

Innovation approaches and tools to promote local economic development

Maria Velikova¹

Иновационни подходи и инструменти за насърчаване на местното икономическо развитие

Мария Великова¹

Abstract: The subject of the research interest on the present report is the innovation approaches and tools for promotion local economic development (LED). The author considers that local response to the global challenges requires formation a policy that is able to build economic capacity of the municipality, to improve investment environment, to increase productivity and competitiveness of the local enterprises. On these items the author proposes comments and assessments on the issues, related to: the nature, scope and performance of LED; prerequisites, conditions and borders to participation of the Bulgarian municipality in the process of LED; mechanism of interaction and forms of partnerships of the local authority in order to achieve the desired parameters of LED; challenges facing local authorities, due to the European integration proves in the aria of LED.

Key words: innovation, local authorities, business, business environment, economic development, investments, public resources, funding, infrastructure, policies, instruments.

Често *развитието* се определя като напредък в политическите, социалните, икономическите, екологичните, здравните, технологичните, културните и рекреационните аспекти на живота в дадена общност. Още по-кратко то се формулира като подобряване на качеството на живота в общността. Развитието рядко се описва еднозначно. Обикновено то се свързва с определено пространствено равнище. От тази гледна точка се говори за местно развитие, регионално развитие, национално и глобално развитие. Според определение на Европейската комисия под местно развитие се разбира „политика за икономическо развитие, покриваща по-малка териториална единица от район” [5, с. 32]. Редица автори свързват местното развитие с мобилизирането на местните ресурси и действията на местните власти и бизнес-структури като ядро на местното развитие: „мобилизиране на неизползваните ресурси на ареала чрез местно действие в партньорство с националните и регионалните агенции за повишаване на качеството на хората и на местата” [7, Модул I, с. 104].

Безспорно основен компонент на местното развитие е икономическото развитие. Само по себе си икономическото развитие не е достатъчно, т.е. то е само *средство (инструмент)* за постигане на целта – човешкото развитие. Следователно местното икономическо развитие (МИР) може да се дефинира като промяна, която води до подобряване на жизнения

¹Мария Великова, катедра „Администрация и управление” – Варненски свободен университет “Черноризец Храбър”

стандарт на местните жители и повишаване на приходите на общината в рамките на *устойчивото развитие* (дългосрочно ориентиран подход към развитието, насочен към постигане на баланс между: различните негови характеристики – икономически, социални, екологични; различните пространствени равнища – глобално-национално, регионално-местно; различните групи в обществото; различните поколения).

Местното икономическо развитие следва да се разглежда в два аспекта: като *процес* на генериране и използване на богатството и като *практика* на организиране на местния потенциал, при която субектите на развитието въздействат върху процеса, респ. върху факторите на развитието (вж фиг. 1) с оглед на неговото повлияване в полза на общността.



Фиг.1

В условията на глобализация ролята и съотношението между посочените пет фактора съществено се променя, което създава нови предизвикателства за процеса на генериране на богатство и икономическо развитие. Все по-голямо внимание се отделя на т.нар. иновационен потенциал, разглеждан като способност да се използват ефективно новите знания и технологии.

Известни са два основни *подхода* за въздействие върху МИР: „пожелателен”, изчаквателен и „екзогенен”; „реалистичен”, действен и „ендогенен” [5, с. 37].

Първият подход се свързва с очаквания за по-активна намеса и подкрепа от страна на държавата (в т.ч. финансова), т.е. на идеи и ресурси „отгоре” и „отвън”. Характерни за този подход са изказвания от типа „добре би било ако...”; „държавата трябва да предостави средства на местните власти за...”.

Вторият подход се основава на търсене на решения на проблемите със собствени сили, в рамките на съществуващите възможности, най-вече чрез по-добро фокусиране върху ограничен брой постижими цели, максимално използване на възможностите за генериране на собствени приходи и стремеж към обединяване на ресурсите на всички заинтересовани, в т.ч. и на няколко общини. Типични са изразената инициатива отдолу, стремежът към решаване на проблемите там, където са възникнали, генерирането на инициативи и оригинални идеи и поставянето на разумни, ограничени и конкретни изисквания от страна на държавата. Израз, който илюстрира този подход е: „да не искаме пари, а да ги правим – да търсим само подкрепа“.

