната власт като свързващо звено от първостепенно значение в процесите и секторите на развитието [8, 2008].

Освен съществуването на предпоставки за изграждане на административни и управленски структури и звена, които да се ангажират с проучване и проектиране, по проблемите на селата в състава на общините, трябва да погледнем и на ограниченията, заложи от децентрализацията на фиска, но не и на властта. Самоуправлението на селата е силно ограничено, защото според ЗМСМА кметският статут е напълно финансово и административно подчинение на общинския съвет, към който селото принадлежи териториално. Кметствата нямат собствен бюджет и юридически статут, който да им позволява поемането и реализирането на собствени местни инициативи и дори кооперирането им с други кметства от общината или региона. Дори мярката от ПРСР, по която могат да кандидатстват, да финансира разходите по съответния проект 100 %, т.е. да нямат нужда от средства за съфинансиране, инициативата им отново е силно ограничена – за финансиране може да кандидатства общината, но не и кметството или група кметства. За селата, които попадат в границите на общини от селски тип, въпросът с възможностите за кандидатстване за финансиране не е толкова голям, доколкото проблемите в развитието на общинския център и селата са сходни и общинската администрация има поглед върху тях. Към настоящия момент, съгласно действащите оперативни програми и ПРСР, в селата, които попадат в градски общини обаче, положението е особено сложно: общинският център има за решаване съвсем различни по същността си и мащабите си проблеми, диаметрално противоположни от тези на селата. Кметовете им остават с вързани ръце и съвсем ограничени възможности за решаване на наболелите въпроси и подобряване средата на живот на преките си избиратели (в немалка част от случаите).

2. Местната администрация и развитието на селските райони в Европейския съюз

Политиката за развитие на селските райони е от жизнено важно значение, като се има предвид, че в тях живее над 56 % от населението на 27-те страни от Европейския съюз (ЕС) и че те представляват 91 % от неговата територия. Земеделието и горското стопанство остават много важни за използването на земята и управлението на природните ресурси в селските райони на ЕС, както и отправна точка за диверсифициране на икономиката в селските общности. Затова укрепването на политиката на ЕС за развитие на селските райони се е превърнало в общ приоритет за Съюза.

С прилагане на интегрирания териториален подход, който трябва да включва екзогенна политика и ендогенен подход [5, 2007], все повече се ангажира и активизира местната администрация за успешното управление и провеждане на политика за по-нататъшното развитие на селата и селските райони.

Според Ray [14, 1997] основните характеристики на ендогенния подход (участие) са: а) дейностите, промоциращи развитието, са основани повече на териториален, отколкото на секторен принцип; б) икономическите и други дейности, обуславящи растежа, се преориентират към максимизиране на ползите за съответния район чрез повишаване на стойността и равнището на използване на местните ресурси – физически и човешки; в) развитието се разглежда в контекста на нуждите, капацитета и перспективите за местните хора, районът трябва да достигне капацитета, който му позволява да поеме отговорност за своето собствено социално-икономическо развитие.

Новата парадигма за развитие на селските райони, имайки своите основи в „старата конструкция“ на производствената структура и културни традиции там, стъпва все по-здравно върху принципите на интегрираното развитие, което неминуемо води до промяна в модела на икономиката на селските райони в страните от Европейския съюз.

В условията на очертаните тенденции в теорията и практиката на развитието на селските райони можем да разпознаем мястото на публичната администрация и още повече на местните органи на властта в механизма на въвеждане и управление на ендогенното развитие на селските райони.

Според Регламент на Съвета (ЕО) № 1698/2005 политиката за развитие на селските райони за 2007-2013 г. е съсредоточена върху три теми (известни като „тематични оси“). Те са:

- повишаване на конкурентоспособността на селскостопанския и горския сектор;
- подобряване на околната среда и ландшафта;
- подобряване на качеството на живот в селските райони и насърчаване на диверсификацията на тяхната икономика.

