

Сельское развитие в Европе

Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней

Франческо Мантино

профессор, руководитель отдела сельского развития
Национального института аграрной экономики

Перевод с итальянского Ирины Храмовой

Совместное издание
Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН
и Business Media of the Sole 24 Ore



Продовольственная и сельскохозяйственная
организация ООН

Используемые обозначения и представление материала в настоящем информационном продукте не означают выражения какого-либо мнения со стороны Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций относительно правового статуса или уровня развития той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ или рубежей. Упоминание конкретных компаний или продуктов определенных производителей, независимо от того, запатентованы они или нет, не означает, что ФАО одобряет или рекомендует их, отдавая им предпочтение перед другими компаниями или продуктами аналогичного характера, которые в тексте не упоминаются.

Мнения, выраженные в настоящем информационном продукте, являются мнениями автора (авторов) и не обязательно отражают точку зрения ФАО.

Все права защищены. ФАО поощряет тиражирование и распространение материалов, содержащихся в настоящем информационном продукте. Разрешается их бесплатное использование в некоммерческих целях по представлению соответствующего запроса. За тиражирование в целях перепродажи или в других коммерческих целях, включая образовательные, может взиматься плата. Заявки на получение разрешения на тиражирование или распространение материалов ФАО, защищенных авторским правом, а также все другие запросы, касающиеся прав и лицензий, следует направлять по электронной почте по адресу: copyright@fao.org или на имя начальника Подотдела издательской политики и поддержки Управления по обмену знаниями, исследованиям и распространению опыта по адресу:

Chief
Publishing Policy and Support Branch
Office of Knowledge Exchange, Research and Extension
FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy.

© FAO, 2010 (издание на русском языке)
© Ed agricole, 2008
Edizioni Agricole de Il Sole 24 ORE Business Media S.r.l
Via G. Patecchio, 2
20141 Milano Italy (издание на итальянском языке)
© Calin Tatu | Dreamstime.com



ОГЛАВЛЕНИЕ

	Список принятых сокращений	6
	Введение	9
	Часть I	
	Теория развития сельских территорий и эволюция политики государственной поддержки	13
1	Теория развития сельских территорий: интерпретативные модели	14
	1.1 Три концепции развития сельских территорий	14
	1.2 Отраслевая модель: сельское развитие, опирающееся на развитие сельского хозяйства	16
	1.3 Перераспределительная модель: сельское развитие как способ сокращения разрыва между наиболее отсталыми сельскими районами и другими отраслями экономики	18
	1.4 Территориальная модель: сельское развитие как формирование взаимосвязей внутри локальной экономики	21
	1.5 Сельское развитие и роль сельского хозяйства	27
	1.6 Сельское развитие и локальный уровень развития	29
	1.7 Сельское развитие и городское развитие: дихотомия или взаимозависимость?	31
	1.8 Сельское развитие и политики сельского развития в Западной Европе: существует ли современная национальная политика развития сельских территорий?	33
	Библиография	37
2	Политика сельского развития в Европе (1970-2006 годы): от директив социально-структурного развития к «Повестке дня-2000»	40
	2.1 Основные изменения политики структур и сельского развития с 1970-х годов до «Повестки дня-2000»	40
	2.2 Период 1972-1985 годов: возникновение и укрепление структурной политики аграрного сектора	44
	2.3 Период 1985-1991 и 1992-1999 годов: новая политика сельского развития между реформой Единой сельскохозяйственной политики и политикой экономического и социального сближения	47
	2.4 Период 2000-2006 годов: новая политика сельского развития между Корком и Берлином	53
	2.5 Картина в целом	62
	Библиография	66
3	Политика сельского развития (2000-2006 годы) между традиционным и инновационным подходом	68
	3.1 Факторы гетерогенности (неоднородности)	68
	3.2 Официальное определение сельских территорий в европейском контексте	69
	3.3 Структура расходов на сельское хозяйство: в направлении установления равновесия между первым и вторым блоком мер?	72
	3.4 Сельское развитие, структурная поддержка и государственная помощь: общая картина расходов в 2000-2005 годах	78
	3.5 Сельское развитие и совокупная помощь агропродовольственному сектору в 15 странах ЕС	83
	3.6 Стратегии программ сельского развития в странах ЕС-15	87
	3.7 Элементы инноваций в программах сельского развития в Европе после принятия программы «Повестка дня-2000»	90
	Библиография	93

4	Сельское развитие в программах 2007-2013 годов	96
4.1	Дебаты по поводу реформы сельского развития: основные этапы и позиции основных действующих лиц	96
4.2	Финансовые перспективы на 2007-2013 годы и размещение ресурсов на сельское развитие	98
4.3	Реформа политики сближения 2007-2013 годов и ее значение для сельского развития	102
4.4	Новые правила программирования и управления политикой сельского развития	106
4.5	Стратегический подход к разработке программ Сообщества на период 2007-2013 годов	107
4.6	Национальные стратегии: приоритет Национального стратегического плана	110
4.7	Программирование и финансовое управление ресурсами	114
4.8	Новые инструменты для разработки программы 2007-2013 годов	116
4.9	Региональные инструменты и стратегии программы 2007-2013 годов	119
4.10	Дифференцированные стратегии для различных типологий сельских территорий?	128
4.11	Взаимоотношения между политикой софинансирования из ЕС и национальными политиками	130
4.12	Некоторые нерешенные узловые проблемы сельского развития в период 2007-2013 годов	134
	Библиография	137
5	Эволюция модели ЛИДЕР: от лаборатории до создания обычного метода (использование ресурсов внутреннего развития)	138
5.1	Специфические характеристика инициативы Сообщества в рамках модели ЛИДЕР и эволюция модели ЛИДЕР I	138
5.2	Структурные изменения при переходе от программы ЛИДЕР II (1994-1999 годы) к программе ЛИДЕР+ (2000-2006 годы)	142
5.3	Труднореализуемая программа?	145
5.4	Чему учит программа ЛИДЕР: критика и позитивный вклад модели	146
5.5	Новая роль программы ЛИДЕР в период 2007-2013 годов	151
5.6	Метод ЛИДЕР в программах 2007-2013 годов: что нового?	153
5.7	Новые подходы к оценке роли метода ЛИДЕР: дифференцированные модели местного программирования	158
5.8	Перспективы развития модели ЛИДЕР	161
	Библиография	163
	Часть II	
	От национальной политики к политике и программам на местном уровне	165
6	Институциональные модели и управление политикой в Европе: основные тенденции, неоднородность и конвергенция	166
6.1	Значение и природа управления политикой сельского развития	166
6.2	Концепция управления сельским развитием в литературе	168
6.3	Управление сельским развитием с точки зрения вертикальной и горизонтальной координации	169
6.4	Действующие лица и модели, возникающие в процессе управления	170
6.5	Неоднородные (гетерогенные) модели управления в период 2000-2006 годов: между централизацией и децентрализацией	175
6.6	Вертикальная координация и отношения государства и регионов в странах с децентрализованной формой управления	178
6.7	Сельское развитие в программе 2007-2013 годов: новые моменты и Национальный стратегический план	182

6.8 Роль горизонтальной координации в управлении	184
6.9 Направления политики сельского развития на промежуточном уровне (уровень провинции) и на местном уровне (местные партнерства)	185
6.10 Новые субъекты на местном уровне: возникают ли агентства развития?	190
6.11 Между государством, регионами и получателями поддержки: Единое платежное агентство	191
6.12 Некоторые выводы: модели управления программами или модели управления расходами?	192
Библиография	195
7 От программ к проектам: опыт разработки проектов развития на местном уровне	198
7.1 Эволюция местного интегрированного проектирования в Италии	198
7.2 Специфические особенности различных форм интегрированного проектирования в Италии	200
7.3 Цикл проектирования в современном анализе интегрированного проекта местного развития	203
7.4 Критические пункты проекта развития и способы их решения	205
7.5 Определение структуры проекта и ведущей стратегии	207
7.6 Анализ спроса и предложения товаров и услуг, порожденных проектом	208
7.7 Выстраивание отношений партнерства в действиях развития	208
7.8 Роль человеческого капитала: лидерство и организационная структура проекта	211
7.9 Финансирование проекта	214
7.10 Отбор получателей средств местного проекта	218
7.11 Взаимоотношения между местным проектом и другими направлениями государственной политики	220
Библиография	222
8 Влияние политики сельского развития на положение предприятий и территорий	224
8.1 Дискуссия по поводу политики сельского развития и ее социально-экономическое обоснование	224
8.2 Влияние политики поддержки на сельскохозяйственное предприятие	225
8.3 Воздействие политики на состояние территорий	230
8.4 Воздействие интегрированной политики на местное развитие	234
8.5 Благоприятные условия для выявления положительного воздействия политики территориального развития	241
Библиография	245
9 Узловые моменты и задачи на будущее: роль сельского развития после 2013 года	248
9.1 Сельское развитие в ЕС: среднесрочный и долгосрочный сценарии	248
9.2 Сельское развитие в рамках предложения Health Check	249
9.3 Узловые моменты реформы бюджета ЕС	252
9.4 Цели Единой сельскохозяйственной политики и роль двух блоков мер: в направлении изменения наполняемости	254
9.5 Сельские территории: динамика, внутренние различия и дифференцированные направления политики	257
9.6 Институциональные инновации, социальное сближение и вопросы участия	259
Библиография	262

Приложение 1. Глоссарий	263
--------------------------------	------------



СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

ВВП	валовой внутренний продукт
ВД	валовой доход
ВНП	валовой национальный продукт
ВСП	валовая сельскохозяйственная продукция
ВТО	Всемирная торговая организация
ВТП	валовая товарная продукция (сельского хозяйства)
ГАЛ	целевая группа
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ЕС	Европейское Сообщество; Европейский Союз
ЕСП	Единая сельскохозяйственная политика ЕС
ЕСФ	Европейский социальный фонд
ЕФРР	Европейский фонд регионального развития
ИНЕА	Национальный институт аграрной экономики
ИП	интегрированный проект
ИСП	интегрированный средиземноморский пакет (мер)
КТР	контракт территориального развития
МБРР	Международный банк реконструкции и развития
МОТ	Международная организация труда
НДС	налог на добавленную стоимость
НИОКР	научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НСП	Национальный стратегический план
ОП	оперативная программа
ОСМ	Единая организация сельскохозяйственных рынков
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИМ	интегрированные средиземноморские программы
ПИТ	интегрированный территориальный проект
ПИФ	интегрированный проект вертикальной цепочки
ПСР	программа сельского развития
РПСР	региональная программа сельского развития
СОС	стратегические ориентиры Сообщества
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФАС	Фонд поддержки слаборазвитых районов
ФЕАГА	Европейский сельскохозяйственный фонд гарантий
ФЕАСР	Европейский сельскохозяйственный фонд сельского развития
ФЕОГА	Европейский фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства
ФЕОГА-Г	Европейский фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства, отдел гарантий
ФЕОГА-О	Европейский фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства, отдел ориентации
ФПР	Европейский фонд поддержки рыболовства
ФСС	Фермерская сеть счетоводства
ХСП	хорошая сельскохозяйственная практика
ЮНЕСКО	Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры

Посвящается Джованне и Бефкаду



ВВЕДЕНИЕ

Сельское развитие является крайне противоречивой темой для Европейского Сообщества. Противоречия возникают в отношениях между странами, Европейской Комиссией, организациями сельскохозяйственных производителей, ассоциациями защитников окружающей среды, политическими силами и пр. Основная причина такого положения — следующая: в силу различных обстоятельств Единая сельскохозяйственная политика (ЕСП) превратилась в чрезвычайно громоздкую проблему. Прежде всего, потому, что на нее расходуется огромная часть бюджета Сообщества (особенно если сравнивать с долей сельскохозяйственных производителей в экономически активном населении, которая в разных странах прогрессивно сокращается). Во-вторых, потому, что она уже не отвечает, по мнению ее основных противников, целям, которые были перед ней поставлены: ЕСП создавалась для защиты доходов сельхозпроизводителей, особенно наиболее бедных и незащищенных, но поддержку получают в основном богатые сельхозпроизводители, наиболее обеспеченные ресурсами (землей и капиталом). Однако проблема состоит не только в этом: со временем появились негативные эффекты воздействия ЕСП на окружающую среду и здоровье потребителей. К этому надо добавить возрастающую громоздкость административно-бюрократических механизмов, управляющих сельскохозяйственной политикой (квоты, ограничения производства, сокращение сельскохозяйственных площадей и пр.), которые порождают, кроме всего прочего, высокие административные издержки осуществления контрольных функций.

Эти проблемы со временем стали особенно заметными. Более того, они были признаны неестественными для самой ЕСП. Отсюда неэффективность подобных механизмов и давящая и возрастающая потребность в реформе; реформе, которая смогла бы исправить искажения, возникшие в этой важной части политики Сообщества. Каким образом? Мнения различных действующих лиц в этой сфере, расходятся. К обсуждению этих мнений мы более подробно вернемся на страницах книги. Сейчас же мы хотели бы подчеркнуть, что наиболее важным моментом реформы является укрепление и усиление потенциала, в рамках той же ЕСП, мер, направленных на развитие сельских территорий за счет сокращения мер, направленных на поддержку рынков и цен на сельскохозяйственную продукцию. Этот подход является не только одним из ключевых моментов самой, уже неизбежно требующей реформы, ЕСП, но также одним из наиболее противоречивых и конфликтных моментов. Что же означает, по сути, укрепление и усиление потенциала политики сельского развития? Это означает, в первую очередь, увеличение финансовой поддержки, с последующим перераспределением средств бюджета Сообщества, не в пользу политики цен и рынков. Это означает, во вторую очередь, выбор направлений политики, которые используют наиболее избирательные и целевые инструменты, способные с наибольшей эффективностью достичь тех слоев сельхозпроизводителей, которые более всего нуждаются в финансовой поддержке.

Таким образом, можно было бы избежать диспропорций и искажений, которые характерны как раз для политики поддержки цен. Это означает, в-третьих, выбор

инструментов, которые делают больший акцент на роли органов местного самоуправления как участников государственной политики. Если рассматривать меры финансовой поддержки и децентрализацию, то политика развития сельских территорий становится гораздо ближе к потребностям и к активной роли местных органов власти, чем политика регулирования рынков, которая во всех странах управляется центральными административно-бюрократическими структурами. По всем этим причинам политика развития сельских территорий стала актуальной темой в дебатах по поводу принятия бюджета ЕС, по поводу роли сельского хозяйства в различных странах-членах и по поводу регулирования государственной политики в Европе.

Мы уже отмечали, что политика развития сельских территорий является очень спорной темой внутри Сообщества. В том смысле, что все действующие лица утверждают, что хотят усилить потенциал этой политики. Но как мы увидим далее, в реальности эти заявления остаются для основных действующих лиц лишь утверждениями общих принципов. Иначе говоря, инновационный импульс этих политик теряется из-за того, что их практическая реализация является неадекватной. В тоже время, несмотря на то, что эта политика встречает много критики, она все же постепенно распространяется, в том числе и в форме различных новых подходов. Если, с одной стороны, имеет место распространенный скептицизм относительно реальной эффективности инструментов политики Европейского Сообщества (начиная с политики структур в 1970-е годы, затем включая «новые» политики сельского развития, введшиеся в 1980-е годы), то с другой стороны, именно эти инструменты политики породили и распространили многочисленные интересные и инновационные инициативы на местном уровне по всей Европе. Можно, безусловно, сказать, что эти инициативы представляют собой настоящую добавленную стоимость (value added) политики сельского развития.

Данная книга ставит перед собой различные цели:

- 1 в первую очередь, дать органичную и по возможности целостную картину направлений политики развития сельских территорий, взяв за основу западноевропейский опыт;
- 2 предложить интерпретацию различных моделей и концепций развития сельских территорий в Западной Европе, что позволит понять теоретическую и методологическую основу, на которой базируются все эти политики, и одновременно понять их разнородность (гетерогенность) в европейском контексте.
- 3 трассировать образование и эволюцию этой важной части ЕСП с момента ее возникновения; затем остановиться более подробно на двух последних этапах этой политики (2000-2006 и 2007-2013 годы), на которых отмечается консолидация наднациональной и национальных политик сельского развития;
- 4 рассмотреть конкретную реализацию этой политики через анализ инструментов государственной поддержки таким образом, чтобы понять ее сильные и слабые стороны, а также оценить многообразие форм этой политики;
- 5 и, наконец, показать, через анализ некоторых конкретных ситуаций, как на местном уровне возникают эффективные способы управления политикой, что улучшило в целом эффективность самой политики развития сельских территорий.

Материал книги разделен на две совершенно разные части. В первой части излагаются теоретические аспекты разработки политики развития сельских территорий. Теоретическая часть, которая излагается в главе 1, дает представление об интерпретативных моделях, которые помогают понять историю возникновения и эволюцию структурной политики и политики развития сельских территорий, начиная с 1970-х годов (глава 2). В главах 3 и 4 основное внимание сосредоточено на событиях последних лет, в частности, 2000-2006 годов (глава 3), и на программе развития на период 2007-2013 годов (глава 4). Особое внимание уделяется анализу программы ЛИДЕР, ее эволюции во времени, когда происходит переход от лабораторных к комплексным исследованиям сельских территорий (глава 5).

Во второй части книги анализируются некоторые ключевые моменты, характеризующие переход от программ к проектам местного значения. В частности, речь идет о государственном управлении политикой сельского развития (глава 6), возникновении инициатив на местном уровне при разработке проектов развития территорий (глава 7) и, наконец, дается оценка результатов проводившейся за истекшее время политики (глава 8). Кроме того, последний раздел в заключительной части посвящен более глубокой проработке сценариев и перспектив, которые открываются перед сельским развитием при формировании бюджета Сообщества на период после 2013 года, с появлением нового видения ЕСП и основных принципов НИОКР по теме сельского развития (глава 9).

Политика сельского развития, в отличие от других направлений аграрной политики, не порождает автоматического выделения средств для оказания помощи предприятиям в сельской местности. Речь практически всегда идет о подготовке некоего проекта развития для отдельно взятого предприятия и для территории в целом. Это отличительная черта, которая имеет свои специфические последствия в терминах понимания, управления и оценки результатов политики. Очень часто, как мы увидим, проекты развития отдельных предприятий должны сочетаться с проектами развития всей территории и интегрироваться в них. Этот переход от *проекта развития отдельного предприятия к проекту развития всей территории*, возможно, является основополагающей темой, которая характеризует переход от классической структурной политики к современным политикам развития сельской местности. Тем не менее, этот переход, который является одним из основополагающих нововведений в понимании современных подходов к политике, не является простым, автоматическим и легко реализуемым. Он требует более глубокого осознания проблемы со стороны политиков, принимающих решения, вовлечения в этот процесс большего числа участников со стороны государственных институтов и социальных структур, в том числе и выходящих за рамки одной отрасли, а главное, активизации проектно-управленческой деятельности на различных уровнях (национальном, региональном, местном). Одним словом, требуется мощная активизация человеческого капитала и социального капитала, которые, по нашему мнению, являются недостающими факторами во всех политиках развития, но которые в случае политики развития сельской местности играют более значимую роль. По этой причине слова Гино Валенти и Данило Дольчи, выдающихся личностей, которые во многих аспектах различны, но дополняют друг друга (первый — проницательный ученый в области экономики и аграрной политики, живший в первой половине XX века, второй — один из первых и наиболее активных деятелей в области политики развития местных территорий в 1960-е годы), произнесенные в разное историческое время, делают

акцент главным образом на роли человеческого фактора в реализации политики, и именно поэтому они и сегодня звучат для нас с большой и неизменной актуальностью.

Главы, содержащиеся в этой книге, были написаны в разное время, поэтому содержат отчасти размышления и анализ, который я проводил, начиная с момента подготовки нынешней реформы политики сельского развития. Некоторые главы (в частности, относящиеся к программе «Повестка дня-2000», об управлении и последствиях реализации политики) являются результатом переработки и последующего расширения докладов, представлявшихся на международных семинарах, проводившихся ОЭСР и ФАО. Размышления об итальянском опыте в этой сфере в последние годы подтолкнули меня к тому, чтобы сделать ретроспективный обзор национальной политики, а также попытаться, с одной стороны, найти ключ к объяснению эволюции политики развития сельских территорий в Западной Европе и, с другой стороны, попытаться воссоздать наиболее инновационные моменты, которые появились в европейском контексте, начиная с 2000 года («Повестка дня-2000») и далее.

Эта аналитическая работа не является лишь результатом научных исследований, но также является результатом работы, которую я имел возможность вести со второй половины 1990-х годов в рамках Национального института аграрной экономики, с Минсельхозом Италии, с другими министерствами и с местной администрацией. Я выражаю благодарность всем тем, кто прочитал и прокомментировал главу 1 («Теория развития сельских территорий: интерпретативные модели»), давая мне советы и пояснения, что позволило расширить некоторые части и подтолкнуло меня к тому, чтобы просто разъяснить и лучше изложить другие главы. В частности, я хотел бы высказать признательность Джанлуке Брунори, Альбино Капорале, Микеле Де Бенедиктису, Джоаккино Гарофоли, Донато Романо, Элене Сарачено и Феличе Адинольфи. Естественно, вся ответственность за то, что написано, целиком лежит на авторе книги. Я выражаю признательность также Изабелле Бранди и Стефано Томассини, так как часть графиков, таблиц и текстового материала была подготовлена с их помощью, поскольку речь идет о докладах, которые представлялись на семинарах и конференциях. Я посвящаю эту книгу своей семье, члены которой отнеслись ко мне с огромным терпением и пониманием.



ЧАСТЬ I

**Теория развития сельских территорий
и эволюция политики государственной
поддержки**



1. Теория развития сельских территорий: интерпретативные модели

1.1 Три концепции развития сельских территорий

Термин «сельское развитие» применительно к наиболее развитым странам получил распространение сравнительно недавно. Изначально он использовался достаточно широко в экономической и социологической литературе, но применительно к политике помощи наименее развитым странам, в которых роль и удельный вес сельского хозяйства был доминирующим как в формировании национального дохода, так и в использовании основных ресурсов (земля, труд, капитал, природные ресурсы). В рамках ведущих международных организаций по содействию и сотрудничеству (таких как ФАО, Всемирный Банк, ОЭСР, ЮНЕСКО, МОТ и пр.) развитие сельских территорий в настоящее время в большей мере представляет собой проблематику, имеющую достаточно хорошее теоретическое обоснование и систему разработанных мер государственной поддержки (Delgado, 1997). В Западной Европе и в рамках политики ЕС концепция сельского развития применяется, начиная с 1970-х годов, и с тех пор постоянно эволюционирует. Тем не менее, в политике Сообщества общая законодательная база и единые подходы к разработке концепции появляются только со второй половины 1980-х годов.

В этой главе предполагается рассмотреть различные подходы к концепции развития сельских территорий и ее формированию во времени, начиная с анализа законодательной базы и мер государственной поддержки, которые проводились в ЕС в последние 30 лет. Естественно, формирование концепции развития сельских территорий испытывает также влияние одновременно проводившихся экономических и социологических исследований (Terluin, 2000). Тем не менее, по нашему мнению, разработка политики Сообщества в сфере сельского развития проходила под решающим воздействием комплекса социально-политических факторов, связанных с разделением полномочий внутри Европейского Сообщества,

с установлением экономического и политического равновесия в самих странах-членах, с эволюцией международных торговых соглашений и пр. (Morata, 2002; Fabbrini, 2002). Иными словами, речь идет о более общих процессах, касающихся изменения роли самого Европейского Союза в международных отношениях, и тех стратегических целей, которые он преследовал в отношениях с третьими странами. Эти процессы управляют внутренней политикой стран, включая политику развития сельских территорий. Следует принимать во внимание, с другой стороны, что направления этой политики редко вели автономное существование. По сути, с самого своего появления они были в огромной степени подчинены и функционально зависимы от политики регулирования рынков. Законодательная база и практика Сообщества всегда в значительной степени влияли на характер национальной политики сельского развития. Разработка политики и законодательной базы в рамках ЕС не всегда адекватно реагировала на требования большей ясности и теоретического обоснования концепции развития сельских территорий внутри Сообщества. Разработка законодательных документов и их реализация, которая применительно к развитию сельских территорий выливалась в принятие специфических национальных и региональных программ государственного вмешательства, четко отражает политические цели и интересы, которые не всегда шагают в ногу с наиболее продвинутыми теоретическими и методологическими разработками, а также с анализом реальных процессов, лежащих в основе этих разработок. Эту проблему неоднократно отмечали ученые, занимающиеся темой сельского развития в Европе (Van der Ploeg et al., 2000; Van der Ploeg, Longo, 2002). Анализ разработки концепций развития сельских территорий в рамках политики ЕС позволяет прийти к следующим выводам.

- а Существуют различные подходы к проблеме сельского развития, как на уровне теоретических разработок, так

и на уровне практической реализации политики, направленной на развитие аграрного сектора и сельских территорий.

- b Эти различные теоретические подходы и их практическая реализация не подлежат периодизации в полной мере, но часто существуют вместе и накладываются один на другой в последние 30 лет.
- c Каждая отдельная концепция сельского развития утверждается и реализуется на основе сложной игры институциональных, политических и социальных сил, поскольку отвечает специфическим целям и стратегиям основных действующих лиц в данной сфере и их специфическому представлению о целях сельского развития. Силы, задействованные в данной сфере, многочисленны (к ним относятся Европейская Комиссия, страны-члены ЕС, регионы отдельных стран, организации сельскохозяйственных производителей, местные учреждения, ассоциации и пр.). И как мы увидим далее, различные концепции сельского развития в стране, регионе или на конкретной территории формируются, консолидируются и вводятся в игру именно под воздействием роли и позиций этих сил в политической и институциональной сфере.