Аргументите, в защита на втория подход са свързани с предизвикателствата произтичащи от преосмислянето на традиционните функции на общините. Интеграционните процеси в Европа водят до легитимиране и разширяване на правомощията им при формирането и реализацията на собствена икономическа политика. Структурните реформи преобразяват ролята и значението на местното самоуправление, при което икономическо развитие се разглежда като една основните му функции. Като доставчици на обществени услуги общините притежават дял от националните активи, например местните системи за обществен транспорт, водоснабдяване и канализация, сметосъбиране и управление на отпадъците, топлофикация, училища и др. Те носят отговорност за експлоатацията и поддръжката на тези активи, както и за бъдещите инвестиции в тях. Общините отговарят за изпълнението на политиката в областта на образованието, здравеопазването, социалното подпомагане и др., частично финансирани чрез държавни трансфери. Не на последно място те трябва да създадат условия за облекчаване на прехода от замиращи, неефективни предприятия към създаване на нови възможности за заетост чрез ефективно използване на местния или регионалния потенциал за развитие.

Същевременно глобализацията все повече засилва пряката конкуренция между общините. Но тя предлага и възможности местните фирми да разработят нови пазари. Мултинационални корпорации с многобройни обекти в производството, банковото дело и услугите се конкурират в световен мащаб в търсене на икономически най-целесъобразни места за локализиране на дейността си. Те се нуждаят от специализирани и тясно профилирани умения и от подходяща икономическа среда. От своя страна местните условия определят относителните предимства на дадена териториална общност и нейната способност да привлича, създава и задържа инвестиции. В този смисъл общината стои между гражданите, от една страна, и развитието на глобалните процеси, от друга. Местният отговор на глобалните предизвикателства изисква формиране на политики, които да изградят икономическия капацитет на общината, да подобри инвестиционната среда, да повиши производителността и конкурентноспособността на местните фирми (вж. фиг.2).

Насочените към *предлагането* политики са свързани със стимули за развитие на икономически дейности на местно равнище като: рационално използване на

общинската собственост, регулаторни режими, финансови и данъчни стимули, схеми за дългово финансиране, инвестиции в инфраструктура, и др.

Насочените към *търсенето* политики са насочени към възможностите за привличане на външни инвеститори и създаване на нови фирми, запазване и разширяване на съществуващия бизнес, помощ за месни фирми при разработване на нови продукти и навлизане на нови пазари, подкрепа за развойно-внедрителски дейности, стратегически инвестиции (напр. бизнес инкубатори, рисково финансиране и програми за обучение на работна сила) и др.



Фиг. 2

Привличането на външни инвеститори е традиционен подход, при който се търсят бизнес организации, които искат да сменят местоположението си, създаване на нови производствени мощности като филиали или други форми на външни инвестиции. Осъществяването на тази политика включва дейности, свързани с подготовка на маркетингови стратегии, реклама и представяне на наличните ресурси на общината. Като основно предимство, което общината трябва да предложи е добрия достъп до външни пазари на продукцията. Същевременно, осъществяването на тази политика предполага високо равнище на конкуренция с други общини и региони в страната и извън нея. Възможните рискове, които трябва да бъдат отчитани са свързани с възможностите за „износ“ на реализираните печалби и склонността на инвеститорите да използват външни за територията на която развиват дейност доставчици.

Усилията за подкрепа развитието на нов бизнес и предприемачество включват дейности, отнасящи се до

създаване на среда, която помага на хората да развиват предприемачески умения, както и осигуряване на подкрепа по време на инкубационния период на новия бизнес.

Политиката, основаваща се на запазване и разширяване на съществуващия бизнес включва дейности, насочени към подпомагане на функциониращи предприятия на територията на общината. Положителните страни от разширяване на местния бизнес са свързани не само с възможността за сравнително по-бързото постигане на икономически ръст, но и със съпътстващите положителни социални ефекти, доколкото местния бизнес демонстрира по-силно чувство на ангажираност към местната общност, както и склонността му да се доверява на „познати“ местни доставчици, което е добра предпоставка за развитие на клъстърни мрежи. Прилагането на тази политика изисква повишено внимание на местните власти към проблемите на местния бизнес, както и ефективното му въвличане в процеса на идентифициране и подкрепа на идете за разширяване и развитие.

Като *инструменти* за реализация на посочените политики могат да бъдат използвани:

➤ *Инструменти свързани с управлението собствеността*

Общината, като собственик, притежава възможности за отдаване под наем, продажба или замяна на общински имоти, отдаване на право на строеж и застрояване и пристрояване върху общински имот, с оглед подпомагане реализирането на инвестиционни намерения и др.

