

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

"Технополиса", "Каравана".

На заключительной стадии находятся переговоры о продаже "АВК" и "Запорожтрансформатора".

Среди наиболее значимых по объему сделок на украинском рынке слияний и поглощений следует отметить:

- приобретение горнорудной компанией Fegtexro с активами в Украине стратегической доли в размере 14,4% в бразильской горнорудной компании Ferrugos Resources, работающей в железорудном бассейне Минас-Жерайс (Minas Gerais);

- приобретения группой компаний ВЕТЭК 80% акций Брокбизнесбанка; 99,6% акций Одесского нефтеперерабатывающего завода у российской компании «ЛУКОЙЛЬ»; UMH group (издатель Forbes Украина), входящего в тройку крупнейших медиахолдингов страны;

- приобретение группой СКМ и группой EPIC 100% акций компании UA Telecominvest Limited (Кипр), которой принадлежат 100% ООО "ЕСУ" (Украина), в свою очередь владеющей 92,79% акций ПАО "Укртелеком" - крупнейшего украинского игрока фиксированной связи, а также оператора мобильной сети 3G;

- приобретения Дельта Банком контрольного пакета акций АО «Сведбанк» и 100% акций «Кредитпромбанка» [9].

Таким образом, подводя итоги анализа трансформаций в глобальном лидерстве на мировом инвестиционном рынке, происходящие в посткризисном мире, следует отметить:

- после периода восстановления инвестиционной активности мировых инвесторов в 2010-2011 годах., в 2012 году отмечалось ее падение на 18%, что резко контрастировало с другими макроэкономическими показателями, в том числе ВВП, торговлей и ростом занятости, которые в 2012 году демонстрировали позитивную динамику;

- предварительные и прогнозные позитивные оценки динамики глобальных потоков ПИИ в 2013 и 2014 годах отмечаются при сохраняющихся значительных структурных рисках в глобальной финансовой системе;

- в рейтингах глобальных лидеров по привлечению и экспорту капитала все более высокие позиции занимают развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, прежде всего страны БРИКС;

- в 2012-2013 годах, на российском рынке, как и на мировом рынке в целом, активно продолжались процессы консолидации собственности, рост рынка слияний поглощений;

- на российском рынке высоким потенциалом консолидации традиционно обладают горно-металлургический, нефтегазовый сектор, сферы инфраструктуры и девелопмента. В 2013 году сделки по слияниям и поглощениям были сосредоточены преимущественно на внутрисекторном рынке;

- несмотря на наличие экономических и политических рисков, динамика притока прямых иностранных инвестиций в Украину, как и сделок по слияниям и поглощениям в 2013 году была позитивной. Украина занимает третью позицию в рейтингах принимающих стран и стран-инвесторов в группе транзитивных экономик после Российской Федерации и Казахстана. В Украине, как и в Российской Федерации, в прошедшем году сделки по слияниям и поглощениям носили преимущественно внутренний характер. Наиболее значимые сделки совершались в энергетическом, горнодобывающем, телекоммуникационном, сельскохозяйственном и финансовом секторах экономики.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development – New York and Geneva, 2013
2. Мировой рынок слияний и поглощений: итоги 2013 года. - - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inventure.com.ua/analytics>
3. Статистика М&А. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.akm.ru/rus/ma/stat/2013/10.htm>
4. Обзор рынка слияний и поглощений в странах Восточной и Центральной Европе и СНГ (август 2013) - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inventure.com.ua/analytics/investments/obzor-rynka-sliyanij-i-pogloshenij-v-stranah-vostochnoj-i-centralnoj-evrope-i-sng-avgust-2013>
5. Рынок слияния и поглощений в России в 2012 году - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.kpmg.com/RU/ru/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/S\\_MA\\_2r\\_2013.pdf](http://www.kpmg.com/RU/ru/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/S_MA_2r_2013.pdf)
6. <http://www.ukrstat.gov.ua/>
7. <http://economics.unian.net/rus/news/>
8. [http://economics.lb.ua/business/2013/04/09/195987\\_rinok\\_sdelok\\_sliyaniya\\_pogloshcheniya.html](http://economics.lb.ua/business/2013/04/09/195987_rinok_sdelok_sliyaniya_pogloshcheniya.html)
9. М&А календарь (слияния и поглощения) - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.fixygen.ua/calendar/ma/>

### ПРЕДИЗВИКАТЕЛЬСТВА ПРЕД РЕГИОНАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В БЪЛГАРИИ

Парашкевова Е.П. асистент катедра „Стратегическо планиране”, Стопанска академия „Д.А. Ценов” (Свищов, България)

#### Парашкевова Е.П. Проблеми регионального планирования в Болгарии

У статті розглянуто способи поліпшення процесу координації державної політики та подолання недоліків, виявлених на регіональному рівні. На основі поглибленого вивчення потенційних слабких сторін процесу стратегічного планування регіонального розвитку, яке часто може істотно вплинути на різних рівнях на досягнення стратегічних цілей, запропоновано напрями щодо усунення нерівномірності у розвитку територій та вирішення соціально-економічних проблем. У статті розглянуто проблеми, що виникають у процесі стратегічного планування на різних ієрархічних рівнях в Болгарії, що призводить в результаті до незбалансованого економічного розвитку території, соціальних і демографічних проблем і низької інвестиційної привабливості окремих регіонів. Відсутність процесу моніторингу якості здійснення державної політики стратегічного характеру і низький рівень участі зацікавлених сторін у стратегії регіонального розвитку, також впливає на подальший розвиток території, в тому числі на приплив інвестицій і рівень зайнятості. У статті розглянуто способи поліпшення процесу координації державної політики та подолання недоліків, виявлених на регіональному рівні.