Из этих выводов следует еще одно очень важное для понимания концепции сельского развития заключение. Определение концепции сельского развития имеет динамическую природу в том смысле, что оно не только меняется во времени в соответствии с изменением теоретических подходов, и особенно с изменением правил игры основных действующих сил, но меняется также и в пространстве, поскольку постоянно появляются новые концепции сельского развития в отдельно взятой стране и даже в отдельно взятом регионе. Это отчасти вполне естественно для самой идеи сельского развития, легко адаптируемого к потребностям различных территорий; но это отчасти зависит также от стратегии различных со-

циальных и институциональных структур и политических сил, которые придерживаются конкретной концепции сельского развития в соответствии с той ролью, которую они придают данному типу государственной политики.

Концепция сельского развития на наднациональном уровне также имеет динамическую природу. Она меняется во времени, меняется в связи с изменением международного климата в зависимости от требований реформы политики Сообщества, делает шаги вперед и неожиданно отступает назад. В последние годы на уровне Сообщества и в отдельных странах одновременно существует несколько концепций (подходов).

Можно выделить три концепции сельского развития.

- a Концепция, которая идентифицирует сельское развитие с общей модернизацией сельского хозяйства и агропродовольственного комплекса. Эта концепция ставит во главу угла *развитие сектора*.
- b Концепция, которая связывает сельское развитие исключительно с сокращением различий между наиболее отсталыми сельскими районами и остальными отраслями экономики (концепция сближения).
- c Концепция, которая идентифицирует сельское развитие с развитием сельских районов в целом, путем использования всех ресурсов, имеющихся в данном районе (человеческих, физических, природных, ландшафтных и пр.), и интеграции между всеми компонентами и отраслями на местном уровне. Эта концепция использует возможности территории *в наиболее широком ее понимании*.

Противопоставление отраслевой и территориальной концепций развития сельского хозяйства достаточно хорошо проанализировано в литературе. Здесь же хотелось бы подчеркнуть, что концепция сельского развития, которая применялась до настоящего времени на европейском, национальном и региональном уровнях в разных странах ЕС, пронизана двойственностью (дихотомией) между отраслевым и территориальным подходом, и здесь

есть также третий подход, который тесно связан с распределительной функцией политики сельского развития. Этот последний подход к концепции сельского развития, который также часто упоминался при анализе различных направлений политики, имеет большое значение, особенно на этапе эволюции юридической и программной картины Сообщества.

Этим трем концепциям соответствуют три различные, хотя и не формализованные модели, которые используются для объяснения политики развития сельских территорий. В этой главе мы попытаемся описать природу и основополагающие характеристики каждой модели, сконцентрировав анализ на некоторых основных аспектах, которые отличают одну модель от другой. В частности, чтобы понять эти модели, следует проанализировать следующие вопросы:

- 1 цели моделей для сельского хозяйства и агропродовольственного сектора;
- 2 функции, которые придаются другим отраслям экономики;
- 3 роль, которая отводится отдельной территории;
- 4 роль, которую играют общественные силы;
- 5 роль, которую играют институты.

Во всех трех базовых моделях каждая из этих характеристик имеет свое значение, о чем мы будем говорить в следующих разделах.

1.2 Отраслевая модель: сельское развитие, опирающееся на развитие сельского хозяйства

В этой модели в центр внимания ставится сельское хозяйство. Цели государственной политики поддержки сельского хозяйства или, в более общем виде развития агропродовольственного сектора, заключаются в том, чтобы усилить конкурентоспособность производственных структур, особенно путем увеличения размеров производства. Движущей силой этой модели является «профессиональное» сельскохозяйственное предприятие и соответственно сельскохозяйственный производитель, ведущий производство на условиях полной занятости. Рост конкурентоспособности со временем достига-

ется за счет увеличения масштабов производства и/или интенсификации производства (часто обе возможности соединены для достижения большего результата). Рыночно ориентированное сельскохозяйственное предприятие все чаще прибегает к внешним закупкам средств производства и все больше сокращает вторичное использование части произведенной в процессе производства сельскохозяйственной продукции (Van der Ploeg et al., 2000). Интеграция в рынок имеет большое значение для этих предприятий, высокий уровень специализации и сильная зависимость от некоторых рынков часто сопровождаются ростом кредитной задолженности, эти условия создают меньшую гибкость в отношении изменения экономических сценариев и аграрной политики и усиливают со временем уязвимость этих предприятий (Van der Ploeg et al., 2000).

Этот подход, основанный на модернистской парадигме, господствовавшей в первой половине 1980-х годов (Murdoch e Pratt, 1993), рассматривает сельскохозяйственное и сельское развитие через процесс модернизации сельского хозяйства и агропромышленного сектора. Направления, по которым происходит модернизация, различны и меняются в зависимости от потребностей сектора, от исторических и социально-экономических условий, от эволюции рынков и торговых соглашений ЕС с третьими странами. Здесь важно отметить, в первую очередь, тот факт, что при этом подходе модернизация касается только сельского хозяйства и агропромышленного сектора. Судьбы сельского населения и семей, живущих в сельской местности, подчинены этому процессу модернизации, поскольку без сильных и конкурентных сельскохозяйственных предприятий сельские районы не имеют никакой возможности для развития. Как следствие, применявшиеся меры государственной поддержки были ориентированы исключительно на удовлетворение потребностей модернизации аграрного сектора (рис. 1.1).

Сельские территории рассматривались как совокупность ресурсов для сельского хозяйства и как резервуар для развития производственных процессов в сельском хозяйстве. Превалирует функция производства товарной сельскохозяйственной продукции. И в определении понятия «сельское развитие» существует сильная связь с понятием «пространство для сельскохозяйственного производс-

Рис. 1.1

Отраслевая модель: основные характеристики



тва» (Murdoch e Pratt, 1993). Сельское хозяйство и агропродовольственная система понимаются в глобальном контексте, в свете интеграции макроэкономических процессов агробизнеса и интеграции сельского хозяйства в рыночную экономику. Наибольший интерес в свете этой логики представляют процессы перестройки внутри самого сельского хозяйства (restructuring approach), которые не воспринимаются в отрыве от перестроечных процессов, происходящих в других отраслях капиталистической экономики. В рамках этой модернистской логики нет интереса к концепции местного развития, сельского развития, и еще в меньшей степени к различиям между отдельными сельскими районами, которым отводится второстепенная или вообще незначимая роль в интерпретации структурных изменений сельского хозяйства. Общие процессы перестройки (производственного аппарата, социальных слоев, межотраслевых отношений, международных торговых сценариев и пр.) определяют эволюцию сельского хозяйства и агропродовольственного сектора и полностью игнорируют локальный уровень развития. Исключение, когда местный уровень может иметь хоть какое-то значение, составляют ниши, в которых сочетается дуализм городских и сельских районов и в которых сельские районы воспринимаются как неразрывный блок

при поставках продовольствия по приемлемым для городских потребителей ценам и средств производства (особенно труда и земли), которые физиологически и неотвратимо притягиваются развитием самих городских и столичных территорий.

В политике Европейского Сообщества этой модернистской парадигме, как мы лучше увидим далее, всегда придавалось особое значение. Отраслевая модель развития в разных своих формах была присуща большей части всех направлений сельскохозяйственной политики, как структурной политики (поначалу), так и в дальнейшем тех ее направлений, которые известны под названием «политики сельского развития». В различных документах Сообщества, которые сменяли друг друга за эти прошедшие годы, этот особый акцент на развитии именно аграрного сектора был оправдан разнообразными аргументами, среди которых наиболее значимыми являются следующие.

- a Сельское хозяйство должно быть в центре внимания, поскольку в пространственных терминах на него приходится 80% территории Европейского Сообщества.
- b Сельское хозяйство не является отраслью, выполняющей чисто производственную функцию, но

выполняет также различные функции, связанные с защитой окружающей среды, территории, использованием ландшафтных и незагрязненных природных ресурсов и пр.

- с Сельское хозяйство — это одна из отраслей, которая в свете изменения международных сценариев (реформа ЕСП, вступление в Сообщество стран Восточной Европы, новые торговые соглашения в рамках ВТО) испытывает на себе сильный шок и поэтому нуждается в большей мере в структурной адаптации.

В отраслевой модели применяются направления политики, которые можно отнести к «классическим»; они были введены директивами, принятыми в рамках структурной перестройки в 1972 году, а впоследствии получившими свое дальнейшее развитие и адаптацию. Эти направления политики, которые, к слову сказать, представляют собой «твердый фундамент» всех подходов к политике развития сельских территорий, в разные периоды времени понимаются как структурная адаптация предприятий (сельскохозяйственных и агропродовольственных), а не как сельское развитие. Поддержка этих предприятий, даже и в самых последних направлениях политики сельского развития, ставит в привилегированное положение идею отраслевого развития (Saraceno, 2002). Политические силы, которые в большей мере поддерживают эту модель развития, представлены отраслевыми союзами и ассоциациями сельскохозяйственных производителей как на европейском, так и национальном и региональном уровнях. Они в большей мере подпитывали идею центрального места, которое должны занять сельское хозяйство и сельскохозяйственное предприятие в развитии сельских территорий, и, следовательно, идею о том, что основными получателями средств в рамках этой политики должны стать сельскохозяйственные производители.

В свете концепции отраслевого развития осуществление мер структурной политики должно было быть обязательно увязано с управлением процессами в аграрном секторе как на национальном, так и на региональном уровне. Централизация управления отраслью порождается как самой природой привилегированных инструментов политики, находящихся в компетенции этих органов управления, так и необходимостью эффективного управления с тем что-

бы меры поддержки, которые не предназначены напрямую для сельскохозяйственных производителей, в конце концов, все же поступали к ним. И действительно, роль органов власти, которые управляют политикой, становится ключевой не только на этапе управления ресурсами и инструментами, но также на этапе разработки самих программ развития, когда принимаются стратегические решения по вопросам поддержки и распределяются финансовые ресурсы между направлениями поддержки, определяются критерии выбора и приоритеты в выборе отраслей поддержки и получателей помощи.

1.3 Перераспределительная модель: сельское развитие как способ сокращения разрыва между наиболее отсталыми сельскими районами и другими отраслями экономики

В этой модели сельское развитие характеризуется двумя основными моментами.

- а Сельские районы рассматриваются по преимуществу как районы слаборазвитые, структурно отстающие от развития городских районов в силу неблагоприятных природных и социально-экономических факторов, и поэтому эти районы требуют особого внимания со стороны государственной политики. Эта модель, таким образом, делает акцент на потребностях развития наиболее отсталых районов и концентрируется на разработке целевой (ad hoc) политики применительно к этим районам. Основная цель модели состоит в том, чтобы задействовать эффект перераспределения¹, как с помощью

¹ О важности модели перераспределения в рамках аграрной политики рассуждает также М. Де Бенедиктис (De Benedictis, 1996), делая акцент на аграрном секторе в целом, поскольку этот сектор структурно характеризуется более низкой отдачей факторов производства по сравнению с ресурсами, вложенными в другие отрасли экономики. Это структурное условие якобы определено силами, которые действуют в настоящее время и на рынке сельскохозяйственной продукции, и на рынках факторов производства, и которые стремятся сдерживать рост доходов в аграрном секторе. На самом деле можно сказать, что ценность модели перераспределения состоит в том, что она применима не только к условиям, существующим в аграрном секторе, но и к условиям, существующим в целом в сельских районах. И именно этой точки зрения придерживаются те, кто понимает политику развития сельских территорий как политику, которая отвечает потребностям исключительно самых бедных территорий.

- инструментов прямых компенсаций воздействия неблагоприятных факторов, так и с помощью структурной поддержки.
- б) Потребность развития, применяемая в этой модели, требует диверсификации доходов сельскохозяйственных предприятий, поскольку сельское хозяйство является основной отраслью производства в этих районах. В то же время модель признает, что сельское хозяйство не может быть единственным рычагом, с помощью которого можно преодолеть разрыв между этими районами и остальной экономикой. Кроме того, когда подчеркивается необходимость диверсификации производства в этих районах, ссылка, как правило, делается, главным образом, на традиционные отрасли (агротуризм, сельский туризм, переработка сельскохозяйственной продукции в самих хозяйствах и пр.).

По большому счету эта концепция сельского развития относится в основном к развитию внутренних холмистых и горных районов и на их потребности изменения социально-экономического равновесия по сравнению с наиболее обеспеченными ресурсами и богатыми равнинными районами, где сосредоточены не только городские центры, но также различные отрасли производства, инфраструктура и развитая сфера услуг. В этом подходе противопоставление делается не просто между сельскими и городскими территориями (где сельский это синоним сельскохозяйственного), как в предыдущем модели сельского развития, но между бедными, отсталыми, маргинальными районами и пр. и остальной территорией страны. Этот подход к сельскому развитию утверждается, главным образом, в 1970-е и 1980-е годы. Он получает признание в концепции «Будущее развитие сельского мира» (Европейская Комиссия, 1988). Он также нашел отражение в многочисленных национальных и региональных программах, которые ассоциируют вопрос сельского развития с наиболее бедными районами. Эти подходы, наконец, были формализованы в различных программных документах (рис. 1.2) того периода и последующих периодов: смотрите, например, программы развития деградирующих сельских районов 1994-1999 годов.

Концепция сельских районов как районов слабых, требующих постоянных дотаций в силу их природной и социально-экономической «инвалидности», содержится в определении горных и неблагоприятных районов, которое было введено классической структурной политикой в соответствии с директивой социально-структурного развития (ЕС) № 268 в 1975 году, и оно выделяет три различных типа районов:

- горные районы;
- неблагоприятные районы, находящиеся под угрозой обезлюдения;
- районы, характеризующиеся специфической неблагоприятной обстановкой.

Показательным для этой модели является роль, которая отводится выплатам, компенсирующим воздействие неблагоприятных природных и социально-экономических факторов, которые выделяются сельскохозяйственным производителям, проживающим в этих районах и имеющим земельные участки площадью не менее 3 га, и которые обязуются продолжать заниматься производством на этой земле не менее пяти лет. Этот вид поддержки имел настолько большое значение, что сохранился в законодательном контексте Сообщества до наших дней в подтверждение того, как это видение сельских районов может вписаться в рисунок политики развития.

Подход к сельскому развитию как к развитию наиболее отсталых территорий происходит также от самого ограничения понятия сельских территорий, принятого Европейской Комиссией, начиная с программы «Будущее развитие сельского мира» и включая весь цикл программ 1994-1999 годов. Эта идея обретает формы с момента введения понятия деградирующих сельских районов (районы, которые попали в группу мер Цели 5б): за деградацию принималась ситуация, при которой имели место низкие доходы на душу населения, уход с земли и старение населения. По сравнению с отраслевой моделью, которая косвенно сводит проблему сельского развития к проблеме структурной перестройки внутри сельского хозяйства и, в частности, в районах, обладающих наибольшим потенциалом, перераспределительная модель базируется на совершенно противоположной позиции. Отталкиваясь от предпосылки

Рис. 1.2
Перераспределительная модель: основные характеристики



потребности установления равновесия между отсталыми и богатыми районами, она видит необходимость сконцентрировать инструменты и финансовые ресурсы на первых территориях.

Эта отличная отправная точка ставит перераспределительную модель на иные позиции, в том числе и в том, что касается инструментов поддержки: наряду с классическими инструментами политики модернизации аграрных структур признается необходимость инструментов, которые, как это уже было ранее сказано, были бы в состоянии стимулировать диверсификацию производства в сельских районах. В рамках программ Сообщества первые серьезные финансовые усилия были сделаны в 1989-1993 годах применительно к регионам в рамках программы Цели 1² и сельским районам в стадии деградации в рамках Цели 5б. Здесь надо понимать, что государственная поддержка деградирующих сельских территорий не мо-

жет осуществляться исключительно с помощью отраслевых инструментов (ФЕОГА — отдел ориентации), здесь требуется финансирование также из Фондов структурного развития.

В данной концепции, следовательно, политика сельского развития не выполняет функцию только восстановления территориального равновесия, она имеет также еще один отличительный момент: она выступает за интеграцию различных ресурсов и инструментов, в том числе внешних, для вооружения «классических» направлений политики поддержки сельскохозяйственных структур. Из них, по правде говоря, сохраняются инструменты, вводимые целевыми программами для развития неблагоприятных регионов (компенсационные выплаты за природные и социально-экономические неблагоприятные факторы), но в тоже время они признают необходимость и других дополняющих инструментов и направлений политики, чтобы обеспечить в целом эффективный набор мер развития наиболее отсталых районов.

² Это те регионы, в которых душевой ВВП оказался менее 75% среднего уровня по ЕС. В Италии в эту категорию попадают все области юга страны.

Хотя распределительная модель порождает, по крайней мере, два новых элемента по сравнению с традиционным отраслевым подходом, который мы обсуждали в предыдущем разделе, данная модель все же содержит некоторые значимые моменты для критики, которые отягощают ее результативность и эффективность. В первую очередь, это недостаток финансовых ресурсов, выделяемых остальным территориям. И если мы рассмотрим оперативные программы (ОП) Цели 1 и/или программу Цели 5б, то средства, предназначенные для поддержки этих территорий, составляют лишь ничтожную часть ресурсов, выделяемых из фондов структурного развития (Mantino e Pesce, 1997). В-вторых, с учетом также характера основного объема средств этих программ поддержки, общая тенденция — особенно для таких стран, как Италия, Греция, Испания и Португалия, — такова, что полномочия по разработке и внедрению программ и управлению программами передаются в ведение административно-бюрократических структур аграрного сектора. Редко случается, по крайней мере, в упомянутых странах, когда полномочия передаются в большей мере по горизонтали и/или межведомственным структурам, таким как учреждения экономического планирования. В Италии только в нескольких регионах (Фриули-Венеция-Джулия, Пьемонт) полномочия по осуществлению государственной политики поддержки депрессивных регионов были переданы учреждениям (ассессораты-департаменты), специально созданным для развития горных территорий. Поскольку размер полномочий этих учреждений выходил за рамки узкоотраслевых интересов, они смогли более широко ставить цели, разрабатывать стратегии и инструменты для реализации поддержки развития депрессивных территорий.

1.4 Территориальная модель: сельское развитие как формирование взаимосвязей внутри локальной экономики

Эта модель развития не исходит из отраслевых интересов, не рассматривает потребности территориального перераспределения ресурсов между горными и холмистыми территориями, эта модель рассматривает территорию во всей совокупности. Она более не рассматривает аграрный сектор в качестве единственного и ос-

новного сектора сельского развития; она не рассматривает также модернизацию производственных структур в горных и холмистых районах в качестве основной цели политики структурной реформы. Элементы, от которых отталкивается эта модель, касаются именно иной роли, которую сельское хозяйство и другие отрасли играют в стратегии развития, а также иной роли самих сельских территорий. Основными элементами анализа, которые вновь ставят под сомнение две предыдущие модели и составляют теоретическую базу для развития модели территорий, являются следующие:

- a кризис отраслевой модели;
- b развитие самопроизвольного процесса диверсификации сельскохозяйственных предприятий;
- c растущая дифференциация внутри самих сельских территорий;
- d новые теоретические элементы, делающие разработку модели развития сельских территорий более сложной и детализированной.

Рассмотрим их более подробно, поскольку эти новые элементы ставят под сомнение обоснованность предыдущих моделей.

Кризис отраслевой модели

Отождествление сельского развития с развитием сельского хозяйства со временем становится неадекватным и неустойчивым, поскольку цель достижения равенства доходов с другими отраслями экономики недостижима, и потому что поддержка стратегии модернизации сектора со стороны ЕСП со временем приводит к противоречивым и неприемлемым результатам по различным причинам:

- (i) с точки зрения равновесия между спросом и предложением, поскольку ЕСП привела к образованию излишков сельскохозяйственной продукции и последующей необходимости вводить квоты производства и ограничения на расширение производства;
- (ii) с точки зрения поддержания равновесия бюджета, поскольку как следствие выросли расходы на проведение политики поддержки;

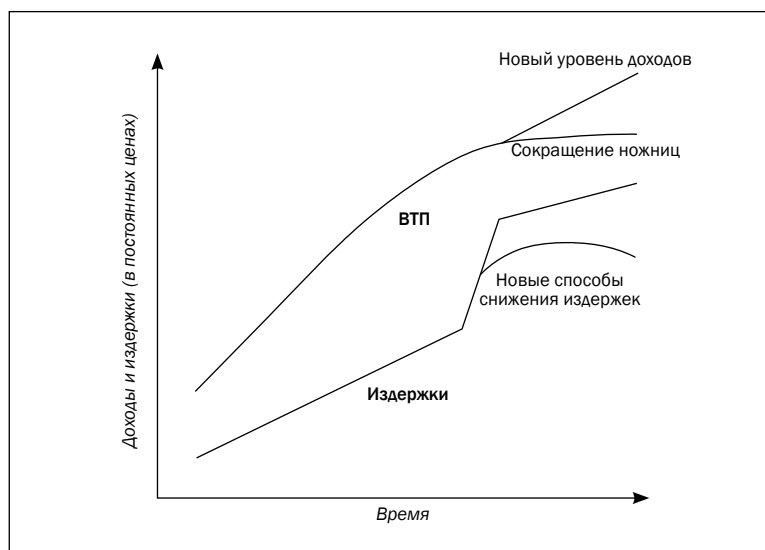
- (iii) с точки зрения поддержания экологического равновесия, поскольку процесс сельскохозяйственного производства способствовал возникновению отрицательных экстерналий.

Широкое распространение процесса спонтанной диверсификации доходов и производственной деятельности сельскохозяйственных предприятий

Исследования, проведенные в Европе по поводу стратегий спонтанного роста и/или выживания сельскохозяйственных предприятий, показали, что диверсификация производственной деятельности и/или доходов представляет собой альтернативу стратегии модернизации ферм, основанную на расширении масштабов и/или интенсификации производства, что, как мы видели, было типичным для отраслевой модели. Наряду с преодолением ограничений, характерных для этого типа модернизации, процесс диверсификации позволяет сельскохозяйственному предприятию найти адекватные решения постоянно возрастающему разрыву между ценами на сельхозпродукцию и издержками, которые сельскохозяйственные доходы испытывают в долгосрочном периоде (Van der Ploeg et al., 2000). На **рис. 1.3** показана адаптация валовой сельскохозяйственной продукции и общих изде-

ржек во времени: тенденция такова, что динамика роста издержек постепенно становится выше роста валовой сельскохозяйственной продукции. По мнению Ван дер Пloedга (Van der Ploeg, 2006), эта тенденция заметна не только в странах с сильным аграрным сектором, как например, в Голландии, но и в других странах Европы. Сельское хозяйство испытало производственный бум в первый послевоенный период и подошло в середине 1980-х годов к стабилизации роста из-за невозможности дальнейшего расширения производства. Эти производственные ограничения в значительной мере связаны с системой регулирования рынков Сообщества, которая установила бюрократические барьеры на пути роста производства (например, через систему квот на производство молока). Одновременно возросли и издержки производства из-за постоянного внедрения новых технологий, а также из-за того, что сельское хозяйство под воздействием процессов глобализации и возрастающей либерализации (торговли) все больше отрывалось от локальных экосистем. Как следствие, окончательной тенденцией стало «сжатие» семейных доходов. Выживаемость для фермы (сельхозпредприятия) связана с решениями (производственными и организационными), которые позволили бы расширить производство за рамки ограничений, установленных структурами сельхозпредприятий и/или снизить уровень издержек. Выходом из создавшегося положения может стать стратегия поиска новых товаров и рынков и диверсификации производства. Диверсификация производства для семейной фермы означает поиск новых источников доходов. С точки зрения сокращения издержек, решение может лежать в сфере новых форм управления. Сферами новых товаров/рынков, диверсификации и снижения издержек может стать: управление ландшафтами, сохранение природных ресурсов, агротуризм, конверсия сельскохозяйственного производства в биологическое сельское хозяйство, переработка сельхозпродукции на ферме, производство продуктов высокого качества и продукции региональной специализации, формирование новых коротких цепочек сбыта продукции, организация новых видов деятельности в сфере социального сельского хозяйства и пр. (Van der Ploeg et al., 2000). Диверсификация влечет за собой, как это уже показала серия проведенных исследований семейных ферм (Mantino, 1995), возрастающее распространение много-

Рис. 1.3
Сокращение ножиц между сельскохозяйственными доходами по мере развития аграрного сектора и альтернативные стратегии сельского развития



Источник: Van der Ploeg et al., 2000, с. 395

функциональной деятельности внутри фермерской семьи с огромным воздействием на развитие сельских территорий по следующим мотивам:

- усиление связей между сельским хозяйством и другими отраслями местной экономики;
- сохранение человеческих ресурсов в фермерской семье и на данной территории;
- улучшение качества человеческого капитала семейной фермы и рост социального капитала на данной территории;
- приток капитала из отраслей несельскохозяйственного производства и реанимация сельскохозяйственного предприятия;
- сохранение населения на данной территории как основы для оправдания сохранения адекватных социальных услуг.

Исследования, проведенные в последние годы (Van der Ploeg et al., 2000), также подтверждают необходимость многофункциональной активности для продолжения процесса эволюции сельских территорий в Европе. Далекая от того, чтобы считаться выражением бедности или неадекватного сельского хозяйства, многофункциональность со временем стала проявлением новых отношений между городом и деревней со значимой пользой для деревни.

Возрастающая дифференциация сельских территорий в Европе

Эволюция сельских территорий, начиная с 1980-х годов до настоящего времени, явно противоречит некоторым базовым постулатам первых двух моделей, в частности, следующим:

- a они определяют сельские территории как «сплошное целое» и в остаточных терминах как «не городские» территории с преимущественно сельскохозяйственной деятельностью;
- b определяют понятие «сельское» как «слабое звено» экономики, структурно предназначенное обеспечивать ресурсами (человеческие, капитальные, земельные) городские и столичные

центры и промышленные районы, и которое не в состоянии конкурировать с ними в долгосрочной перспективе.