За да се гарантира балансиран подход към политиката, страните членки и регионите са задължени да разпределят финансирането си за развитие на селските райони между трите тематични оси. С присъединяването на България към Европейския съюз се налага промяна в посока на по-рационална и ефективна подкрепа на политиката на администрацията за развитие на селата. Истинско предизвикателство е селското измерение на реализиране на държавната политика за регионално развитие, което налага институционална, административна и финансова реорганизация.

В Англия през последните пет години се реализират реформи в областта на местното самоуправление на селските райони и съответните административни единици [11, 2004]. Създават се агенции (с различни имена по места: Regional Countryside Agency, Rural Affairs Forums и т.н), които са мост между държавата и местното ниво, и които се занимават с изследвания, иновации и създаване на мрежи. Основната им цел е да обединят потоците от финансиране към селата. Тези агенции са в партньорство с Регионалните правителствени офиси (GRO) и с Регионалните агенции за развитие (RDA), както и с местната администрация. Един пример за партньорство е и обединението на съветите на четири административни единици в селските райони в Северна Англия за целите на обща политика, стратегия и развитие. Така местното самоуправление придобива все по-голяма роля при разработване и изпълнение на политиката, при която партньорството публичен – частен – доброволен сектор се използва широко. Това се осъществява, като се прилага подходът „от долу-нагоре“.

Резултати от представително изследване на селските райони на Полша, проведено през 2006 г. от Института по икономика на селското стопанство и хранителната промишленост (IERiGz-PIB) – Варшава, показва, че според селското население най-голяма роля върху местното икономическо развитие има общинската администрация. Основният инструмент, с който разполагат местните власти, са безплатните обучения – за периода 2000-2005 в 43,4 % от селата [9, 2007].

В Унгария проучванията [12, 2006] показват, че местната администрация в партньорство с останалите местни „играчи“ са основен фактор при справяне с недостатъците и пречките в развитието на селските райони. Когато се отнася до слаби страни, свър-

зани с достъпността, основно се използват финансовите механизми на европейските структурни фондове. За целите на различните видове достъпност (физическа, икономическа, социална) се прилагат съответно Кохезионният фонд (CF), Европейският фонд за регионално развитие (ERDF), Европейският земеделски гаранционен и управленски фонд (EAGGF), Социалният фонд (SF). За физическата (инфраструктурна) достъпност обикновено се прилага традиционната политика „от горе – надолу“, но създаването на икономическа инфраструктура (финанси, пазар, вертикална и хоризонтална интеграция, услуги, обучение и т.н.) изисква повече организация, контакти, местна информация и знание. Макар че финансирането на тези инициативи обикновено е централизирано, тяхната организация и поддържане се реализира на местно ниво. Местните власти и други единици на публичната администрация се подкрепят финансово от централната власт, но имат и своята автономност – финансова, политическа и организационна.

Това означава, че за да се подобри успешно достъпността „към и от“ селските райони, местните институции трябва здраво да се вкоренят в проблемите на местната икономика и общество. Местните институции, включително местните администрации, трябва напълно да познават местните условия и да дават гъвкави, иновативни отговори на ендогенни и екзогенни предизвикателства, които предполагат разнообразяване, малки производства, изграждане на мрежи и др. Всичко това е невъзможно да се постигне чрез конвенционалните институции и инструменти, процедурите „от горе – надолу“, бюрократичен контрол. Тези процеси кореспондират по-добре именно с местната система на развитие на селските райони – централизираните ресурси са необходими (пари, експертна намеса, координация, стратегическо планиране), но

някои от тях трябва да се канализират от местните институции. Така се намаляват транзакционните разходи, насочват се целево ресурсите към райони, които се нуждаят от тях.

Неминуемо ролята на местната власт се изразява и в решаване на проблеми, свързани с равнището на осигуреност и използване на местните ресурси, но и с изходящите и входящите ресурсни потоци.

Институционалните промени в политиката за развитие на селските райони в Европейския съюз се изразяват основно в процеса на децентрализация, насочен към повишаване ефективността на управление. От една страна, това приобщава селските общности към проблемите на развитието, а от друга, те се включват в политическия процес на национално и наднационално ниво.

