



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект "Активизиране на местния потенциал за целите на развитието",
финансиран от Оперативна програма "Добро управление", Договор № BG05SFOP001-2.025-0100-C01/23.8.2022 г.

**МЕТОДИКА ЗА МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА
НА МЕСТНИЯ ПОТЕНЦИАЛ ЗА РАЗВИТИЕ
И
ИНСТРУМЕНТАРИУМ ЗА ПРИЛАГАНЕ**



Център за
Модеризиране
на Политики

Този документ е създаден в рамките на проект "Активизиране на местния потенциал за целите на развитието",
договор № BG05SFOP001-2.025-0100-C01/23.8.2022 г., финансиран от Оперативна програма "Добро управление"

СЪДЪРЖАНИЕ

I.	Въведение	1
1.	Понятия за местен потенциал в контекста на развитието	1
2.	Подходи за идентифициране и измерване на местния потенциал	7
II.	Рамка на методологията.....	10
1.	Цел.....	10
2.	Ползватели.....	10
3.	Променливи и типологии.....	10
4.	Източници на информация.....	12
5.	Адаптация	12
III.	Показатели за оценка на местния потенциал	13
1.	Показатели за управленски капацитет	13
1.1.	Рейтинг на активната прозрачност на местните администрации (ПДИ).....	13
1.2.	Самооценка на общините за степента на развитие на електронното управление	13
1.3.	Финансови показатели, относими към местния капацитет за ефективно управление	14
1.4.	Тежест на показателите в индекса на управленски капацитет.....	14
2.	Показатели за граждански капацитет и човешки ресурси.....	15
2.1.	Граждански капацитет.....	15
2.2.	Човешки ресурси.....	15
2.3.	Тежест на показателите в индекса на граждански капацитет и човешки ресурси ...	17
3.	Показатели за икономическо развитие	17
	Тежест на показателите в индекса на икономическо развитие	18
IV.	Типология на общините в зависимост от наличния капацитет и ресурси и потенциални типове инструменти в подкрепа на развитие на местния потенциал... ..	18
V.	Инструментариум	19



СЪКРАЩЕНИЯ





„Какво прави от местната особеност ресурс за развитие?“

- *традиционно е за общността или мястото*
- *обединява местните хора*
- *осигурява/спомага за получаване на доход*
- *свързва поне два-три бизнеса при предоставяне на услугата или производството на продукта“*

кмет на село в Северен централен район

I. Въведение

1. Понятия за местен потенциал в контекста на развитието

Най-често понятието „местен потенциал“ се свързва с комбинацията от основните географски характеристики на дадена територия, предимства/недостатъци на съществуващата икономическа структура, състоянието на човешките ресурси. Подобна дефиниция се основава на разбирането, че местния потенциал е резултат определен от натрупването на физически и човешки капитал. Възприемането, в последните години, на концепциите за ендогенно развитие и устойчивия растеж, новия институционализъм поставя в центъра на научния и управленския интерес не само развитието и запазването на физическата среда и икономическите ресурси, а и социалните и екологични аспекти на развитието. Следователно местния потенциал може да бъде определен и като процес, едновременно свързан с характеристиките на дадена територия, развитието на човешкия капитал и иновационния потенциал, екологични условия и културни особености (Pike, A., A. Rodríguez-Pose, J. Tomaney, 2011, с. 13–14). Не на последно място местния потенциал зависи и от възможностите на управленската система да развива съществуващите ресурси чрез интегриране на всички участници в управленските процеси.

Това разбиране се основава на разбирането, че съвременният контекст на местно развитие е драматично променен от дълбоките промени в модела на икономическата дейност и публичното управление. Първо, осъществено е изместване към „по-рефлексивен“ капитализъм, характеризиращ се с повишена сложност, несигурност, риск и бързина на икономическите, социалните, политическите и културните промени. Икономическата система стана по-глобализирана, по-конкурентна, по-интензивна, базирането на знанието е все по-съществено. Структурите на управление се развиват в многостепенни системи, включващи сложно взаимодействие на местните, регионалните, националните и наднационалните нива на управление. Съществуващите институции се реорганизируют, възникват нови институции и нови отношения, често базирани около партньорство, като мрежовият подход става все по-значим в управлението на регионалното развитие. Икономическите и управленските промени стимулират нови подходи чрез нови инструменти на публичните политики, които се стремят да използват



както вътрешни, така и външни ресурси на растеж и развитие. В допълнение, грижата за устойчивото развитие става все по-широко разпространена (Ó Riain, S., 2011, с. 20–22).

Кои са основните механизми, които обясняват трайното наличие на различия в развитието между отделните територии? Кои са факторите, които могат да ускорят развитието? Изясняването на тези въпроси предоставя възможност да изведем тези фактори, които определят ключовите предимства на конкретна местна общност и местна икономическа система – с други думи да определим местния потенциал. Така изведено, понятието за местен потенциал дава възможност да се разработят възможно най-адекватните стратегии, политики и инструменти за подкрепа на местното развитие.