Оба этих предположения были опровергнуты исследованиями, проведенными в разных странах, особенно после классификации сельских территорий, проведенной в рамках ОЭСР (OECD, 1996; Terluin, 2001; Saraceno, 2002). В Италии этот сегмент анализа сельских территорий получил сильное развитие с началом территориальной дифференциации в развитии (Bagnasco, 1988), что позволило отказаться от идеи специфических территориальных систем с сильным уклоном в сторону развития аграрного и агропродовольственного производства (Iacoponi et al., 1995; Storti, 2000). Сельские территории, таким образом, далеки от того, чтобы представлять «сплошное целое» или быть территориями со слабой и отсталой экономики. В Европе, на самом деле, достаточно высок удельный вес сельских территорий с положительным приростом населения и занятости, что является недвусмысленным знаком того, что исход населения не является единственной судьбой этих сельских территорий (Saraceno, 2002; Terluin, 2001).

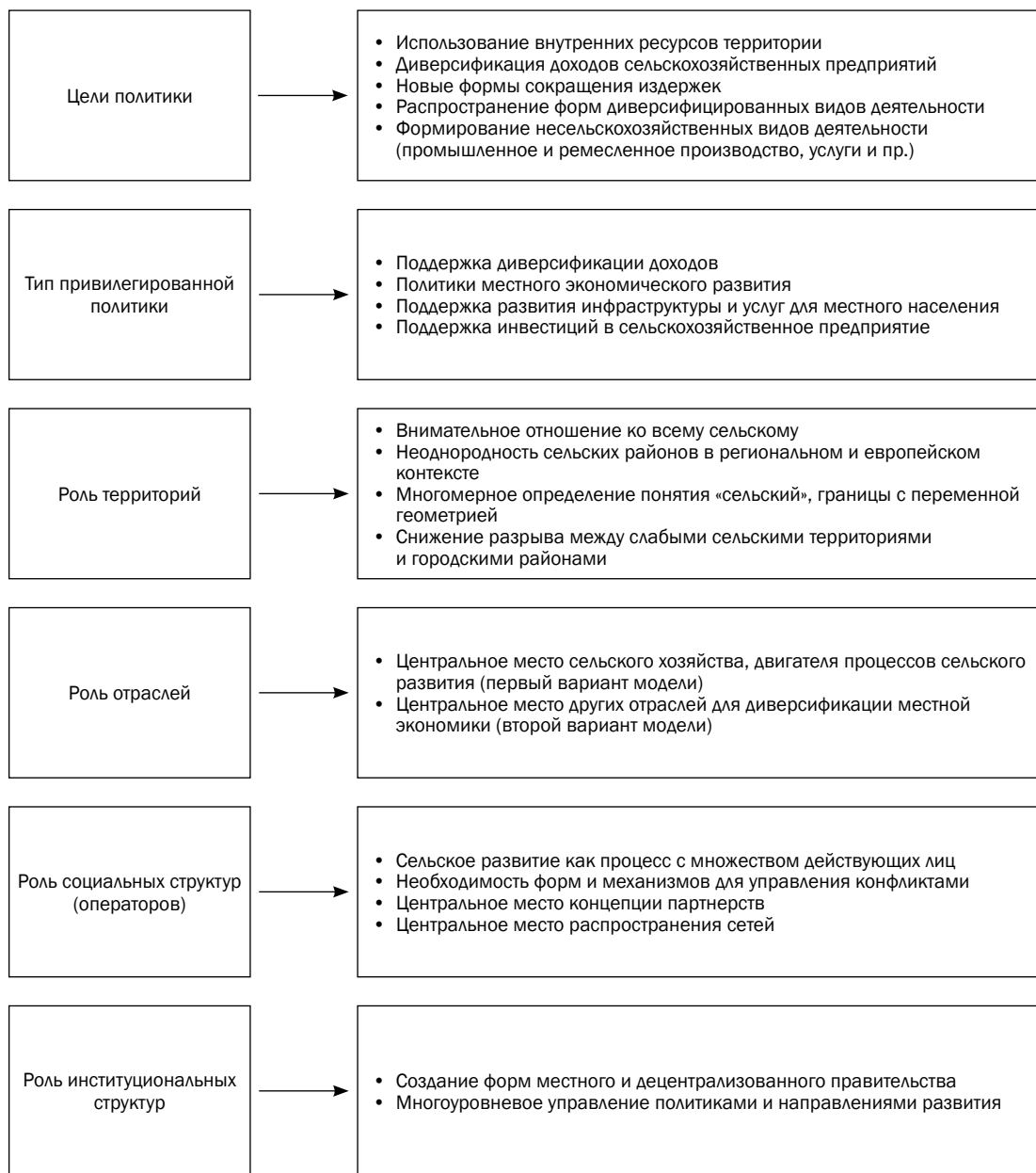
Другие элементы, делающие территориальную модель комплексной и детализированной

Начавшиеся со второй половины 1980-х годов процессы социальной и территориальной дифференциации во всех европейских странах приводят к радикальному изменению стереотипов и упрощенного представления о сельских территориях, которые имели место до этого момента. Территориальная модель обогащается различными новыми подходами и идеями, в том числе и дифференцированными позициями. Формирование модели сельского развития концентрируется на следующих методологических аспектах:

- a основа для развития процесса;
- b роль, которую играют аграрный и агропродовольственный сектор по сравнению с другими отраслями экономики.

Что касается происхождения путей развития, то большая часть авторов, углубивших тему сельского развития с точки зрения постмодернистской теории, согласны с преимущественно эндоген-

Рис. 1.4
Территориальная модель: основные характеристики



ной природой этого явления (Van der Ploeg e Long, 1994; Van der Ploeg e Dijk, 1995), то есть развития, основанного главным образом на использовании внутренних природных, человеческих и культурных ресурсов конкретных территорий. В более поздний период Лоув (Lowe, 2006), подверг критике идею эндогенного развития и взял за основу перспективу развития, при которой сельские территории комбинируют эндогенные ресурсы и экзогенные процессы, которые могут быть большой поддержкой (глобализация, внешняя торговля, внешние инвестиции в территории, государственная помощь и помощь ЕС); он назвал такую пер-

спективу *неоэндогенной*, способной сочетать эндогенные и экзогенные факторы³.

Территориальная модель развития, по нашему мнению, может быть разделена на два различных варианта, которые по большому счету соответствуют двум различным направлениям экономической мысли, получившим не так давно развитие в литературе по теме сельского развития.

а Первый вариант сконцентрирован на развитии аграрного

³ К этому заключению ранее пришел Гарофоли (Garofoli, 1991)

и агропродовольственного секторов как двигателя развития сельских территорий.

- b Второй вариант сконцентрирован на экономической диверсификации местной экономики и, следовательно, на несельскохозяйственных отраслях как факторах развития местной экономики.

Первый вариант, тот, что ставит аграрный и агропродовольственный сектор в центр процессов сельского развития, основан на следующих элементах анализа (Van der Ploeg et al., 2000):

- аграрный и агропродовольственный сектор способны генерировать процессы обновления сельских территорий;
- сельское хозяйство может конкурировать с другими отраслями за привлечение ресурсов, особенно потому, что сельское хозяйство имеет более низкий уровень транзакционных издержек и издержек трансформации (изменения).
- меняется классическая фигура современного предпринимателя, что особенно видно во всей Европе, где появилось много предпринимателей нового типа, способных следовать «экономии от совмещения» (economies of scope) вместо «экономии на масштабах» производства (economies of scale), уделять больше внимания потокам внутренних ресурсов, применять производственные техники, более устойчивые для окружающей среды, диверсифицировать производство в направлении новых рынков.

Эта интерпретация порождает и следующий спорный вопрос: почему сельское развитие непременно должно проходить путем «экспроприации» сельского хозяйства, то есть путем изменения размеров сектора в экономике и выкачивания из него ресурсов? По совершенно противоположному представлению, сельское хозяйство может и должно создавать «плодородную почву» для процессов сельского развития.

Второй вариант, основанный на том, что в центр развития ставится процесс диверсификации местной экономики, отвергает идею о том, что сельское хозяйство само по себе может стать источником диверсификации, и поддерживает идею о том, что привлекательность сельских территорий, то есть способность привлекать ресурсы и остановить исход сельского населения из сельских районов, зависит в значительной степени от способности сельских территорий создавать альтернативные источники дохода, то есть несельскохозяйственные и не возникающие в фермерском хозяйстве или в семье фермера (De Benedictis, 1995; Saraceno, 2002). В этом контексте многофункциональность играет основополагающую роль для выживания фермы и фермерской семьи, но одновременно следует признать, что этот феномен никогда бы не был возможен без развития местного несельскохозяйственного производства. Со временем открылись новые возможности для сельского развития в связи с изменением процессов городского развития. Сокращение промышленного производства в городских центрах, высокая стоимость и низкое качество жизни в городах оказали влияние на рост привлекательности сельских территорий и на возникновение там новых функций, особенно в районах, близко расположенных к городским центрам. В целом именно сельские территории оказались способными диверсифицировать свое экономическое развитие и таким образом отказаться от центральной роли, которую сельскохозяйственное производство играло в них в прежние времена, «...которые должны были быть использованы как идеальные стартовые модели для политики развития и для создания современных сельских территорий» (Saraceno, 2002, с. 14).

Эти два варианта имеют большое значение для понимания дискуссии, которая разворачивается вокруг модели территориального развития, чтобы использовать ее для формулирования политики сельского развития. Становится ясным, по сути, что вокруг этих двух позиций, а также внутри территориального подхода, разгораются конфликты и возникают консенсусы, далеко стоящие от самих социальных и институциональных участников событий. Становится ясно, кроме того, что эти две позиции порождают разные механизмы государственной политики: если первая позиция опирается на «внутренний» потенциал сельского развития,

то вторая позиция не может абстрагироваться от признания целостности всех направлений политики развития, которые могут быть необходимы для конкретной сельской территории.

Подойдем теперь к понятию «территория», принятому для данной модели: несмотря на различные подходы, о которых мы говорили, все же есть общее понимание того, что этот термин представляет собой гораздо более сложное явление, чем просто контейнер ресурсов для сельского хозяйства (секторная модель) или природных и социально-экономических ресурсов (перераспределительная модель ресурсов). Сельская территория, помимо крайней дифференциации на европейском, национальном и региональном уровне, на местном уровне представляет собой совокупность социальных отношений, институциональных агрегаций и уровней управления и пр., которые, по нашему мнению, очерчивают географическое и социальное пространство, «являющееся переменной геометрической величиной». В этом смысле понятие «территориальная целостность», которое некогда очень широко использовалось и было очень модным и которое вращалось, например, вокруг продуктовой однородности (например, зоны виноградарства) или природного ресурса (например, горные территории, защищенные районы и пр.), уже потеряло свою смысловую нагрузку и свою значимость как понятие (Marsden, 1998). Сферы и стратегии развития все в большей мере определяются вне административных границ или вне «классической» целостной территории как внутри страны, так и внутри одного региона. С этой точки зрения даже определение термина «сельский», которое используется ОЭСР и которое основано на единственном показателе плотности населения, несмотря на свою заслугу, состоящую в том, что был гарантирован простой и общий метод для большого числа стран, представляет некоторые ограничения, которые должны приниматься во внимание при прикладном использовании метода. Следует подчеркнуть, таким образом, что формат подхода к понятию «сельская территория» существенно изменился в настоящее время. Это не только понятие пространства, в котором на сельское и лесное хозяйство приходится существенная доля площадей, но также и понимание, что это место, обладающее значительным человеческим, природным, культурным и соци-

альным капиталом, которое может представлять сильные моменты для развития.

Если взглянуть на роль социальных и институциональных операторов, то территориальная модель утверждает, что сельское развитие должно непременно быть процессом, включающим большое число участников (Van der Ploeg, 2006), где аграрная компонента, безусловно, представлена, но она не является единственной, на местном уровне «сельское развитие больше не является монополией сельскохозяйственных производителей» (Van der Ploeg et al., 2000, с. 393). Это подход, который в настоящее время разделяет большое число ученых, использует анализ и активное исследование новых форм и механизмов координации и управления конфликтами между сельскохозяйственными производителями и другими действующими лицами, и опять же внутри того же самого мира аграрного производства. С точки зрения роли различных социальных и институциональных операторов, их отношений и их стратегий в траектории местного развития, территориальная модель обогатилась новыми подходами и инструментами, которые делают саму модель методологически более сложной, но в то же время усиливают способность интерпретации реально происходящих процессов. Распространение форм программирования на местном уровне, которые поддерживаются и Европейским союзом, постепенно привело к возникновению форм *партнерства* (местные партнерства, формы совместных действий разного рода, проектные комитеты и пр.), имевших целью объединить операторов, которые таким образом смогут участвовать в разработке и даже реализации стратегий сельского развития. Для создания и сохранения экономической активности на местном уровне было признано необходимым также существование так называемых *сетей* (или сетевых связей между предприятиями, различными экономическими и социальными агентами и пр.), то есть систем экономических, социальных и институциональных отношений, которые участвуют в определении сетевых связей (формальных и неформальных) между операторами разного типа, которые даже могут выходить и за пределы местных территорий.

В территориальной модели роль институтов также приобретает совершенно иные параметры: прежде всего, получила признание роль мес-

тных институтов (частных и государственных), как при разработке направлений развития, так и при управлении и реализации программ развития. Это, без сомнения, меняет функции региональной власти, поскольку в процесс вовлекается административный уровень более низкого порядка (в Италии, например, органы власти коммун, провинций, органы местного самоуправления⁴, горных районов), а также формы местного агрегирования неадминистративного типа. Показательными в этой связи являются формы местного развития, которые управляются снизу и являются результатом согласования между местными операторами; можно говорить о спонтанно возникающих формах организации экономических агентов. Это, например, различные случаи возникновения сельскохозяйственных или агропродовольственных округов (Iacoponi et al., 1995) или в более общем виде *местных систем сельского развития* (Romano, 1998), либо форм, развитие которых стимулировалось и поддерживалось политикой государственного вмешательства, как, например, *территориальные пакты* (Trigiglia, 2005) и *интегрированные проекты (ИП)*, создаваемые по инициативе ЕС (программой ЛИДЕР). Территориальная модель признает, что помимо огромной важности местных институтов, для успеха политики развития они должны быть связаны с эффективной координацией между различными уровнями управления самой политикой, начиная от политики Сообщества, которая активно присутствует, через финансовую поддержку и установление системы правил и ориентиров, и далее переходя к национальному, региональным и, наконец, местным уровням. Проблематика многоуровневого управления⁵ со временем все более обогащалась, пока не стала одним из ключевых моментов функционирования политики сельского развития (OECD, 2007; Mantino, 2005).

Территориальная модель сельского развития, как мы лучше увидим в следующей главе, была

формализована на уровне Сообщества в конце 1980-х годов, а обрела силу скорее в 1990-е годы. Основные элементы политики развития, которые включали принципы территориального видения, хотя еще в зачаточном состоянии, присутствовали в интегрированных средиземноморских программах (ПИМ), введенных в 1985 году, но стали в полной мере действующими только к концу 1980-х годов. Опыт, который более других реализует ранее названные принципы, связан с программой ЛИДЕР (в своих различных вариантах), а также с территориальными пактами в области политики занятости, — обе программы в рамках ЕС.

Как можно понять из сказанного, если территориальная модель кажется в наибольшей мере сложной новой концепцией сельского развития, то, с другой стороны, верно также и то, что создание новой парадигмы требует значительных теоретических и методологических усилий. Не так давно Van der Ploeg (2006) заявил, что сельское развитие является «многомерным» процессом, «многоуровневым» и «с большим числом участников». Это подчеркивает его сложность и оправдывает факт отсутствия четко очерченной парадигмы сельского развития. Тем не менее, в последние годы начинают появляться различные и интересные теоретические подходы. Определение новой парадигмы потребует времени. *«Сельское развитие не есть простое одномоментное преобразование административных правил и не может считаться результатом суммы нормативных преобразований: оно будет процессом долгосрочным и противоречивым, и он останется на повестке дня государственной политики на десятилетия как вызов и как проблема»* (Van der Ploeg, 2006, с. 346).

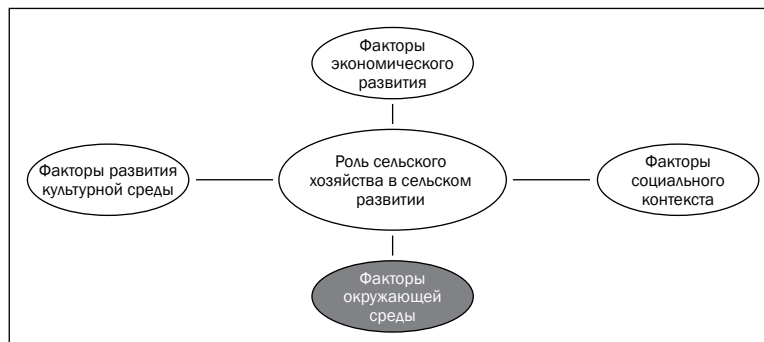
1.5 Сельское развитие и роль сельского хозяйства

Сельское развитие отводит сельскому хозяйству значимую, можно даже сказать, основополагающую роль, это целый культурный слой для сельского развития. Но как может быть оправдан в теоретическом плане тот факт, что отрасль, которая исторически теряет свой вес в экономике в целом, могла бы стимулировать процессы развития? Несмотря на это, как уже мы отмечали по поводу первого варианта развития, сель-

4 Местное самоуправление — система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения исходя из интересов всех жителей данной территории. Включает два вида органов управления: местный представительный орган, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы и принимающий решения по наиболее важным вопросам, и исполнительный орган, руководимый мэром, исполняющий решения представительного органа и осуществляющий оперативное управление и даже некоторые государственные функции. — Прим. перев.

5 Этот вопрос подробно рассматривается в главе 6.

Рис. 1.5
Роль сельскохозяйственного производства в сельском развитии



ское хозяйство все же может великолепно стимулировать процессы развития сельских территорий. И это, следует иметь в виду, не происходит путем передачи ресурсов другим секторам экономики, как это традиционно происходило в процессе экономического развития, но, наоборот, при сохранении и качественном улучшении существующих ресурсов. Это, по нашему мнению, может происходить, если выполняются два условия.

- a Сельское хозяйство сильно интегрировано в местную экономику и общество (Fabiani, 1991).
- b Сельское хозяйство через сильные интеграционные связи в состоянии положительно влиять на местную экономику, в частности, на развитие конкуренции на местном уровне (Brunori, 2003), социальных связей (Di Iacovo, 2003) и местной экосистемы (Van der Ploeg, 2006).

Факторы сельского развития, на которые сельское хозяйство может оказать стимулирующее влияние и стать катализатором его развития, можно, по сути, свести к четырем группам (рис. 1.5).

Следует подчеркнуть, прежде всего, что разделение этих факторов требуется для более ясного понимания процессов, но из этого вовсе не следует, что эти факторы влияют на сельское развитие отдельно. Наоборот, кажется все более верным, что в реальности эти факторы оказывают совместное воздействие на сельское развитие в соответствии с уже достаточно распространенным пониманием многофункционального характера сельского хозяйства.

Экономические факторы связаны с необходимостью создавать доходы и занятость для местного населения в контексте, где сельскохозяйственное и агропродовольственное производство обладают конкурентными преимуществами как на местном, так и на других рынках. На конкурентные возможности могут влиять многие факторы, среди которых большая или меньшая интеграция экономических агентов и производственных процессов в вертикальные аграрные и агропродовольственные цепочки, фактор качества и дифференциации, способность сокращать издержки и пр.

Культурный фактор, наоборот, связан с функцией, которую сельскохозяйственное производство выполняет в процессе создания местной самобытности. В частности, усиление образа территории, как для местных экономических агентов, так и для внешних по отношению к территории экономических агентов.

На социальные факторы сельскохозяйственное производство оказывает влияние через разные формы: существование сети взаимоотношений между экономическими агентами, процессами, в которые включены маргинальные и/или выкинутые из социального контекста субъекты (например, через социальное сельское хозяйство), разработка совместных проектов (по принципу модели ЛИДЕР) и в более общем виде сохранение кооперативных форм и координации между местными экономическими агентами.

Что касается факторов окружающей среды, то через сельскохозяйственное производство можно помогать консервации/созданию государственного достояния типа ландшафтных территорий, создание разнообразия биологических видов животных, гидроресурсов, почв и пр. Это может происходить в размерах, в которых применяемые техники будут уважительно относиться к существующему экологическому капиталу и будут в состоянии «воссоединить сельское хозяйство с природой» (Van der Ploeg, 2006). Под этим углом зрения нам кажется очень полезным термин, введенный этим автором — «сопроизводство», который считает сельскохозяйственное производство способным не только сопрягать практики сельского развития, внутренне порожденные на местном уровне, с уважительным отношением к местной экосистеме, но также функционально интегрироваться с ней.

1.6 Сельское развитие и локальный уровень развития

Часто не удается говорить о сельском развитии без того, чтобы не впасть в двойственный риск попытаться представить его как идеализированную реальность, где жизнь лишена неврозов и противоречий, свойственных крупным столичным городам, или, наоборот, как реальность, характеризующуюся обезлюдением, нехваткой элементарных услуг для населения, падением сельскохозяйственного производства, эрозией и гидрогеологической деградацией и пр. Здесь мы берем крайние случаи, которые, конечно, имеют некоторое реальное основание, но которые, безусловно, в целом не отражают реальной ситуации сельских районов. Но в этом случае интересно не столько представить пеструю внутреннюю реальность сельских районов, сколько подчеркнуть два отличительных момента.

- а Прежде всего, существование реальностей, которые, благодаря специфическим факторам, смогли запустить механизм местного развития, независимо от того, эндогенный это механизм или экзогенный. Это подтверждают различные случаи возникновения в горных сельских районах центров или, как их называют, *округов* ремесленного производства (достаточно вспомнить, например, округ по производству очков в области Венето или округ по производству ножей в области Фриули). И не только в горных районах севера и центра Италии, но также в некоторых типичных горных районах внутренней части юга Италии. Уже Росси-Дория (Rossi-Doria) отмечал в работе по анализу районирования итальянского сельского хозяйства это обстоятельство и обращался к культурным факторам, восходящим к колонизации территорий XIX века. «Это чудо, которое возникло вокруг некоторых ячеек древнего сельскохозяйственного производства, которые уже были так организованы в далекие века, стало возможным (...) благодаря усердному упорству и крайней бережливости крестьян, которые тяжело

работали целый день от зари до зари. Но это не только результат упорного труда крестьян (...) функция бережливости, необходимая на этих предприятиях, была в значительной степени воспринята земельной буржуазией, главным образом, средней и мелкой, которая на протяжении некоторых поколений, по крайней мере, развивала в себе, именно в этих районах, эту способность к бережливости, эту активность, предпринимательство, которые одновременно вошли внутрь профессиональной деятельности и затем проявили себя в ходе эмиграции. Кто хочет понять духовную основу наиболее цивилизованных обществ юга Италии и ее наиболее высокие интеллектуальные проявления, должен искать их главным образом там, где это усилие крестьян и буржуазии было наиболее тяжелым и продолжительным (...) так, что можно было бы сказать, что деревья и философия имеют одни и те же корни» (Rossi Doria, 1982). Именно на эту традицию ссылаются такие ученые, как Л. Мельдонези (Meldonesi, 1998), чтобы объяснить возникновение динамичной промышленности в районах «горного хребта» юга Италии, а хребте между областью Апулия и Базиликата, областях Молизе, различные уровни концентрации предприятий в Абруцци. Другие ученые (Cersosimo e Donzelli, 2000) разделяют этот объяснительный тезис, хотя и идут дальше в поиске мотивов: «...в отличие от прошлого, возникающие (в сельских районах. — Прим. перев.) производственные системы начинают постепенно гнездиться во внутренней части юга Италии, в «хребте», по причине того, что эти районы обладают значительными запасами легкодоступных ресурсов для промышленного производства, такими как наличие рабочей силы, распространенное социальное согласие к созданию поселений, отсутствие социальных конфликтов,

низкая динамика заработной платы, гражданские слои, в меньшей мере скомпрометированные присутствием организованной преступности, которые (ресурсы) в значительной степени уравнивают неэффективность, присущую местным районам (нехватка инфраструктуры и средств сообщения)». Естественно, речь не идет о системах, которые радикально меняют общую ситуацию в отсталых районах юга Италии. Речь идет об интересных случаях, которые показывают, как горные и холмистые сельские районы юга Италии могут оказаться отзывчивыми к развитию вместо того чтобы полностью прийти в упадок и деградировать.

- b Второй аспект, который будет особенно интересно здесь подчеркнуть, связан главным образом со следующей проблемой: возможно ли индуцировать и успешно стимулировать через соответствующие направления государственной политики механизмы местного развития в отсталых сельских районах? Чтобы ответить на этот спорный вопрос, следует задаться еще одним важным вопросом для ученых, занимающихся государственной политикой: какую роль сыграли эти механизмы в тех случаях, где мы можем наблюдать успешные случаи сельского развития?

Следует оттолкнуться от одной важной предпосылки, которая освобождает пространство от всякой «спасительной» роли государственной политики: в развитии местных территорий государственная политика является одним из случайных факторов и, безусловно, не единственным. Представление о том, что государственная политика может быть определяющим условием развития отсталых территорий, не только привело к многочисленным неудачам, но также породило много негативных последствий, как отмечал известный ученый Trigiglia (1992). Кроме того, следует учитывать, что когда анализируешь воздействие государственной политики на развитие отсталых районов, первое, на что надо обращать внимание, это сколько инструмен-

тов и ресурсов имеется в ее распоряжении. Но в большей мере, чем объем государственной помощи, с точки зрения качественного воздействия большее значение имеет структура и порядок выделения средств в рамках этой политики.

Для объяснения роли государственной политики более полезным, чем теоретическая дискуссия, может оказаться конкретный пример, в частности, по свидетельству прямых участников из числа местных экономических агентов. В этой связи весьма показательным, например, может оказаться опыт политики «салонного округа», о котором нам напрямую рассказал президент Промышленного союза провинции Матера (Deidda, 2001).