Дейностите, които могат да окажат директно и бързо влияние върху привличането на външни за територията инвеститори или да помогнат за подобряване условията за местните фирми, са свързани с изработване и поддържане на регистър за общинската собственост, с ясна и актуална информация за вида собственост (публична или частна и произтичащите от това начини на разпореждане), нейните физически характеристики, местоположение, състояние, заетост и др. Важен елемент от изготвянето на такива регистри е необходимостта информацията да бъде достъпна за бизнеса, за предпочитане в електронен вид и предоставяна чрез интернет.

Осигуряването на надеждна и актуална информация относно статута и състоянието на общинската и държавна собственост оказва директно и съществено влияние върху подготовеността на местните власти да планират и осъществяват публично-частни партньорства.

➤ *Регулаторни инструменти*

На общинско равнище се реализират разрешителни и регистрационни режими, предоставят се административни услуги или се издават актове със значение за правата и интересите на гражданите и икономическите субекти. Поради тази причина, важен инструмент за подобряване на бизнес средата в общината са усилията на общинската администрация в посока ограничаване на административното регулиране и административния контрол чрез намаляване на административните режими на местно равнище, както и подобряване на административното обслужване по действащите режими.

➤ *Финансови инструменти*

Оптимизирането на налаганите местни данъци, такси и административни разходи, т. н. “административен натиск” върху икономиката, са важен стимул за стопанската дейност. Местните данъци и таксите за редица услуги оказват пряко влияние върху бизнес средата. Такива са имуществените данъци, патентния данък, таксите за отпадъци, за ползване на търговски площи, за административни услуги, за общински социални услуги и др.

Съществуват и други инструменти, които могат да бъдат използвани по-важни от които са: системите за многогодишно финансово планиране; методите на програмното бюджетиране, нестандартните техники за финансиране на общинските бюджети като лизингово финансиране, разширено използване на грантови схеми и фондове, както и емитиране на общински облигации.

➤ *Публично-частни партньорства (ПЧП)*

Публично-частното партньорство е не просто инструмент за осъществяване на съвместни инициативи между местната власт и бизнеса, а договор с произтичащи от него права, задължения и споделяне на рисковете за всяка от страните, чийто времеви диапазон за изпълнение е възможно да обхване десетилетия. Целта е не прехвърляне на функции на публичния сектор към частния, а търсене на взаимноизгодна за двете страни комбинация от по-добра стойност на вложените публични средства чрез използване на ефективността и ефикасността на частния сектор при предоставяне на публични услуги. Най-важната характеристика на споразумението за ПЧП е, че партньорството трябва да служи за предоставяне на услуги от частните партньори на обществото като цяло.

➤ *Отчитане на инвестиционните намерения в устройствените планове*

При приемане на общите и подробните устройствени планове, общините трябва да отчитат инвестиционните намерения, които да следва да бъдат отразявани в тях. По този начин ще бъде осигурена стабилност и сигурност на възможностите за планиране на инвестиции, осигурени с необходимите територии, както и с планирано изграждане на съпътстващата инфраструктура – транспортна, техническа и комуникационна.

В противен случай, осъществяването на дадено инвестиционно намерение се извършва в съответствие с процедурите за промяна предназначението на територията, което отнема време и ресурси както на бизнеса, така и на администрацията. В резултат, освен загуба на ресурси, обикновено инвестициите не са осигурени в достатъчна степен инфраструктурно.

➤ *Изграждане и поддържане на основна техническа инфраструктура*

Това, вероятно, е един от най-важните инструменти, с които местната и централна власт разполагат за подобряване на бизнес-средата на дадена територия. Тук се включва изграждането и поддържането на пътната мрежа в и между населените места, водопроводна и канализационни системи, заедно с пречиствателни станции за питейни и отпадъчни води, както и системите за електро-, газо- и топлоснабдяване и благоустрояването на населените места, които могат да бъдат обект на публично-частно партньорство.

Сред основните предизвикателства пред местните власти в Р България е и провеждането на политика, адекватна на общеевропейските ценности, политики и изисквания по отношение на взаимоотношенията с бизнеса. Това означава прилагане на европейските регламенти и директиви в области, свързани с конкурентноспособността, равните възможности и достъп до пазара на труда, здравеопазването и сигурността, работното време и др.

