

**Становище на Комитета на регионите „Партньорство между градските и селските райони и управление“**

(2013/C 356/03)

## КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

- признава, че съществуват някои законодателни и административни бариери, или такива от данъчно и финансово естество, които пречат за създаването на партньорства между градските и селските райони и за тяхната динамика. За да се гарантира наличието на правна и финансова рамка, благоприятна за развитието на тези партньорства, е важно тези пречки да бъдат открити и премахнати;
- препоръчва на органите за управление в държавите членки да използват новите инструменти за териториално развитие, предоставени от ЕС в рамките на европейската политика за развитие на регионите и селските райони: интегрирани териториални инвестиции, водено от общностите местно развитие (ВОМР), общи безвъзмездни средства и стратегия, финансирана от различни фондове;
- подчертава, че относно критериите за допустимост за финансиране от фондовете, е необходимо да се признаят тези функционални райони и успоредно с това да се интегрират финансовите източници, налични по линия на регионалната политика и общата селскостопанска политика на ЕС;
- счита, че е абсолютно необходимо по-добре да се събират данните на равнището на функционални райони. По този начин ще бъде възможно да се създаде база с надеждни данни за по-добро териториално планиране и с максимална информираност, което да може да обоснове пропорционалността на действията;
- подчертава трансграничните аспекти на партньорството между градските и селските райони и начина, по който инструментите за финансиране, предложени от Комисията, се използват за насърчаване на потенциала за изграждане на трансгранични връзки между градските и селските райони в областта на икономическото развитие;
- изтъква, че е необходимо да се издейства участието на частния сектор и на социалната икономика, чийто принос е повече от полезен от гледна точка на критериите за ефективност, предприемаческите и новаторските способности и способностите за оползотворяване на възможностите и мобилизирането на общностите, но които също така и преди всичко позволяват привличане на капитали и създаване на публично-частни партньорства.

**Докладчик**

г-н Romeo STAVARACHE (RO/АЛДЕ), кмет на град Васăи

**Отправен документ**

## I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

### КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

#### **Бележки относно партньорството между градските и селските райони**

1. Между градските и селските райони съществуват връзки от демографско и икономическо естество, както и инфраструктурни връзки за достъпа до публичните услуги. Връзките между градските и селските райони, произтичащи от превоза на стоки, от пътуванията до работното място и обратно, услугите свързани с образованието, здравеопазването, управлението на водите и отпадъците, икономическите транзакции, достъпа до природните ресурси, както и развлекателните и културните дейности, трябва да са обект на особено внимание от страна на органите, които вземат решения на всички равнища на управление. Начинът, по който те се управляват, оказва въздействие върху икономическото и социалното развитие на функционалните райони и съответно върху живота на хората, които живеят в тях.

2. Липсата на координация във връзките между градовете и крайградските райони често води до развитие в погрешна посока както на града, така и на крайградския район. Осъзнаването и на тези връзки на взаимозависимост и правилното им разбиране може да допринесе за решаване на проблемите, пред които се изправят градските и селските райони. Необходимо е и у двете страни да се насърчава разбирането за това, че съществуват функционални връзки и зависимости.

3. За разработването на най-подходящите модели на управление на градските и селските райони е необходимо да се разберат предварително връзките и да се определят предизвикателствата, с които трябва да се справят градските и селските райони. Необходимо е да се изключи изцяло „стандартният“ подход.

4. Демографският спад, особено в изолираните райони, жизнеспособността на околната среда и съхраняването на ландшафта, неограниченият достъп до природните и културните ресурси, публичните услуги и потребителските стоки, разширяването на градските за сметка на селските райони, икономическата рецесия, конкурентоспособността на регионите, свързаността между регионите, ефективността на публичните политики, използването на възможностите за външно финансиране са някои от примерите за предизвикателствата, пред които е изправено осъществяването на партньорствата между градските и селските райони.