«Производство диванов началось в г. Матера, и от туда, постепенно, развиваясь, оно распространилось до области Апулия, до тех пор пока там не возник промышленный полюс салонов-диванов: Матера, Альтамура, Сантерамо. Эта предпринимательская идея родилась в сельскохозяйственном контексте (...) Активные люди, которые пошли на работу на предприятие в юном возрасте, обучаясь ремеслу и умению работать (...) Здесь не было традиций и, в конечном счете, и не могло быть при полном отсутствии предпринимательской инициативы. Постепенно, однако, начала зарождаться эта огромная реальность, в которой ассоциация промышленников оказалась сторонником идеи (...) работая до тех пор, пока промышленный округ стеганой мебели в г. Матера не получил признания. Эта реальность является основополагающей, поскольку порождает два процесса. Первый — это отношение ассоциаций производителей, в данном случае промышленников, к развитию региона; они работали до тех пор, пока не добились результатов (...) Результатом стало возникновение промышленного округа стеганой мебели в г. Матера, получившего признание в конце 2000 года со всеми вытекающими отсюда преимуществами: в первую очередь, возможностью экспортировать культуру этого округа, необходимую для роста и для того, чтобы начать, благодаря созданию окружного комитета, обсуждение и формулирование проблем, который оказался в состоянии разработать предложения к закону, который будет предложен компетентным органам (...) Предприниматели озаботились напрямую также продвижением идеи и формулированием конкурсной программы для промышленной перестройки района Валь Базенто, желая гарантировать дальнейшее развитие всей территории.

Конкурс предусматривает со временем определенное финансирование, равное 212 млрд, появившиеся благодаря программному соглашению между государством и областью Базиликата (...) Достигнутые успехи являются результатом значительных усилий, сделанных именно областью, которая показала себя эффективной и с которой оказалось легко вести диалог и добиваться хороших результатов (...) Все началось в области Базиликата, далее инициатива была распространена на всю Италию и за рубеж (...) в виде начатых маркетинговых мероприятий, и которые определили стиль продукции, что сделало возможным рост продаж во все возрастающих размерах (...).

Этот опыт очень поучителен, поскольку здесь вы находим многочисленные компоненты успеха именно на местном уровне. Рассмотрим их более подробно.

- 1 Продолжительность. Обычно процесс развития требует времени для вызревания и образования «сухого остатка».
- 2 Рождение идеи и ее развитие одним или несколькими «первопроходцами».
- 3 Наличие основных ресурсов на местном уровне, например, человеческих и разумных цен.
- 4 Распространение идеи на местном уровне для достижения эффекта имитации.
- 5 Важность местного управления как точки зрения организации производителей, так и с точки зрения роли местных организаций и администрации области.
- 6 Наличие политики, которая бы стимулировала расширение производства и технологические инновации.
- 7 Важность образа территории и марки качества.
- 8 Расширение производства на новые рынки, в том числе и за пределы национальных границ.

Из этого перечня компонентов механизма местного развития становится ясно, что любой проект/план местного развития должен иметь представление об общих и системных проблемах, а также о потенциале самого района, в котором предстоит действовать. Представление, которое, кроме того, выходит за рамки краткосрочного периода,

а именно долгосрочное представление сценариев развития территории. Это требуется для того, чтобы при определении инструментов, правил и процедур государственная администрация была бы в состоянии поддерживать и содействовать или, по крайней мере, не мешать появлению ресурсов и росту местного потенциала. Кроме того, проектирование направлений поддержки конкретной территории может активизировать механизм, необходимый для развития, который вскроет скрытые резервы и внедрит их в наиболее обширную экономику, которая выходит за пределы самой территории. Проектирование направлений развития, следовательно, является комплексной деятельностью, долгосрочной, которая должна управляться надлежащими ресурсами и действующим лицами.

1.7 Сельское развитие и городское развитие: дихотомия или взаимозависимость?

Дихотомия (двойственность) между сельскими территориями, с одной стороны, и городскими районами, с другой стороны, отлично видна при противопоставлении сельского и городского развития. Это противопоставление, к сожалению, затемняет все существующие экономические и социальные взаимозависимости между этими двумя процессами. Речь идет, естественно, об ограничении анализа процессов развития. Уже в последние годы, тем не менее, все больше растет осознание глубокой взаимозависимости, существующей между сельскими и городскими территориями, хотя этому не соответствует аналогичный рост теоретического обоснования (ESPON-INTERACT, 2007). Природа этой взаимозависимости многоплановая: экономическая, политическая, социальная и даже физическая. Между районами устанавливаются потоки различной природы (население, физические ресурсы), которые инвестируют в создание поселений, труд, образование, транспорт, туризм, использование ресурсов (продовольствие, вода, энергия и пр.) и отходов. Эти потоки могут быть односторонними, как в случае потока трудовых ресурсов и челночного движения рабочих в течение дня (между деревней и городом), либо двигаться в двух направлениях (например, как в случае с туризмом или творческой деятельностью). Кроме того, физические потоки переменны, даже в функции общего контекста и уровня социально-эко-

номического развития области: во многих городских районах Европы (и не только) наблюдается за последние десятилетия постоянная миграция населения из городов в близлежащие сельские местности, тогда как в других районах наблюдаются явления обратного характера. Потоки между деревней и городом не только физические, они имеют и другую природу: денежные потоки или потоки информации, которые, как правило, не видны и/или не регистрируются.

Сейчас становится явной тесная зависимость, которая связывает городские и сельские районы; становится также ясным и то, что эта зависимость характеризуется явным несоответствием в большинстве случаев в пользу городских районов. Последствия этого дисбаланса кажутся диверсифицированными и по-разному распределяются в различных районах Европы. Но они выражаются в таких явлениях, как отъем плодородной земли в силу возрастающего значения субурбанизации, ненормальный рост цен на землю, загрязнение вод и почв, усиление потоков туристов, которые ничего общего не имеют с тем, чтобы поддерживать и уважать местную культуру, создание свалок для городских отходов, низкая способность управлять и сохранять природные ресурсы и пр. Эти последствия заставляют говорить уже не о дополняемости (комплементарности) между городом и деревней, а скорее о «...подчинении (окончательном и деградированном) деревни городу» (Iacopini, 2004) и, следовательно, существует потребность переосмыслить эту зависимость (Gutman, 2007; Di Iacovo, 2004). Эта цель нашла отражение в политике регионального развития (в гораздо большей мере, чем со стороны политики сельского развития) до такой степени, что превратилась в специфическое направление государственного вмешательства для программ, основанных на социально-экономическом кооперировании и инновациях (как, например, те, которые финансируются через Европейский фонд регионального развития (ЕФРР) — фонд, который посвятил особое внимание отношениям между городом и деревней именно в рамках программы ИНТЕРРЕГ)⁶.

Тема взаимоотношений между городом и деревней кажется ключевой как с точки зрения по-

нимания изменений, происходящих в сельских районах, так и с точки зрения формулирования политики, которая преследует цели перестройки этих взаимоотношений. Эти две точки зрения должны быть разделены, поскольку имеют разное логическое следствие для целей анализа.

Первая точка зрения, та, которая осознает социально-экономические изменения, происходящие в сельской местности, делает логический акцент на анализе сельского развития, которое не может опираться только на внутренние ресурсы сельских районов. Некоторые основные изменения в сельских территориях происходят не в результате способности к движению внутренних ресурсов сельских районов, но под воздействием общих изменений в городских районах, которые эксплуатируют эти внутренние ресурсы сельских районов. Это может даже привести к росту доходов в сельских районах, но в ущерб экологической устойчивости. На первый взгляд, рост уровня доходов может даже рассматриваться очень положительно (как, например, увеличение числа койко-мест и присутствие явлений, связанных с сельским туризмом), и как сигнал для изменения тенденции в развитии территорий, которые долгое время были исключены из процессов развития, но этот рост может скрывать разрушительные результаты экологического и социального капитала самих этих сельских районов. Из этого следует, что процессы развития должны прочитываться очень внимательно, следует заботиться о том, чтобы понять их реальное происхождение.

Вторая точка зрения, которая считает, что целью политики должен стать пересмотр взаимоотношений, делает упор на роль, которую намереваются придать деревне и городу в контексте этих взаимоотношений, и особенно с точки зрения приоритетов политики сельского развития. В свете логики поддержки устойчивого развития сельских территорий политика сельского развития должна стимулировать процессы экономической интеграции между городом и деревней по разным направлениям.

- а Растущий спрос на товары и услуги сельских территорий со стороны городского населения, который не ограничивается только типичными товарами, сельским туризмом, тишиной и чистым воздухом и пр., но включает также «...отношения, которые пускают

⁶ ИНТЕРРЕГ — программа, финансируемая ЕС и направленная на то, чтобы продвигать проекты территориальной кооперации между государствами, регионами и специфическими территориями.

корни в стиль жизни простой, более прямой, в которых возможно найти такие ценности как доверие, внимание в отношении другого человека, открытость, гостеприимство» (Di Iacovo, 2004). Этот спрос, вкупе с низкими ценами на жилье, толкает, между прочим, некоторые слои городского населения к изменению собственного стиля жизни и переезду в деревню.

- b Признание роли сельских территорий в производстве услуг, связанных с окружающей средой, и растущая готовность оплачивать эти услуги (Gutman, 2007).
- c Использование экономических возможностей, порожденных этим новым спросом, для продвижения местных ресурсов и местной культуры, оживление традиций кооперации и сотрудничества внутри локального общества, порождение инновации и коллективного восприятия, создание и улучшение социального капитала (Gutman, 2007; Di Iacovo, 2004).

1.8 Сельское развитие и политики сельского развития в Западной Европе: существует ли современная национальная политика развития сельских территорий?

В предыдущих разделах мы подчеркивали, что в последние годы появляется новое видение процессов, происходящих в сельских районах Европы. Сельские территории уже не представляют собой исключительно районы сельскохозяйственного производства, но являются также местами развития диверсифицированной экономической деятельности, местами роста населенных пунктов и населения, возникновения нового потребления и свободного проведения досуга и пр. Под воздействием этих процессов начинает развиваться в Европе новое восприятие политики сельских территорий.

Термин «политика сельского развития» (rural policy) широко используется, особенно в странах Северной Европы, в этом новом значении управления совокупностью инструментов и механизмов развития сельских территорий, которые рассматриваются как

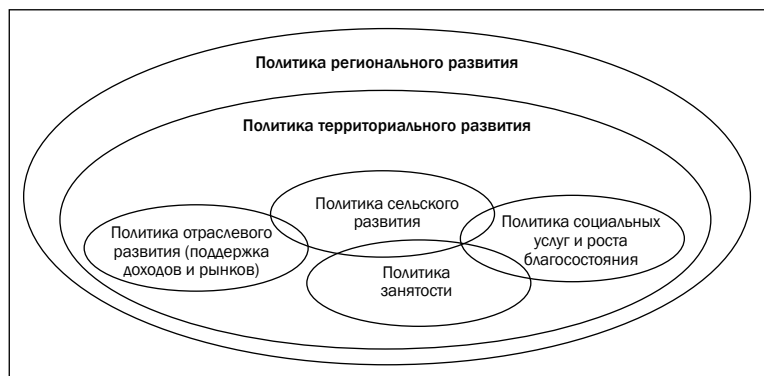
место экономической деятельности, возникновения поселений, окружающей среды, которую следует охранять и использовать и не только, как просто место отсталости, консервации старых традиций, социально-экономической деградации и низких уровней душевых доходов. Другими словами, в богатых странах Северной Европы новое видение сельских территорий привело к возникновению в недавнем времени потребности пересмотра политики сельского развития. В странах Южной Европы, однако, политика сельского развития, помимо того, что является неиспользуемым термином, часто все еще ассоциируется с значением политики, которая характеризуется определенным историческим периодом (более или менее в рамках первой половины прошлого века) с сильным креном в сторону земельной политики и/или мелиорации земель и использования сельскохозяйственных угодий.

Политики сельского развития в каждой из стран ЕС сильно различаются между собой, и часто между ними нет никакой координации. Политика сельского развития и направления политики первого этапа ЕСП часто в целом сосредоточены на сельском хозяйстве и на агропродовольственном развитии и сельских территориях, вовлекая напрямую, следовательно, сельские районы (рис. 1.6). Рядом с ними, хотя и не в рамках единого рисунка, действуют другие типы политики, которые в отдельных случаях накладываются на те же политики сельского развития и в целом находятся под управлением и под ответственностью различных органов управления — национальных, региональных или местных. Определить политику сельского развития, следовательно, следует, имея в виду все специфические механизмы и направления политики, которые помимо отраслевых политик (рыночной и сельского развития), могут оказывать значимое воздействие на сельское хозяйство и на сельские территории в целом. В этой связи мы полагаем, что с политикой сельского развития в первую очередь взаимосвязаны:

- специфическая государственная поддержка занятости;
- государственная поддержка сферы социальных услуг и повышения благосостояния.

Взаимозависимость возникает при создании возможностей экономической и социальной диверсификации для тех, кто работает в сельских районах и при воздействии на качество жизни населения.

Рис. 1.6
Взаимоотношения между основными направлениями политики, действующими в сельских районах



Учитывая эволюцию, которую претерпела политика ЕС в области сельского развития с 1999 года (Agenda 2000), больше чем о зависимости и дополняемости, в отдельных случаях, можно говорить также и о дублировании, особенно в отдельных областях, которые имеют дело с решением вопросов качества жизни населения (например, предоставление услуг населению). С этой точки зрения растет внимание, именно в странах Северной Европы, к проблемам неблагоприятного состояния и исключения населения сельских районов из социальной жизни как в связи с расслоением традиционных социальных слоев, так и меньшими возможностями для занятости и обеспечения дохода, особенно в наиболее отсталых районах. Открывается, таким образом, огромная проблема как для социальной политики, так и политики образования и благосостояния, которая, тем не менее, получает больше возможностей для изучения и для применения в городских районах.

При более широком охвате спектра направлений политики, которые до сих пор упоминались, мы выходим на уровень *политики развития территорий*, то есть всех направлений политики, которые имеют целью управление территорией или ее различными компонентами. В этот разряд попадают две большие типологии направлений политики, которые все больше характеризуют государственное вмешательство во всех европейских странах: *политика планирования территорий* и *политика охраны и консервации окружающей среды и ландшафта*. Эти направления политики дают законодательную основу и формулируют горизонтальные цели для всех ранее упоминавшихся направлений политики и, по сути, они также должны содействовать достижению целей, установленных для управления territori-

ей. Политика сельского развития попадает в еще более широкий контекст, а именно, в контекст направлений политики, нацеленных на сокращение социально-экономического разрыва между различными регионами Европейского Союза (*политики регионального развития*). Все политики сельского развития, не только отраслевые, должны учитывать эти общие цели направлений политики Европейского Сообщества и согласовываться с ними. Это распространяется на все страны-члены Сообщества, поскольку внутренний разрыв в развитии между регионами не является проблемой исключительно слабых стран ЕС, но также и высокоразвитых стран. После определения, хотя и схематичного, основных направлений политики, которые оказывают влияние на сельские территории и на их взаимосвязи, кажется правомерным задаться следующим вопросом: а существует ли политика сельского развития в Европе, то есть политика, в которой сельские районы представлены специфической и скоординированной стратегией, являющейся результатом совместных усилий различных политик?

Если провести аккуратный анализ, на этот вопрос можно ответить так, что, по сути, проблема эффективной и органичной политики для сельских территорий была поставлена только недавно (начиная, скажем, с конца 1990-х годов), и то только в некоторых странах, преимущественно в странах Северной Европы.

Голландия и Великобритания кажутся теми странами, которые наиболее эффективно разработали стратегии и оперативные инструменты для соответствующих политик сельского развития (смотрите врезку с их кратким описанием). В обоих случаях новые направления политики сельского развития принимают за точку отсчета многие элементы территориальной модели, которая была описана в первом разделе:

- a перенос внимания с сельского хозяйства на социально-экономическую деятельность, существующую в сельских районах;
- b факт, что сельские территории подают явные сигналы успешного роста, а не только безостановочного падения;
- c возникновение значимых внутренних различий в сельском развитии, которые не воспринимаются в упрощенном сопоставлении городского и сельского;

- d существование в сельских районах новых потребностей, которые требуют новой стратегии, скоординированной между различными политиками.

Великобритания с «Белой книгой сельского развития» (Rural White Paper), которая была опубликована первый раз в 1995 году (Ward, 1996) под названием Rural England: A Nation Committed to a Living Countryside («Сельская Англия: Нация приверженности жизнеспособной деревни»), и несколькими годами позже Голландия с книгой «Национальная повестка дня для жизнеспособной деревни» (National Agenda for a Living Countryside, 2004) представляют две интересные модели, которые содержат многие общие инновационные элементы и которые определяют основополагающие элементы современной политики сельского развития. Эти основополагающие элементы могут быть представлены следующим образом.

- 1 Стратегическая цель и приоритетные задачи для сельских районов годны для всей национальной политики при условии сосредоточения внимания на ограниченном числе стратегических задач, получающих сильную поддержку. Эта единая стратегия разработана с целью координации не только национальной политики, но и интеграции национальной политики и политики Сообщества, ее направлений, связанных с ЕСП, и политики регионального развития.
- 2 Потребность в финансовых ресурсах, количественно группирующаяся вокруг этой картины стратегических задач с учетом финансового вклада всех институтов и организаций, действующих в сфере сельского развития, должна быть направлена на достижение этих задач.
- 3 Единая стратегия политики сельского развития как инструмент управления на различных уровнях (национальном, региональном, провинциальном и местном). В этой связи особенно интересным кажется пример английской политики сельского развития, для которых Rural White Paper предусматривает вовлечение всех государственных агентств, действующих

как в сфере регионального развития (regional development agencies), так и в сфере сельского развития и охраны окружающей среды (countryside agencies и местных предпринимательских агентств (local enterprise agencies), а также частных агентств (English Nature, Rural Business Network).

- 4 Введение в оборот инструментов проверки политики сельского развития (в Великобритании — rural proofing), которые обычно периодически проводятся с системы показателей и коэффициентов. В этой связи следует подчеркнуть, что эти инструменты проверки и анализа оказались основополагающими при пересмотре и обновлении национальной стратегии развития в Великобритании при переходе от Rural White Paper 2000 года к новой стратегии Rural Strategy 2004 («Стратегия сельского развития-2004»). В частности, при таком подходе оценка влияния программы Rural White Paper, которая сопровождалась «Докладом об экономических и социальных изменениях и различиях сельского развития Великобритании», помогла определить более диверсифицированную по сравнению с прошлым реальность сельского развития и определить новые потребности сельского развития.

Помимо эволюции политики Сообщества в отношении сельского развития, в Европе существуют интересные примеры изменений национальных политик в направлении, формирования органичных политик сельского развития с сильной ролью территориальных факторов. Это происходит именно тогда, когда на европейском уровне конкретизируется, хотя и сохраняя все критические моменты, которые мы до сих пор выделяли, политика сельского развития, определенная «Повесткой дня-2000». Эти сигналы, по крайней мере, в некоторых странах, кажутся ободряющими, поскольку определяют современную политику сельского развития, способную смотреть на сельское развитие адекватно возникающим процессам и новым потребностям населения в соответствии с ранее определенной моделью территориального развития.

Политика сельского развития в Голландии

Политика сельского развития в Голландии основана на двух основополагающих стратегических документах. Первый — это «Национальная повестка дня для жизнеспособной деревни» (National Agenda for Living Countryside); второй — «Повестка дня для определения осуществления национальной стратегии развития территории» (Agenda for the Implementation of the National Spatial Strategy). «Национальная повестка дня для жизнеспособной деревни» определяет восемь направлений в качестве целей национальной политики сельского развития (природа, жизнеспособное сельское хозяйство, привлекательность

воссоздания территории, Качество ландшафта, устойчивое использование почв, управление гидроресурсами, восстановление песчаных районов, социально-экономическая жизнеспособность территорий). Многолетняя программа, которая определяет ресурсы, необходимые для этих направлений, и фиксирует общие и оперативные задачи для каждого из этих направлений. Кроме того, программа реализуется через соглашения, которые заключаются между государством и провинциями для достижения целей, и определяется путь (маршрут) через показатели воздействия программы. Первая многолетняя программа была принята в 2004 году; в 2006 году была опубликована вторая долгосрочная програм-

ма, которая охватывает период 2007-2013 годов. Все национальные средства по поддержке сельского развития проходят через единый фонд (rural investment budget, сельский инвестиционный бюджет), программа и управление которым соответствует нормам, установленным единым национальным законом (Rural Areas Development Act, Закон о развитии сельских территорий). Средства, включенные в Сельский инвестиционный бюджет для реализации национальных задач, софинансируются с провинциями, и через них в них участвуют государственные и частные субъекты. Политики сельского развития, софинансируемые из ЕС, интегрированы в эту национальную программу (OECD, 2007b)

Политика сельского развития в Великобритании

Новое и органичное видение политики сельского развития в Великобритании представлено в Rural White Paper Департамента окружающей среды, транспорта и регионов, опубликованной в ноябре 2000 года. Предыдущая версия программы была опубликована в 1995 году Департаментом окружающей среды Министерства сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия. Rural White Paper 2000 года была представлена в английский парламент Министерством сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия и государственным секретарем по вопросам окружающей среды, транспорта и регионов. Документ устанавливает основные стратегические приоритеты политики сельского развития и задачи для их достижения:

- a жизнеспособная деревня;
- b деревня — место для работы;
- c защищенная деревня;
- d динамично развивающаяся деревня.

Первый приоритет заявляется через поддержку сферы услуг в сельской местности, модернизацию, поставку жилья по доступным ценам и улучшение работы местного транспорта. Второй приоритет устанавливает создание рабочих мест через

новое возрождение маленьких центров и диверсификацию сельскохозяйственного производства. Третий приоритет достигается через заботу, возрождение и консервацию ландшафта, природы, архитектуры и местных традиций, а также путем большей доступности населению этих государственных благ. И, наконец, чтобы добиться создания вибрирующей деревни, открываются возможности для местных органов власти (так называемые планы приходов) для реализации маленьких инициатив для маленьких районов. Цель состояла в том, чтобы к 2004 году разработать по меньшей мере 1000 таких приходских планов. Rural White Paper вводит также механизм «проверки» (rural proofing) оценки воздействия сельской политики с помощью адекватного набора показателей.

Rural White Paper наиболее органичный документ, существующий по теме политики сельского развития в Европе, хотя бы потому, что каждый приоритет предусматривает аккуратное финансовое планирование, которое концентрируется на всех ресурсах национальных, местных и ресурсах Сообщества до 2004 года. Иными словами, это документ национальной оперативной стратегии, который служит направлению всех финансовых ресурсов в данную временную арку, включая средства европейских структурных фон-

дов и фонда ФЕОГА для сельского хозяйства и сельского развития. Одновременно в июне 2001 года создается новая центральная структура, которая заменила прежнее Министерство сельского хозяйства, рыболовства и продовольствия, и получила название Департамент окружающей среды, продовольствия и сельских дел (DEFRA) которая получила более широкие задачи. DEFRA по завершению осуществления программы Rural White Paper разрабатывает и представляет новый документ по стратегии сельского развития Rural White Paper DEFRA 2004, который на основе изучения результатов реализации Rural White Paper концентрирует политику сельского развития на три направления:

- a социальное и экономическое возрождение, концентрация на наиболее нуждающихся регионах;
- b социальная справедливость чтобы поднять вопрос социального исключения в сельских районах и предоставить доступ к услугам и возможностям для сельского населения;
- c улучшение ценности сельских территорий, а также защита национальной окружающей среды.

Rural White Paper разработана на три-пять лет.



Библиография

- Arl-Datar (2003): Policy Vision for Sustainable Rural economies in an enlarged Europe, Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung (ARL) and Delegation a l'Aménagement du Territoire et a l'Action Regionale (DATAR), rapporto di ricerca.
- Bagnasco A. (1977): Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano, Il Mulino, Bologna.
- Brunori G. (2003): Sistemi agricoli territoriali e competitività, in SIDEA, La competitività dei sistemi agricoli italiani, Atti del XXXVI Convegno di Studi, Milano, F. Angeli.
- Cersosimo D., Donzelli C. (2000): Mezzo Giorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale, Donzelli Editore, Roma.
- Commissione delle Comunità Europee (1988): Il futuro del mondo rurale, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Bollettino delle Comunità Europee, supplemento 4/88.
- De Benedictis M. (a cura di) (1995): Agricoltura familiare in transizione, Collana di Studi e Ricerche, INEA, Roma.
- De Benedictis M. (1996): «La politica agricola dell'Unione Europea: crisi e prospettive» in Atti dell'Accademia Nazionale dei Lincei, Roma.
- Deidda D. (a cura di) (2001): Il Mezzogiorno che funziona. Esperienze, progetti e musiche dal Castello di Trani, Donzelli Editore, Roma.
- Delgado F.C. (1997): «Gli approcci economici allo sviluppo rurale: una breve rassegna storica», in la Questione Agraria, n. 65, pp. 33-74.
- Department of the Environment/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, (1995): Rural England: A Nation Committed to a Living Countryside, London: HMSO.
- Department of the Environment, Transport and the Regions (2000): Our countryside: the future. A fair deal for rural England. White Paper, London.
- DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs) (2004): Rural Strategy 2004, London.
- Di Iacovo L. (2003) (a cura di): Lo sviluppo sociale nelle aree rurali, F. Angeli, Milano.
- Di Iacovo L. (2004): «Welfare rigenerativo e nuove forme di dialogo nel «rur-bano» toscano», in Rivista di Economia Agraria, n. 4, dicembre 2004.
- Fabiani G. (1991) (a cura di): Letture territoriali dello sviluppo agricolo, F. Angeli, Milano.
- Fabbrini S. (2002): «Conclusioni. Il «policy-making» dell'Unione Europea in prospettiva comparata», in Fabbrini S. e Morata F. (a cura di), L'Unione Europea. Le politiche pubbliche, Laterza, Bari.
- Garofoli G. (1991), Modelli locali di sviluppo, Franco Angeli, Milano.
- Gutman P. (2007): «Ecosystem services: Foundations for a new rural-urban compact», in Ecological Economics, pp. 383-387.
- Iacoponi L., Brunori G., Rovai M. (1995): Endogenous Development and the Agroindustrial District, in Ploeg J.D. van der and Dijk G. Van (eds.), Beyond Modernisation. The Impact of Endogenous Rural Development, Van Gorcum, Assen, The Netherlands.