Концепцията на „новата икономическа география“ е една от най-успешните и широко прилагани за анализ на възникването на градски агломерации, съответно и изоставането в развитието на периферните зони. Тук се възприема разбирането, че интеграцията на пазарите, икономията от мащаба, икономията от разходите за транспорт водят до концентрацията на икономическата дейност в определени региони. Този процес се подсилва и от фактори като наличието на голям, гъвкав, високоспециализиран пазар и/или по-добър достъп до иновации в развитите региони с големи градски центрове. Изследванията на това явление включват развитието на понятието за полюси на растежа, анализът за „кръгова и кумулативна причинност“ и кумулативните източници на растежа и др. Изследванията на Кругман от началото на 90-те години доказват, че регионите, които са със сходна икономическа структура, могат да се развият както като богати „централни/основни“ региони, така и като бедни „периферни“ региони чрез механизъм на кръгова връзка на основата на предимно ендеогенни фактори (Krugman, P., 1996, с. 20–23). Моделът на новата икономическа география възприема постановката за наличие на несъвършена конкуренция, за значението на разходите, свързани с търговията и/или транспорта. Работниците са склонни да мигрират към региона с по-висок обем производство, в тях има достатъчно работни места и се очаква те да продължат да растат. Пристигането на хората увеличава местното търсене и местните печалби, което от своя страна привлича още повече фирми, предлагащи повече стоки и услуги. Така мобилността на труда е основен фактор за формирането на агломерации. От друга страна, еластичността на предлагането на работна ръка работи много подобно на трудовата миграция между регионите. Високата еластичност привлича работници от други сектори от същия регион, увеличавайки местното търсене и местните печалби, привличайки още повече фирми. Центробежните сили се развиват чрез по-ниска конкуренция в периферните райони. По-ниската конкуренция увеличава печалбите, като по този начин привлича повече фирми. Така нарастващата възвръщаемост от мащаба привлича и други фирми в същия регион, тъй като все повече хора идват в търсене на по-високи заплати, възможности за работа и качество на живота – и цикълът се затваря. Появата на агломерациите може да се дължи и на наличието на естествени предимства (т.е. природни ресурси, местоположение и т.н.), монополна защита, както и на политически причини (включително провеждането на определен тип политики). В допълнение, в основата на появата на агломерация могат и да са механизми, които са свързани със

споделянето на: публични блага и инфраструктура, особено инфраструктурата, свързана с иновационния потенциал, със сферата на образованието и изследванията – университети, изследователски центрове и др. (Duranton, G., D. Puga, 2004, с. 47–48).

Концепциите за ендогенния растеж са следващите обяснителни механизми, придобили влияние в края на 80-те години. Те разглеждат икономиката като непрестанно търсене на нови продукти и прилагането на процеси за по-висока възвръщаемост, а обикновено тези процеси се разпределят неравномерно по територията. Ендогенните концепции за развитие са свързани с възприемането на местното развитие като основаващо се на естествено срещащи се източници и фактори в региона. Те се подкрепят от идеята, че местното развитие трябва да се развива „от долу – нагоре“, от местни и ендогенни сили и фактори. **Такива ресурси и фактори включват земя, природни ресурси, местния потенциал на пазара на труда, традициите в предприемачеството, развитие на инфраструктурата и публичните услуги, училища, университети и научноизследователски организации.** Така дефинираните ендогенни фактори се отнасят до нивото на образование на работна сила, както и до възможностите за развитие на знания и технологии, което да доведе до създаването на нови и/или иновативни продукти или производствени, организационни или управленски процеси. **Включват се и социални и политически фактори, като участието на фирмите и представителите на гражданското общество в процесите по създаване и прилагане на публичните политики, както и съществуващата институционална и управленска култура и традиции** (Tödtling, F., 2011, с. 337). Ендогенните подходи към местното развитие се основават на процеси „отдолу – нагоре“, инициирани и осъществявани от местни и регионални участници, подхранвани и оформени от местните и регионалните институции и политики. Тези взаимоотношения и институции водят до специфични модели на местно и регионално развитие, вместо до единен модел на развитие (Morgan, K., 2004, с. 879–86). Ендогенните подходи към местното и регионалното развитие отчитат и разчитат на икономическите, социалните и институционалните особености в съответния регион.

Развитието на ендогенните подходи към регионалната политика е стимулирано и от изследванията и политиките за **местното предприемачество и за ролята и значението на иновациите за стимулиране на местното развитие. Иновациите се превръщат в основен фокус на политиките за местно развитие поради нарастващото им значение както на икономиката на знанието, като цяло, така и на местното развитие, в частност.**

Предприемачеството също е ключов елемент в ендогенните политически подходи. Насърчаването на предприемачеството на местно ниво е от ключово значение за успеха на ендогенните стратегии за развитие. Новите фирми обикновено използват местните таланти и работната сила и имат повече местни връзки за въвеждане и извеждане на знания, отколкото външните фирми. Въпреки това, то не представлява панацея за развитие. **Основните недостатъци са свързани с прилагането му в по-малко икономически облагодетелствани региони, разполагащи с ограничен**

предприемачески потенциал. Ефектите от стимулирането на предприемачеството върху местното развитие по отношение на генерирането на заетост и икономическия растеж често са с ограничен обхват, поради малкия размер и бавния растеж на много местни компании. **Най-добри резултатите са получават там, където са налични достатъчно качествени човешки ресурси** (Tödtling, F., 2011, с. 335).

Институционалната система и качеството на публичното управление имат съществено значение за развитието, сходно с това на традиционните икономически фактори като физическите ресурси и човешкия капитал. Този аргумент получава силна подкрепа във всички научни области – сред географи (напр. Amin A., N. Thrift, 1994; Amin, A., 1999), политолози (напр. Putnam, R.D., 1993) и икономисти (North, D.C., 1990; Rodrik, D., Subramanian, F., Trebbi, F., 2004). Развитието на изследванията в тази сфера води до налагането на тезата, че дългосрочните икономически резултати в голяма степен зависят от водените конкретни политики и качеството на публичното управление. Формалните институции (норми, организации, административни системи) и неформалните институции (на традиции, обичаи) се тълкуват като неразделна част от условията за намаляване на несигурността и риска, както и за насърчаване на доверието в икономическите отношения. Институционалният контекст варира географски и има директни последици за резултатите и развитието на местния растеж. Например, поради различното състояние на институциите в отделните общини, те имат различен капацитет да произведат или възприемат иновации. Неинституционалният подход тълкува определени форми на институционална организация като основни причини и обяснения на условията, които насърчават или възпрепятстват растежа и развитието на местности и региони. Институциите и качеството на управлението имат основно значение за развитието на общините, защото само те имат достатъчно възможности да развият и използват ресурсите им. От друга страна, именно липсата на институционален и административен капацитет обикновено води до изработването и провеждането на неподходящи политики (Farole, T., A. Rodríguez-Pose, M. Storper, 2011, с. 1091–1093).