**Ключові слова:** стратегічне планування, координація, комунікації, моніторинг, державна політика.

#### Парашкевова Е.П. Проблемы регионального планирования в Болгарии

В статье рассмотрены способы улучшения процесса координации государственной политики и преодоления недостатков, выявленных на региональном уровне. На основе углубленного изучения потенциальных слабых сторон процесса стратегического планирования регионального развития, которое зачастую может существенно повлиять на различных уровнях на достижение стратегических целей, предложены направления по устранению неравномерности в развитии территорий и решению социально-экономических проблем. В статье рассмотрены проблемы, возникающие в процессе стратегического планирования на разных иерархических уровнях в Болгарии, что приводит в результате к несбалансированному экономическому развитию территории, социальным и демографическим проблемам и низкой инвестиционной привлекательности отдельных регионов. Отсутствие процесса мониторинга качества осуществления государственной политики стратегического характера и низкий уровень участия заинтересованных сторон в стратегии регионального развития, также влияет на последующее развитие территории, в том числе на приток инвестиций и уровень занятости. В статье рассмотрены способы улучшения процесса координации государственной политики и преодоления недостатков, выявленных на региональном уровне.

## ПРОБЛЕМИ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, координация, коммуникации, мониторинг, государственная политика.

**Parashkevova E.P. Problems of regional planning in Bulgaria**

The article discusses ways to improve the process of coordination of public policies and to overcome the deficiencies identified at the regional level. On the basis of in-depth study of potential weaknesses in the strategic planning of regional development, which often can significantly affect the various levels to achieve the strategic objectives proposed directions to eliminate the uneven development of territories and addressing socio-economic problems. The problems arising in the process of strategic planning at different hierarchical levels in Bulgaria, which results in an unbalanced economic development of the territory, social and demographic problems and low investment attractiveness of individual regions. Lack of process quality monitoring implementation of public policies and strategic low level of participation of stakeholders in the regional development strategy, also affects the subsequent development of the territory, including the influx of investment and employment. The article discusses ways to improve the process of coordination of public policies and to overcome the deficiencies identified at the regional level.

**Keywords:** strategic planning, coordination, communication, monitoring, public policy.

Стратегическото планиране е базова функция за всички страни членки на ЕС. Фактът, че развитието на Съюза се програмира за седемгодишен период, бюджетно и целево се обвързва се приоритети, мерки и ресурси, базирани на проблемно ориентиран анализ не е случайно. Политиката за европейско развитие се базира на принципа на холизма, включващ две части: принцип на координацията и принцип на интеграцията.[1]

Интеграцията и координацията на плановете процеси предполагат единен подход и методология на планиране не само на всички териториални равнища, но на ниво страни членки на ЕС.

Какво, обаче се случва? Дали планирането осигурява желаното развитие в икономически и социален аспект на районите? Дали плановете документи са онзи документ, който ясно очертава трасето през което трябва да се премине, за да се постигне желаното състояние? Защо въпреки „заложените цели в национални и регионални стратегически документи съществува силно изразена небалансираност в развитието, в т.ч. както съществени асиметрии между районите за планиране, така и вътрешно регионални дисбаланси“[4]? Тези и ред други въпроси отново стоят в ползрението на изследователите тук и сега с оглед на стартирането на новия програмен период и декларираните политически намерения за преодоляване на слабостите на плановете процеси, допуснати в настоящия програмен период.

**Статията цели** да информира, на базата на задълбочено проучване, за потенциалните слабости на процеса на стратегическо планиране на регионалното развитие, които могат съществено да повлияят върху качеството на документите на различни нива и така да застрашат постигането на и приоритети, цели и стратегически алтернативи, насочени към преодоляване на диспропорциите в развитието на териториите и решаване на социално икономически, обществено значими проблеми.

**Задачите, които стоят пред автора са:**

- Извеждане на основни слабости и грешки, допуснати при подготовката на стратегически планови документи в отминалия програмен период 2007 -2013 г.
- Акцентиране върху възможните подобрения при осъществяване на процеса по стратегическо планиране в настоящия програмен период 2014 – 2020 г.

**Основната теза** е, че предплановата подготовка и стандартизирания подход към изготвянето на системата от стратегически планови документи осигурява предпоставки за провеждане на адекватна, ефективна и целенасочена дългосрочна политики за регионално и пространствено развитие, с икономически и социален обществен ефект.

**Обект на изследването** е процесът по изготвяне на стратегически планови документи за регионално развитие.

Изследвайки нормативната база, касаеща регионалното развитие, както и редица документи от различни йерархични нива, техните междинни оценки и актуализираните документи за изпълнение на съответния документ, проследявайки в публичното пространство активността на местните, регионални и централни власти, отговорни за провеждане на плановия процес в България, става ясно, че съществуват редица пропуски, дори „дефекти“ при формиране на дългосрочната политика за развитие.

Без претенции за изчерпателност, статията прави опит да изведе онези ключови недостатъци на планирането на регионалното развитие за отминалия програмен период, които по мнение на автора, попречиха на постигането на целите, заложили в стратегическите документи и на очакваните ефекти от прилагането у нас на финансовите инструменти на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС.