- Iacoponi L. (2004): «La complementarità fra città e campagna per lo sviluppo sostenibile: il concetto di bioregione», in *Rivista di Economia Agraria*, n. 4, dicembre 2004.
- Interact-Espon (2007): *Polycentric Urban Development and Rural-Urban Partnership, Thematic study of INTERREG and ESPON activities*, Denmark.
- Lowe P. (2006): «Concetti e metodi nelle politiche europee di sviluppo rurale», in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini: *Politiche, governance e innovazione per le aree rurali*, INEA, ESI, Napoli
- Mantino F. (a cura di) (1995): «Impresa agraria e dintorni: riflessioni teoriche introduttive», in *Impresa agraria e dintorni. Contributi allo studio dell'impresa e delle sue trasformazioni sul territorio*, Collana di Studi e Ricerche, INEA, Roma.
- Mantino F., Pesce A. (1996): «L'applicazione della Riforma dei Fondi Strutturali nelle aree rurali italiane», in *Rivista di Politica Agraria*, n. 6, Dicembre, pp. 3-17.
- Mantino F., Pesce A. (a cura di) (1997): *Politiche strutturali e per lo sviluppo rurale nelle regioni del mezzogiorno*, Collana di Studi e Ricerche, INEA, Roma.
- Mantino F. (2005): *The Vertical Co-ordination in the Rural Governance*, in «Designing and Implementing Rural Development Policies», *Proceedings of the International Conference OCDE, Oaxaca, Mexico-April 7-8*.
- Marsden T. (1998): *New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces*, in *Journal of Rural Studies*, vol. 14, n. 1, pp. 107-117.
- Meldolesi L. (1998): *Dalla parte del Sud*, Laterza, Bari
- Morata F. (2002): ««Governance» europea e politiche pubbliche», in Fabbrini S. e Morata F. (a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Laterza, Bari.
- Murdoch J., Pratt A.C. (1993): «Rural studies, Modernism, Postmodernism and the «Post-rural»», *Journal of Rural Studies*, vol. 9, n. 4, pp. 411-427.
- Oecd (1996): *Territorial indicators of employment. Focusing on Rural Development*, Paris.
- Oecd (2007): *The new rural paradigm. Policies and Governance*, OECD Rural Policy Reviews, Paris.
- Ploeg J.D. Van Der (1994): *Born from within*, Van Gorcum, Assen, The Netherlands
- Ploeg J.D. Van Der, Dijk G. Van (1995): *Beyond modernisation. The impact of Endogenous Rural Development*, Van Gorcum, Assen, The Netherlands
- Ploeg J.D. Van Der, Renting H., Brunori G., Knickel K., Mannion J., Marsden T., De Roest K., Sevilla-Guzman E., Ventura F. (2000): «Rural Development: from Practices and Policies towards Theory», in *Sociologia Ruralis*, vol. 40, n. 4, October.
- Ploeg J.D. Van Der, Long A., Banks J. (2002): «Rural development the state of the art», in Ploeg J.D. van der et al., eds, *Living countryside, rural development processes in Europe: the state of the art*, Elsevier, Doetinchem
- Ploeg J.D. Van Der (2006): «Esiste un nuovo paradigma di sviluppo rurale?», in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di) *Politiche, Governance e innovazione per le aree rurali*, INEA, ESI, Napoli.
- Ploeg J.D. Van Der (2006): *Oltre la modernizzazione. Processi di sviluppo rurale in Europa*, Rubettino, Cosenza.
- Romano D. (1998), *I Sistemi Locali di Sviluppo Rurale (SLSR)*, Rapporto CNEL 1998 «L'agricoltura tra globale e locale».
- Rossi-Doria M. (1982): *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino.
- Saraceno E. (2002): *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, relazione presentata a un seminario all'Università della Calabria del Dipartimento di Economia e Statistica, Rende.

- Sotte F. (2006), «Sviluppo rurale e implicazioni di politica settoriale e territoriale. Un approccio evolucionistico», in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di) Politiche, Governance e innovazione per le aree rurali, INEA, ESI, Napoli.
- Storti D. (a cura di) (2000): Tipologie di aree rurali in Italia, INEA, Roma.
- Terluin I.J. (2000): «Theoretical Framework of Economic Development in Rural Regions», International Conference: European Rural Policy at the Crossroads, The Arkleton Centre for Rural Development Research, King's College, University of Aberdeen, Scotland.
- Terluin I.J. (2001): Rural Regions in the EU. Exploring differences in rural development, Netherlands Geographical Studies 289, Utrecht/Groningen.
- Trigilia C. (1992): Sviluppo senza autonomia, Il Mulino.
- Trigilia C. (2005): Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia, Laterza, Roma-Bari.
- Ward N. (1996): Rural Community Development and the EU Structural Funds: An Agenda for research in Northern England, Research Report, University of Newcastle Upon Tyne, Centre for Rural Economy.



2. Политика сельского развития в Европе (1970-2006 годы): от директив социально-структурного развития к «Повестке дня-2000»

2.1 Основные изменения политики структур и сельского развития с 1970-х годов до «Повестки дня-2000»

Эта глава воссоздает исторические этапы перехода от политики структур в сельском хозяйстве, принятой в начале 1970-годов, к политике сельского развития, которые сформировались в 1980-е и особенно в 1990-е годы. Этот эволюционный период, как мы увидим, не был лишен противоречий и недостатков, менялись цели и направления, которые со временем становились все более детализированными и комплексными. Эти этапы политики имели свои специфические цели и задачи, которые значительно различаются в зависимости от исторического и территориального контекста. Территориальный аспект политики со временем становится все более дифференцированным по мере имевшей в последние годы процесса децентрализации процесса управления и принятия решений.

В книгах, посвященных аграрной тематике, основные направления структурной политики сводились к воздействию на производственные факторы в сельском хозяйстве и, в частности, на обеспечение капиталом, трудом, землей, чтобы создать адекватные условия взаимодействия между самими производственными факторами и выйти на сопоставимый с другими отраслями экономики уровень обеспечения производственными факторами (в частности, обеспечением рабочей силой), использовать современные технологии, обеспечить рыночную мобильность факторов производства и пр.

Эти цели значительно изменились со сменой общих направлений аграрной политики, в основном в 1980-е и 1990-е годы (De Benedictis e De Filippis, 1999). Политика структурного развития была адаптирована к изменениям аграрной политики и в более общем виде к изменениям, произошедшим в сельском хозяйстве в целом. Все больше внимание уделялось не вопросам обеспечения факторами производства и взаимодействия между ними, а вопросам качества самих факторов про-

изводства, качества продукции, взаимоотношению между сельским хозяйством и окружающей средой, многофункциональности, интеграции сельского хозяйства с другими отраслями экономики. Все это привело к тому, что задачи классической структурной политики расширились и одновременно сдвинулись в сторону политики сельского развития.

Структурная политика вплоть до ее слияния с концепцией сельского развития прошла долгий эволюционный путь. Этапы этой эволюции под двумя различными углами зрения в представлены в **таблице 2.1**. С одной стороны, сельскохозяйственная политика, с другой стороны, региональные политики социально-экономического сближения. Первый этап, охватывает период с начала разработки единой сельскохозяйственной политики Сообщества — ЕСП (1957 год) до 1971 года, характеризовался существованием только национальных политик. Влияние законодательства ЕС начинает сказываться после 1972 года, то есть с момента, когда были приняты директивы социально-структурного развития, к которым тремя годами позже добавились директивы по поддержке неблагоприятных районов, а также некоторые мероприятия государственной поддержки сбыта и переработки сельскохозяйственной продукции и создания ассоциаций сельскохозяйственных производителей. Эти мероприятия формируют сердцевину сельскохозяйственной политики ЕС в тот период, и они просуществовали сначала до 1984 года, потом были продлены еще на два года против первоначально предусмотренных сроков реализации программ. Все вышеупомянутые мероприятия имели исключительно отраслевую направленность, за исключением мер в рамках так называемого «средиземноморского пакета», рассчитанных на поддержку продукции средиземноморской специализации и улучшение производственных структур во Франции и Италии в свете предстоящего вступления в ЕС Греции (1981 год) и Испании и Португалии (1985 год). Следующий период (1985-1991 годы) характеризовался главным образом принятием нового

Таблица 2.1
Эволюция законодательства ЕС в области структурной политики и политики сельского развития

Тип политики	До 1972 года	С 1972 по 1984 год	С 1985 по 1991 год	С 1992 по 1999 год	С 2000 по 2006 год
Политика развития аграрного и агро-промышленного сектора	<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие единой политики структурного развития 	<ul style="list-style-type: none"> • Директивы социально-структурного развития • Директивы развития неблагоприятных территорий • Переработка и сбыт сельскохозяйственной продукции • Создание ассоциаций производителей • Средиземно-морской пакет 	<ul style="list-style-type: none"> • Структурная реформа сельскохозйственных предприятий • Досрочный выход на пенсию • Переработка и сбыт сельскохозяйственной и лесной продукции 	<ul style="list-style-type: none"> • Структурная реформа сельскохозйственных предприятий • Досрочный выход на пенсию • Переработка и сбыт сельскохозяйственной и лесной продукции • Совместимые методы производства • Меры поддержки лесного хозяйства • Биологическое сельское хозяйство • ЛИДЕР II (1994-1999 годы) 	<ul style="list-style-type: none"> • Сельское развитие • Регламент № 1257/1999 • ЛИДЕР+
Политика регионального развития (сближения)			<ul style="list-style-type: none"> • ЛИДЕР I (1989-1993 годы) 	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент № 2081/1993 • Вторая реформа структурных фондов (1994-1999 годы) 	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент № 1260/1999 • Третья реформа структурных фондов (2000-2006 годы)

пакета мер по структурной политике, взамен социально-структурных мероприятий 1970-х годов, и одновременно введением, впервые, целостной политики регионального развития благодаря реформе структурных фондов, которая охватывает весь период 1989-1993 годов. Новый пакет мероприятий по структурной политике, который вводился Регламентом (ЕС) № 797/1985, подтверждает и одновременно расширяет задачи социально-структурных директив начала 1970-х годов, особенно в части поиска большей дополняемости по отношению к политике цен и рынков, направленной в тот период времени на восстановление равновесия самих рынков (сдерживание избыточного предложения продукции). В дополнение к этому, основные изменения в политике структур в сельском хозяйстве, благодаря реформе Структурных фондов, привели к эффективной привязке к политике регионального развития. Это последнее изменение становится ощутимым, главным образом, начиная со второй половины 1980-х годов, но первые сигналы уже прозвучали в ПИМ, введенных Регламентом № 2088/1985. Речь идет о первой попытке новой структурной политики, имевшей интегрированный подход и основанной на территориальной модели. Реальные изменения происходят только с началом реформы структурных фондов и принятием соответствующего пакета документов (особенно Регламента № 2052/1988), которые предусматривали совершенно новый подход к определению и управлению структурной политикой и политикой сближения.

- Долгосрочное программирование политики государственной поддержки: отныне принимаются конкретные программы на период не менее пяти лет, а Европейская Комиссия более не финансирует индивидуальные проекты;
- Концентрация мер поддержки на некоторых приоритетных целях, четко очерченных территориально, на которые координированным образом можно направлять ресурсы четырех фондов структурного характера (ЕФРР, ЕСФ, ФЕОГА), а также фонда сближения⁷.

⁷ Речь идет о фондах, упомянутых в самом договоре о создании Европейского Сообщества (ст. 159) как инструменты общей политики экономического и социального соединения (ЕФРР, ЕСФ, ФЕОГА-О, финансовый механизм для рыболовства).

- Постоянный процесс согласования между Европейской Комиссией, национальными государствами и регионами (партнерство) и софинансирование политики государственной поддержки с их стороны в рамках оперативных программ;
- Дополняемый характер вмешательства Сообщества в отношении национальных программ поддержки, которые поддерживаются на достаточно адекватном уровне, с тем, чтобы избежать ситуации, когда средства бюджета Сообщества заменяют национальные средства поддержки.

Эти принципы, введенные на первом этапе реформы структурных фондов, останутся основополагающими для финансирования через фонды и в последующие периоды, хотя и с некоторыми изменениями и дополнениями. Указанный период реформ оказывается наиболее плодотворным именно в сфере сельского развития, поскольку впервые по специальной инициативе Сообщества была принята программа ЛИДЕР, которая финансировалась в рамках ЕСП фондом ФЕОГА (отделом ориентации). По многим причинам, не связанным с классическим подходом к структурной политике в сельском хозяйстве, опыт внедрения программ модели ЛИДЕР предлагает, хотя и с большим трудом, проведение некоторых реформ на местном уровне, делая акцент на проектах инновационного и диверсифицированного характера. И этот подход, хотя и с некоторыми вариантами, будет продолжен и в последующих программах (ЛИДЕР II и ЛИДЕР +), сопровождая, так сказать, на этапах 1994-1999 и 2000-2006 годов крупномасштабные и сложные структурные программы. Следующий период (1992-1999 годы) насыщен изменениями, особенно в области сельскохозяйственной политики. Два момента отличают его от предыдущего периода: с одной стороны, реформа ЕСП, принятая в мае 1992 года, введенная в действие соответствующими Регламентами, в июле того же года; с другой стороны, соглашения, подписанные в рамках Уругвайского раунда, в ноябре-декабре 1992 года. Реформа ЕСП, более известная как реформа Мак-Шерри, принимает решение о сокращении гарантированных цен на большую часть сельскохозяйствен-

ной продукции Сообщества, сокращение, которое компенсировалось прямыми выплатами сельскохозяйственным предприятиям, а также тем, кто прекращал сельскохозяйственную деятельность; одновременно вводится пакет мер, которые должны были сопровождать политику сокращения цен. Речь идет о трех типологиях мер, финансируемых за счет средств ФЕОГА-Г, и отчасти связанных с традиционной структурной политикой (например, досрочный выход на пенсию, Регламент (ЕС) № 2079/1992), отчасти с потребностью смягчать воздействие на экологию процессов интенсификации сельскохозяйственного производства (агроэкология, Регламент (ЕС) № 2078/1992), стимулировать лесное производство и процессы охраны окружающей среды (лесонасаждения, Регламент (ЕС) № 2080/1992). Строго говоря, эти меры не искажают структурную политику, которая была запущена в предыдущий период: новые Регламенты (ЕС) № 950/1997 (структуры ферм) и № 951/1997 (переработка и сбыт) представляют собой эволюцию предыдущих Регламентов № 797/856 866/1990 и № 867/1990, не изменяя радикальным образом их цели и функционирование. Тем не менее, меры по сопровождению реформы Мак-Шерри вводят новые параметры, особенно в сферу регулирования вопросов окружающей среды, которая должна была превратиться — по логике Сообщества — в один из основных компонентов новой ЕСП. В этот период времени возникают новые подходы, которые некоторым образом предвосхищают эволюцию последующего периода, когда начала действовать программа «Повестка дня-2000». Наряду с политикой защиты окружающей среды также постепенно укрепляется политика поддержания качества продукции, через принятие ряда соответствующих Регламентов № 2081/1991 и № 2081/1991 (спецификация продукции). И наконец, период 1992-1999 годов видится как достойное продолжение предыдущего периода (1985-1991 годы), как с точки зрения структурной политики сельского хозяйства, так и политики сближения.

Последний период (2000-2006 годы) связан с появлением программы «Повестка дня-2000», он открывается соглашением, подписанным Европейским Союзом в Берлине в марте 1999 года. «Повестка дня-2000» предполагает дальнейшее сближение экономической и социальной политики, с одной стороны, и более масштабное продолже-

ние и углубление процесса реформы ЕСП, начатой в 1992 году с реформой Мак-Шерри. Программа «Повестка дня-2000» — это водораздел между прошлым и будущим, потому что она ставит цель: разработку более органичной политики сельского развития через рационализацию и реорганизацию всех инструментов, которые когда-либо существовали в законодательстве Сообщества. Кроме того, Программа предполагает сделать шаг вперед в укреплении политики сельского развития в рамках реформированной ЕСП. Достижение этой цели в европейском дизайне не завершается с принятием бюджета и Регламентов 1999 года, но продолжается дальше с запуском в этот период так называемой реформы среднесрочного периода, которая в 2003 году добавляет другие элементы к процессу реформирования ЕСП, принося новые инструменты и дополнительные ресурсы к уже существующим направлениям политики сельского развития.

Политика сельского развития находит дальнейшее развитие в период разработки программ на 2007-2013 годы в связи с принятием новых программ финансирования и упрощением инструментов государственного регулирования. Применительно к политике сельского развития речь идет о пути, уже начатом программой «Повестка дня-2000»⁸. По существу это основные переходы, которые характеризуют эволюцию структурной политики на пути ее трансформации в политику сельского развития, начатые «Повесткой дня-2000». К этому можно добавить, что этот переход уже был в некотором смысле очерчен в тот момент, когда появление политики регионального развития позволило понять, что к развитию сельских территорий можно применить интегрированный подход, принятый для тех же самых региональных политик.

Другими словами, мы хотим здесь подчеркнуть, что сочетание классических направлений структурной сельскохозяйственной политики с реализацией региональной политики является ценным источником и стимулом для перехода к современной концепции сельского развития.

В следующих разделах мы подробнее остановимся на характеристике этих периодов реформ, постараемся понять элементы новизны, отличия и преемственности. Каждый из этих периодов

⁸ Более подробно об этапе реформы 2007-2013 годов см. главу 4.

представляет определенный эволюционный этап структурной политики и политики сельского развития, поскольку отличается с точки зрения:

- приоритетных стратегий и целей;
- используемых инструментов регулирования;
- взаимоотношений с другими направлениями политики, в частности, с рыночной, региональной политикой и политикой сближения;
- отношений между Европейской Комиссией, странами-членами и регионами в определении и осуществлении самих направлений политики.

2.2 Период 1972-1985 годов: возникновение и укрепление структурной политики аграрного сектора

Этот период наряду с двумя предыдущими десятилетиями (1950-е и 1960-е годы) делает сильный акцент на производственном развитии; отражает все еще сильную модернистскую парадигму и соответствующую ей отраслевую модель, которая была описана в предыдущей главе. Основной целью структурной политики в это время является стимулирование выравнивания соотношения между факторами производства: увеличение обеспечения капиталом и землей, сокращение и экономия фактора труда, рост производительности факторов производства, в том числе и благодаря значительному внедрению современных технологий. Эти цели достигались путем структурных маневров, которые бы позволили со временем добиться выравнивания оплаты сельскохозяйственного труда по сравнению с другими отраслями экономики.

Модернизация производства была основополагающей целью, а инструменты, которые использовались для ее реализации, содержались в пакете директив, получивших название «социально-структурные инструменты». Они были приняты Европейским Сообществом в 1972 году и представляли собой основополагающий багаж, с которым страны-члены ЕС преодолевали потребности модернизации аграрного сектора своих стран. Этот багаж со временем изменился, и с учетом не-

обходимых адаптаций, дожил до наших дней. Основным сильным моментом стала система стимулирования инвестиций в развитие сельскохозяйственных предприятий на основе разработки и представления плана развития предприятия. С помощью этого плана сельскохозяйственные предприятия брали обязательства осуществить инвестиции и модернизировать производственный аппарат таким образом, чтобы это позволило им достичь в течение определенного периода времени цели межотраслевого выравнивания доходов. План развития предприятия, инструмент абсолютно неизвестный тогда во многих странах Европейского Сообщества, дополнялся другими вспомогательными инструментами:

- a во-первых, системой мер поощрения⁹, которая бы стимулировала досрочное прекращение сельскохозяйственного производства пожилыми фермерами с целью высвобождения сельхозугодий и их передачи тем, кто использует план расширения размеров сельскохозяйственного предприятия (Директива 160/72);
- b во-вторых, стимулированием профессиональной подготовки занятых в сельском хозяйстве путем организации системы информирования и социально-экономического консультирования и профессиональной переподготовки¹⁰. Эти мероприятия не были направлены исключительно на повышение профессиональной подготовки работающих в сельском хозяйстве: Опять же в свете рационализации производственных структур и перестройки размеров сельскохозяйственных предприятий целью состояла также в поиске альтернативных видов занятости для той части рабочей силы, которая существовала на условиях неполной

⁹ Были предусмотрены совокупные выплаты, связанные с размером выведенной из производства, а также ежегодные компенсации сельскохозяйственным производителям, участвовавшим в программе досрочного выхода на пенсию.

¹⁰ Государственная политика была сконцентрирована на создании центров социально-экономической подготовки и на государственной поддержке курсов профессиональной подготовки для сельского хозяйства, а также альтернативной сельскому хозяйству деятельности.

занятости на мелких фермах, не имевших перспектив роста. Консультирование и профессиональная подготовка должны были стимулировать мобильность факторов производства (в первую очередь, рабочей силы, и, косвенно, земельных ресурсов).

Речь идет об инструментарии, совершенно новом для итальянской аграрной политики, для которой система стимулирования сельскохозяйственных предприятий основывалась на более простых критериях, завязанных на законодательные инициативы в рамках Зеленых планов (1961-1965 и 1966-1970 годы)¹¹, которые оставляли, тем не менее, огромные возможности для государственной администрации действовать по собственному усмотрению в отборе проектов и приводили к точечному распределению средств помощи сельскохозяйственным предприятиям. Это обстоятельство, а также неподготовленность административных структур на региональном уровне (речь шла о начале процесса регионализации сельскохозяйственного производства), кроме того, некоторые внутренние трудности с разработкой планов развития предприятий¹² оказались теми моментами, которые вызвали значительные задержки во внедрении социально-структурных директив в Италии.

Между тем, хотя и с задержками и финансируемая по остаточному принципу, в стране продолжала внедряться система стимулирования развития, которая еще больше укрепилась с принятием Зеленых планов. Некоторые исследования, проведенные в последующие годы (Saccomandi, 1978; INEA, 1977), когда планы начали распространяться по предприятиям и когда начали появляться первые результаты, показывают во всем свете новые элементы стратегии модернизации и повышения производства, которые были внедрены в сферу итальянской аграрной политики. В области животноводства особенно в северной Италии, система поощрений укрепила наиболее развитые

сельскохозяйственные территории и фермы крупных размеров, особенно фермы, молочного направления, увеличив обеспечение скотом, масштабы производства и способность переработки на ферме и улучшив организацию труда (Guida, 1980). На всех фермах затем введение машинного труда позволило не только улучшить организацию труда, но также экономить труд, сделав так, что отдача на этот фактор производства улучшилась. В исследованиях 1980-х годов долго дискутировалось, был ли отмечавшийся рост производительности труда, зарегистрированный в 1970-е годы в росте производительности труда, следствием (и в каких пропорциях) сберегающих нововведений в землю, или, наоборот, в труд¹³. Именно в регионах с сильным сельским хозяйством (вся зона Паданской низменности, например) вклад фактора труда был, безусловно, определяющим (Fabiani, 1986).

Тем не менее, воздействие директив на европейском уровне было при этом ограниченным. Особенно это характерно для направления, связанного с модернизацией предприятий: число индивидуальных планов развития (директива 159/72), принятых с начала 1980-х годов, составило менее 180 тыс. для всех стран Европейского Сообщества (Barbarella, 1981), что соответствует 3-4% общего числа сельскохозяйственных предприятий. Этот результат, по сути, означал, что концепция Сообщества, на которой базировалась эта политика, имел какой-то сущностный дефект. Основная проблема заключалась в том, что модернизации сельскохозяйственных предприятий была основана на идее роста продуктивности производства и на одновременном выбросе излишней рабочей силы на рынок труда, который в гипотезе виделся как расширяющийся. Другими словами, этот проект основывался на гипотезе положительных темпов роста несельскохозяйственных отраслей, а задача структурной политики состояла в том, чтобы облегчить адаптацию сельскохозяйственных предприятий путем инвестиций необходимого капитала и распределения инвестиции между фермами, которые имели бы возможность высвободить землю из оборота. Этот проект, безусловно, перестал функционировать в момент, когда изменились общие макроэкономические условия; как при-

11 Зеленые планы — пятилетние планы развития сельского хозяйства в Италии. Закон 2/06/1961 № 454 принял первый национальный Зеленый план на период с 1960-1961 года по 1964-1965 год; закон № 910 от 27.10.1966 принял второй Зеленый план («Мероприятия по развитию сельского хозяйства на 1966-1970 годы»).

12 Подробное описание этих проблем см. в исследовании, проведенном в то время Национальным советом по вопросам экономики и труда (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, CNEL) под редакцией M. De Benedictis (1978).

13 В этой связи исследование, проведенное в Центре Портичи в конце 1970-х годов дает интересные результаты M. De Benedictis (1978).