Обобщавайки, можем да твърдим, че неинституционализмът обяснява различията в качеството на управление, като се вземат предвид две предпоставки. Първо, като се възприеме широко определение за институции – включване на формални или „твърди“ институции (закони и подзаконовни актове, права и т.н.) и „меки“ или „неформални“ институции (норми, традиции, мрежи и т.н.). Второ, обяснението на различията в развитието е необходимо да включва различни по тип фактори – институционални, икономически, свързани с функционирането на гражданското общество. Следователно качеството на управление е зависимо от институционални фактори (от формалните и неформалните институции), от икономически фактори и от функционирането на гражданското общество (Smeriglio, A., J. Bachtler, F. De Francesco, K. Olejniczak, 78 R. Thomson, P. Śliwowski, 2015, с. 9). Възприемането на концепциите за качеството на управление и доброто управление води до изменение в дизайна на конкретните публични политики, в това число и на политиките за стимулиране на местното развитие. Все по-често се залага на процес на изработване и прилагане на регионалната политика, основан

на подхода „отдолу – нагоре“. Така се прави опит да се съобрази политиката с конкретните особености на съответната община. Освен инструменти за стимулиране на икономическото развитие, все по-често се прилагат и такива, насочени към развитие на управленския и административния капацитет. Широко се прилагат и инструменти за стимулиране на трансфера на знания и иновации и за подпомагане на адаптирането на общините към променящата се икономическа среда на базата на техните собствени (вътрешни) ресурси за развитие.

Различните концепции за местното развитие акцентират върху различни причини за съществуването на неравновесия в развитието, на различни фактори, който предопределят икономическото и социалното развитие. Единно мнение в научната общност не е постигнато. Съответно, публичното управление и политики се влияят в различни периоди, в отделните държави, в различна степен от една или друга водеща концепция. **Неокласическата концепция все още определя като основа на политиките стимулиране на развитието. Класическите мерки за привличане на инвестиции, като развитие на инфраструктурата, са в основата на публичните политики. Подкрепата за центрове на растеж, основана на разбиранията на новата икономическа география, също е широко разпространена. Въпреки редица недостатъци и сложността на прилагане, ендогенните подходи са основен акцент в последното десетилетие.** Огромен приоритет е и развитието на иновациите и предприемачеството. Накрая, но не по значение, неоинституционализмът повлиява съществено върху разбиранията за причините за успешното/неуспешното развитие и върху причините за постигането или не на целите на публичните политики. Качеството на управление е жизненоважен фактор за икономическото и социалното развитие и по-специално качеството на институциите играе ключова роля за реализирането на ефективни (постигащи целите си) публични политики. Така се налагат редица мерки за повишаване на качеството на управление. Възприемането на ендогенните концепции и на неоинституционализма (особено на разбирането на значението както на формалните, така и на неформалните институции) водят до **все по-широкото възприемане на управленските подходи „отдолу – нагоре“** при разработването и прилагането на политики, мерки, инструменти за стимулиране на устойчивия растеж. Основният стремеж е **да се гарантира ефективност на политиката чрез съобразяване с местните специфики.** Тази тенденция е резултат основно от стремежа да се преодолеят дългогодишните негативни резултати от прилагането на политики „отгоре – надолу“. Управленският подход, залагащ на политики, активно включващи местните власти, има шанс да стимулира развитието, а и **създаването на собствен икономически и управленски капацитет.** Това може да даде възможност да се генерират специфични социални и икономически връзки, които да бъдат в основата на ефективно местно развитие, на появата на икономически и социално динамични местни общности. Съвременното развитие все по-често е въпрос на мобилизиране на местни икономически и управленски системи, които понякога директно подражават на външни модели, а в други случаи водят до нови и иновативни начини на организация (Crouch, C., P. Le Galès, C. Trigilia, H. Voelzkow, 2004, с. 385). **На тази основа възприемаме местния потенциал**

като комбинация от възможност да се генерират мрежи, обхващащи местния бизнес, местните институции и организации на гражданското общество, с цел да се осигури социално-икономическо развитие, базирано на местните ресурси.

Възприемането на това разбиране за местен потенциал, предполага прилагането на интегриран управленски подход. Интегрираният подход, би трябвало да има следните основни характеристики:

1. Развитието се разглежда в дългосрочна перспектива и цели да хармонизира икономически, социални и екологични цели. По този начин икономическият растеж не само води до увеличаване на производството и средния доход на глава от населението, но и до подобряване на социално-икономическата ситуация, включително условията на живот. Освен това, така не се влошава екологичното състояние.

2. Да се базира на концепцията, че **основните ендогенни фактори са не само даденост, но могат да бъдат създадени и/или развити чрез дългосрочна целево ориентирана публична политика.**

3. Да се насърчава отрасловата диверсификация. В стратегиите за развитие е подходящо да се включват **стимули за взаимно допълващи се сектори**. Например – селското стопанство, туризма, преработваща промишленост и занаятчийство в селските и периферните райони.

4. Подходящо е да се акцентира върху потенциала на малките и средни фирми и да се наблегне на развитието на предприемачеството.

5. Стимулирането на иновациите е ключово. Иновациите е подходящо да се дефинират широко, включително технологични, бизнес и социални иновации.

6. Наличието на културно-исторически ценности и специфични териториални предимства като търговски марки, обвързани с територията на производство (вино, сирена и др.), които трудно могат да бъдат копирани от други региони, са ендогенни фактори от изключително значение. Те дават уникални конкурентни предимства на региона и е добре да бъдат защитени и тяхното развитие – стимулирано.