3. Характеристика и методика на изследването

Настоящата разработка се основава на ранкетно изследване, проведено с помощта на въпросник, адресиран до административните структури в общините и кметствата, включени в репрезентативното наблюдение на проучвания регион.

В процеса на предварителните проучвания е установена необходимост от внимание към състоянието и перспективите за развитие на всички села, а не само на тези, включени в селските райони и съответно в Програмата за развитието им [ПРСР 2007-2013].

Представената разработка е част от по-широко проучване, свързано с предизвикателствата пред развитието на селските райони в условията на реално членство на България в Европейския съюз.

Въпросникът се състои от шест части. Първата част се отнася за длъжността и отговорностите (свързани с развитие на селата) на респондента. Втората част е свързана с наличието на институции в рамките на общинската администрация, чиито прерогативи да включват проблемите, свързани с развитието на селата, както и с движението на входящите и изходящите информационни потоци по повод на тези проблеми. Третата част отразява начините, по които местната администрация се запознава с проблемите на селските райони, както и степента на обхватност на тези проблеми в общинските планове за развитие. Четвъртата част изследва какви мерки се вземат за комплексното развитие на селата и какви мерки се прилагат за насърчаването на бизнеса. Петата част е насочена към информационните потоци от страна на държавните служби и институции към общинската администрация относно възможностите за развитие на селата по ПРСР, а също и от общинската администрация надолу към кметовете на населените места. Тук е потърсена и ролята на партньорствата. В шестата част се идентифицират проблемите за успешна реализация на административния капацитет, както и проблемите, свързани с цялостното социално-икономическо развитие на селата от гледна точка на местната администрация, като се посочва дялът на държавата при формиране на местните бюджети и съответно при реализиране на целите на стратегическите планове и програмите за развитие. В тази част на проучването се дава възможност на органите на местното управление да споделят и своите очаквания за усъвършенстване ролята на местната администрация.

Настоящото изследване се ограничава с анализа само на част от резултатите на проучването, а именно: а) наличието на институция за управление развитието на селата;

б) информационния поток „общини – кметства – общини“, свързани с политиката и мерките за развитие на селата и селските райони; в) реализирането на партньорства и сътрудничества; г) основните проблеми за местната администрация в работата за развитие на селата; д) основните проблеми за развитие на селата; е) очакванията за усъвършенстване ролята на местната администрация.

Извадката е извършена чрез стратификация на база брой на населението и включва 55 % от населените места на областта, в които има кметства, при което са реализирани 106 допитвания, от които 97 успешни. Тъй като изследването е проведено чрез случаен подбор, в него попадат села с различен брой на населението от всички общини на региона. В анкетата участват на доброволен принцип кметове на села извън посочените в наблюдението, като техните отговори също са включени в обработката на данните.

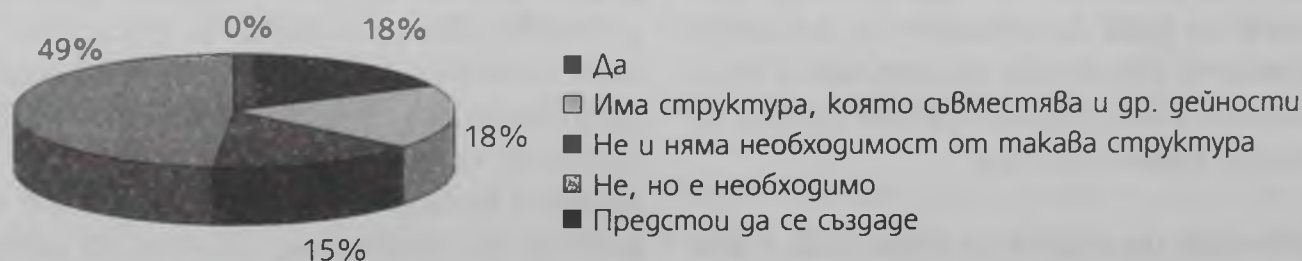
Въпросниците бяха раздадени в края на август 2008 г. със съдействието на Агенцията за регионално икономическо развитие – Стара Загора.