знал тот же Сикко Мансхольт: «... Большой ошибкой 1960-х годов, которая стала и моей ошибкой, было полагать, что экономический рост будет продолжаться бесконечно» (Mansholt, 1981). Следует подчеркнуть, однако, один момент, который был значительно недооценен в анализе, проводившемся в тот период, и который касается влияния законодательства Сообщества на национальную политику. Можно сказать, что влияние социально-структурных директив, хотя и медленно и с задержками в их реализации (особенно в таких странах как Италия), оказалось решающим, чтобы сделать действительно модернизирующий шаг к разработке инструментария стимулирования сельскохозяйственных предприятий и, в более общем виде, к разработке стратегий аграрной политики в Италии. Этот стимул был воспринят в основном там, где отмечалась более высокая динамика сельскохозяйственного предпринимательства, и там, где государственная администрация была в большей мере готова менять и повышать качество своей работы (*modus operandi*). Исследование, проведенное на европейском уровне в начале 1980-х годов (Olivi, 1985; Didier, 1984), показало, что во многих европейских странах социально-структурные директивы создали «исходную модель» для национальной политики поддержки структурных преобразований в отрасли. И не только. В последующие годы были приняты другие меры, которые добавились к перечисленным трем социально-структурным директивам 1972 года и которые точно также оказали влияние на национальную политику стран Сообщества. Это меры поддержки неблагоприятных районов (1975 год) и меры, касающиеся стимулирования переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции (1977 год), а также создания ассоциаций производителей (1978 год). Этот пакет инструментов, разработанный в Сообществе, вводил совершенно новые правила и критерии для национального уровня политики, которые, казалось, в значительной мере привязаны к технико-административным методам и практикам, нацеленным на поиск согласия, а не на поиск эффективности и результативности государственной политики.

В этот период времени стимулирование развития пищевой промышленности отражает более общую тенденцию модернизации, характерную для политики сельскохозяйственных структур. Эта политика характеризуется, помимо рационализации раз-

меров предприятий и роста производительности факторов, также и тем, что была распространена на все территории, и особенно тем, что опиралась на точечные меры поддержки, направленные на конкретное сельскохозяйственное или перерабатывающее предприятие. Для них речь идет о двух отличительных, по сути, чертах, которые были постоянно характерны и для последующих периодов¹⁴, но которые противоречили целям, введенным законодательством Сообщества, направленным на преодоление именно точечных мер поддержки. В то же время для наиболее слабых сельских районов продолжала применяться перераспределительная модель политики поддержки. Директивы в отношении неблагоприятных районов вводили концепцию неблагоприятных природных и социально-экономических факторов и, чтобы справиться с растущим в эти годы уходом из этих районов населения, предлагали прямую поддержку доходов сельхозпроизводителей для компенсации неблагоприятной ситуации. Речь идет, как уже говорилось ранее, о безвозмездном выделении в течение пяти лет средств при условии, что сельхозпроизводитель обязуется продолжать заниматься производством. Цель, которая декларировалась этой компенсационной мерой, была исключительно амбициозной, если не сказать беспочвенной: сохранить сельскохозяйственное население в наиболее бедных районах, остановив процесс ухода с земель. В поддержку этой цели в депрессивных регионах должны были действовать еще два инструмента поддержки: план развития фермы и поддержка политики смены поколений (досрочный выход на пенсию). Исследования того периода показывают, что помимо просто выделения компенсационных выплат, в остальном инструменты были мало эффективными для достижения ранее поставленной цели. В этих районах цели политики модернизации сельского хозяйства провалились, ограничившись простой компенсацией доходов без достижения эффективного результата (INEA, 1977). Однако и в этих районах продолжала проводиться политика модернизации, которая в те годы проводилась в Италии и которая продолжала порождать уже известные нам территориальные диспропорции.

¹⁴ И поэтому не только политика помощи структурным преобразованиям сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, но также национальная и региональная политика помощи предприятиям.

2.3 Период 1985-1991 и 1992-1999 годов: новая политика сельского развития между реформой Единой сельскохозяйственной политики и политикой экономического и социального сближения

Оба периода представляют больше сложности по сравнению с предыдущим периодом. Тем не менее, поскольку период 1992-1999 годов и в части структурной политики, и политики сближения, рассматривается по сути как продолжение периода 1985-1991 годов, мы решили для удобства изложения объединить их в один раздел.

В этот период происходят два события огромной важности для политики Сообщества: в 1992 году начинается глубокая реформа ЕСП, которая определяет и цели структурной политики. В 1988 году региональная политика совершает огромный скачок вперед: сформулирован абсолютно новый механизм поддержки, и огромные ресурсы были выделены на структурную политику. Большое внимание, в частности, уделяется проблемам перестройки и развития сельских районов. Возрастающее внимание обращается на отсталые регионы и территории. Глубокие изменения касались всей политики Сообщества и, в частности, политики, связанной с субсидированием экономики стран-членов вследствие договоренностей, достигнутых в рамках Уругвайского раунда переговоров (ГАТТ, 1992), которые обязывали Европейское Сообщество сократить субсидирование производства, излишков продукции и поддержку экспорта. Безусловно, аграрный сектор с растущими и дорогостоящими излишками оказывается наиболее ущемленным от обязательств, взятых в рамках ГАТТ. Начинает возрастать, особенно в первой половине 1990-х годов, внимание к проблемам воздействия сельскохозяйственного производства на окружающую среду и защиты качества и здоровья потребителей; обе эти тематики на протяжении долгого периода вплоть до самых последних лет будут оказывать влияние на законодательство Сообщества в сфере сельского хозяйства.

По существу, речь идет о постоянном изменении содержания государственной поддержки, которое ставит под сомнение традиционную стратегию модернизации, доминировавшую в предыдущий период. В тоже самое время усложняется традиционный подход к структурным политикам, начинают внедряться достаточно интересные и оригиналь-

ные новые элементы, особенно применительно к итальянской специфике. Как уже отмечалось, особое влияние на изменение ориентиров структурной политики оказали два момента:

- a с одной стороны, реформа 1992 года (реформа Мак-Шерри), которая приводит к значительному сокращению поддержки цен, снижает размеры прямой помощи в зависимости от произведенных объемов, а также вводит некоторые механизмы сдерживания роста расходов на сельское хозяйство во времени и, наконец, так называемые меры по сопровождению ЕСП (меры по защите окружающей среды, досрочный выход на пенсию, засадка лесом сельскохозяйственных угодий);
- b с другой стороны, реформа структурной политики и политики сближения (1988 год), достоинство которой состоит в том, что она внедрила политику сельскохозяйственных структур в комплекс более сложных политик развития, повысив в целом результативность и эффективность политики государственной поддержки. Эта тенденция получит дальнейшее развитие в период второй реформы структурных фондов (1993 год).

Обе реформы, проводившиеся в период между 1985-1991 и 1992-1999 годами, привели к существенным изменениям в самой традиционной модели модернизации периода 1972-1984 годов. Эта трансформация происходит по двум направлениям, которые представляют основополагающие тенденции всего периода 1985-1999 годов. Первое касается стратегии модернизации, которая уже не ставит задачи выравнивания межотраслевых доходов и роста масштабов/интенсификации производства, но, наоборот, нацелена на достижение ряда ограничений (производственного характера) и/или целей (устойчивость окружающей среды и качество продукции), которые могут модифицировать первоначальную установку самой модернизации. Второе направление касается структурной поддержки, нацеленной на стратегию интегрированного развития сельской территории. Рассмотрим подробно природу этих двух основополагающих тенденций того периода.

Модернизация сельского хозяйства между производственными ограничениями и поиском устойчивости окружающей среды

Как уже ранее отмечалось, реформы ЕСП в период 1984 и 1992 годов прочертили явный водораздел со старой ЕСП. Наибольший интерес представляет поиск путей сдерживания избыточного предложения продукции, вызванного протекционистской политикой ЕС, и введение в сельскохозяйственное производство ориентиров, которые в большей мере бережно относились к окружающей среде и к качеству продукции.

Именно с учетом этих моментов новый Регламент № 797/1985 вводит значительные новшества по сравнению с социально-структурными директивами 1972 года. Прежде всего, задачи модернизации становятся более детализированными: например, перестройка сельскохозяйственных предприятий не происходит уже с учетом только расширения площадей, но также с учетом сокращения издержек, изменения производственной и продуктовой специализации, диверсификации деятельности. Критерии государственной поддержки также стали более гибкими: жестко формулировавшийся план развития фермы изменился, превратившись просто в план улучшения работы предприятия с более размытыми задачами. Структурная политика в отношении сельскохозяйственного предприятия претерпевает изменения не только в том, что касается первоначальных целей, но также и потому, что со временем у него возникают новые цели (Marotta, 1995). На протяжении второй половины 1980-х годов, особенно под воздействием упомянутых изменений в политике цен и рынков, задача восстановления равновесия рынков была включена в некоторые важные Регламенты, касавшиеся структурной политики, финансировавшиеся из ФЕОГА-О. Среди них следует упомянуть Регламент № 2328/1991, который изменяет и расширяет Регламент № 797/1985. Эти Регламенты, по сути, содержат меры, направленные на экстенсификацию¹⁵ производства, вывод пашни из производственного оборота, а также конверсию (альтернативное использование) излишков сельскохозяйственного производства¹⁶. Однако страте-

¹⁵ Экстенсификация — например, перевод пашни в неземледельческие формы использования, увеличение площади лесов и другие. — *Прим. перев.*

¹⁶ Альтернативное использование излишков типа этанола, сахара на топливо и пр. — *Прим. перев.*

гия «связанной модернизации» затрагивает не только сельскохозяйственное предприятие, но также в большей мере стимулирование развития структур агропродовольственного сектора. В 1988 году, с принятием нового Регламента управления фондом ФЕОГА-О, были введены обязательства и/или ограничения на капиталовложения в агропродовольственный сектор. Эти обязательства были формализованы Европейской Комиссией через серию ориентиров для стран-членов, которые касаются специфики отраслей и типологий разрешаемых инвестиций. Именно в таком виде проявилась стратегия ЕС, направленная на сдерживание любым путем расширения производственных возможностей предприятий по переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции. Эти направления касались некоторых отраслей (мясной сектор — производство говядины и свинины, молочное производство, производство сахара и вина). Для этих подотраслей вводятся запреты на любое увеличение производственных мощностей, но разрешаются инвестиции, направленные на снижение издержек производства, улучшение качества продукции и замену изношенного оборудования с целью сокращения негативного воздействия на окружающую среду. Эти обязательства и/или ограничения стали еще сильнее в ходе второй реформы структурных фондов. После опубликования Регламента по реформированию отдела ориентации ФЕОГА (Регламент № 2085/1993 от 20 июля 1993 года) Европейская Комиссия принимает решение, содержащее ориентиры для стран-членов, которое подтверждает запреты на увеличение производственных мощностей и устанавливает, кроме того, что если поддержка Сообщества и направляется на увеличение производственных мощностей в каком-то районе, то эта поддержка может быть оправдана только при условии аналогичного сокращения производственных мощностей (что должно быть соответствующим образом документально подтверждено) на каком-то предприятии в этом же районе.

Интегрированное развитие

Тенденция интегрированного развития в этот период формируется главным образом под воздействием документа, ознаменовавшего поворот в сельскохозяйственной политике ЕС — «Будущее сельского мира» (Европейская Комиссия, 1988). Этот документ собирает в достойном восхищения единстве элементы новой политики Сообщества,

включая направления, касающиеся структурной реформы и сельского развития. Опубликованный в 1988 году документ представляет собой важное изменение в существовавшей до настоящего времени структурной политике, вводит идею интегрированного сельского развития, которое с этого момента стало естественным направлением политики Сообщества и национальных политик. Не будет лишним сказать, что документ «Будущее сельского мира» представляет собой, возможно, наиболее высокий уровень, которого достигла Европейская Комиссия в разработке стратегии сельского развития и который даже сейчас, по прошествии более 10 лет, не теряет своей актуальности, в том числе и потому что многие интересные предложения и идеи, содержащиеся в этом документе, до сих пор остаются нереализованными. Документ акцентировал внимание на анализе следующих изменений сельского мира Европейского Сообщества:

- a глубокая перестройка аграрного сектора, основанная на сокращении используемых сельскохозяйственных угодий (особенно в период между 1960 и 1975 годами), значительное сокращение используемой рабочей силы, модернизация и интенсификация процессов производства и некоторая тенденция структурной поляризации;
- b значительная диверсификация производства, которая выливается в «*потребность новых видов деятельности в восходящих и нисходящих секторах по отношению к аграрному сектору, но по возможности без создания прямых связей с ним*»;
- c перелом в тенденции ухода населения из сельских районов за исключением некоторых стран (Греция, некоторые районы юга Италии, Испании, Португалии, центральный массив во Франции), «*где продолжается исход из сельских районов 1960-х годов*»;
- d существование межрегиональных миграционных потоков в направлении маленьких городских центров в многочисленных сельских регионах, особенно на периферии Сообщества.

Прогнозы по поводу будущего развития сельских территорий, которые излагались в этом докумен-

те, выделяли необходимость двух основополагающих тенденций:

- «*...на уровне аграрного сектора перспективы продолжения развития традиционного сельского хозяйства ограничены, тогда как перестройка аграрного сектора продолжится;*
- *в целом на уровне экономики прогнозируется, что внешние инвестиции в сельские районы, особенно в виде создания производственных мощностей, станут все более редкими и более избирательными. Диверсификация сельской экономики должна, таким образом, базироваться больше, чем в прошлом, на использовании внутреннего потенциала развития, и в этом контексте — на развитии мелких и средних предприятий (...)*
В пространстве сельских территорий предвидится, что развитие вторичных и третичных видов деятельности будет концентрироваться вокруг полюсов развития, созданных маленькими городами и областными центрами (промежуточные центры)» (Commissione europea, 1988).

В анализе основных тенденций и прогнозов развития для новой стратегии документ обращает внимание на два основных момента. **Первый** — это требование дифференцированных подходов в зависимости от типологии сельских территорий, существующих в Сообществе. Документ выделяет три вида территорий.

- a Территории с сильным антропогенным и экономическим давлением (сельские территории, находящиеся рядом с крупными населенными пунктами), в которых процесс обновления сельского хозяйства был особенно чувствительным и его интенсификация проходила в ущерб окружающей среде (загрязнение, деградация ландшафта, разрушение зеленых массивов). В Италии эти процессы отмечались в районе Паданской низменности и во всех районах морского побережья. Для этих

- районов в соответствии с документом *«Цель состоит не столько в том, чтобы ускорять процесс экономического развития, сколько в том, чтобы в большей мере защищать экологию сельских районов от давления конкурирующих сил, стремящихся по-своему использовать почвы, и от усиления загрязнения»;*
- b Второй тип территорий — это территории с деградацией сельских районов (классический уход с земель, или положительное сальдо региональной эмиграции; межрегиональная миграция из сельских районов в города; сильная деградация аграрных структур, слабые возможности для альтернативных или дополнительных источников доходов и пр.). Для Италии эта реальность существует на большей части территории юга страны (Медзоджорно). Для этих районов документ считает необходимым *«...помимо действий по поддержке сельского хозяйства, проводить политику, которая бы стимулировала создание стабильных рабочих мест, альтернативных и экономически доходных по отношению к аграрному сектору».* Документ подчеркивает необходимость использования комплекса мер, способных стимулировать развитие не только аграрного сектора, но и всех остальных отраслей сельской экономики.
- c Третий тип территорий — это, наконец, маргинальные, труднодоступные (периферийные) территории, которые характеризуются сильным уровнем обезлюдения, оставлением земель, крайне ограниченными возможностями для диверсификации производства, отсутствием базовой инфраструктуры. Такая ситуация наблюдается на большей части горных европейских и островных территорий. И в этом случае документ индивидуализирует серию инструментов, которые принимают во внимание не только ресурсы, которые можно использовать в сельском хозяйстве, но и вне сельского хозяйства (ремесленничество, существующая мелкая промышленность, предоставление услуг населению, природные ресурсы, объекты культурного достояния).
- Впервые в определении стратегических ориентиров Сообщества (СОО) мы оказались перед лицом четкого, хотя и схематичного (хотя опять-таки речь идет об очень разной национальной и региональной реальности), сокращения диверсифицированных ситуаций, и как следствие, перед необходимостью диверсифицированных направлений политики. Но не только это: здесь впервые прозвучала необходимость разработки детальной и комплексной политики, направления которой выходили бы за узкоотраслевые рамки.
- И здесь мы подходим ко второму ведущему элементу новой стратегии Сообщества этого периода: внедрению структурной политики сельскохозяйственного развития в политику регионального развития. 1988 год оказался важным и для новой региональной политики, которую Сообщество собиралось серьезно реформировать, повысив ее потенциал. В феврале 1988 года Совет Европы по предложению Европейской Комиссии принимает так называемый *первый пакет мер Делора*, который позволяет начать первую радикальную реформу структурных фондов ЕСП. Средства фондов значительно увеличены таким образом, что к 1993 году их размер удвоился по сравнению с 1987 годом. Несколькими месяцами позже Совет Европейского Сообщества принимает пакет Регламентов, которые предлагают новую юридическую картину структурных фондов. Закладываются основы для политики регионального развития, которые будут направлять действия Сообщества и стран-членов в течение всего периода 1989-1993 годов, а с учетом изменений, введенных в 1999 году в ходе второй реформы фондов, также и на период 1994-1999 годов¹⁷. Именно в этом контексте, как уже подчеркивалось в документе «Будущее сельского мира», в котором в большей мере, чем потребность в структурной политике сельского хозяйства с новыми отличительными признаками («связанная модернизация»), звучит необходимость самой настоящей политики интегрированного развития. В документе в явной форме говорится об этом: *«В настоящее время на уровне Сообщества (и национального уровне) отсутствует настоящая политика сельского развития. Нужно сказать, что меры го-*

¹⁷ Для воссоздания картины эволюции региональной политики, финансировавшейся из структурных фондов и из других источников, см. Mantino, 2002.

сударственной поддержки Сообществом сельского развития были изолированными: некоторые меры оказывали кое-какое воздействие на сельское развитие, но в большинстве случаев они не преследовали систематически и специально эту цель.

И все же с начала 1980-х годов были сделаны некоторые попытки интегрированного подхода к сельскому развитию; это началось с 1981 года и далее с принятием программ интегрированного развития, которые финансировались через ФЕОГА-О в следующих регионах: Шетландские острова и юго-восточные районы Бельгии; а с 1985 года с принятием серии интегрированных средиземноморских программ (ПИМ) была внедрена в более или менее явном виде политика регионального развития (с сосредоточением средств и мер поддержки на ограниченных территориях, получивших название «зоны концентрации»).

Часто это депрессивные сельские районы. Принятые меры способствуют адаптации аграрного производства и одновременно диверсификации экономики этих районов (...) Этот опыт представляет собой интересные отправные точки для разработки политики финансовой поддержки сельского развития в Сообществе» (Commissione europea, 1988, с. 61).

Новая политика интегрированного развития, определенная в документе, не только сочетала комбинацию структурной адаптации и диверсификацию экономики сельских районов, но должна была финансироваться из средств нескольких фондов: сельскохозяйственного фонда (ФЕОГА-О); из средств, находящихся в распоряжении структурных фондов (ЕФРР, ЕСФ); а также из имевшихся в распоряжении других финансовых источников (Европейский инвестиционный банк). Эта политика должна была бы обеспечить поддержку структурной перестройки сельских территорий в общей картине политики развития. Этот новый подход, который, безусловно, позволит преодолеть ограничения узкоотраслевого видения предыдущего периода, должен был оказать сильное влияние на национальные структурные политики, которые также были сильно привязаны к отраслевому признаку.

Новая политика регионального сближения предполагала, как это уже ранее подчеркивалось, принятие многолетних программ, финансируемых из европейского бюджета и бюджетов стран-членов, и должна была основываться на приоритетных целях. На территориальном уровне поддержка

аграрных структур и развитие сельских территорий осуществлялись преимущественно в регионах с отставанием в развитии (Цель 1) и в ограниченных депрессивных сельских районах, не попадавших в группу районов Цели 1 (Цель 5б). В районах, не попадавших в группу Цели 1, политика сельского развития должна была двигаться в соответствии с логикой территориальной концентрации, вовлекая те сельские районы, которые в документе «Будущее сельского мира» и затем в Регламентах по реализации программ были классифицированы как «уязвимые районы», то есть районы с низким уровнем ВВП на душу населения, и которые отвечали бы, по меньшей мере, двум из следующих критериев: высокий уровень сельскохозяйственного населения, низкий уровень доходов в сельском хозяйстве, низкая плотность населения и/или явно выраженная тенденция к обезлюдению сельских поселений.

На обеих территориях реализация цели предполагала разработку ОП и доступ к структурным фондам на основе конкурсного участия (таблица 2.2). Подобно этому новому подходу, интегрированному, территориальному и финансируемому из нескольких фондов, была также инициатива Сообщества ЛИДЕР, направленная на продвижение проектов сельского развития. Тем не менее, несмотря на желание следовать инициативам, идущим в русле интегрированного развития, была вновь подтверждена прежняя структурная политика аграрного сектора, хотя и с новыми целями, но которая осуществлялась вне мер, включенных в Цель 1 и Цель 5б, и помимо интегрированной и финансируемой из нескольких фондов программы. Эта политика, которая осуществлялась через так называемые «горизонтальные мероприятия», была оформлена в виде самостоятельной цели (Цель 5а). Целевой подход был сохранен и на последующих этапах реформы структурных фондов (1994-1999 годы) с добавлением только одной переменной в виде программ для мер сопровождения ЕСП (в частности, меры защиты окружающей среды в аграрном секторе и поддержки лесонасаждений).

Принятие нового подхода к региональной политике сближения застало многие европейские страны по сути не подготовленными к его восприятию, и как следствие, использование структурных фондов оказалось неудовлетворительным. Случай Италии в этом отношении символичен: явные за-

Таблица 2.2

Программы государственной поддержки сельского хозяйства и сельского развития в первые два периода планирования работы фондов Европейского Сообщества

Цели и специальные меры	Программы 1989-1993 годов	Программы 1994-1999 годов
Цель 1. Развитие и адаптация отсталых регионов	ОП (ФЕОГА-О, ЕСФ, ЕФРР, ФПР)	Оперативные программы (ФЕОГА-О, ЕСФ, ЕФРР, ФПР)
Цель 5а. Адаптация аграрных структур	Программы (ФЕОГА-О)	Программы (ФЕОГА-О)
Цель 5б. Развитие сельских территорий (районов)	Единые программные документы (ФЕОГА-О, ЕСФ, ЕФРР)	Единые программные документы (ФЕОГА-О, ЕСФ, ЕФРР)
Программа ЕС ЛИДЕР	Оперативные программы ЛИДЕР I (ФЕОГА-О, ЕСФ, ЕФРР)	Оперативные программы ЛИДЕР II (ФЕОГА-О, ЕСФ, ЕФРР)
Меры по сопровождению		Программы защиты окружающей среды (Регламент № 2078/1992) Программы лесонасаждений (Регламент № 2080/1992)

держки с выплатами средств и как следствие постоянные обращения в Европейскую Комиссию с просьбами о продлении сроков¹⁸. Следует учитывать, что на момент первой отсрочки (декабрь 1994 года) только 89% обязательств по программам поддержки в рамках Сообщества — Цели 1 были выполнены (**таблица 2.3**), а полностью средства были использованы только к июню следующего года. На эту же дату было израсходовано только 2/3 всех средств, идущих на инвестиции. А в целом выполнение всех программ задержалось по крайней мере на два года таким образом, что последующая программа реформы структурных фондов 1994-1999 годов наложилась на программу 1989-1993 годов (Mantino e Pesce, 1996). Точно такая же ситуация повторилась и в следующий период — в 1994-1999 годы. Новые программы были приняты Европейским Сообществом после долгих переговоров особенно в регионах, подпадавших под программу Цели 1, что привело к большим задержкам в их реализации. Как следствие, для некоторых регионов период реализации программ фактически сократился до четырех лет (Mantino e Pesce, 1996).

¹⁸ На период 1989-1993 годов центральные органы власти итальянских областей были обязаны использовать все средства до конца 1993 года, получив максимум два года (до 31.12.1996), чтобы осуществить выплаты конечным получателям средств, и еще полгода (до 30.06.1996), чтобы отчитаться по расходованию средств перед Европейской Комиссией. По ходатайству центральных органов, региональные власти Италии смогли получить две отсрочки по обязательствам, которые сдвинули первоначальные сроки сначала до 31.12.1994, а затем до 31.12.1995. По платежам они также получили отсрочку до 31.12.1996.

Какие приоритеты стояли перед программами структурной реформы в двух последующих периодах (1989-1993 и 1994-1999 годов)? Отталкиваясь от мер государственной поддержки, которые применялись в итальянских регионах в рамках Цели 1, можно заметить, что в обоих периодах значительный вес остается за модернизацией аграрного сектора (**таблица 2.4**). Она в меньшей степени акцентирована в период 1989-1993 годов, поскольку в этот период было несколько приоритетов: услуги и образование, защита окружающей среды и защита почв, диверсификация. Последнее направление занимает такой малый вес, что мы его уже не находим в последующие периоды. Статья «услуги и образование», на которую делался большой упор в первый период и для которых сложились благоприятные условия в тот период времени, позже исчезли или почти исчезли из набора мер поддержки сельского развития. Но именно в период 1994-1999 годов термин «модернизация» обретает наиболее значимый вес, как для региональных, так и для межрегиональных программ.