7. Да се прилагат специални **мерки за развитие, търсене и привличане на човешки ресурси**. Непрекъснато трябва да се оценяват връзките между обучението, образованието, иновациите и промените на пазара на труда. Мерките за развитие на човешките ресурси трябва да бъдат внимателно координирани между отделните институции на различните нива на управление.

8. Подходящо е да се разработи рамка за подобряване на образованието и обучението, която не е насочена единствено към високотехнологични сектори, а към всички сектори, които имат потенциал да развият високи нива на иновационен капацитет.

9. Разработването на стратегии за насърчаване на развитието на социалния капитал би имало положителен ефект върху иновационния потенциал.

10. Прилагането на мерки и инструменти за **развитието на качеството на управление на местно ниво** се препоръчва във всички случаи. Активното приобщаване и включване на местната общност и всички заинтересовани страни е абсолютно необходимо условие за успешно управление. В тази връзка не трябва да се забравя, че е необходимо да се стимулира развитието на капацитета не само на публичните институции, а и на всички останали участници в управленския процес.

2. Подходи за идентифициране и измерване на местния потенциал

Поставянето през последните години на местния потенциал или териториалния капитал във фокуса на проучвания и анализи предопределя и разработването на методологии за дефиниране и идентифициране на местните ресурси и фактори, чието подходящо ефективно оползотворяване на допринесе за местното развитие, насочени към местните институции и общности. В рамките на ESPON - програма, финансирана от ЕС, която предоставя качествена експертиза на публичните органи, отговорни за разработването на териториални политики, през последните 15 години са реализирани редица проекти, изследващи моделите на териториално развитие, вкл. и такива, разработващи и прилагащи методологии за откриване и оценка на потенциалите на отделни типове територии и региони. Пример за такъв анализ е PURR (Potentials of Rural Regions)¹ – възложен от ESPON в отговор на заявено търсене на заинтересованите страни. Общата цел на проекта е разработването на обща методология за оценка на териториалният потенциал, която да е приложима за всички типове региони в Европа (вкл. селски). В същото време е търсен и отговор на нуждите на регионите, участващи в изследването и търсеци оценка на потенциала на техните селски територии. Така, разработената методология се стреми да отговори на очакванията за нейната приложимост при анализа на потенциалите както на селски, така и на градски региони и същевременно да бъде лесна за прилагане както от експерти, така и от членове на регионалните общности без специфична задълбочена експертиза. Въпреки тези очаквания, разработената методология е фокусирана върху селските региони, при които се характеризират с по-малка сложност на структурните характеристики и с по-лесен достъп до качествена информация, от колкото градските региони.

Анализът отбелязва разликите между термините, като определя, че развитието на селските райони може да се разглежда само като наблюдение на това как определен индикатор (или набор от индикатори) се променя във времето в селския район, докато потенциалът на селските райони в известен смисъл поставя/ приоритизира една (или повече) посока на развитие пред други. Като ядро на потенциала на даден регион се разглежда това, което прави региона уникален или оригинален, или това, което допринася за генериране на конкурентоспособност или представлява абсолютно предимство на региона. Фокусът върху разкриването на селските (за разлика от градските) потенциали в PURR предполага, че като цяло селските региони често

¹ PURR - Potentials of Rural Regions, Applied Research 2013/2/5, Final Report, 30 June 2012

изостават от градските региони развитие и следователно трябва да бъдат по-ангажирани с използването на достъпните за региона ресурси, за да оцеляват в един конкурентен свят, докато градският потенциал в по-висока степен може да бъде използван от пазара.

Предложената в PURR методология съчетава подходите „отгоре-надолу“ и „отдолу нагоре“ за набиране и представяне на информацията в една система за анализ. Предложената методология е разделена на четири стъпки: 1. Сравнителен анализ на региона в европейска/национална перспектива; 2. Регионален контекст и перспектива на заинтересованите страни; 3. Оценка на териториалния потенциал на региона; 4. Варианти на политиката и бъдещо развитие. Посочено е, че методологията следва да бъде разглеждана като начин за сортиране на информация от различни източници (стъпка 1 и 2), които могат да се използват за оценка на териториалния потенциал. Методологията може да бъде ползвана за целите на планирането, както и за по-стратегически анализи. Финалният етап 3 включва претегляне на различните информационни източници и идентифициране на приоритети, което следва да бъде направен през перспективата на местните заинтересовани страни или трябва да се основава на информация, предоставена от тях. Методологията е разработена по начин, по който да може да бъде прилагана на различни териториални нива, като конкретно работи с нива NUTS 2 и 3, но същевременно отчита, че по-ниските нива могат да бъдат по-функционални и следователно много по-релевантни за целите на планирането и развитието. Определянето на подходящото ниво се разглежда и от гледна точка на наличие на достатъчно подходящи данни за сравнение за целите на контекста.

Два съществени елемента от методологията се отнасят до използваните променливи/индикатори и типологиите, спрямо които се класифицират оценяваните региони съгласно разглежданите характеристики. На това ниво, докладът разглежда променливите, които въздействат върху селското развитие, разделени на две основни категории: външни и вътрешни или ендогенни и екзогенни фактори. Вътрешните са фактори, които могат да бъдат повлиявани от самия регион и общността му, а външните са фактори, определени извън контрола на региона. Могат да варират от природни фактори като местоположение и климат, структурни фактори – демография и индустриална структура, йерархия на центрове и др., и фактори, които се определят напълно извън региона – световни цени на суровини, национални политики, европейски политики. Променливите и индикаторите, използвани за целите на сравнителния анализ са избрани от няколко тематични направления като типовете територии и достъпност, демография, икономика, енергетика, климат и природни рискове, културно наследство, енергия, транспортна инфраструктура, общество на знанието и иновации, управление.