„Качеството на действащите планови разработки не е добро, много от тях приличат повече на туристически пътеводител или учебници по икономическа география, отколкото на плановете. Не са балансирани по отношение на аналитичната и проспективната част, не са финансово, кадрово и организационно подсигурени, нямат обективни индикатори за проследяване на напредъка и механизми за контрол на изпълнението им“[3]

Законът за регионалното развитие и подзаконовите нормативни актове са фундамента, върху които се разгръща процеса на стратегическо планиране на всички йерархични нива в България. В изминалия програмен период 2007 – 2013 г. именно той е определящия документ за разработването на системата от документи за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие. Системата от документи включваше: Националния план за развитие; Националната стратегическа референтна рамка; оперативните програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз; Националната стратегия за регионално развитие; регионалните плановете за развитие; областните стратегии за развитие; общинските плановете за развитие. В настоящия програмен период, голяма част от документите със стратегически характер на национално ниво сменяха своето наименование и вид, например Договор за партньорство, Национална програма „България 2020“, появиха се и нови, стратегически документи като например Национална концепция за пространствено развитие на Република България, 2013 – 2025г., интегрирани плановете за градско възстановяване и развитие и т.н. Това, обаче, едва ли ще подобри качеството на плановия процес и на продуктите от неговото протичане. Причините са много и комплексни.

Така например, съпътстващите закона нормативни актове, като Правилника за прилагане на закона за регионално развитие [11] и Методическите указания за изготвяне на планови документи [13], не осигуриха качество, ефективност и синергетичност на посочените документи. В страни останаха връзките между посочените документи с документите за пространствено планиране и други секторни политики и програми. Именно в тази връзка могат да бъдат търсени най-големите пропуски по отношение програмното осигуряване на целенасочено многоаспектно развитие на територията на страната.

Планирането на „**всичко за всички**“ е един от основните проблеми, които затрудни съществено постигането на приоритетно развитие на териториите. Поставиха се разнопосочни и всеобхватни приоритети и цели, към които се прикрепиха редица мерки, често без ясна връзка към постигането на визията на съответната територия. Планираните ресурси за реализация на мерките многократно надхвърлят административните възможности за подготовка и реализация на проекти в рамките на програмния период.

Широката рамка на планираните мерки за развитие акцентират върху „усвояването“ на средствата от финансовите инструменти на ЕС, което, обаче не гарантира устойчиво въздействие върху социално-икономическите процеси. Ефективността на разходваните средства по проекти не е част от политиката за развитие на територията, важно е количеството на получената безвъзмездна финансова помощ за проектни инициативи, а не полученият резултат, продукт и въздействие за територията.[2]

Липсата на резултати от реализацията на политиките най-ясно се прояви в процеса на междинно оценяване на общински плановете за развитие, областни стратегии за развитие, регионални плановете и оперативни програми в изминалия програмен период. Оказва се, че в по-голямата част от документите липсват индикатори за измерване на постигнатите резултати. Това означава, че при изготвянето на финансовите разчети не е планиран напредък спрямо съществуващо положение, а просто за залагани количествени стойности по отношение на финансите. Това е съществен проблем на изготвянето и реализация на планови документи, които най-вероятно ще продължи да съществува и в настоящия програмен период – 2014-2020 г.

## ПРОБЛЕМИ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Добрите практики предполагат **наличие на индикатори** за измерване на напредъка при реализацията на политики, които ясно да показват напредъка и да дават възможност за сравнителен анализ между планираното и реално достигнатото в резултат на реализацията на плановите документи. Най-често такива липсват в плановите разработки, което предизвиква невъзможност за реална оценка на постигнатия през програмния период напредък и принос на определени инициативи към постигане на стратегическите или специфични цели на документа.

Самият процес по изготвяне на стратегически планови документи в повечето случаи е със **слабо участие на заинтересованите страни**. Изследователите констатираат „ниско гражданско участие в процесите на местно ниво, липса на вяра, че от тях нещо зависи, разочарование от класически форми на гражданска организираност и действия“.[5] Ограниченият принос в процеса на планиране води до ограничаване на възможните мерки за решаване на конкретни обществено значими проблеми.

Липсата на капацитет, учения и знания в процеса на планиране води до ограничено участие във формирането на местната политика, влошава качеството на плановите документи и намалява обществената ангажираност и информираност към обществените процеси.

Още в процеса на подготовка на плановите документи, действащи в изминалия програмен период стана ясно липсата на координация и синхронизация между различните отговорни институции. Недостатъчният капацитет за стратегическо планиране доведе до хронологично разминаване във времето между отделните процеси на планиране на различните териториални нива. Липсата на времева обвързка лиши плановия процес от възможността да бъдат формулирани общи насоки за развитие на районите, които да бъдат конкретизирани за отделните области и детайлизирани на общинско ниво.

**Разминаването в приоритетността**, от своя страна доведе и до слабости в процеса на програмиране на национално ниво. Липса на системност и обвързаност на отделните елементи и нива на планиране доведе и до **проблеми при осигуряване на кохезия, допълняемост и логическа обвързаност между стратегическите документи не само на различни териториални нива, но и на едно и също ниво**.

Подценяването на сложността и обхватността на процеса на планиране, липсата на консолидирани усилия за въвличане в процеса по формулиране на политики умения на заинтересованите страни доведе до непрозрачност и неяснота на планираните мерки и ресурси, събуди недоверие в гражданското общество и липса на ангажираност към реализиране на планираното в стратегическите документи. Така те – документите се превърнаха в ангажимент, задължение и отговорност единствено на своите автори или възложители (т.е. общински и областни администрации, регионални съвети, централни институции и власти).