Территориальный компонент, безусловно, особенно явно виден в некоторых итальянских программах Цели 5б периода 1994-1999 годов, когда опыт интегрированных программ в Европе начинает укрепляться, в том числе и благодаря опыту предыдущего периода. В первую очередь, сами программы, поскольку они стали финансироваться из нескольких источников, стали более четко разделяться на меры (**таблица 2.5**) по поддержке структурных программ в сельском хозяйстве и поддержке других

Таблица 2.3

Совокупная программа поддержки Сообществом Цели 1 (1989-1993 годы): расходование средств фонда по видам программ и мерам поддержки, по состоянию на июнь 1995 года и декабрь 1994 года

Приоритеты поддержки	Всего инвестиций, млн экю	Обязательства, в % к общим инвестициям		Выплаты, в % к общим инвестициям	
		Июнь 1995 года	Декабрь 1994 года	Июнь 1995 года	Декабрь 1994 года
ФЕОГА	1780,00	95	81	68	55
ОП	734,00				
межрегиональные	289,00	102	101	53	50
региональные	445,00	86	0	49	39
Структурные меры (Цель 5а)	712,00				
межрегиональные	121,00	100	100	62	44
региональные	591,00	96	69	89	69
ПИМ	333,00	94	89	70	59
ИП, ЛИДЕР I	123,00	67		19	
ЕФРР, в том числе	12143,00	103	98	70	65
региональные ОП	5081,00	97	88	54	48
ЕСФ, в том числе	2860,00	88	63	68	59
региональные ОП	1397,00	83	61	71	54
Прочие	1591,00	93	78	40	40
Всего	18497,00	99	89	67	61

Источник: рассчитано по данным Министерства бюджета и программирования

производственных секторов. Большая часть ресурсов предназначается для поддержки предприятий, в частности, в аграрном секторе. Но улучшение состояния структур и повышение их эффективности может быть достигнуто двумя путями: одна более традиционная стратегия, характеризующаяся точечными и изолированными мерами поддержки; другая стратегия, более инновационная, основанная на подходе в виде цепочки, в которой концепция цепочки понимается как меры поддержки, рассчитанные, по крайней мере, на два звена в цепи «производство — переработка — сбыт» определенного продукта. В итальянских регионах Цели 5б, как правило, превалирует вариант цепочки (в общих государственных расходах, предназначенных для сельского хозяйства, 2/3 средств направлялись на поддержку продуктовой цепочки) (таблица 2.5). В более общем виде новизна этих программ происходит из того факта, что стратегия основана не только на первичном секторе, но также (и может быть в первую очередь) на вкладе других производственных секторов, как это показал анализ стратегии группы регионов северной, центральной и восточной части Италии (Mantino e Pesce, 1996). Эти регионы концентрируют средства вмешательства не только на продуктовых цепочках, но также

и на ПИМ (области Марке и Венето), либо на сфере услуг и туризме (области Эмилия-Романья, Фриули-Венеция-Джулия). Тот факт, что основное внимание здесь уделяется государственной поддержке несельскохозяйственных отраслей, отчасти объясняется тем, что в сельских районах этих регионов изначально существовали внутренние ресурсы для развития предпринимательства в виде ремесел и мелкого промышленного производства, а отчасти — попыткой экспортировать уже присутствующую в других наиболее развитых районах этого региона модель распространенной индустриализации и в сельскую реальность.

2.4 Период 2000-2006 годов: новая политика сельского развития между Корком и Берлином

На самом деле этот период начался несколькими годами ранее, а точнее в ноябре 1996 года, после Европейской Конференции по проблемам сельского развития в Корке (Ирландия), вызвавшей большие ожидания у сторонников политики сельского развития. Конференция, организованная по инициативе Европейской Комиссии, подстегивала дискуссию о будущем политики сельского разви-

Таблица 2.4

Структурная политика в рамках Цели 1: основные направления мер поддержки в сельских районах (в % к общим расходам)

Приоритеты поддержки	1989-1993 годы	1994-1999 годы
Модернизация	41,80	49,35
Инфраструктура	14,00	13,88
Окружающая среда	17,50	7,11
Диверсификация доходов	9,80	—
Услуги и профессиональная подготовка в сельском хозяйстве	16,90	11,90
Поддержка неблагоприятных районов	—	8,66
Прочее	—	9,10
Итого	100,00	100,00

Источник: рассчитано по Единому программному документу регионов

тия в Европе в свете нового этапа реформ, начавшегося для политики Сообщества несколькими годами раньше.

Эта дискуссия разворачивалась в свете новых задач и обязательств, стоявших перед Европейским Союзом:

- a новая фаза переговоров по вопросам международной торговли, начатая в 1999 году в рамках ГАТТ (дальнейшее сокращение уровня внутренней поддержки, тарифов и экспортных субсидий и, как следствие, усиление международной конкуренции);
- b начало новой фазы расширения ЕС за счет вступления стран Центральной и Восточной Европы и, соответственно,

- c возникновение новых сложностей для реформы политики Сообщества и дополнительных обременений для бюджета ЕС;
- d определение новых финансовых перспектив для бюджета Сообщества после окончания 1999 года;
- e начало реализации на практике создания Европейской валютной системы, что привело бы к значительному сокращению пределов колебания валютных курсов и сделало бы крайне узкими возможности государственных бюджетов в каждой стране;
- f и, наконец, последний, хотя не последний по значимости момент — реформа ЕСП, которая заявлялась как продолжение реформы Мак-Шерри 1992 года (сокращение уровня поддержки, который должен был уравниваться прямыми компенсационными выплатами, в том числе и другим отраслям).

Конференции в Корке завершилась принятием декларации, которая, хотя и не имела никакой юридической силы, утверждала некоторые фундаментальные принципы для будущего политики сельского развития в Европе¹⁹. Декларация подчеркивала необходимость укрепления интегриро-

¹⁹ Для более подробного представления о дебатах, развернувшихся в Корке, см. Mantino (1997), Saraceno (2002)

Таблица 2.5

Единые документы для программ в рамках Цели 5б (1994-1999 годы) по типам государственных средств и типам направлений вмешательства

Приоритетные направления поддержки	Млн экю	%
Помощь сельскохозяйственным предприятиям	966,90	43,09
Интегрированный средиземноморский пакет мер и поддержка ремесел	288,00	12,84
Развитие туризма	164,10	11,77
Сельское хозяйство, в том числе	414,80	18,49
Поддержка создания вертикальных цепочек	247,70	11,04
Поддержка, не связанная с созданием вертикальных цепочек	167,10	7,45
Территория и окружающая среда	707,60	31,54
Инфраструктура	283,80	12,65
Окружающая среда и объекты культурного достояния	423,80	18,89
Услуги	495,00	22,06
Прочее	74,20	3,31
Итого	2243,70	100,00

Источник: рассчитано по Единому программному документу регионов

ванного подхода к политике сельского развития, которая уже осуществлялась в ходе реализации предыдущих программ. В основе политики, более ориентированной на сельское развитие, лежали мотивы, которые более часто будут звучать в последующие годы: некоторые из них вовсе не новые (на сельские территории приходится 80% территории и более 1/4 населения Европы; возникновение многофункциональности сельского хозяйства; сельские территории как место для изменения ориентиров деятельности; несвязанное городское развитие; использование возможностей, предложенных процессом модернизации). Другие мотивы еще более значимы — необходимость повысить степень конкурентоспособности сельских территорий перед лицом важных процессов экономической перестройки, происходящей в мировых масштабах. С учетом этих утверждений вновь заявляется о необходимости повысить долю ресурсов, идущих на сельское развитие.

Действительно, новый подход содержался

в п. 2 этой декларации, он предлагал:

«Политика сельского развития должна стать междисциплинарной в теории и многоотраслевой на практике и должна приобрести четкие территориальные очертания. Она должна проводиться во всех сельских районах Европейского Союза, должна концентрировать ресурсы через ориентацию софинансирования на наиболее нуждающихся районах. Она должна основываться на интегрированном подходе, включающем в том же самом юридическом и политическом контексте: адаптацию и развитие сельских территорий, диверсификацию экономики (речь идет о мелкой и средней промышленности и сфере услуг в сельской местности), управление природными ресурсами, использование функций окружающей среды, продвижение культуры, туризма и использования свободного времени».

В этих принципах и в особом акценте, который был сделан на идею сосубсидирования, на участие местного самоуправления и на алгоритме участия «снизу вверх» (bottom-up), есть сильная ведущая нить, которая соединяла идею Коркской декларации и опыт типа программы ЛИДЕР. Эти принципы составляют сердцевину Декларации, но там были также и утверждения, которые позже проявились как чистая политическая риторика, и как показал весь последующий опыт, оказались мало реализуемыми. Но момент реализации этих принципов на практике наступил вскоре с принятием документа, на-

званного «Повестка дня-2000» (1997 год), и пакета Регламентов (1999 год), которые управляли будущими направлениями политики развития и сближения, а также сельского развития. Кроме того, в ходе встречи в верхах Совета Европы в Берлине (март 1999 года) был принят документ о финансовых перспективах, который представлял для стран-членов соглашение о бюджете Сообщества, рассчитанное на достаточно длительный период времени (2000-2006 годы), так что теперь представлялось возможным увидеть результаты воздействия реформы политики Сообщества, а процесс расширения Сообщества мог реализоваться во всех своих фазах (помощь переходного периода, режимы до вступления в ЕС).

Какие основные изменения внесла программа «Повестка дня-2000» (с последующими Регламентами) в политику сельского развития?

Новый Регламент сельского развития²⁰ без сомнения имеет заслугу в том, что он объединил в единый юридический документ более органично, чем прежде, комплекс инструментов, которые могут продвигать сельское развитие, включая также меры, которые ранее относились только к мерам сопровождения реформы ЕСП (меры агроэкологические, лесонасаждения сельских территорий, досрочный выход на пенсию). По сути, в списке из 22 мер, содержащихся в Регламенте, встречаются и инструменты, которые уже существовали в прежние периоды и которые за 30 лет неоднократно изменялись, но их логика и глубинная природа остались неизменными. Эти меры были собраны в единый «контейнер», так называемый «второй блок мер ЕСП» под вывеской мер поддержки развития сельских территорий, чтобы отличить их от другого «контейнера», который содержит все меры по поддержанию цен и рынков и который представляет «первый блок мер ЕСП». Второй блок мер был распространен на все сельские территории без выделения целевых районов, с некоторыми различиями в терминах системы программирования между районами Цели 1 и другими районами. Эта работа по рационализации не содержала ни одной новой меры, речь шла только о незначительной модификации прежних мер. Список мер, предложенных новым Регламентом № 1257/99 (**таблица 2.6**), явно показывает:

²⁰ Регламент (ЕС) № 1257/1999, за которым последовал сразу же Регламент о реализации (№ 1760/1999) и который в ходе 2002 года был пересмотрен по ряду позиций Регламентом (ЕС) № 445/2002.

Таблица 2.6
Классификация мер сельского развития (Регламент № 1257/1999)

Функция (цель меры)	Категория	Мера
Отраслевая функция (только для аграрного сектора)	Инвестиции в предприятия	Инвестиции в сельскохозяйственные предприятия
		Переработка и сбыт сельхозпродукции
		Сбыт качественной сельхозпродукции (мера А)
		Улучшение земельного фонда (мера J)
		Перекомпоновка земельных структур (мера К)
		Восстановление сельскохозяйственного потенциала, пострадавшего от стихийных бедствий и введение адекватных превентивных мер (мера U)
	Услуги и инфраструктура для сельскохозяйственных предприятий	Запуск альтернативной службы консультирования, работающим на сельскохозяйственном предприятии, и помощь в управлении сельскохозяйственными предприятиями
		Управление гидроресурсами в сельском хозяйстве (мера Q)
		Развитие и обновление сельской инфраструктуры, связанной с развитием сельского хозяйства (мера R)
		Финансовая инженерия (мера V)
	Человеческие ресурсы и сельское хозяйство	Заселение молодыми фермерами (мера B)
		Меры по досрочному уходу на пенсию (мера D)
		Профессиональная подготовка (мера C)
	Поддержка доходов для неблагоприятных районов и районов с ограничениями экологического характера	Дотации сельскохозяйственным производителям (на гектар) (мера E)
		Дотации сельскохозяйственным производителям в районах, с экологическими ограничениями или защищенных районах (мера E)
	Экология и лесонасаждения	Агроэкологические меры (мера F)
		Лесонасаждения сельскохозяйственных территорий (мера H)
		Другие меры по лесонасаждению (мера I)
	Смешанная функция (отраслевая и территориальная)	Экология и лесонасаждения
Территориальная функция (для населения в целом и/или сельского населения и для не сельскохозяйственного производства)	Адаптация и развитие сельских территорий	Необходимые услуги для экономики и сельского населения (мера N)
		Обновление и улучшение деревень, защита и охрана сельского достояния (мера O)
		Диверсификация деятельности в аграрном секторе и смежных отраслях с целью развития различных форм деятельности или создания альтернативных источников дохода (мера P)
		Стимулирование развития туризма и ремесел (мера S)

Источник: Saraceno, 2002

- a расслоение со временем различных инструментов поддержки, имевших разные цели и результаты;
- b преобладание и большую детализацию инструментов отраслевой поддержки, а не территориальной (Saraceno, 2002).

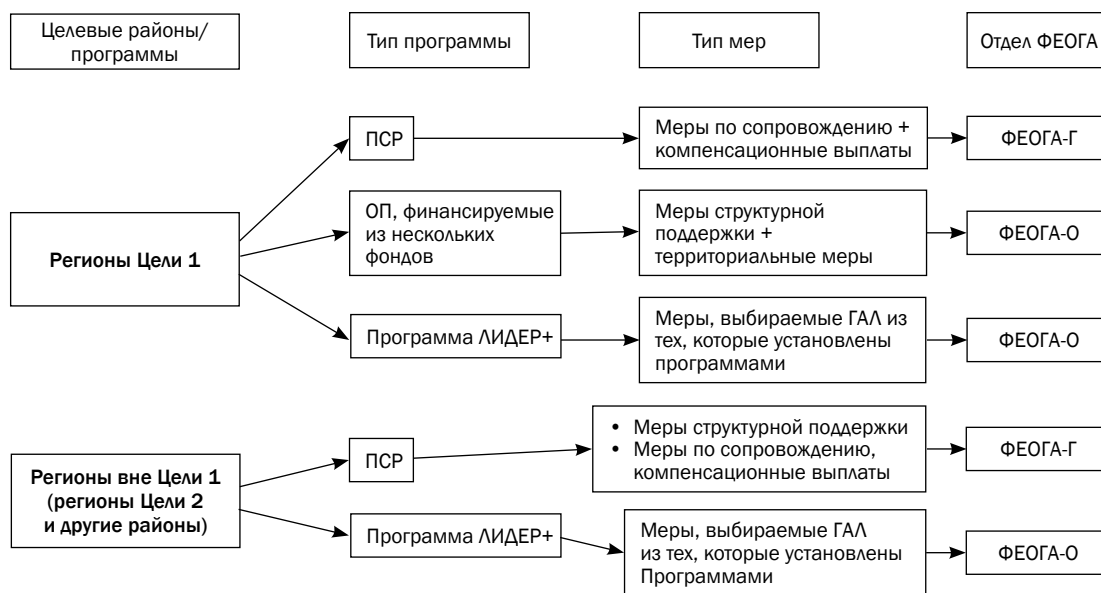
«Повестка дня-2000» проводит, кроме того, четкий водораздел между мерами первого и второго бло-

ка, а также четко приписывает отдельные подразделы внутри ФЕОГА-Г, намереваясь запретить какой-либо перелив средств между двумя блоками (Saraceno, 2002).

Разработка программ сельского развития (ПСР) вводит двухуровневую систему: один для регионов в рамках Цели 1, и другой для всех остальных регионов (рис. 2.1). По существу для первой группы регионов не было значительных изменений,

Рис. 2.1

«Повестка дня-2000»: двухуровневое программирование сельского развития



поскольку эта система интегрирована с программой структурных фондов, и, следовательно, финансировалась в рамках ОП из фонда ФЕОГА-О, за исключением трех мер сопровождения и выплаты компенсаций, которые были включены в отдельную программу (План сельского развития) и финансировались из фонда ФЕОГА-Г. Этот подход усилил расслоение, ранее существовавшее между четырьмя мерами и другими восемнадцатью, предусмотренными ОП. Для других регионов²¹ решили сформулировать единую программу, основанную на Плане развития сельских территорий и дополнительно финансируемую из фонда ФЕОГА-Г. Двухуровневая система программирования по сути свела на нет одно из основных указаний, которые были сделаны на Конференции в Корке: определение единого источника финансирования через создание целевого фонда для осуществления мероприятий в рамках сельского развития. Это указание выполнялось только для регионов Цели 1, поскольку для них устанавливалось финансирование из одного фонда (ФЕОГА-Г), а также в программе ЛИДЕР (финансирование шло только через ФЕОГА-О).

Эта система программирования, которая только с виду отдавалась на откуп странам-членам, на

самом деле была во многом ограничена со стороны ЕС:

- a требованием разработки более детальной картины поддержки по сравнению с практикой финансирования через структурные фонды;
- b обязательством включать в программу поддержки агроэкологические меры (это единственные меры, которые имели связанный характер в меню, предложенном Регламентом);
- c демонстрацией соблюдения рыночных связей (порог, квоты, запреты в отдельных случаях на аналогичные виды помощи, выделяемой в рамках рыночной политики и пр.);
- d соблюдением годичной сметы расходов, что носило еще более ограничительный характер и предполагало наказание за нарушения по сравнению с практикой финансирования из структурных фондов.

К этим ограничениям в осуществлении самой реформы сельского развития надо добавить еще и те, которые вводились самими странами-членами при реализации этих мер. Страны-члены не смогли адекватно использовать те пространства, которые все же существовали, чтобы внедрить наиболее инновационное содержание и стратегию в планы развития сельских территорий. Более того, во многих

²¹ Эти регионы имели возможность выбирать меры в виде подхода типа «меню», определять критерии выбора получателей, ограничивать возможную реализацию несколькими территориями, размещать финансовые ресурсы между различными мерами и пр.

случаях выбор, который делали страны-члены, еще больше ухудшал ситуацию и увеличивал ограничения, как мы это лучше увидим в следующей главе. Итальянский опыт символичен с этой точки зрения. Программирование сельского развития, детализированное на уровне каждой области, должно было помочь преодолеть традиционные ограничения структурной политики Италии, но на деле эта возможность была использована областями в очень ограниченных размерах. Подход, предложенный новым Регламентом, как уже говорилось, предполагал децентрализацию в принятии решений в рамках числа имевшихся мер, то есть свободу в выборе мер и стратегий, а также порядка реализации программ развития сельских территорий. Это делалось исходя из предположения, что органы власти, занимающиеся реализацией программы в самих странах и регионах, смогут выбрать наиболее приемлемые инструменты политики в соответствии с потребностями своих территорий, хотя, по сути, в большинстве стран-членов был сделан выбор в пользу экстенсивного подхода. За редким исключением (как, например, область Валле д'Аоста, которая отобрала только пять мер, сосредоточив на них все ресурсы), для большей части региональных программ сельского развития (РПСР) и ОП использовались практически все имеющиеся в распоряжении меры поддержки, и на многие из этих мер направлялись ничтожные финансовые ресурсы, следуя логике, что лучше иметь в распоряжении один инструмент, чтобы удовлетворить все возможные потребности, чем иметь один инструмент, способный решить приоритетные проблемы.

Эта «экстенсивная» логика, которая не выделяет приоритетные направления в программировании, но старается удовлетворить все потребности, не только не делает различия между мерами поддержки, но даже не выделяет основных ориентиров любой программы (не определяет территорий и основных отраслей для государственной поддержки). Хотя новая политика сельского развития, которая появилась после принятия «Повестки дня-2000», распространялась на все территории, в свете децентрализации и сосubsидирования Регламент открывает возможность для органов власти, отвечающих за программы, определять целевые направления государственной поддержки. Наибольшая слабость РПСР и многих ОП мер Цели 1 состоит, возможно, именно в отсутствии ограничения размеров территорий, размеров, которые смогли бы органично

и позитивно решить проблему крайней фрагментарности финансовых планов при огромной численности мер поддержки. Эта слабость проявляется не только при определении основного направления поддержки, но и в определении отдельных мер, для которых четкое определение территорий вмешательства было бы жизненно важным, чтобы гарантировать эффективность самих мер. Эта слабость особенно заметна для агроэкологических мер, для которых концентрация территорий и близкое расположение сельскохозяйственных предприятий-получателей помощи крайне необходимы, чтобы гарантировать результаты сохранения/улучшения ресурсов окружающей среды (подземные гидроресурсы, земля и пр.), и сохранения полезных свойств сельскохозяйственных продуктов, полученных альтернативными методами борьбы с вредителями сельского хозяйства.

«Повестка дня-2000» сохраняет и продолжает тенденцию традиционной политики производственной модернизации, но смягченной ограничениями объемов производства, а также стимулированием развития сельского хозяйства, совместимого с защитой окружающей среды. Следует отметить, что для инвестиций в развитие сельскохозяйственных перерабатывающих предприятий после «Повестки дня-2000» новый Регламент, касающийся развития сельских территорий, совершенно ликвидирует систему связей и ограничений, существовавших раньше, которые выражались в излишней детализации критериев доступности к инвестициям и типов инвестиций. Тем не менее, это не означает, что уменьшился контроль со стороны Сообщества над совместимостью мер поддержки с функционированием рынков. ЕС всегда очень тщательно следит за тем, как реагирует производство на стимулы со стороны инвестиций, и это особенно сильно проявляется на стадии согласования и переговоров по программам, представляемым регионами и странами-членами ЕС. Совместимость оценивается по каждому продукту на основе анализа уровня продаж и ограничений производства, предусмотренных нормами, которые регулируют рынки отдельных продуктов. В этот период усиливается поиск мер совместимости производственных инвестиций с защитой окружающей среды. Принцип экологической совместимости укрепляется через демонстрацию того, что все инвестиции соблюдают минимальные экологические стандарты, стандарты гигиены и здоровья животных. В финансировании на новый период большое внимание уделяется проблемам экологии. Не надо за-

бывать, что наряду с не очень крупными инвестициями, выделяемыми только на защиту окружающей среды (не более 10% совокупных инвестиций), РПСР предусматривают меры агроэкологической поддержки (которые в таблице включены в меры по сопровождению), на которые приходится более 1/4 средств регионов Цели 1 и 40% в других областях. Эти меры обусловлены соблюдением хорошей сельскохозяйственной практики (ХСП) и идут на компенсацию дополнительных издержек, которые несет сельское хозяйство при использовании наиболее современных практик ведения сельскохозяйственного производства.

Как мы увидим в деталях в следующей главе, ограничения реформы сельского развития, присущие «Повестке дня-2000», не воспрепятствовали возникновению в Европе интересного и инновационного опыта. Тем не менее, из всего до сих пор сказанного становится ясным, что программа «Повестка дня-2000» и весь этап реформы 2000-2006 годов не отошли от отраслевого восприятия сельского развития и традиционного подхода (целевая поддержка, решения о которой принимаются наверху, меры поддержки плохо между собой интегрированы). Каковы основные причины, обусловившие такой результат, вплоть до того, что ознаменован шаг назад в «Повестке дня-2000» против заявлений, сделанных в Корке? По нашему мнению, можно выделить по меньшей мере три основных причины.

- 1 Первая состоит в значительной недооценке финансового аспекта государственного регулирования: после Корка стало ясно, что не предвидится никакого увеличения ресурсов ЕСП, наоборот, франко-немецкое соглашение в Берлине, позволило сохранить ресурсы ЕСП после 2000 года на прежде уровне с перспективой их значительного сокращения после 2000-2006 годов. В этом контексте разные страны-члены и все ассоциации производителей поняли новый территориальный подход, который был запущен на конференции в Корке, как существенную угрозу квоте ЕСП в бюджете Сообщества и в этой связи как значительное изъятие финансовых ресурсов из аграрного сектора. По сути один из ключевых моментов реформы,

а именно укрепление потенциала второго блока мер ЕСП, так и не был реализован после «Повестки дня-2000».

- 2 Вторая причина состоит в том, что решение о включении во второй блок мер (который касается исключительно сельского развития) прямой поддержки доходов производителей (компенсационные выплаты и агроэкологические меры), по сути, искажило, если так можно сказать, природу ПСР. Речь идет о формах поддержки, «аппетитных» и для сельскохозяйственных предприятий, и для государственной администрации (легко применять, легко выделять средства, прямо распределяются на основе спроса и не требуют, как правило, разработки и принятия отдельных проектов, связаны с относительно низкими издержками по управлению и пр. и, следовательно, именно по этой причине во всей Европе они получили большое распространение и составляли значительную, если не доминирующую, часть финансовых расходов в программах 2000-2006 годов²²) в ущерб финансированию мер по поддержке развития территорий.
- 3 Третью причину следует искать в попытке отделить политику сельского развития от политики экономического и социального сближения. «Повестка дня-2000», упростив процесс программирования в регионах вне Цели 1, дала первый толчок этому процессу. Эта тенденция имеет также второе важное последствие организационного характера: укрепление роли отраслевых органов управления (министерств и департаментов сельского хозяйства) с явным повторением содержания и стратегии программ 2000-2006 периода.

Сельское развитие и среднесрочная реформа ЕСП (2003 год)

«Повестка дня-2000» представляла новый период развития единой сельскохозяйственной политики ЕС. Тем не менее, элементы реформы, введен-

²² См. главу 3.

ные в общую структуру ЕСП, не оказались столь глубокими, как это было необходимо. В частности, в том, что касается структурных политик и политики сельского развития, реформа существенно не модифицировала два основных аспекта всей структуры Сообщества.

- a Во-первых, реальное укрепление сельского развития под влиянием финансовых дотаций. Действительно, заявленный процесс восстановления равновесия между двумя блоками мер ЕСП в пользу сельского развития, оказался значительно меньше против того, что было заявлено Комиссией.
- b Во-вторых, процесс упрощения структурных политик, хотя и принес несомненную выгоду в плане сокращения числа программ рационализации юридической картины, разделения функций управления и контроля по сути полностью не решил некоторые ключевые вопросы как на стадии программирования, так и на стадии управления и контроля над государственной поддержкой, особенно в том, что касается четкого разделения ответственности между Комиссией и странами-членами/регионами и большей децентрализации/автономии в разработке программ и их реализации.

К этим вопросам вновь вернулись в ходе среднесрочной реформы ЕСП, предложенной Комиссией в июле 2002 года, принятой Советом Европы в Люксембурге в июне 2003 года и утвержденной Советом Европы через Регламент № 1383 (который модифицирует текст Регламента № 1257/1999), а также Регламент по реализации ПСР (Регламент (ЕС) № 817/2004).