5. Многообразието от предизвикателства се проявява също така и в целите, определени за партньорството между градските и селските райони: икономическо развитие, интегрирано общо планиране, използване на синергийни ефекти, укрепване на регионалната конкурентоспособност, икономии от мащаба за предоставянето на услуги в партньорство, мерки за насърчаване за всички територии, общи дейности за защита на интереси и стратегическото сътрудничество, за да има достъп до публичните или частните средства и др.

6. Възможно е да се определят функционални райони от градско-селски тип на основата на връзките от икономически, социален и екологичен характер, които съществуват на териториално равнище. Определянето на тези райони е наложително, поради факта, че традиционната концепция, на която се базират политиките за развитие на градовете и на общините, се ограничава от административните граници и не отговаря на социално-икономическите реалности по места.

7. Общото определение, което Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) дава за функционалния регион, е следното: функционален регион е географски район, в рамките на който, въпреки че неговите граници обикновено не отговарят на административното деление на селищата, се наблюдават специфични (функционални) териториални взаимозависимости, които могат да изискват някаква форма на управление.

8. Партньорствата от градско-селски тип се характеризират с променлива геометрия. Тази гъвкавост произтича от: 1) целта на партньорството, което може да е в една или няколко области; 2) основанието за съществуването му — управление на проект или интегрирано управление на функционалния район и 3) избрания модел на управление, а именно от низходящ или възходящ вид.

9. Опитът показва, че подходите и проблемите са различни в отделните области и държави. В някои случаи националните администрации са институционализирали рамката за сътрудничество между градските и селските райони, докато в други тази рамка продължава да е гъвкава; това разнообразие е реално преимущество за ЕС, тъй като то предлага възможности за откривателство и новаторство, както и за ползване на различни модели и практики.

10. Независимо от контекста, общ определящ фактор за успеха на сътрудничеството е диалогът и доверието между партньорите, както и разпознаването и задоволяването на общите потребности на съответния район.

11. Независимо от това дали се проявява в хоризонтален план — между местните партньори, или във вертикален план — между публичните институции на съответните различни равнища на управление, липсата на доверие може да бъде вредна и по принцип забавя процеса на сътрудничество. Всички съответни органи, вземащи решения, трябва да полагат последователни политически усилия, за да създадат климат на доверие и да предвиждат решения на сложните проблеми от общ интерес.

#### **Предизвикателствата на равнището на Европейския съюз**

12. Въпреки че през последните години разликите в развитието между държавите на Европейския съюз бяха смекчени, според макроикономическите анализи на основата на статистически данни отпреди кризата различията на регионално равнище обаче бяха задълбочени. Необходимо е да се намерят най-добрите решения, за да се преодолее пропастта между

регионите, да се подобри качеството на живота в онези от тях, които изостават в икономическото си развитие, и да се развие промишленият сектор и услугите, както и биологичното земеделие.

13. Често териториалното устройство попада в правомощията само на териториалните административни единици, а не на тези на функционалния район и не отчита взаимозависимостта между градските и селските региони. Това положение може да доведе до негативни последици за териториалното сближаване и да намали възможностите за създаване на взаимодействия на местно равнище, които укрепват социално-икономическото развитие.

14. От съображения за ефективност един интегриран подход на политиките за развитие не следва да се свежда само до административните граници, които разделят градските и селските райони. Необходимо е да се отчита и функционалното измерение. Районите, разположени около градовете, т.нар. крайградски зони, допринасят за устойчивото икономическо развитие, предоставят енергия и природни и културни ресурси, като по този начин подобряват качеството на живота. Признава се обаче, че градовете са центрове за обществените услуги, търговията, здравеопазването, висшето образование, транспорта, иновациите и заетостта.