**Липсата на инвестиции за изграждане на капацитет за стратегическо планиране** през изминалия програмен период доведе до наличието на некачествени и нереални планови документи, които не получиха подкрепа от заинтересованите страни при реализацията им.

Правенето на документи по задължение, без насрещен ангажимент за изпълнение и мониторинг на изпълнението, както и без административен и финансов ресурс е следствие от липсата на управленска политика и култура за важността на плановата дейност за развитието на територията.

Хаосът по отношение на правата и задълженията при подготовката на плановите документи и последващото изпълнение, както и неясните канали за комуникация доведе до ограничено участие от заинтересованите страни и трудно синхронизиране на документите от различни йерархични равнища.

Представителността и участието в процеса по стратегическо планиране на социално-икономическите партньори и неправителствените организации е произволно и зависи до голяма степен от желанието на отделните нива на управление.

Политическият фактор влияе съществено върху политиката по отношение на дългосрочното развитие и приоритетността на тази политика. Хоризонтът на стратегическо планиране на местно, областно, регионално и национално ниво не съпада с мандатите на съответните администрации в държавната йерархия и това провокира фокусиране върху несъществени, често дори оперативни цели, както и насочване на ресурси към мерки, които са атрактивни от конюнктурно-политическа гледна точка, без да имат дългосрочно въздействие върху съответната територия.

Подобен е проблемът и с бюджетирането на годишните програми за изпълнение на стратегическите планови документи. Масовият случай е в проектобюджетите и планираните обекти за капиталови разходи на общинските администрации не кореспондират с планирани инициативи в индикативните финансови таблици на общинските планови документи. Така на практика стратегически планов документ остава без реализация, тъй като не се интегрира в политиката и намеренията на управляващите за съответната финансова година. Липсата на кохезия между бюджетите и годишните програми за реализация на ОПР на общините възпрепятства ефективността и възможността за реално изпълнение на документите. Трябва да се отбележи, че в условията на икономическа криза многогодишната финансова рамка и бюджетите на всички нива се характеризират с висока степен на непредсказуемост. Кое то заедно с непоследователността и преобладаваща неопределеност на националните структурни политики са негативна фактори, затрудняващи качествено протичане на стратегическия планов процес на всички йерархични нива.

Въпреки, че проектите реализирани от местните власти са тези, които намират най-широк обществен отзвук, поради конкретните ползи за обществеността в конкретното населено място, участието в процеса на стратегическо планиране на заинтересованите страни е слабо и неконструктивно. Спорен е капацитетът за участие на НПО в процеса на подготовка и изпълнение на документите не само на общинско и областно ниво, но и на регионално.

Степента на ефективност на организационните схеми за подготовка на документите за регионално развитие също е неясна. За съжаление, слабостите които са установени на ниво регионално планиране в настоящия програмен период не само, че няма да бъдат преодоляни, но съществува реалната вероятност те да се задълбочат. Проблемите, свързани с привличане на заинтересованите страни в процеса по изготвяне на системата от стратегически документи вече съществува. Изключително „тихо“ протече подготовката на проектите на регионалните планове за развитие на шестте района за планиране.

Организационното протичане на подготовката им остана в страни от вниманието на областните и общински администрации, които не бяха адекватно включени в плановия процес. Гражданското общество, социално-икономическите партньори, агенциите за регионално развитие и т.н. не изигра ролята, която по принцип трябва да има в един такъв процес. Структурите на гражданското общество и браншовите организации останаха изолирани от процеса по регионално планиране. Така на практика проектите на регионалните планове [14] не прилагат един от основните подходи на планиране, а именно подходът „отдолу – нагоре“.

Методическите насоки, утвърдени от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, посочват, че „*системата за стратегическо планиране на регионалното развитие се базира на координация и субординация между целите на регионалната политика в ЕС, националните цели и приоритети за развитие и стратегическите инициативи за развитие на районите и общините, като това взаимодействие обединява плановите подходи „отгоре-надолу“ и „отдолу-нагоре“*“.[13] Същият документ акцентира върху ключовата роля на регионалните планове за развитие в системата за стратегическо планиране на регионалното развитие в съответствие с регионалната политика на ЕС и с националните цели за регионално развитие. И колкото и спорно да е участието на заинтересованите страни в процеса по подготовката на тези документи в настоящия програмен период, много по-слабо и неясно е участието им в процеса по изготвяне в настоящия програмен период.

Възлагането по Закона за обществени поръчки на подготовката на документи от такова естество, може би не е най-удачният вариант. Ангажимента на властите е много по-голям от това да съгласуват и приемат проектите на тези документи. Отговорността би трябвало да е много по-голяма и предполага детайлно участие в дискусии, работни срещи и други инициативи, както и мониторинг за хода на процеса по изготвянето на документа и непрекъснат контрол върху изпълнителите на възложените поръчки. Докладите за напредъка, работните програми и други документи, които се представят на възложителя не осигуряват необходимото ниво на информираност за събития, проблеми, възможности и т.н., които съпътстват процеса по подготовка на документи с такова стратегическо значение.

Въпреки, че същите Методически указания съдържат конкретни действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност при изготвянето, актуализирането и изпълнението на регионалните планове, те явно не са достатъчни, за да

## ПРОБЛЕМИ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

осигурят необходимото участие и прозрачност на процеса.