4. Анализ и резултати от анкетно проучване в област Стара Загора

Характеристиката на респондентите. Хот всички общини (заемана длъжност и отговорности) показва: а) отсъствие на самостоятелна структура, отговаряща за развитието на селата; б) липсата на възможност за заменяемост и ефективно използване капацитета на съответните служители при евентуални проекти за местни инициативни групи; в) непостоянни и твърде общи отговорности във връзка с развитието на селата към съответната община.

Проучването разкрива, че при кметовете на населените места няма единодушно мнение относно това, дали съществува обособена административна структура в общината, която да отговаря за икономическото развитие на селата: 49 % отговарят, че няма такава структура, а едва 18 % са категорични, че има такава структура, но се затрудняват да посочат точно нейното наименование (фигура 1). Отговорите на самата общинска администрация сочат, че развитието на селата е обект на организирано внимание в рамките на икономически отдел (45 %) или на отдел по проекти и евроинтеграция (18 %).

Организационната структура на администрацията предпоставя съвкупност от трайни и устойчиви връзки между органите на управлението, отделните функционални организации и административните ръководители. В тази йерархична структура на управление всяко ниво се контролира и управлява от по-висшестоящото и е подчинено на него – държавен служител, кметски заместник или селски кмет, кмет на община и т. н. Организационните структури в процеса на управлението делегират определени права за вземане на решения, но според анкетиранията това делегиране на права не се съчетава с децентрализация на финансови инструменти. Нещо повече, повече от половината от анкетиранията са на мнение, че има проблеми в самия информационен поток и координацията между общинския център и населените места.



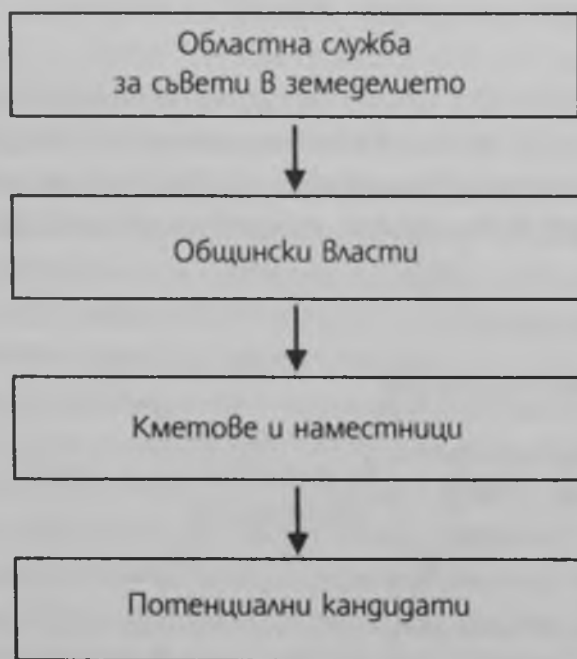
Фигура 1. Наличие на административна структура, отговаряща за развитието на селата в общината

В условията на стартиралите мерки по Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) интерес представлява кой и как осигурява информация на потенциалните бенефициенти от селата. Над 50 % от анкетиранията общински центрове отговарят, че потенциалните бенефициенти са достатъчно информирани относно възможностите за финансиране по ПРСР и местната администрация не се ангажира със специални информационни дейности. При провеждането на изследването обаче остава убеждението, че информацията е повърхностна както при самите кметове, така и при потенциалните бенефициенти. Възможностите и условията за кандидатстване по ПРСР са слабо познати или непознати в по-голямата част от населените места. Кметовете нямат информация за повечето проекти и програми за подпомагане на земеделските производители. Въпреки подадените искания за одобряване и приемане на проекти от земеделски производители повечето досега (над 80 %) или не са одобрени, или не са подписани договори по одобрените проекти. Това предизвиква отлив на фермерите от възможностите за финансиране по програмата.