PURR методологията използва типология „град-село“ за класифициране на регионите според гъстотата на населението и близостта до голям градски център: преобладаващо градски, средно достъпен, средно отдалечен, преобладаващо селски достъпен, преобладаващо селски отдалечен. Тези различни типове региони обикновено имат различни характеристики, предизвикателства и възможности, като най-отдалечените области често имат негативни демографски тенденции и ограничена

икономическа база. От друга страна такива региони често имат високи природни и ландшафтни стойности и ценно културно наследство.

EDORA (European Development Opportunities for Rural Areas) е друг проект за приложни изследвания, финансиран в рамките на ESPON 2013 Programme. Вместо единна типология EDORA предлага „аналитична рамка“ под формата на три типологии, отчитащи трите важни измерения на различията сред „неградските“ региони, които са: провинциалност/достъпност; степен на икономическо структуриране; социално-икономически резултати (акумулиране или изтощаване). По отношение на вида на икономическа структура, регионите се дефинират съгласно следните структурни типове (тези с преобладаващ и средно представен аграрен сектор): аграрен; „потребителски провинциален“; силен вторичен сектор – производство; силен третичен сектор – услуги. Нивата относно социално-икономически резултати са определени като акумулиращ; над средното акумулиращ, под средното акумулиращ, изтощаваш. Изследването възприема като проявление на първата типология „провинциалност/достъпност“ класификацията „градски-селски“ регион, за която към момента Eurostat предоставя данни² за класификация на ниво NUTS 3 към 2016 г. EDORA използва типология град-село и структурна типология според мястото на първичния сектор, като след това измерва постиженията на региона чрез композитен регионален индекс на представянето, който се основава на променливи/индикатори – нетна миграция, БВП на човек от населението, средногодишна промяна на БВП, средногодишна промяна в общата заетост и нивото на безработица. Анализът на изпълнението показва, че обичайно „източващите региони“ са изправени пред демографско стареене, ниски нива на икономическа активност, слаб/ниски нива на човешки капитал и структурни проблеми. Източващите региони обичайно са разположени в отдалечени области и имат високи тенденции на миграция от селото към града. Акумулиращите региони от друга страна демонстрират антиурбанизационни тенденции. Те имат семейно доминирана демографска структура, диверсифицирана селска икономика, по-висок човешки капитал, по-висока икономическа активност и по-ниска безработица (Окончателен доклад на EDORA, 2010: 10).

Отчитайки диверсификацията на селската икономика, взаимодействието с градските центрове и области и тяхното икономическо представяне, PURR областите са разпределени в по-нюансирана типология, отколкото тази, изработена в проект EDORA.

² https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#?vis=urbanrural.urb_typology&lang=en

II. Рамка на методологията

1. Цел

Основната цел на изготвената методология е създаването на практически инструмент за идентифициране и оценка на потенциала за развитие, с който разполагат българските общини. Открояването на наличните ресурси, чрез чието ефективно използване е възможно да се насърчи местното развитие е съществен елемент от процеса на избор на подходяща стратегия за развитие. В много отношения възможните и подходящи политики зависят както от наличието и очакванията за развитие на основни ресурси като човешкия капитал, така и от допълващи фактори като наличен капацитет, потенциал за партньорства и привличане на нови знания и действащи лица на територията на общината. В условията на демографска криза и на отсъствие на позитивни демографски сценарии за все повече общини, и особено за тези в отдалечени или гранични региони, е от особено значение да могат сравнително лесно да идентифицират специфични възможности, които биха довели най-малко до адаптиране на местната общност към регионалните, националните и глобални процеси и биха осигурили перспектива за развитие на територията и общността.

2. Ползватели

Методологията е насочена към представители на местните общности, работещи в области за подкрепа на местното развитие, вкл. представители на местните власти, неправителствени организации, както и експерти в областта на регионалното и местно развитие. Методологията съдържа показатели, базираци се на статистическа информация, както и показатели, базираци се на индекси, изследващи различни аспекти на капацитета на местните власти. В крайна сметка обаче местният потенциал би могъл да бъде оценен в най-задълбочена степен от представители на местните заинтересовани страни, като външни експерти или консултанти биха били полезни при модериране на процеса, набиране на част от данните и/или валидиране на изводите от дискусиите по анализа и възможните политики и инструменти, водени от местните заинтересовани страни.

3. Променливи и типологии

Научната и изследователска общност дефинира като фактори за местно развитие основните характеристики, които определят специфичните отлики на една обособена територия или общност, които могат да бъдат използвани като конкурентно предимство спрямо други сходни територии.

Наред с демографската и икономическата структура, природните условия – климат, релеф, природни паркове и защитени територии, техническа инфраструктура и публични услуги, материално и нематериално наследство и традиции, близост до развити икономически центрове и ниво на транспортна достъпност, като значими фактори за развитие се разглеждат и нивата на публичен управленски капацитет, граждански

капацитет за участие и социалния капитал, вкл. способности за натрупване и използване на нови знания, изграждане на мрежи и партньорства. Тези „меки“ фактори обаче създават условия за успешно прилагане на подходи за насърчване на местното предприемачество, иновациите и дигитализацията.

За всеки от трите типологични компонента – управленски капацитет, граждански капацитет и социално-икономическо развитие, са дефинирани оптимален набор от показатели, за всеки от които, въз основа на данните от проведените проучвания, са определени референтни стойности (по предварително дефинирана скала) за общините в СЦР.

Въз основа на оценените взаимовръзки между отделните показатели се дефинират типове общини, за активизирането на чийто местен потенциал за развитие се разглеждат специфични типове мерки/проекти.