В процеса по изготвяне на областните стратегии за развитие за периода 2014 – 2020, съгласно цитираните указания се посочва, че „за осигуряване на необходимите условия и изпълнение на изискванията за разработване и изпълнение на областната стратегия за развитие взаимодействието между областната администрация и общинските администрации, както и взаимодействието на Областния съвет за развитие с Регионалния съвет за развитие имат решаващо значение и роля.” [13]

Наблюденията на автора показват, че участието на представителите на публичния сектор е формално, недостатъчно активно, а в отделни случаи дори липсва такава. Най-честният случай е заинтересованите страни – като граждански сдружения, браншови организации, други социално икономически партньори, стратегически за областта инвеститори и т.н. не са част от процеса по изготвяне на областните стратегии.

Бизнесът е заинтересована страна от развитието на територията. Частните инвеститори или браншови организации са силно заинтересовани от приоритетите и мерките за развитие би трябвало да имат възможността пряко да заявят своите инвестиционни намерения за следващия седемгодишен период, още повече, ако имат намерение да са ползватели на безвъзмездна финансова помощ. Бизнесът, обаче е отсъстващият ключов играч в местното развитие.

„Реално бизнесът в момента е встрани от процеса по стратегическо планиране на местното развитие. Частните структури не разбират важността на ОПР, а също и на ИПГВР. Не трябва да се пренебрегва факта, че реално индикативната финансова таблица представлява финансов план за намеренията на местните играчи в следващия програмен период, включително и за достъпа им до средства от европейските структурни и кохезионен фондове.

Въпреки високият проектен капацитет на третия сектор, той все още остава встрани от вниманието на местната власт и е пасивен партньор в процеса по формиране на местни политики. Асоциациите на заинтересованите страни с ОПР или с ИПГВР са свързани с инвестиционни инфраструктурни проекти за подобряване на облика на градската среда.”

Друг съществено проблем е неяснотата по редица въпроси свързани с **координацията и субординацията при изготвяне на стратегическите планови документи** на различни нива. Общинските администрации, особено по малките, срещат затруднения с подготовката на общинските си планове за развитие, не успяват активно да се включат при определяне на стратегическите цели и приоритети за развитие на областта за следващия програмен период и остават в страни от процеса по формиране на областната политика. Недостигът на капацитет за стратегическо планиране най-ярко се усеща именно тук – на ниво общини. Липсата на финансови ресурси принуждава общинските администрации да разчитат единствено на собствените си усилия и познания за изготвянето на плановия документ. Това до голяма степен води до недостатъчно качество на документа, липса на интегрираност с документи от други нива и разминавания със секторни програмни документи.

„Участието в процеса по стратегическо планиране по места е слабо, липсва разбиране за важността и значението на планирането на общинското развитие, както и е недостатъчна визия за възможностите за развитие на местно ниво и вписването на общината в цялостната концепция за развитие на областта и района.

Съгласно Закона за регионално развитие [9] ОПР съдържа програма за реализация на документа, с която се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и звената за изпълнение на проектите. Програмата има многогодишен характер и предполага активно включване на инициативи, които да дадат възможност за многоаспектно развитие на общината. В същото време в Закона за публично-частното партньорство [8] и в Наредбата за условията и реда за планиране и критериите за включване на проекти за публично-частно партньорство в Оперативния план и в програмата за реализация на общинския план за развитие [12] се посочва, че проектите, които ще бъдат реализирани чрез различни ПЧП схеми предполагат една сериозна ангажираност на заинтересованите страни и на бизнеса в процеса по планиране на местното развитие.

Нормативното регламентиране на участието на заинтересованите страни не е „хрумване“. По скоро тук става дума за нормативно „насърчаване“ на гражданското участие и икономическите субекти в процеса по стратегическо планиране. Този опит е следствие от ниската заинтересованост на гражданите в рамките на настоящия програмен период.

Публичността, прозрачността, партньорството и гражданското участие в процеса на вземане на решения са водещи принципи в процеса на изработването на всеки един стратегически планов документ на всички нива и на всички етапи от събирането и актуализирането на информацията и обсъждането на междинните резултати от изготвянето, приемането, одобряването, приложението на документа и изпълнението на заложените приоритети и мерки.” [7]

Тъй като общинските планове стоят в най-ниското ниво на системата от стратегически документи за развитие на територията на страната те би трябвало да се отличават с най-голяма конкретика. Тази конкретика може да бъде постигната само при условие, че се спазват всички принципи и стъпки в процеса на стратегическо планиране, както и се приложат съществуващи добри практики за местно развитие. Новият програмен период или по-скоро подготовката за него не дава ясни индикации, че това ще се случи. В началото на годината местната власт инвестира усилия в подготовката на бюджета и съвсем в страни остава работата по изготвянето на общинския план за развитие за периода 2014 – 2020. Процесът е в зародиш и местните администрации не а наясно с обема работа, която трябва да извършат във връзка с подготовката и нивата на координация, субординация и съгласуваност в системата от стратегически документи.

Новите моменти във връзка с интегрирането на регионалното с пространственото планиране [10] на различни нива поставят нови предизвикателства най-вече пред местните власти. Тези предизвикателства, могат да се превърнат в непреодолими пречки с оглед на ограничения административен капацитет и недостигът на финансови ресурси за експертна помощ.

Методическите указания, касаещи плановете разработки в новия програмен период насочват процеса към междинните оценки и актуализираните документи за изпълнение на регионални планове, областни стратегии, общински планове. [13] Един широк поглед върху резултатите от междинното оценяване и последващата актуализация показват съществени слабости в целия процес на планиране. Междинните оценки най-често са неадекватни, а резултатите от тях са интерпретирани през призмата на политическата конюнктура.