Мобилните групи от Областната служба за съвети в земеделието (ОССЗ) във всяка административна област на страната уведомяват местните власти в селските общини (фигура 2) за предстоящото им посещение в общината с цел разясняване на отворените мерки за подпомагане на земеделски

производители. Местните власти в селските общини от своя страна трябва да разпространят информацията до земеделските производители и други потенциални кандидати, работещи на тяхна територия. Това става чрез изпращането ѝ до кметовете и кметските наместници в селата, тъй като тяхната връзка с потенциалните кандидати е най-пряка. По-активните представители на местните власти в отделните населени места търсят повече информация и познания по темата и съдействат на земеделските производители и други потенциални кандидати при установяването на контакт с ОССЗ и подготовката на проектите им. Обикновено тези кметове и наместници инициират проектни идеи пред общинските власти за подготовка и реализация на проекти по НПРСР с цел разрешаване на типичните за селата проблеми – техническа и социална инфраструктура, висока безработица, обезлюдяване и др.

Неблагоприятна обаче е тенденцията все повече кметове сами да спират местните



Фигура 2. Информационен поток към потенциални бенефициенти по ПРСР

инициативи заради неуспешни минали опити или заради липса на капацитет да подготвят и реализират както проекти, свързани с местното развитие, така и да дадат ясни и точни указания, които да подпомогнат евентуалните бенефициенти от съответния район.

Въпреки очакваната техническа помощ от потенциалните бенефициенти, 65 % от анкетираните кметове на населени места, се отговаря, че такава помощ не се оказва, което е показателно за ограничената роля на местната администрация да оказва активна подкрепа при развитието на бизнеса в селата от общините. Този отговор е много показателен и за следния факт: по-голямата част от представителите на местното самоуправление и администрация на ниво кметство не е запозната с процедурите и реда за кандидатстване за безвъзмездно финансиране по ПРСР. Съгласно програмата областните служби за съвети в земеделието изготвят проектопредложенията на земеделските производители без заплащане.

От останалите 35 % от анкетираните две трети са само участници в организирани на областно ниво обучителни семинари, провеждани основно от управляващия орган на ПРСР заедно с Разплащателната агенция. Последните 2/3 подпомагат срещи на бенефициенти с Областната служба за съвети в земеделието (ОССЗ).

Друга особено важна роля на местните власти, в лицето на кметовете и кметските наместници в селата, е подаването на навременна и актуална информация за изпълнението и актуализирането на Общинския план за развитие (ОПР 2007-2013 г.). Доколкото отделни проблеми на селата са залегнали в общинските планове за развитие, можем да посочим, че кметовете само отразяват осъществяването на конкретни дейности и

мерки. Считаме обаче, че както по изпълнение на плановете, така и във връзка с цялостната ПРСР е наложително кметовете да събират информация за изчисляване на конкретни показатели и измерители, свързани със социално-икономическото развитие.

Неприемливо за нас е, че повечето от анкетирани кметове (77 %) не виждат обективна необходимост от създаването на някакъв вид информационни звена към общините, които специално да отговарят за десеминацията на всяка информация, свързана с ПРСР, както и за консултации и по тази програма. Те смятат, че тези структури ще консумират публични средства, без да има гарантиран успех и ефективност. Едва 23 % отговарят, че подобни структури имат бъдеще и биха могли да бъдат изградени към техните населени места. Но като изхождаме от презумпцията, че държавната и местна администрация трябва да поддържа реда и да създава добре функционираща организация, която да предлага услуги на гражданите – бързо, постоянно, справедливо и равнопоставено, осигуряването на постоянен и коректен информационен поток трябва да се превърне в основен прерогатив на местната администрация.

Партньорството между общините (кметствата), неправителствените организации

(НПО), бизнеса, а напоследък и доброволческия сектор има потенциал, който все още не е достатъчно използван, което, разбира се, има своето обяснение с недоразработената нормативна основа, отсъствие на традиции, доверие и икономически стимули. От резултатите в таблица 1 е видно, че има изградени такива връзки предимно с бизнеса и Службата за съвети в земеделието.