В обобщен вид типологията за класификация на общините включва:

- Общини, в които съществува възможност за сравнително бързо и/или значимо икономическо развитие, като в този случай пазарът с голяма степен на сигурност би оползотворил наличните потенциали в различните области – социални, природни, културни;
- Общини, в които съществуват ограничени възможности за естествено икономическо и пазарно въздействие, а фокусът е върху съществени инвестиции в инфраструктура – техническа, информационна и др. за привличане на икономически оператори и създаване на работни качествени места, задържане на работната сила;
- Общини в близост до икономически центрове и/или големи градове, но извън утвърден агломерационен материал и със силно ограничени възможности за съществена икономическа промяна, с фокус на развитие върху забавяне на текущи миграционни процеси и създаване на добри условия за живот с качествени публични услуги;
- Общини в отдалечени или периферни райони с ограничени възможности за съществена икономическа промяна и ограничени човешки ресурси.

За всеки от тези типове ще бъдат разгледани комбинациите от изчислените комплексни индекси на управленски капацитет, граждански капацитет и човешки ресурси, както и наличието на допълнителни фактори като природно и културно наследство и др.

4. Източници на информация

Основен източник на информация за статистическите показатели и формиране на част от индексите се явява Националният статистически институт. Включените показатели са подбрани и въз основа на наличие и проследимост на техните стойности въз основа на информацията, предоставяна от НСИ. За целите на формирането и тестването на методологията са използвани и данни, обработени от Института за пазарна икономика в рамките на инициативата „265 истории за икономика”³.

За формиране на показателя за управленски капацитет са използвани и данни за два рейтинга - Рейтинг на активната прозрачност на местните администрации на Програма достъп до информация⁴ и данни за Самооценката на общините за степента на развитие на електронното управление, както и данни за финансови показатели, относими към местния капацитет за ефективно управление, също обработени от Института за пазарна икономика в рамките на инициативата „265 истории за икономика”.

Формирането на показателя за граждански капацитет е основано главно на качествена информация. Поради отсъствието на надлежно събирана по ясна методология информация за активни в определен актуален период от време граждански или бизнес организации на ниво община, оценка на гражданка активност и НПО на ниво община следва да бъдат обследвани от извършващите оценката представители на местните заинтересовани страни. За целта са формулирани оценъчни въпроси, които да бъдат използвани. Като допълнителен източник на информация може да бъде използвана ИСУН по отношение на изпълнявани от НПО проекти, като се идентифицират преимуществено местни организации, осъществяващи проекти в съответната община.

5. Адаптация

Адаптирането на разработената методология е естествен и задължителен елемент от процеса на нейното прилагане. На първо място, тя ще бъде тествана чрез прилагането и за общините в обхвата на проекта. Въз основа на получените резултати ще бъдат развити отделни нейни елементи. В същото време всяка от общините, за които тази методология потенциално е приложима има своите специфики, свързани със социалната и икономическа структури, големина, местоположение и др. Прилагането и за различни типове общини – градски, високо икономически центрове, градски с ниско ниво на икономическо развитие, селски общини, отдалечени или периферни общини се явява източник на потенциални нужди от адаптиране и доразвиване на методологията.

³ <https://265obshtini.bg/>

⁴ <https://data.aip-bg.org/surveys/O24H73/rankings?d=Y&institutionCategory=IN0012>

III. Показатели за оценка на местния потенциал

1. Показатели за управленски капацитет

1.1. Рейтинг на активната прозрачност на местните администрации (ПДИ)

Програма Достъп до Информация провежда постоянно наблюдение на законодателството и практиките, свързани с достъпа до информация в България. Резултатите и анализа от този мониторинг са част от годишните доклади "Състоянието на достъпа до информация в България", които ПДИ подготвя от приемането на Закона за достъп до обществена информация през 2000 г.

ПДИ провежда специализирани проучвания, вкл. Рейтинг на активната прозрачност на местните администрации, като данни са налични за всички общини в страната за последните 10 години⁵. Нивото на прозрачност през 2022 е оценявано с точки по 118 индикатора за общините. Формиран е индекс по трите раздела и общи индекс: А. Изпълнение на задълженията по закон за достъп до информация; В. Секция Достъп до информация; С. Бюджетна и финансова прозрачност и интегритет. Публикувана е и Карта на прозрачността – с отразени стойности на общия индекс⁶.

Включването на рейтинга в показателя за управленски капацитет е извършено като позицията на съответната община за последната/съответната⁷ година се оценява в зависимост от това, в коя част на класацията е поставена – в най-ниска четвърт (0), в първа четвърт (1), във втора четвърт (2) и в най-висока четвърт (3). Премира се и налично изкачване по позиция в рейтинга.

1.2. Самооценка на общините за степента на развитие на електронното управление

Съгласно информацията, предоставена от ИПИ, индикаторът показва самооценката на общините за степента на предоставяните административни услуги по електронен път в четири степени:

- Първа степен: Информация – институциите публикуват в интернет информация, която е достъпна за гражданите и фирмите;
- Втора степен: Еднопосочно взаимодействие - институциите публикуват в интернет информация и предоставят възможност за изтегляне на бланки и формуляри, свързани с услугите;
- Трета степен: Двупосочно взаимодействие - потребителят на услугата, освен получаването на информация и изтеглянето на бланки, може да изпраща писма, формуляри и др. по електронен път, но администрацията не е задължена да му отговори в реално време или по същия начин;

⁵ <https://data.aip-bg.org/surveys/O24H73/rankings?d=Y&institutionCategory=IN0012>

⁶ <https://data.aip-bg.org/surveys/O24H73/map>

⁷ подходящо е повечето от използваните показатели да бъдат за една и съща година

- Четвърта степен: Транзакция - Гражданите и фирмите комуникират с администрацията по електронен път и обратно “онлайн”, като съществува механизъм за потвърждаване на действителността на транзакцията.

Към момента на интернет страницата на инициативата „265 истории за икономика” са налични данни за периода 2017-2021 г.