Като още едно доказателство за липсата на капацитет за стратегическо планиране може да бъде интерпретирано разбирането в представителите на местната власт за ролята и значението на междинните оценки на планови документи. Болшинството считат, че междинната оценка дава информация за свършената от управленския екип на общината и администрацията работа, а не за постигнатия напредък по изпълнение на целите и приоритетите. Това тълкуване опорочава междинното оценяване. Експертите, които оценяват изпълнението на плановете документи, реално са наети от възложителя, които се явява и отговорен за реализацията на стратегическия планов документ. Същият приема работата на експертите, като в случай, че не е удовлетворен от съдържанието на междинната оценка, той не подписва приемо-предавателния протокол и експертът не получава заплащане за труда. По този начин експертите са в зависимост от възложителя и обективността на констатациите в доклада с междинната оценка е спорна.

На база на резултатите от междинните оценки и дадени в тях препоръки се подготвят актуализирани документи за изпълнение на стратегически планови документи за остатъка от периода, които също са база за стратегическия планов процес в новия програмен период. Те обаче, също са със съмнителна стойност, тъй като отново се основават на политическото виждане на управляващите за развитието на територията. Ограниченото участие гражданското общество и частния сектор е предпоставка за „политизиране“ на стратегическите разработки, което е изключително вредно за процеса и развитието на съответната територия като цяло.

Въпреки, че за всички стратегически документи, посочени като такива в ЗРР е задължително извършването на междинни оценки, такива са извършени 100% до ниво област, на по-ниските йерархични равнища картината е различна. Немалка част от общините нямат междинни оценки на общинските си планове, а други, които имат, не са актуализирали плановете, въпреки констатирана такава необходимост.

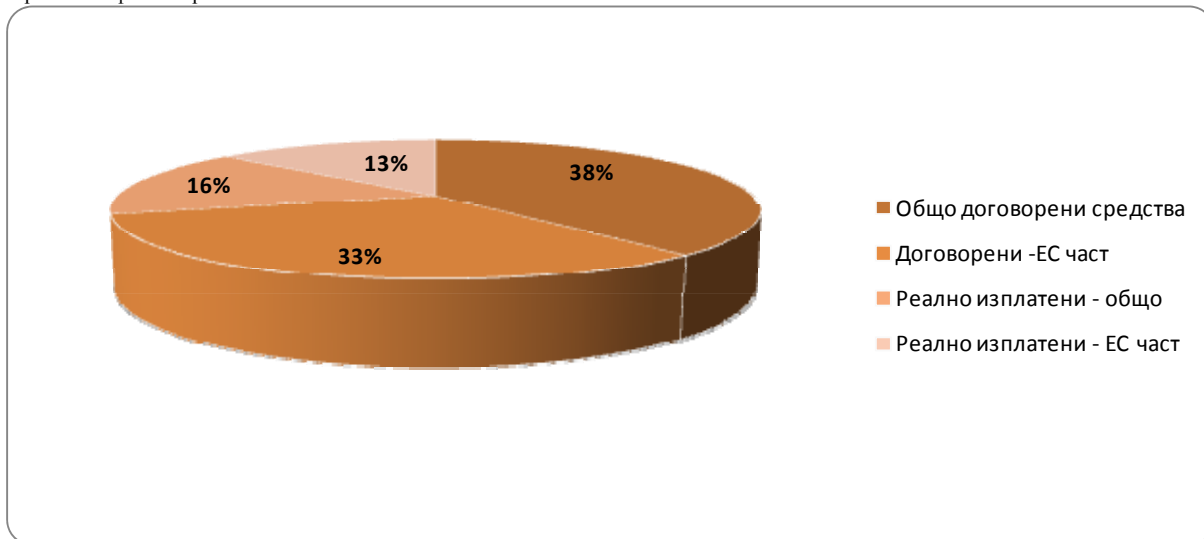
По отношение на подготовката на общинските планове за развитие се наблюдава съществено изоставане от предвидените в нормативната база срокове. Съгласно чл. 37, ал.1 от Правилника за прилагане на закона за регионално развитие „Общинският план за

## ПРОБЛЕМИ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

развитие се обсъжда и приема от общинския съвет по предложение на кмета на общината в срок 3 месеца преди началото на периода на неговото действие". Това означава, че към края на месец септември 2013 г. общинските съвети по места трябва да са приели този стратегически документ. На практика това не е така. Не повече от 20% от общините в България към тази дата имат разработен обсъден, предварително оценен, вкл. и с издадено от Регионален инспекторат по околна среда и води становище за необходимостта от екологична оценка, публично представен и гласуван на сесия общински план за развитие.

Перспективите пред останалите 80% от общините да приемат до края на годината своите общински планове за развитие за периода 2014-2020 не са големи, тъй като повечето от тях са кандидатствали по процедура по подприоритет 1.3. „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики” с бюджетна линия BG051PO002/13/1.3-07 в рамките на ОПАК, а резултатите с класираните проектни предложения бяха публикувани на 18 септември 2013 г. В края на декември 2013 г. част от спечелилите общини обявиха публични покани за избор на изпълнител за консултантски услуги за изготвяне на общински планове за развитие. По-голямата част, обаче, все още не са стартирали такива и със сигурност тук отново ще се наблюдава съществено изоставане от регламентирани в нормативната база срокове за стратегическия планов процес.