ПРСР чрез значението на подхода „Лидер“ като инструмент за децентрализирано управление и интегрирано развитие на селските райони тепърва ще създава условия за сътрудничества и партньорства, включително между различни общини и населени места. По този подход се регистрират т.нар. местни инициативни групи (МИГ), които обединяват най-активните хора в селата – местния бизнес, местната власт и регионалните НПО. Целта е всички заедно да съдействат на инициативни хора в селата да кандидатстват с проекти по тази ос и да разширяват възможностите за общностно развитие и изграждане на мрежи, за достигане на точния баланс между подхода „от долу – нагоре“ и подхода „от горе – надолу“.

Интересно е структурирането на отговорите по въпроса, свързан с децентрализацията и нейното реализиране – 57 % считат, че не съществува реална децентрализация, 33 %

Таблица 1. Партньорства, свързани с развитието на селата (%)

ОТГОВОРИ	ВИД ПАРТНЬОРСТВА				
	С бизнеса	С НПО	Община – бизнес – НПО	Областна служба за съвети в земеделието	Други
Не	83	85	97	20	-
Да	7	2	-	50	-
Да, но без никакъв успех		3	3	30	5

Източник: собствено проучване.

са на мнение, че децентрализацията не е достатъчна, а 1 % са удовлетворените от възможностите, които им дава действащата система на децентрализация при вземане на решения за развитие на селата. Не можем да отречем, че процесът на децентрализация все още не отговаря на потребностите за развитие на селските райони, като самите резултати от децентрализацията можем да определим като неоткрити, а някъде и съмнителни.

Кметовете на общините и населените места (около 80 % от анкетираните) посочват и някои потребности, които те имат и трябва да бъдат посрещнати, за да се реализират по-успешно техните дейности за развитие на местните общности.

- Подобряване условията на работа в кметската администрация: в кметската сграда на всички села да има добра компютърна и офис техника – персонален компютър, лазерен принтер, скенер, UPS, бърз достъп до интернет мрежата, разработване на електронно и информационно пространство, уебсайтове.
- Разширяване на възможностите за повишаване нивото на квалификация и за самоподготовка.
- Използване на посредничество за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за обновяване и развитие на селата, както и за привличане на инвестиции (включително чужди) за намаляване диспропорциите и социалните различия между селата.
- Подобряване на административните процедури и въвеждане на финансова и бюджетна система, позволяваща бързо и ефективно усвояване на средствата, заделени за изпълнението на плана; организиране на управлението, наблюдението и оценката съгласно европейските правила за усвояване на средства от структурните фондове.
- Прилагане на подхода на сътрудничество между институциите и партньорите при

изпълнението на плана, техническа помощ за подготовка на проекти, информационно осигуряване на процеса на управление.

Основните проблеми в селата, които местната администрация счита като приоритетни за решаване, са: инфраструктура (100 % от анкетираните) – пътища, напоятелни канали, канализация, третиране на битовите отпадъци, улично осветление, недостатъчен транспорт (приблизително 70 %), обществен ред и сигурност на възрастните хора (64 % от анкетираните).

Други проблеми, които се посочват като приоритетни от повече от половината анкетираните, са безработицата и обезлюдяването на селата. Млади хора почти няма, възрастните живеят на прага на бедността, все още са единични случаите на фамилни стопанства, а са недостатъчни и обектите за търговия на дребно. В някои села има действаща земеделска кооперация, но това е рядкост, стопаните или сами обработват своите земи със своя техника, или я предоставят под наем на арендатори.