1.3. Финансови показатели, относими към местния капацитет за ефективно управление

Като показатели, които разкриват в известна степен наличието на местен капацитет за ефективно управление са разгледани на първо място размера на собствените приходи в общите разходи на общината, както и размера на привлечените средства от европейски и други фондове, които в общия случай са насочени директно към елементи на местното развитие. Допълнителен показател, който дава информация за размера на инвестициите за целите на местното развитие е целевата субсидия за капиталови разходи, получена от централния бюджет.

За целите на сравнението и трите показателя са изчислени на човек от населението като след това са съотнесени спрямо средното за страната за всеки показател.

Трите показателя участват във формирането на Общ финансов показател със съответното тегло.

<i>Общ финансов показател</i>	<i>Тегло</i>
Изплатени средства по европейските фондове 2007 - 06.2022 г. на глава от населението спрямо средното за страната	2
Дял на собствените приходи в общите разходи на общините, 2021 г. спрямо средното за страната	2
Целева субсидия за капиталови разходи на общините на човек от населението, 2022 г. спрямо средното за страната	1

1.4. Тежест на показателите в индекса на управленски капацитет

Трите типа показатели участват във формирането на Индекса на управленски капацитет със съответното тегло.

<i>Индекс на управленски капацитет</i>	<i>Тегло</i>
Рейтинг на активната прозрачност на местните администрации	2
Самооценка на общините за степента на развитие на електронното управление спрямо средното за страната	1
Финансови показатели	2

2. Показатели за граждански капацитет и човешки ресурси

2.1. Граждански капацитет

Отсъствието на надеждна информация на местно и областно ниво за активни граждански и бизнес организации предопределя необходимостта от формирането на този показател въз основа на комбинация от количествени и качествени данни. Като първа стъпка се търси информация в ИСУН за изпълнявани от НПО проекти, които могат да бъдат идентифицирани като местни организации, осъществяващи проекти в съответната община. Последващата стъпка е набиране на качествена информация чрез представители на местните заинтересовани страни. За целта са формулирани ограничен набор въпроси (представени в част Инструментариум), чрез които да бъде оценена гражданската активност и тази на НПО на ниво община.

2.2. Човешки ресурси

Като основни показатели характеризиращи състоянието и перспективите пред човешкия капитал на ниво община и които отразяват тенденциите в наличието и качеството на местните човешки ресурси са разгледани:

- Показатели за демография
 - Динамика (разлика в броя) на населението между 2011 и 2021 г., данни от национални преброявания на населението
 - Демографско заместване на групите 0-14 и 65 и повече години, 2011 и 2021 г.
 - Дял на населението под 15 годишна възраст, 2016 и 2020 г.
 - Изменение в дела на градското население, 2017-2021 г.
- Показатели за образование
 - Дял на населението на 17 и повече години с висше образование, 2021 г.
 - Дял на неграмотните сред населението на 9 и повече години, 2021 г.
 - Средна оценка на ДЗИ по БЕЛ, учебни 2019 - 2022 г.
 - Средна оценка на НВО след 7 клас по математика, 2021-2022 г.
 - Средна оценка на НВО след 7 клас по БЕЛ, 2021-2022 г.
- Показатели по икономическа активност
 - Дял на икономически неактивните сред населението на 15-64 години, преброяване 2021 г.
 - Коефициент на трайна безработица, 2019-2021 г.

За целите на сравнението показателите са съотнесени спрямо средното за страната за всеки показател.

Показателите участват във формирането на Общ показател по съответната област със съответното тегло.

<i>Демография</i>	Тегло
Динамика на населението между 2011 и 2021 г спрямо средното за страната	2
Демографско заместване на групите 0-14 и 65 и повече години 2021 спрямо средното за страната	2
Дял на населението под 15 годишна възраст 2020 спрямо средното за страната	1
Изменение в дела на градското население 2021 спрямо средното за страната	2
<i>Образование</i>	
Дял на населението на 17 и повече години с висше образование 2021 спрямо средното за страната	3
Дял на неграмотните сред населението на 9 и повече години 2021 спрямо средното за страната	1
Средна оценка на ДЗИ по БЕЛ, учебна 2021-22 спрямо средното за страната	2
Средна оценка на НВО след 7 клас по математика 2021-22 22 спрямо средното за страната	1
Средна оценка на НВО след 7 клас по БЕЛ 2021-22 22 спрямо средното за страната	1
<i>Икономическа активност</i>	
Дял на икономически неактивните сред населението на 15-64 години, преброяване 2021 г. спрямо средното за страната	2
Коефициент на трайна безработица 2021 спрямо средното за страната	1

Тежест на показателите за Общ показател Човешки ресурси

<i>Общ показател Човешки ресурси</i>	Тегло
Демография	1
Образование	2
Икономическа активност на населението	3

2.3. Тежест на показателите в индекса на граждански капацитет и човешки ресурси

Двата типа показатели участват във формирането на Индекса на граждански капацитет и човешки ресурси със съответното тегло.

<i>Индекс на граждански капацитет и човешки ресурси</i>	Тегло
Граждански капацитет	1
Човешки ресурси	2

3. Показатели за икономическо развитие

Като основни показатели характеризиращи икономическото състояние и перспективите пред него на ниво община са разгледани:

- Произведена продукция на човек от населението, 2018-2021 г.
- Разходи за придобиване на ДМА, 2018-2021 г.
- Брой нефинансови предприятия на 1000 души, 2018-2020 г.
- Брутна месечна заплата в частния сектор като дял от тази в публичния, 2018 и 2019 г., %
- Коефициент на безработица, 2017-2021 г.
- Коефициент на заетост на населението на възраст 15-64 години, преброяване 2021 г.

Показателите брой нефинансови предприятия на 1000 души и Брутна месечна заплата в частния сектор като дял от тази в публичния са подходящи за разкриване на икономическото състояние на местно ниво. Към момента те не са включени при формирането на индекса на икономическо развитие, тъй като наличните към момента на разработване на настоящата методология данни за тях са за по-ранни периоди от тези за останалите показатели. В процеса на тестване на методологията, при наличие и възможност за достъп до данни, тези показатели ще бъдат включени при формиране на индекса със съответно тегло.