Финансираните в рамките на приоритетна ос „Добро управление“, под-приоритет „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики“, към 16 януари 2014 г. са сключени 198 договора, на обща стойност 28 717 800 лева, което представлява 71,79% от бюджета на процедурата. Реално изплатените средства са в размер на 11 777 522 лева, от които 10 049 876 лева са европейско финансиране.



**Фигура 1. Финансова подкрепа от ЕС за планиране на регионалното развитие в България за периода 2007 - 2013**

Въпреки сериозния финансов ресурс, който се инвестира в създаване на планови разработки, няма гаранция за това, че ще се създадат качествени и реализиреми публични политики за регионално развитие и ще се осигурят възможности за осигуряване на развитие и растеж. И това е така, защото планирането за програмния период се забави съществено и сега ще се работи в скъпите срокове, за да се приемат документите нужни за последващо кандидатстване с проекти за безвъзмездна финансова помощ.

\*\*\*

Какво може да се промени, за да се постигне качество на плановата функция в областта на регионалното развитие:[6]

1. Институционализиране на структура, която да осъществява контролна функция върху плановата дейност на всички йерархични равнища, да дава становища и препоръки по отношение на разработваните планови документи и разписаните в тях за изпълнение политики.
2. Обвързаност и кохезия между документите на различни териториални нива, от една страна, и на документите от едно и също ниво на плановата йерархия, т.е. прилагане на принципа на координиране. Това означава регионалните планове, областните стратегии и общинските планове да кореспондират с оперативните програми в максимална степен, за да е възможно постигането на набелязаните общи цели, а също така и да се осигури механизъм за изпълнение, контрол и оценка на реализацията на плановите документи от по-ниски териториални нива.
3. Програмиране в съответствие със спецификата на националната конюнктура и стратегически приоритети. Осъществяването на подобно планиране предполага обвързване на съществуващите планови документи с бъдещите, което да осигури една приемственост в развитието, особено в направления, където страната има значителен потенциал и може да развие конкурентни предимства. Драматични обрати в политиката не са препоръчителни, особено за относително изоставани в социално-икономическо отношение страни.
4. Широка информационна и комуникационна кампания за разясняване на логиката на програмирането, връзката и съгласуваността между разработваните документи. Изясняването на базовите принципи и логически връзки на плановия процес, касаещ развитието на територията за съответен програмен период гарантира качество, не само на подготвените документи, но и ефективност на тяхното изпълнение. Провеждането на такъв тип кампания ще осигури информиран избор на приоритети и цели, и на мерки и интервенции, за тяхното постигане.
5. Инициране на нормативни промени и създаване на методологически инструментариум за подготовка и реализиране на стратегически планови документи. Принципното и оперативно разпределение на правата и задълженията, нивата на докладване, финансовото разпределение, възлагане на изпълнението и т.н. са част от сферите, които трябва да бъдат ясно и еднозначно регламентирани и разписани. Целта е да се постигне в максимална степен планираното и да се осигури качество, експертно участие и постигане на резултати, по предварително дефинирани критерии (количествени и качествени).
6. Осигуряване на възможност за аутсорсинг на специализирани функции на външни за администрацията организации, които имат по-висок капацитет да ги изпълняват. Аутсорсингът на дейности по изпълнение, координиране, мониторинг и контрол в процеса на програмиране и след него е възможно, ако законодателят определи рамката за осъществяване на тези дейности и допусне включването в нея на външни за администрацията организации.
7. Изследване на капацитета на институционалните и гражданските партньори и прилагане на механизми за повишаване административния им и проектен потенциал, както и на уменията им за реализиране на обществени политики.
8. Прилагане на принципа за партньорство. Комуникирането, дискутирането и осигуряването на публичност в процеса на програмиране и планиране гарантира последваща обществена подкрепа за реализираната политика.
9. Широко участие на заинтересованите страни в процеса по формиране на политика и най-вече на бизнеса, като фактор за развитие и растеж.

## ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКИХ СВЯЗЕЙ И ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

10. Информирание на представителите на целевите групи за планираните мерки, пряко насочени към тях с цел предварително съгласуване, мотивиране и подкрепа в бъдещата реализация на инициативите.
11. Осигуряване на публичност и прозрачност на всички съпътстващи програмирането функции и дейности, с акцент върху финансовото планиране.
12. Създаване на приоритетни секторни политики, които да бъдат част от приоритетите, финансирани от европейските фондове. Превръщането на тези политики в работещи инструменти за териториално и местно развитие задължително налага тяхното адаптиране към европейските регламенти, от една страна, а от друга – изисква въвеждането на механизъм, които да осигури тяхната ефективност (например – определяне на отговорни за изпълнението институции и длъжностни лица, визиране на изпълнителската структура, финансово, времево и материално-техническо обезпечаване, санкции при нарушения и неизпълнение и т.н.).
13. Изясняване позицията и ролята на гражданското общество в процеса на програмиране и предприемане на действия по подготовката му за пълноценно участие в него. Мерките тук трябва да бъдат предприети на предварителен етап от процеса на програмиране и те са свързани основно с: инвестиране на ресурси и усилия за активно гражданско участие в процеса на програмиране и регионално планиране за новия програмен период; уеднаквен подход към представителите на гражданското общество, не само по отношение на тяхното привличане като участници в плановия процес, но и по отношение на тяхната роля, права и отговорности; осигуряване на максимално гражданско участие в плановия процес и постигане на висока заинтересованост към програмирането; въвеждане на процедури и механизми, които ясно да описват функциите на гражданското общество в процеса на създаване и реализация на политики, както и начините и средствата за изпълнение на посочените функции.
14. Въвеждане на външен контролен механизъм, които да осигури спазването на всички законови и методически регламенти по отношение на създаването и изпълнението на планови документи. Това е възможният начин за недопускане на нарушения в срокове, бюджетни и времеви планове, оценки, отчетност и т.н.