Очакванията, които има местната администрация по отношение развитието на селата, са свързани на първо място с разнообразяването на икономическите дейности в селските райони чрез целенасочената подкрепа в определени области: създаване на малки предприятия, развитие на алтернативни стопански дейности (туризъм, местни занаяти на малък и семеен бизнес и др.) като предпоставка за разкриване на нови работни места и осигуряване на допълнителни източници на доходи. Особено място трябва да бъде отделено на селския туризъм и екотуризма – завършен интегриран туристически продукт, включващ настаняване, туристически преходи, екскурзии до природни и културни забележителности, наблюдение на флора и фауна, спортен риболов, топли минерални извори и др.

Значение отдават местните власти и на необходимостта от повишаване конкурентоспособността на бизнеса чрез: подобряването на достъпа до пазари, изграждането на възобновяеми енергийни източници, електронната търговия, бизнес връзките и обезпечеността с техническа и финансова информация; интегрираното управление на отпадъчните води, използването на комуникационната технология за осигуряване на възможности за редовно или професионално обучение за групи от населението в отдалечените райони; насърчаването на работа в мрежа в рамките на една общност или между отделните села, развиването на умения, свързани с комуникационната технология.

Местната администрацията си дава съвсем ясна сметка, че трябва да наблегне и върху популяризирането и представянето на своя район чрез различни промоционални инициативи, включително чрез интернет.

Все още местната администрация отчита потребността си от обучение както на ръководителите, така и на целия персонал за придобиване на умения за инициране, разработване и управление на дейности за местно развитие, за работа в мрежа и за разработване на проекти.

Подпомагане установяването на връзки между фирмите, оползотворяване на отпуснатите финансовите средства по предназначение и осигуряване на прозрачност на действията и отчетност на средствата на общинско ниво са сред заявените нужди на анкетиранията местни управи.

Очертаните проблеми, потребности и очаквания на местната администрация в проучвания регион ни дават основание да направим и някои препоръки:

- **Разработване на по-интегриран подход** за устойчиво управление на селата и техните ресурси, като се създадат структури в местната администрация, които да усвоят нови функции, свързани с образователни инициативи в сътрудничество с академичната общност, информационна дейност, изграждане на партньорства.
- **Повишаване на отговорностите и правата** чрез по-ясно определяне на задължението за функции по икономическа и социална политика за развитие на селата от страна на местната администрация.
- **Законодателно** да се разреши на общинските съвети да предоставят на стратегически инвеститори определени стимули, допълващи тези в Закона за насърчаване на инвестициите, както и да се отделят средства за сметка на икономическия растеж на бизнеса.
- **Подпомагане (техническо)** на местната администрация от страна на агенциите за регионално икономическо развитие, като според нас по-ефективна би била помощта, ако се преструктурират самите агенции и се отдели подагенция (отдел), която да отговаря специално за развитието на селските райони. Това ще улесни реализирането на националната политика по места и ще бъде сериозен източник на иновации и инициативи за развитие на селата.
- Изграждане на **организационна структура** на гражданските организации по села и формиране на съвети с участие на местната администрация и организации, които да участват активно от името на населението в дейността на общините.
- Необходимо е внимателно проучване и адаптиране към националните характеристики на **опита и добрите практики** на другите страни членки, особено на новоприетите.

Заклучение

Направеното проучване ни дава основание да направим следните основни изводи:

1. Нерешените въпроси, които се отнасят както до стратегическото управление на селските райони, така и до самата практика на планиране и контрол до голяма степен са резултат от наблюдавания недостатъчен интерес и отговорност на местната администрация спрямо развитието на селата. Това е свързано със съществуващите все още ограничения, заложи от прилагания механизъм на децентрализация. Особено сложно е положението за селата, които попадат в градски общини, допълнително лишени от възможността да бъдат финансирани по Програмата за развитие на селските райони. Една от задачите на бъдещи проучвания е да се определи степента, до която местното управление е съгласувано с основните принципи на развитие на селските райони по отношение на както на резултатите, така и на самите процеси.

2. Недостатъчната хоризонтална и вертикална координация между местните администрации (общини – кметства) е резултат от: липсата на ясни и унифицирани структури, които да се ангажират с проблемите по развитието на селата; недостатъчното добри комуникационни, инфраструктурни и финансови условия; отсъствието на мотивация, контрол и политическа воля.