За целите на сравнението показателите са съотнесени спрямо средното за страната за всеки показател.

Типовете показатели участват във формирането на Индекса на икономическо развитие със съответното тегло.

Тежест на показателите в индекса на икономическо развитие

Типовете показатели участват във формирането на Индекса на икономическо развитие със съответното тегло.

<i>Индекс на икономическо развитие</i>	Тегло
Произведена продукция на човек от населението 2021 спрямо средното за страната	2
Разходи за придобиване на ДМА 2021 спрямо средното за страната	1
Коефициент на безработица 2021 спрямо средното за страната	3
Коефициент на заетост на населението на възраст 15-64 години, преброяване 2021 спрямо средното за страната	2

IV. Типология на общините в зависимост от наличния капацитет и ресурси и потенциални типове инструменти в подкрепа на развитие на местния потенциал

Тип община	Управленски капацитет	Граждански капацитет и човешки ресурси	Икономическо развитие	Допълнителни типологии: достъпност, близост до икономически център, природни ресурси, КИН
Тип 1	висок	висок	висок	висок/нисък
Тип 2	висок	висок	нисък	висок/нисък
Тип 3	висок	нисък	висок	висок/нисък
Тип 4	висок	нисък	нисък	висок/нисък
Тип 5	нисък	висок	висок	висок/нисък
Тип 6	нисък	нисък	висок	висок/нисък
Тип 7	нисък	висок	нисък	висок/нисък
Тип 8	нисък	висок	висок	висок/нисък
Тип 9	нисък	нисък	нисък	висок/нисък

Типовете общини могат да бъдат обединени по подходящ начин, след като бъдат изчислени отделните консолидирани индекси на база разглежданите показатели.

Индикативна типология на общини	Принципни типове дейности в подкрепа на развитието
Пазарна ориентация– тип 1, 3, 5, 6, 8	Дейности в посока качество на човешки ресурси, качество на живот, социална сигурност, екологична сигурност, кръгова икономика, иновации, дигитализация
Насърчаване, тип 2 и 4	Дейности в подкрепа на качество на човешки ресурси, развитие на инфраструктура, екологична сигурност, кръгова икономика, иновации, дигитализация
Забавяне на „забравянето“, тип 6 и 7	Дейност в подкрепа на основна, вкл. транспортна инфраструктура, качествени публични услуги, вкл. в областта на образованието, екологична сигурност, кръгова икономика, иновации, дигитализация
Съхранение, тип 9	Дейности в подкрепа на качествени основни публични услуги, екологична сигурност, дигитализация

Като **допълнителни фактори в подкрепа на развитието** на общинската територия се разглеждат:

- Част от икономически център (по ИПИ) и или част от агломерационен ареал
- Близост до икономически център без да е част от агломерационен ареал
- Транспортна осигуреност (през територията преминава магистрала/първокласен път, второкласен път, жп път, осигуряващи бърз достъп до икономически центрове)
- Близост до университет

Като **допълнителни фактори, ограничаващи развитието** на общинската територия се разглежда основно периферно местоположение - в гранична зона или във вътрешна периферия/планинска зона

V. Инструментарий

Индикативен списък с инструменти в подкрепа на местния потенциал за развитие:

- И1: създаване на мрежи на партньорство – бизнес мрежи и управление, мрежи на социален капитал;
- И2: партньорство с общности – с бизнес общности, с научни общности - университети и изследователски институти, вкл. проектиране и провеждане на практики на студенти с изработване на реални продукти и резултати за целите на развитието;
- И3: използване на общинската собственост като инструмент за привличане на инвестиции
- И4: създаване на партньорства между общини – междуобщинско сътрудничество при спазване на действащото законодателство, вкл. по

отношение на планирането и маркетинга на териториите, развитие на капацитета на местните власти и местните общности и др.

- И5: развитие на маркетинг стратегии – основни елементи на представяне на територията и потенциала ѝ и достигане до нови и цели публики
- И6: подкрепа на територията на общината в посока на развитие на предприемачество, иновации, дигитализация
- И7: повишаване на конкурентоспособността и добавената стойност на традиционните за общината индустрии или икономически сектори
- И8: подкрепа за устойчив човешки капитал – здравеопазване, образование, ориентация към благосъстоянието на населението
- И9: инвестиции в енергийна ефективност и фокус върху ВЕИ
- И10: промотиране на иновациите в местното управление (по-специално върху предоставянето на услуги) и образованието (професионално образование, учене през целия живот, висше образование)
- И11: фокус върху качествени основни публични услуги

Връзка между местни ресурси, типове общини по оценен потенциал и инструменти - типологизация на мерки/подходи, които биха оказали ефективен принос за активизацията на наличния потенциал за развитие

Потенциал/ община	Тип	Пазарна ориентация	Насърчаване	Забавяне на „забравянето“	Съхранение
Човешки ресурси		И1, И2, И6, И10	И1, И2, И4, И5, И6, И7, И10	И1, И2, И3, И4, И5, И6, И7, И8	И2, И3, И4, И11
Природни ресурси		И2, И9	И2, И4, И5, И9	И2, И4, И5, И9	И2, И4, И5, И9
КИН и туризъм		И2, И4, И5, И6	И2, И4, И5, И6	И2, И4, И5, И6	И2, И4, И5, И6
Биопроизводство		И7	И7	И7	И7
Индустриално развитие		И2, И5, И6, И8, И9, И10	И2, И3, И4, И5, И6, И7, И8, И9, И10	И2, И3, И4, И5, И6, И7, И8, И9, И10	И3, И9, И11
Социални услуги		И3, И4	И3, И4	И3, И4	И3, И4, И11
Технологично развитие		И2, И6, И10	И2, И6, И10	И2, И6, И10	