15. Често административните граници, определени на равнището на градовете и общините, не съвпадат с регионалната икономическа география. Освен това функционалните региони са в състояние на непрекъснати промени, поради което териториалните политики трябва да могат да се адаптират и да са достатъчно гъвкави. Например ако вземем предвид най-често срещания фактор за взаимозависимост между градските и селските райони, а именно придвижването на работниците от дома до работното им място, известно е, че оптималната продължителност на придвижването трябва да бъде най-много един час: отвъд този праг се влошава достъпността на работното място.

16. Интегрираният подход, който се основава на партньорствата между градските и селските райони, може да създаде нови възможности и динамика за икономическо развитие. Устойчивият икономически и приобщаващ в регионален мащаб растеж зависи до голяма степен от използването на потенциала за сътрудничество между градовете и селата.

17. Изхождайки от принципа, че между градските и съседните селски райони не би следвало да има конкуренция, а по-скоро допълняемост, може да се каже, че координирането на действията на публичните власти е истинско предизвикателство. Всъщност само по този начин градската и селската среда ще могат да намерят полезни решения, които ще предотвратят евентуални конфликти на интереси.

18. Партньорствата между градските и селските райони изискват дългосрочен подход за изготвянето на стратегиите и програмите и по-специално за развитието на управленски структури. Предимствата на едно дългосрочно обсъждане ще се изразят преди всичко в съгласуваността и постигането на солидни резултати. Партньорствата могат да допринесат за решаване на истинските проблеми, било чрез удовлетворяване на потребностите на местно равнище, както на градските, така и на селските райони, било чрез прилагане на конкретни съвместни решения. Местните и регионалните власти трябва да настояват в планирането и изпълнението на многогодишния

бюджет на ЕС да бъде даден приоритет на дългосрочния стратегически подход така, че да се преодолее недостатъкът, произтичащи от регулаторните мерки от процедурно естество.

19. Проучванията относно естеството на партньорствата между градските и селските райони показват, че техният успех не зависи само от публичните действия на по-високите равнища, като например законодателните мерки или мерките за финансиране, независимо дали са национални или европейски. Мерките от този вид обаче могат да повлияят решително върху развитието на тези партньорства, тяхната устойчивост, ефективност и способност за постигане на поставените цели. Съществуват и ситуации, при които създаването и управлението на партньорствата предполагат разходи, които партньорите не могат да поемат при равни условия. В такива случаи, за да се гарантира ефективното партньорство, е необходимо да се предвиди финансова или техническа помощ. За ЕС е предизвикателство да определи мерките за намеса, които могат най-добре да насърчат и подкрепят партньорствата, без обаче да се създава зависимост по отношение на финансовото подпомагане и като се избягва създаването на чисто формални партньорства, които не обслужват обществен интерес на общността.

20. Многостепенното управление в рамките на партньорство между градските и селските райони предполага участието на публичните власти от всички равнища на управление и на съответните институционални партньори. Институциите, на които е възложено да управляват инструментите на политиката по отношение на градовете и селата на национално или европейско равнище, не отчитат взаимозависимостите между градските и селските райони или свързаните с тях предизвикателства или потенциални рискове и предимства.

21. Нова динамика за крайграничните региони възникна по-специално в хода на прогресивното отваряне на границите в рамките на ЕС. Насърчаването на трансгранични партньорства между градските и селските райони представлява значителен потенциал за развитие, за чието оползотворяване съществена роля играе най-вече Европейският съюз.

### **От гледна точка на регионалните и местните власти**

22. Добавената стойност на партньорството между градските и селските райони е да се стимулира по-голяма ефективност на публичните действия, да се въведе повече съгласуваност в използването на средствата, както и да се насърчат интегрирани решения на общи проблеми, и което е още по-важно — да се насърчи солидарността на териториално равнище.

23. Действията на местните власти в градските и селските райони би трябвало да се съсредоточат върху включването на местните общности в планирането и прилагането на дейностите. Ефективността на подобни действия зависи от активното участие на тези общности.