3. Кметствата нямат техническа и експертна възможност да кандидатстват по програми за субсидиране, както и самостоятелност при вземане на решения и разпределяне на ресурсите. Нормативно не е решен въпросът с даване право на селските кметове да бъдат бенефициенти на проекти. А няма и реални и резултатни партньорства за решаване проблемите на селата, което се дължи не само на законодателните празноти, но и на отсъствие на стимули, условия

и потребност от страна на евентуалните партньори на местната администрация.

4. Очакванията на местната администрация за бъдещото развитие на селата се отнасят както до областите, в които трябва приоритетно да се инвестира (местни занаяти на малък и семеен бизнес, селски и екотуризъм), така също и до осигуряването на предпоставки за това – подобряване на достъпа до пазари, осигуряване на възможности за редовно или професионално обучение, насърчаване на работа в мрежа в рамките на една общност или между отделните села, популяризиране и представяне на селските райони; подпомагане установяването на връзки с фирми, НПО и др. за усвояване на отпускнатите финансовите средства по предназначение.

Литература

1. Василева Л., Г. Велковска, А. Манолова, Регионално планиране и прогнозиране. Регионална икономическа политика. Местно самоуправление и финанси, Тракия, 2001.
2. Закон за местното самоуправление и местната администрация, 1991, ДВ бр. 77 посл. изм. ДВ бр. 63 от 3.08.2007, член 17(1).
3. Закон за регионалното развитие, ДВ бр. 50 от 30.05.2008.
4. Конституция на Република България, изм. 2007 г., чл. 141(1), (2), (3), (4), (5).
5. Кънчев, ИВ., Интегриран подход за развитие на селските райони, Земеделие плюс, 8, 2007, с. 41-42.
6. Попов, Р., Развитие на селските райони след присъединяването на България към ЕС, Икономика и управление на селското стопанство, LII, № 3, 2007, с. 89-95.

7. Програма за развитие на селските райони, 2007- 2013.
8. Стойкова, Б., Тенденции и перспективи за развитие на алтернативния туризъм в община Стара Загора, Известия на Старозагорския исторически музей, т. III, Стара Загора, 2008, с. 408-414.
9. Хмелински, П., Ролята на местната власт (в Полша) за подпомагане на предприемачите в селските райони, Икономически живот, XLII, № 46, 14 ноември, 2007, с. 1, 11.
10. Marinov, A., Analysis of The Organizational Changes in The Local Taxes and Fees Administration (based on the example of Novo Selo Municipality, Vidin District), Trakia Journal of Sciences, pub. „Trakia University“, vol. 4, № 4, 2006, pp. 52-60.
11. National Rural Network, The role of local government in rural policy and delivery: Opportunity and challenges „Post-Haskins“, February, 2004, <http://:nrn.nci.uk/events/reports>
12. Nemes, G., Integrated rural development: The concept and its operation, discussion papers, Magyar Tudomanyos Akademia, Budapest, Hungary, MT-DP, 2005/6, http://www.policy.hu/nemes/publikaciok/yataulmany2005_6.pdf
13. Persons, T., Politics and Social Structure, New York, The Free Press, 1969.
14. Ray, C., Towards a theory of the dialectic of rural development, Sociologia Ruralis 27(3), 1997, pp. 345-362.
15. Schumacher, Small is Beautiful, 1973, p. 70.
16. Stohr, W. B., T. Fraser, Development From Above or Bellow?, The dialectics of regional planning in developing countries, Chichester, UK: John Wiley, 1981.
17. Van der Ploeg, J. D. Renting, H. Brunori, G. Knickel, K. Mannion, J. Marsden T. Roest, K. Sevilla-Guzman, E. Ventura, 2000, Rural Development: From Practices and Policies towards Theory, Sociologia Ruralis, vol. 40, № 4, Oct, Blackwell Publishers, 2000, pp. 391-408. **IA**