### СПИСЪК НА ИЗТОЧНИЦИ:

1. Александров, Крум. Стратегическо управление на организации и фирми. С., Тракия М, 2002, с. 35.
2. Вж. Богданова, М. и др. Диагностичен анализ и оценка на програми и проекти. АИ „Ценов“, Св., 2009.
3. Борисов, Б. Политика, администрация, демокрация. Стандарти и предизвикателства пред публичната администрация през XXI век: Юбилейна международна научна конференция - Свищов, 10-11 май 2013 г., с. 29.
4. Господинов, Ю. Ефектът от кохезионната политика на ЕС (2007–2013 г.) върху регионалното развитие в България. Стандарти и предизвикателства пред публичната администрация през XXI век: Юбилейна международна научна конференция - Свищов, 10-11 май 2013 г., с. 566.
5. Господинов, Ю. Насърчаване публичността, прозрачността и отчетността в дейността на общините в България. Образование, изследвания и кариерно развие в публичната администрация : Сборник доклади. Международна кръгла маса - София, 14-15 юни 2013 г., с. 8.
6. Вж. Парашкевова, Е. Предизвикателства пред планирането на регионалното развитие в новия програмен период 2014 – 2020. Финансовото образование и научните изследвания във висшите училища в България - стратегия "Европа 2020" : Научно-методическа конференция; Сборник доклади - Свищов, 9-10.11. 2012 г., с АИ Ценов, 2012, с. 346-347.
7. Парашкевова, Е. Участие на заинтересованите страни в процеса по стратегическо планиране на местното развитие. Финансите и стопанската отчетност - състояние, тенденции, перспективи: Юбилейна международна научнопрактическа конференция. Сборник доклади - Свищов, 25-26.10.2013 г., АИ Ценов, с. 556.
8. Закон за публично-частното партньорство, Обн., ДВ, бр. 45 от 15.06.2012 г., в сила от 1.01.2013 г., изм., бр. 87 от 9.11.2012 г., в сила от 1.01.2013 г., доп., бр. 102 от 21.12.2012 г., в сила от 1.01.2013 г.
9. Закон за регионалното развитие в сила от 31.08.2008 г. обн. ДВ. бр.50 от 30 май 2008г., посл. изм. ДВ. бр. 66 от 26 юли 2013г., чл. 13, ал. 2, т. 7.
10. Закон за устройство на територията, Обн. ДВ. бр.1 от 2 януари 2001г., посл. изм. ДВ. бр.15 от 15 февруари 2013г.
11. Правилник за прилагане на закона за регионално развитие. Обн. ДВ. бр.80 от 12 Септември 2008г., посл. изм. ДВ. бр.97 от 8 Ноември 2013г.
12. Наредба за условията и реда за планиране и критериите за включване на проекти за публично-частно партньорство в Оперативния план и в програмата за реализация на общинския план за развитие Приета с ПМС № 6 от 10.01.2014 г., обн., ДВ, бр. 5 от 18.01.2013 г., в сила от 1.01.2013 г.
13. Методически указания за разработване на Национална стратегия за регионално развитие на Република България (2012-2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020), областни стратегии за развитие (2014-2020) и общински планове за развитие (2014-2020), С. 2011.
14. Проекти на регионални планове за развитие на районите от ниво 2 за периода 2014-2020 г., <http://www.mrrb.government.bg/?controller=articles&id=521>, посетено на 23.12.2013г.

## СОЦІАЛНА СФЕРА ТА Ї РОЗВИТОК В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ ЄС

Пархоменко Ю.М. аспірант кафедри економіки підприємства Донецького національного університету (Україна)

### Пархоменко Ю.М. Соціальна сфера та її розвиток в Україні та країнах ЄС.

В статті розглянуто підходи щодо визначення сутності категорії «соціальна сфера». Розкрито існуючі варіанти проведення оцінки рівня розвиненості соціального середовища країни. Проведено групування можливих показників оцінки за двома блоками: індикатори формування соціальної сфери та індикатори відображення соціальної сфери. На основі визначених напрямів оцінки, в рамках зазначених блоків проведено порівняльний аналіз стану окремих показників соціальної сфери, визначено ключові відмінності в рівні їх розвитку, а також причини відставання українських соціальних показників від загальноєвропейських.

**Ключові слова:** соціальна сфера, соціальні інвестиції, індикатори, соціальна інфраструктура, соціальна держава.

### Пархоменко Ю.Н. Социальная сфера и ее развитие в Украине и странах ЕС.

В статье рассмотрены подходы к определению категории «социальная сфера». Исследованы существующие варианты проведения оценки уровня развития социальной среды страны. Проведена группировка возможных показателей оценки по двум блокам: индикаторы формирования социальной сферы и индикаторы отображения социальной сферы. На основе определенных направлений оценки, в рамках указанных блоков проведен сравнительный анализ значения отдельных показателей социальной сферы, определены ключевые различия в уровне их развития, а также причины отставания украинских социальных показателей от общеевропейских.

**Ключевые слова:** социальная сфера, социальные инвестиции, индикаторы, социальная инфраструктура, социальное государство.

### Parkhomenko U.M. Social sphere and its development in Ukraine and EU countries.

In the article the approaches of the definition of "Social Issues" are considered. The possibilities of the assessing of the level of the national social