24. Въпреки че ефективността е от съществено значение за справяне с проблемите, честите промени и предизвикателствата от географски характер, пред които се изправят регионите, необходимо е да се посочи, че често се изисква много повече време за укрепване на управлението. Ето защо е необходимо заинтересованите страни, и по-конкретно представителите на градските райони, да проявяват алтруизъм, да са способни да превъзмогват предразсъдъците, да насърчат еднаквото третиране на партньорите, въпреки асиметриите от административно или икономическо естество, да поемат твърди ангажменти, да полагат последователни политически усилия, за да създават капацитет и да показват умение за прилагане на гъвкав подход.

25. Съществуват някои законодателни и административни бариери, или такива от данъчно и финансово естество, които пречат за създаването на партньорства между градските и селските райони и за тяхната динамика. Ето защо, за да се гарантира наличието на правна и финансова рамка, благоприятна за развитието на тези партньорства, е важно тези пречки да бъдат открити и премахнати.

26. Взаимозависимостта по отношение на предоставянето на публични услуги, устойчивото развитие и икономическите перспективи, които предоставят партньорствата между градовете и селата, са добър фактор за стимулиране както на градските, така и на селските партньори и ги насърчават да работят заедно.

27. От съществено значение е да се осъществява наблюдение и измерване на ползите, извлечени от партньорствата. По-лесно е да се оценят осезаемите ползи, отколкото да се измерят онези, които не са такива, въпреки че и те са също толкова важни. Освен това при външни действия, провеждани от организации, които финансират партньорството, необходимостта от количествено измерване на ползите се налага в още по-голяма степен, дори и когато партньорите са доволни от постигнатия напредък.

### Политически препоръки

#### КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

28. потвърждава отново своята подкрепа за предложената от Европейския парламент и Европейската комисия подготвителна инициатива „RURBAN“, която понастоящем се прилага и ще положи основите на нови мерки, които на равнището на ЕС, ще имат за цел да подкрепят интегрираното териториално развитие и партньорството между градските и селските райони;

29. приветства постигнатия напредък в държавите членки по отношение на прилагането на Териториалната програма за 2020 г. и политическите документи, приети от министрите, отговарящи за политиката на сближаване: Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове, декларацията от Марсилия за прилагането на референтната рамка за устойчивия европейски град и Декларацията от Толедо за интегрирано градско развитие като инструмент за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“;

30. припомня препоръките на Европейския парламент относно „Добро управление в рамките на регионалната политика на ЕС: процедури за оказване на съдействие и контрол от страна на Европейската комисия“ и призовава те да бъдат приложени на практика в рамките на новия програмен цикъл за периода 2014—2020 г. <sup>(1)</sup>;

31. подчертава, че е необходимо да се улесни обменът на добри практики и знания в областта на партньорствата и управлението между градските и селските райони <sup>(2)</sup>;

32. отчита важността на хармонизирането на европейското законодателство относно сближаването с политиките в областта на развитието на селските райони, предвидено в новия общ регламент за фондовете, който предоставя по-голяма гъвкавост на местните власти при подготовката на интердисциплинарни интегрирани териториални проекти, и по специално важността на предложенията относно интегрираните териториални инвестиции (ИТИ) и воденото от общностите местно развитие (ВОМР);

33. препоръчва на органите за управление в държавите членки да използват новите инструменти за териториално развитие, предоставени от ЕС в рамките на европейската политика за развитие на регионите и селските райони: интегрирани териториални инвестиции, водено от общностите местно развитие (ВОМР), общи безвъзмездни средства и стратегия, финансирана от различни фондове;

34. препоръчва в новия програмен цикъл да се насърчава интегрираният териториален подход, като се включи в споразуменията за партньорство и се посочи ясно териториалното измерение на действията и мерките за подкрепа, по-специално онези от тях, предназначени за партньорствата между градските и селските райони, на равнището на функционалните райони;