Правото на Европейския съюз забранява държавните субсидии, които засягат или затрудняват свободната конкуренция между търговските субекти. Всяка държавна субсидия трябва да бъде декларирана пред Европейската комисия, която преценява дали и до какъв размер тя е допустима. За местните власти изискването за равенство на частния и публичния сектор в икономическите отношения вече създава затруднения, породени от ограниченията в реализацията на публичните инвестиции – особено в сферата на обществения транспорт, водоснабдяването, електроснабдяването, топлофикацията. Местните власти съблюдают и прилагат на практика директивите отнасящи се до обществените поръчки. Всички тръжни процедури за предоставяне на публични услуги на стойност по-висока от 200 000 евро, а в областта на благоустройството на стойност по-висока от 5 милиона евро, се обявяват не само на местно и национално равнище, но и задължително се публикуват в Официалния вестник на Европейския съюз. На практика се дава възможност за участие в процедурата не само на местни компании и институции, но и на всички потенциални кандидати на територията на общността.

Съществуват опасения, че чрез този механизъм ще се наруши прилагането на концепцията за стимулиране на местния бизнес, поради ограничената конкурентноспособност на местните икономики, които, в условията на ограниченост на ресурсите, трудно биха се справили с натиска и възможностите на проспериращите европейски компании. Следователно местните власти в страната трябва да работят за подобряване качеството и конкурентноспособността на икономическите партньори на своята територия, чрез което да ги превърнат в неразделна част от единния европейски пазар.

Логично е получаването на финансова подкрепа по линията на кохезионния и структурните фондове отчасти да компенсира посочените по-горе ограничения. Поради факта, че голяма част от средствата по европейските фондове са насочени към конкретни проекти на регионално равнище, то влиянието на местните власти върху усвояването на тези средства може да се окаже решаващо. Това влияние би могло да се прояви както чрез пряко участие на общините в подготовката и кандидатстването по отделни програми и проекти, така и непряко чрез координирането на дейности на местно равнище. На практика възможността на общините да участват активно в усвояването на средствата зависи от тяхната предварителна подготовка и от капацитета им за мобилизиране на собствените си ресурси.

В заключение може да се обобщи, че промените в световната икономика, които я тласкат към глобалната интеграция, ще изискват от правителствата да преосмислят своите стратегии за местно развитие и да

установят нови системи на управление, чрез които да изградят икономически жизнени и социално справедливи общества. Страните, които се стремят да поддържат икономически растеж, да повишат равнището на трудова заетост, а от там и на жизнения стандарт, ще трябва да базират своите политики и стратегии за икономическо развитие върху засилване способностите на регионалните и местните власти да помагат на частните предприятия да участват успешно в международната търговия и инвестиции. Следователно конкурентноспособността на една нация зависи не само от показателите на страната като цяло. Тя зависи и от конкурентноспособността на местните общности – в смисъл на сравнителни предимства, които могат да имат, както в производството, така и във връзка с условията, които предлагат за развитие на бизнес средата. С други думи, за да се създадат необходимите условия за развитие на пазара по адекватен и конкурентен начин, необходимо е да се вземе предвид и местното икономическо развитие като основен компонент на политиката, насочена към постигането на тази цел.

Универсален подход към местното икономическо развитие не съществува и политиката на всяка местна власт зависи от местните институции, приоритети и взаимоотношения. Местните власти все повече се концентрират върху осигуряването на растеж “отдолу-нагоре”, с по-малка централизирана намеса. Успехът на този подход зависи от това бизнесът да осъзнае, че може да се възползва от произтичащите за него икономически ползи. В този контекст една от важните роли на местните власти е тази на участник, организатор, посредник и координатор на различни дейности, свързани с икономическото развитие.

Литература

- [1.] Великова, М. Българските общини – наблюдатели или участници в процеса на местно икономическо развитие. Годишник на ВСУ “Ч. Храбър”, том. XI. В., 2005.
- [2.] Великова, М. Публично-частни партньорства. Аутсорсинг. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”.
- [3.] Великова, М. Местно самоуправление и регионално развитие. Регионализация. УИ на ВСУ „Ч. Храбър”.
- [4.] Коларска, В. Европейски опит в насърчаването на местното икономическо развитие. Издание на Фондация за реформа в местното самоуправление. С., 2003.
- [5.] Маринов, В. Партньори за развитие. Партньорски модел за стратегическо планиране на местното развитие. Университетска печатница на УНСС. С., 2005.
- [6.] Суибърн, Г., Сорая Гога и Фъргюс Мърфи. (2006). Наръчник за местно икономическо развитие. http://www.citiesofchange.net/download/vol3/LED_Primer_B
- [7.] Rural Development Specialists Training Programme. Enterplan, NICO, 2001