35. подчертава, че регионалните и местните власти изготвят своите инвестиционни програми въз основа на тематичните цели на стратегията „Европа 2020“, но че по отношение на покривания географски периметър, те могат да очертаят съответните функционални райони. Що се отнася до критериите за допустимост за финансиране от фондовете, е необходимо да се признаят тези функционални райони и успоредно с това да се интегрират финансовите източници, налични по линия на регионалната политика и общата селскостопанска политика на ЕС;

36. подкрепя тезата, че партньорствата между градските и селските райони не са нито инструмент за преразпределяне на икономическия потенциал в дадено пространство, нито средство за насърчаване на пренасочване на финансирането в даден функционален район. С тях се цели правилно използване на съществуващия потенциал и свързване на различните страни, за да се насърчи местното развитие;

37. счита, че е необходимо по-добро оценяване на рисковете от институционална разпокъсаност, които съществуват в рамките на партньорството между градските и селските райони: възможни конфликти на интереси между партньорите и икономическото им измерение, опасности, които са свързани с възможността за реформа с цел да се засили икономическата ефективност, но в същото време, относно стабилността за признаване на легитимността на действията, уязвимост и финансова жизнеспособност, евентуално разминаване между потребностите от финансиране и съществуващите възможности, възможност съответните партньори и партньорите от частния сектор да не са включени в достатъчна степен в този подход и др.;

<sup>(1)</sup> Доклад на ЕП (2009/2231(INI)): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0280+0+DOC+XML+V0//BG>

<sup>(2)</sup> Препоръки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) — подробно проучване относно партньорството между градските и селските райони; проучване, извършено от Федералния институт за изследвания, свързани със строителството, градските въпроси и териториалното развитие, озаглавено „Партньорство за устойчивото развитие на градските и селските райони: установени данни“; доклад на Eurocities, озаглавен „Градове, които си сътрудничат отвъд административните си граници: данни на основа на опита“; доклад на Съвета на европейските общини и региони относно „Партньорството между градските и селските райони за интегрирано териториално развитие“.



38. смята, че на европейско равнище в по-голяма степен трябва да се насърчават и признават предимствата на партньорството. Всички равнища на управление, включително равнището на ЕС, трябва да подкрепят укрепването на институционалния капацитет на местните публични власти в организирането на обществените задачи, развитието и използването на съществуващите възможности и повишаване на производителността, рационализирането на средствата и по-добрия достъп до природните ресурси. Като примери за предизвикателства пред партньорството между градските и селските райони могат да се посочат повишаването на популярността на функционалните региони, намаляването на отрицателните последици от конкуренцията между съседните административни единици (по-специално по отношение на данъчното облагане), по-големите икономии от мащаба за инвестициите, икономическа жизнеспособност, достъпа до услугите, мобилизирането на неизползваните ресурси, подобряването на знанията на местно равнище благодарение на обмен на информация, ограничаването на тенденцията към прекомерно градско развитие и др.;

39. препоръчва да се подкрепят функционалните региони и трансграничните партньорства между градските и селските райони, които могат да послужат като отправни точки за осъществяването на многогодишни програми за развитие, финансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове;

40. държи да отбележи, че европейските програми трябва да бъдат гъвкави, за да могат да се адаптират към реалностите, пред които се изправят функционалните региони, и да се даде възможност за разработване на механизмите, които подпомагат и насърчават селските и градските райони да работят заедно полесно и да стимулират вземането на по-ефикасни политически решения;

41. счита, че е абсолютно необходимо по-добре да се събират данните на равнището на функционални региони. По този начин ще бъде възможно да се създаде база с надеждни данни за по-добро териториално планиране и с максимална информираност, което да може да обоснове пропорционалността на действията, т.е. необходимостта планирането да се извършва там, където реално съществуват проблеми или се правят промени. Освен това, за да се засили използването на надеждна информация относно начина, по който функционира (или не) партньорството, е необходимо да има практически примери, които доказват добавената стойност и предимствата на партньорството за устойчивото икономическо развитие<sup>(3)</sup>, в това отношение анализът на ESPON ще е от особено значение за изготвящите и прилагашите политиката;

42. е убеден, че за оценка на качеството на партньорствата между градските и селските райони е от съществено значение по-добре да се възприемат осезаемите и неосезаеми ползи, които те носят. Този подход ще покаже европейската добавена стойност на тези партньорства за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. По този начин може да се окаже целесъобразно

<sup>(3)</sup> Във връзка с това може да се упомене европейската мрежа PURPLE, в рамките на която крайградски зони от различни държави — членки на ЕС, си сътрудничат по темата за жизнеспособността на селските райони, разположени около градските зони.

да се разработят общи показатели за оценка на тези ползи. Местните власти биха могли да бъдат насърчени да ги използват. В дългосрочен план партньорствата биха могли да бъдат обект на сравнителна оценка, по-специално когато става въпрос за програми, финансирани от европейските фондове;

43. насърчава местните и регионалните власти да разработват новаторски модели на градско и селско управление, с цел да се оптимизират ефектите от сътрудничеството между градовете и селата, както и постигнатите резултати;

44. предлага партньорството между градските и селските райони да бъде една от приоритетните теми на програмата URBACT и на действията в областта на иновациите, с цел да се събират опитът и практиките в областта на партньорството между градските и селските райони и да се насърчават новаторски модели на управление;

45. счита, че е необходимо да се укрепят сътрудничеството, по-специално трансграничното, и финансовата подкрепа, оказвана от европейските програми за съфинансиране на разходите по сделките, свързани с партньорството, които могат да бъдат високи, както и разходите, свързани с администрацията и човешките ресурси. За да се гарантира жизнеспособността на партньорството, трябва да бъдат оценявани тези разходи, както и съотношението между получените ползи и направените разходи;

46. счита, че едно партньорство може да бъде ефективно само ако включва като основни партньори частния сектор, сектора на социалната икономика и неправителствения сектор, и се ползва с подкрепата на гражданите;

47. подчертава трансграничните аспекти на партньорството между градските и селските райони и начина, по който инструментите за финансиране, предложени от Комисията, се използват за насърчаване на потенциала за изграждане на трансгранични връзки между градските и селските райони в областта на икономическото развитие;

48. изтъква значението на диалога с гражданите, който е необходим в сферата на управлението на градските и селските райони, ако е налице желание за постигане на консенсус относно определена визия и общи цели и за укрепване на доверието;

49. счита, че е необходимо да се приемат мерки за предотвратяване на разрастването на градовете, което поражда нежелани ефекти, засягащи на първо място възможностите за устойчиво развитие, тъй като то оказва въздействие от гледна точка на запечатването на почвата, създава вероятност за наводнения и пречи на предотвратяването на рискове и затруднява гарантирането на водоснабдяване и на качество на въздуха, но те се отнасят и за мобилността, като водят например до проблеми с претоварване на пътното движение или до допълнителни инфраструктурни разходи и като цяло за териториалното устройство. Проблемите от този вид може да бъдат разрешени, когато градските и селските райони работят в партньорство;

50. изтъква, че е необходимо да се издейства участието на частния сектор и на социалната икономика, чийто принос е повече от полезен от гледна точка на критериите за ефективност, предприемаческите и новаторските способности, способностите за оползотворяване на възможностите и мобилизирането на обществата, но които също така и преди всичко позволяват привличане на капитали и създаване на публично-частни партньорства;

51. припомня основните фактори за успех на партньорството, а именно установяване на климат на доверие, откриване на всички съществуващи възможности, провеждане на обсъждане с цел осъществяването на конкретни проекти, благоприятен избор за градските и селските райони, поставяне за цел привличане на средства и приемане на политика на съгласуваност и жизнеспособност по отношение на устойчивостта.

Брюксел, 8 октомври 2013 г.

*Председател*  
*на Комитета на регионите*  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---