Что касается сельского развития, то среднесрочная реформа ожидалась с нетерпением, потому что это позволило бы изменить некоторые наиболее критические моменты, возникшие в ходе первого этапа реализации программы 2000-2006 годов, а именно: необходимость упростить по многим пунктам процесс программирования и управления; обеспечить дополнительные ресурсы для сельского развития; переориентировать стратегии программ, расширив функции ФЕ-

ОГА, расширив пространство реальных действий для сельского развития, значение которого было ущемлено в пользу мер поддержки процессов модернизации структур и реализации агроэкологических мер. В плане развития сельских территорий среднесрочная реформа предусматривала три нововведения:

- a обязательная модуляция, которая приводит к постепенному увеличению средств, поступающих на сельское развитие, за счет сокращения средств, идущих на прямые дотации, первоначально на 3% ежегодно, начиная с 2005 года, при прогрессивном их увеличении на 1% ежегодно в последующие годы (вплоть до достижения максимума в 5%, который должен быть достигнут в 2007 году и сохранен до 2012 года);
- b обогащение уже приличного багажа мер, включенных во второй блок, касающихся качества продуктов²³, адаптации норм Сообщества в сфере охраны окружающей среды, государственного здравоохранения, гигиены и здоровья животных и безопасности труда²⁴,

²³ Была предусмотрена ежегодная доплата (сроком на пять лет, максимальный объем 3000 евро) на каждого участника наднациональных и национальных программ, направленных на улучшение качества сельскохозяйственной продукции и процессов производства. Кроме того, поощряются инициативы ассоциаций производителей по информированию потребителей, продвижению и рекламе сельскохозяйственной продукции, полученной в рамках программ поддержки качества, которые финансировались мерами предыдущего периода. Качественные продукты оцениваются с помощью системы контроля качества (Регламент № 2081/1992), спецификации продукции (Регламент № 2082/1992), спецификации биологически чистых продуктов (Регламент № 2092/1992), качественных вин, произведенных в определенных регионах (Регламент № 1493/1992), а также национальных систем контроля качества, которые должны соответствовать определенным реквизитам.

²⁴ Предусматривается временная помощь (максимум на пять лет, максимальный объем до 10 тыс. евро) каждому сельскохозяйственному предприятию, чтобы компенсировать издержки и/или неполученный доход в результате применения нового и более жесткого норматива Сообщества в области экологии, государственной ветеринарии и фитосанитарии в отношении растений и животных, благосостоянии животных и техники безопасности на производстве. Эта помощь должна была со временем сокращаться и не касается инвестиций, необходимых для адаптации к новым стандартам. Эти инвестиции в сельскохозяйственные предприятия должны были поддерживаться специальными мерами. Кроме того, предусмотрена помощь фермам за использование консультационной помощи для фермы в размере максимум 80% стоимости услуг до максимальной выплаты в размере 1500 евро. Чтобы обеспечить распространение консультационных услуг, новый Регламент стимулировал эту практику путем специальной надбавки к сумме, уже выплачиваемой в рамках ст. 33 Регламента № 1257/1999.

- с создания совместных партнерств на местном уровне по типу модели ЛИДЕР²⁵;
- с дальнейшее упрощение программирования и управления политикой развития сельских территорий.

Помимо трех новых мер, в остальном размеры изменений кажутся достаточно ограниченными. Это оправдано обеспокоенностью Комиссии испортить правила игры в момент, когда планы сельского развития и ОП войдут в фазу полной реализации. Следует отметить, что введенные изменения оказались гораздо меньше, чем просили страны-члены в ходе дискуссий, которые развернулись вокруг пересмотра среднесрочных программ.

Вернемся к изменениям, касающимся упрощения процедур. В ходе дебатов, которые сопровождали подготовку Регламентов, все делегации стран-членов отмечали потребность в упрощении процедур, что сопровождалось содержательными политическими действиями некоторых делегаций в рамках Комиссии. Например, следует подчеркнуть позицию, которую четко заняла Франция — одна из наиболее влиятельных стран в Сообществе, выдвинув документ с предложением, который формально поддержала большая часть других стран. Основные вопросы по теме упрощения процедур касались трех аспектов:

- a модификация программ в ходе их реализации (*in itinere*). Здесь возникала потребность в большей гибкости в перепрограммировании и большая степень ответственности со стороны стран-членов без предварительной и формальной апробации со стороны Комиссии;
- b управление финансовым планом; в этом случае некоторые страны-члены, имеющие федеральную или региональную структуру власти, ставили вопрос о необходимости

- централизованного национального финансового управления при одновременном сохранении региональных программ, которые позволяли бы формально осуществлять компенсацию (перемещение средств) между программами и мерами в зависимости от степени продвижения финансирования;
- с наконец, введение порядка отсрочек, в случае режимов помощи при малых размерах финансирования (распространение так называемого минимального режима (*de minimis*) и на сельское хозяйство).

Ответ Комиссии на эти требования можно назвать скорее *теплым*, поскольку введенная модификация Регламентов не привела к упрощению процедур. Сильное сопротивление со стороны Комиссии формально было оправдано необходимостью не ухудшить значительным образом правила игры в момент реализации программ, ухудшение, которое может вынудить разные страны-члены и регионы к слишком глубокому пересмотру уже принятых мер поддержки.

Специальная критика может также относиться и к введению механизма модуляций. Прежде всего, обеспечение финансовыми ресурсами, поступающими от модуляции, кажется недостаточным по сравнению с потребностью усиления реального потенциала планов сельского развития. Во-вторых, тот факт, что средства модуляции могут быть использованы только для мер, которые финансируются из фонда ФЕОГА-Г, помешал их связанному использованию совместно со средствами других структурных фондов Цели 1. Это означает, что дополнительные ресурсы для сельского развития могут направляться на финансирование только четырех из 22 мер Регламента № 1257/1999, тогда как в других регионах возможность выбора приоритетов государственной поддержки гораздо шире. Эти ограничения в использовании ресурсов сделали механизм поддержки особенно ущемленным именно для регионов с большими проблемами для развития, сократив потенциал воздействия мер. В этих регионах на деле основная часть мер развития сельских территорий финансируется из программ в рамках ФЕОГА-О. Из этого следует, что структура, выстро-

²⁵ Меры, предназначенные для сельских районов, добавлялись к новой мере поддержки местных партнерских групп, в частности, расходов на образование, оживление проектов и управлением группами, подобным тем, что были созданы в рамках программы ЛИДЕР. Речь идет о мере, которую Европейская Комиссия ввела, чтобы помочь распространению подхода ЛИДЕР в ПСР основного направления (*mainstream*). Это изменение в Регламенте происходит из-за того, что в ряде стран подход ЛИДЕР начал распространяться также за пределы инициативы Сообщества.

енная в Берлине в части программирования сельского развития, плохо подходит для повышения потенциала второго блока мер ЕСП. Это заключение встретило согласие в тех европейских странах, в которых регионы, подпадающие под программу Цели 1, играют большую роль, например, Италия, Испания, Греция, Португалия, Германия. В-третьих, наконец, возможность того, что новые ресурсы, полученные от модуляции, могли бы быть использованы для увеличения уровня софинансирования агроэкологических мероприятий, по сути, ограничила их использование, и в любом случае безо всяких нововведений. Во многих странах, с другой стороны, введение новых мер оказалось проблематичным, по крайней мере, по двум причинам: с одной стороны, трудность получить дополнительные ресурсы из государственного бюджета для осуществления национального софинансирования; с другой стороны, невозможность сократить размер уже действующих дотаций в рамках РПСР в пользу новых мер, поскольку эти средства уже задействованы для многочисленных заявок, поданных в 2000-2006 годы.

2.5 Картина в целом

В эволюции структурной политики и политики сельского развития присутствуют, как мы уже видим, сильные элементы преемственности между предыдущим и последующим программными периодами. Но существуют также явные нарушения взаимосвязей. В наибольшей степени эта непоследовательность стала видна с появлением интегрированного подхода к сельскому развитию. Присутствие этой компоненты, являющейся частью территориальной модели, никогда не ставится при изучении направлений политики сельского развития в качестве дополнения к компоненте модернизации, что было бы более правильно, но практически всегда ставится в подчиненном виде, в виде противопоставления, конфликта²⁶. К этому пункту мы вернемся позже.

Какую роль играли и какой вес имели три модели (отраслевая, распределительная и территориальная) в рассматриваемые периоды, и в чем это выражается?

Концепция модернизации, хотя ее цели и стратегии менялись во времени, превалирует во всех периодах. На первом этапе программирования присутствие этой концепции, так сказать, было исключительным, потому что в тот момент не существовало других моделей. Во второй и третий периоды, именно потому, что в игру вступают другие компоненты, которые делают более сложной политику развития сельских территорий и расширяют ее видение, к концепции модернизации стали добавляться и другие концепции сельского развития. Идея приоритета государственной поддержки, конечно, очень показательна в стратегиях, появившихся в разные периоды, но недостаточна. Реальность оказывается гораздо более сложной и взаимосвязанной, чем могут показать просто финансовые показатели. Если мы попытаемся связать три модели (отраслевую, распределительную и территориальную) и четыре периода реформ, мы сможем идентифицировать основные программы, которые, если так можно сказать, воплощают различные политические концепции развития сельских территорий (**таблица 2.7**).

В первый период еще не существует многолетних программ, поскольку они вступили в действие только в ходе первых реформ структурных фондов. Наоборот, действует практика выделения ресурсов Сообщества каждой стране-члену в связи с принятием социально-структурных директив 1972 года и впоследствии 1975 года. Все эти инструменты, как уже говорилось, в полной мере укладываются в рамки отраслевой концепции, поскольку ставят в центр внимания сельскохозяйственное предприятие и его потребность в производственном обновлении. В этот период времени присутствует также модель перераспределения в виде специфических форм поддержки доходов сельскохозяйственных производителей горных и неблагоприятных районов, что станет постоянным направлением единой сельскохозяйственной политики для этих районов во все рассматриваемые периоды.

Во второй (1985-1991 годы) и третий (1992-1999 годы) периоды, которые, как говорилось, имеют много общих моментов, роль исходных моделей, безусловно, более выражена. Отраслевая концепция представлена в программах Цели 5а (по определению, поскольку речь идет о стимулировании в чистом виде развития предприятий, как было в первый период) и в программах Цели 1, которые

²⁶ В этой связи полностью разделяем тезис (Saraceno, 2002), что оба компонента должны объединиться.

Таблица 2.7
Совокупность инструментов и программ в различные периоды времени

Вид модели	1972-1984 годы	1985-1991 годы	1992-1999 годы	2000-2006 годы
Отраслевая	Дотации фермам (директивы 159, 160, 161/1972) Дотации агропродовольственному сектору (пищевой промышленности), Регламент № 355/1977 Помощь ассоциациям производителей, Регламент № 1306/1978 Средиземноморский пакет	ОП Цели 1 Программы Цели 5а	ОП Цели 1 Программы Цели 5а Программы агроэкологические Программы лесонасаждений	ОП Цели 1 РПСР Цели 1 РПСР вне модели Цели 1
Перераспределительная	Поддержка уровня доходов в неблагоприятных районах, Регламент № 268/1992	Программы Цель 5б (депрессивные сельские районы) Поддержка уровня доходов (для неблагоприятных районов Регламент № 268/1992)	Программы Цели 5б (депрессивные сельские районы) Поддержка уровня доходов (для неблагоприятных районов, Регламент № 268/1992)	РПСР (в границах зоны Цели 2 – депрессивные сельские и районы, где преобладают горные районы и неблагоприятные) Поддержка уровня доходов (для неблагоприятных районов Регламент № 268/1992)
Территориальная		ПИМ (Регламент № 2088/1985) ЛИДЕР I (1989-1993 годы)	ИП и/или ПИФ Цели 5б ЛИДЕР II (1994-1999 годы) ЛИДЕР I (1989-1993 годы)	Интегрированные проекты ОП Цели 1 Проекты типа ЛИДЕР ЛИДЕР+

также содержат, как было видно, в значительном виде сильные приоритеты в пользу модернизации сельскохозяйственного предприятия. Перераспределительная модель типична для программ, ориентированных на поддержку «неблагоприятных» сельских районов Цели 5в²⁷. Территориальная модель здесь представлена программами ПИМ, которые стали первыми в рамках этой модели, а позже программами ЛИДЕР I и ЛИДЕР II. В последний период (2000-2006 годы) территориальное видение политики возрождается с новой силой: как было видно, в региональных ОП в рамках Цели 1 и во всех РПСР это перераспределение внутри некоторых РПСР ограничено рамками программы Цели 2 и, в частности, региона-

²⁷ В Италии перераспределительная модель в реальности вошла в программы Цели 1 (1994-1999 годы) и относительную систему поддержки Сообщества. В этих программах мы находим приоритетную цель (сельское развитие), в которой внимание сосредоточено на маргинальных регионах, исключительных получателях финансовых ресурсов, включенных в эту ось. Но по сути речь идет об оси с малыми финансовыми ресурсами по сравнению с тем, сколько выделялось в рамках отраслевой модели и, следовательно, во всем ничтожно мало в целом в распределении финансовых ресурсов.

ми с большим удельным весом горных районов²⁸. Территориальная модель, наконец, включена в региональные ОП в рамках Цели 1 (ограничившись только программами, которые базировались на интегрированных проектах) и ЛИДЕР+. Как можно заметить, за исключением первого периода, в котором видно абсолютное преобладание отраслевого подхода, в другие периоды времени в программах поддержки видно сосуществование различных исходных моделей. Следует отметить, однако, что часто это сосуществование имеет место в одной и той же программе, в одном и том же регионе и в одной и той же административной структуре и пр. Это происходит оттого, что различны действующие лица (исполнители) становятся носителями различных концепций. Отраслевая модель и отчасти перераспределительная являются результатом сильного давления со стороны аграрного лобби на распределение финансовых ресурсов (профессиональные организации, ассо-

²⁸ В Италии, например, области Трентино, Валле д'Аоста, Фриули-Венеция-Джулия.

циации производителей и пр.), а также со стороны отраслевой администрации. Та же Европейская Комиссия и напрямую, и через механизмы финансирования, задействованные в Регламентах Сообщества, влияла, и в немалой степени, на отраслевую направленность программ. Территориальная модель — это результат вступления в игру других действующих лиц, носителей других интересов и более общего представления о развитии (не сельскохозяйственные организации, ассоциации, организации экологов, научно-исследовательские институты, органы власти, имеющие функции программирования, и государственные структуры, не относящиеся к сельскому хозяйству). Эти действующие лица вступают в игру только в следующих случаях:

- a когда политика развития сельских территорий включена в рамки политики регионального развития, как в случае с депрессивными регионами (Цель 1);
- b когда политика развития сельских территорий подпитывается одновременно тремя структурными фондами, как в прошлом произошло с районами, включенными в Цель 5в, в также с программами ЛИДЕР I и ЛИДЕР II;
- c когда определение стратегий и особенно конкретного управления программами доверено органам власти, выполняющим общие функции. Например, в некоторых регионах эту роль стали выполнять административные структуры (ассессораты и департаменты), занимающиеся планированием территорий или планированием областного бюджета; следует отметить, однако, что это обстоятельство связано почти всегда с многофондовой природой финансирования самих программ;
- d и, наконец, когда программа по своей природе направлена на интегрированное развитие, как это произошло с программой ЛИДЕР.

Во всех остальных случаях игра задействованных сил и основные действующие лица в этой игре сдвигают чашу весов в пользу отраслевой модели. Этот процесс стал очевиден при определении

РПСР на 2000-2006 годы в регионах, не вошедших в регионы Цели 1, где отраслевое видение взяло верх практически повсеместно. Не будет ошибочно утверждать, что во многих из этих регионов мы оказываемся перед лицом не РПСР, а скорее традиционных сельскохозяйственных программ. Ситуация с программами Цели 1 иная, поскольку здесь доминирующая отраслевая модель была смягчена, так сказать, особенно в последний период (2000-2006 годы) импульсом, исходившим от других структурных фондов и от присутствия органов власти с не сельскохозяйственными функциями, которые занимались управлением соответствующих финансовых средств. Эта «близость» других полномочий в рамках политики ЕС (система поддержки Сообщества) породила этот опыт разработки интегрированных программ, которые могут в полной мере войти в территориальную модель развития.

Доминирующая роль отраслевой модели объясняется еще двумя факторами, которые присутствовали особенно в период 2000-2006 годов.

- a Общее сокращение ресурсов, идущих на государственные инвестиции в сельское хозяйство, не только из источников ЕС, но также из национальных и региональных источников. Это обстоятельство привело к тому, что располагаемые ресурсы стали направляться на приоритетные нужды структурной адаптации сельскохозяйственных предприятий.
- b Введение штрафных санкций в случае неэффективного использования средств (автоматическое отключение от средств структурных фондов и частичное отключение от получения ежегодных процентов не израсходованных в рамках ФЕОГА-Г). Это привело к выбору мер, уже широко используемых и для которых ранее полученный опыт мог позволить соблюдать цели расходования средств в ущерб применению более современных мер поддержки, и именно поэтому их применение стало затруднено.

Этот комплекс причин, хотя и различных по своему весу и важности, по сути снизил инновационный эффект политики сельского развития в Евро-

пе и возродил более традиционные инструменты структурной политики Сообщества. Эти последние, а также действующие лица, которые их поддерживают «силовыми» методами, играют свою роль также на стадии реализации политики, поскольку они могут использовать в своих интересах даже наиболее инновационную компоненту программ. Хотя эта тенденция доминирует на европейском уровне, верно также и то, что одновременно с этим в отдельных сельских территориях возникают новые потребности и действуют новые силы, которые нашли в инструментах, имевшихся в распоряжении действовавшей политики, и пространство, и возможности, чтобы выразить себя и реализовать на местном уровне опыт, получив интересные результаты. Конечно, утверждение, что этот опыт является результатом исключительно этих политик, является несколько рискованным. Правильнее было бы сказать, что в этой политике они нашли поддержку и, возможно, также стимул для самовыражения.



Библиография

- Barbarella C. (1981): «La politica delle strutture nella CEE: bilancio e prospettive», in La Questione Agraria, n. 1.
- Bryden J.M. (2000): «Is there a «New Rural Policy»?», International Conference: European Rural Policy at the Crossroads, The Arkleton Centre for Rural Development Research, King's College, University of Aberdeen, Scotland.
- Cnasea (2002): Contracts et Territoires: etude comparee de la mise en ouvre du 2e Pilier de la PAC en Europe, Bruxelles
- Cnasea-Datar (2002): Contracts et Territoires. Quelle place dans les futures politiques rurales europeennes?, Actes du Colloque Europeen, Toulouse, 6-7 novembre.
- Cnel (1978): Osservazioni e proposte sulla politica comunitaria e nazionale delle strutture, Roma.
- Commissione Europea (1988): Il futuro del mondo rurale, Lussemburgo.
- Commissione Europea (1996): Agenda 2000. Per un'Europa piu forte e piu ampia, vol. I, COM (97) 2000 def., Bruxelles.
- Commissione Europea (1996): Agenda 2000. La sfida dell'allargamento, vol.II, COM (97) 2000 def., Bruxelles.
- De Benedictis M. (1978): «Osservazioni e proposte sulla politica comunitaria e nazionale delle strutture agricole», in Rivista di Economia Agraria, pp. 421-445.
- De Benedictis M., Cesaretti G.P., De Filippis F., Giannola A., Perone-Pacifico C. (1980): Regional Impact of the Common Agricultural POLICY: Italian Report, dattiloscritto, Centro di specializzazione e Ricerche Economico-Agrarie per il Mezzogiorno, Portici.
- De Benedictis M., De Filippis F.(1999): «L'intervento pubblico in agricoltura tra vecchio e nuovo paradigma: il caso dell'Unione Europea», in De Benedictis e De Filippis (a cura di): Manlio Rossi-Doria e le trasformazioni del Mezzogiorno d'Italia, Lacaita Editore, Mandria.
- Didier J.M. & Associated (1984): Public expenditure on agriculture, Community Report, Cce Study
- Fabiani G. (1986): L'agricoltura italiana tra sviluppo e crisi (1945-1985), Il Mulino, Bologna.
- Fanfani R. (1990): Lo sviluppo della politica agricola comunitaria, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Guida C. (1980), «La riforma delle strutture nella CEE», in Agricoltura, n. 99.
- Guida C. (1985), «Problemi di attuazione in Italia dei Programmi Integrati Mediterranei», in La Questione Agraria, n.18, pp. 135-148.
- Inea (1977): Attuazione delle direttive comunitarie in senso della legge 9.5.1975, n. 153, Relazione Generale, Roma.
- Inea (1997): Agenda 2000 e riforma delle politiche agricole comunitarie, Working Paper n. 2, Roma.
- Mansholt S. (intervista a) (1981): «Opinioni e proposte sulla riforma della politica agricola comune», in La Questione Agraria, n. 2.
- Mantino F., Pesce A. (1996): «L'applicazione della Riforma dei Fondi Strutturali nelle aree rurali italiane», in Rivista di Politica Agraria, n. 6, Dicembre, pp. 3-17.

- Mantino F. (1997): «Lo sviluppo rurale in Europa: quale politiche?», in *La Questione Agraria*, n. 67.
- Mantino F. (2002): *Fondi strutturali e politiche di sviluppo*, Ed. Il Sole 24 Ore, Milano, 2002.
- Marotta G. (1995): «Linee direttrici della nuova Politica Agricola Comunitaria: scenari di sviluppo», in Iacoponi L. Marotta G. (a cura di) *Nuovi modelli di sviluppo dell'agricoltura e innovazione tecnologica*, Studi e Ricerche INEA, Roma.
- Olivi E. (1985): «Il ruolo della politica strutturale nell'agricoltura comunitaria», in *La Questione Agraria*, n. 18, pp. 149-157.
- Saccomandi V. (1978): «Politica comune delle strutture e riforma della PAC», in *Rivista di economia Agraria*, n. 2, pp. 327-351.
- Saraceno E. (2002): *Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy*, relazione presentata a un seminario all'Università della Calabria del Dipartimento di Economia e Statistica, Rende.



3. Политика сельского развития (2000-2006 годы) между традиционным и инновационным подходом

3.1 Факторы гетерогенности (неоднородности)

Как следует из предыдущих глав, концепция сельского развития формировалась под воздействием совокупности различных теоретических и стратегических подходов. Эти различия характерны для национального и в еще большей степени европейского уровня, видны при сопоставлении отдельных стран-членов, регионов, видны на местном уровне. В этой главе мы подробнее рассмотрим различные концепции сельского развития, которые принимались на европейском уровне, особое внимание будет уделяться реализации программы «Повестка дня-2000».

Для понимания природы отдельных направлений политики сельского развития в европейском контексте более подробно проанализируем следующие аспекты:

- a важность различных составляющих ЕСП (политика вмешательства на рынке, прямые дотации и сельское развитие) как в странах Европейского Союза, так и в отдельных странах-членах;
- b роль направлений национальной политики и характер взаимосвязей с европейской политикой;
- c новые стратегии и подходы, появившиеся в отдельных странах с момента принятия программы «Повестка дня-2000»;
- d возникновение нового долгосрочного подхода и новых направлений политики сельского развития на национальном уровне.

Анализ этих аспектов важен для понимания реальной инновационной перспективы новой политики сельского развития в рамках «Повестки дня-2000».

Европейский контекст характеризуется сильной неоднородностью ориентиров и подходов к сельскому развитию. Эта неоднородность связана, главным образом, с тремя факторами.

- a Первый фактор представляет структуру и функционирование агропродовольственного сектора в различных региональных контекстах и уровень конкурентоспособности различных сельских регионов не только в отдельных странах, но также в различных регионах Европы. Агропродовольственный сектор и территории в своей совокупности формируют спрос на политику, которая различается в качественных и количественных терминах. Тем не менее, эта потребность в политике не всегда выражает и/или обуславливает государственную стратегию и предлагаемую структурную политику.
- b Второй фактор связан с институциональной структурой, существующей в каждой стране, а именно, с одной стороны, с распределением полномочий между центральной властью, регионами и местным самоуправлением, взаимоотношениями, которые складываются между ними при разработке и реализации политики; с другой стороны, способностью направлять, координировать и управлять этой политикой на различных уровнях, но особенно на национальном и региональном, где сосредоточен центр ответственности за реализацию ПСР.
- c Третий фактор, но не последний по значимости, касается прошлого опыта, технических знаний, положительного опыта, которые присущи каждой стране и которые вновь востребованы на менее «централизованных» уровнях (регионы, местное самоуправление, частные агентства и пр.), которые работают в сфере сельского развития. Именно эти элементы позволяют не

только, как бы мы сказали при более традиционном анализе политики, выразить спрос на политику, но в первую очередь отражают ход развития на местном (низовом) уровне, который может быть взят за точку отсчета при разработке и реализации этой политики. Основные причины неоднородности лежат в природе и характеристиках наиболее децентрализованных уровней, в их способности найти индивидуальные (и менее известные) пути развития.

3.2 Официальное определение сельских территорий в европейском контексте

Один из руководящих принципов декларации Корка, как видно, говорит о необходимости распространения политики сельского развития на все сельские районы Европейского Союза при одновременной более значимой концентрации финансовых ресурсов на наиболее нуждающихся территориях. Этот принцип был подтвержден в «Повестке дня-2000» и нашел отражение в принятых Регламентах. По сравнению с предыдущим периодом (1994-1999 годы), в котором интегрированные ПСР реализуются только для районов Цели 5б или для районов Цели 1, новые программы охватывают все районы при увеличении софинансирования со стороны Сообщества для районов в рамках Цели 1 (поскольку они относятся к отсталым регионам) и Цели 2 (поскольку они относятся к депрессивным регионам). Таким образом, территориальной базой для определения мер государственной поддержки сельского развития в период 2000-2006 годов становятся все сельские территории, тогда как в предыдущий период получателями государственной поддержки были только так называемые депрессивные районы (Цель5б). Следующий уровень территориального деления в типологии сельских территорий остается в ведении территориального и национального программирования (в случае, если речь идет о национальных программах). Отсюда следует важный для разработки политики вывод: территориальная база, которая была определена программой «Повестка дня-2000» для политики регионального развития (Цели 1 и 2) (рис. 3.1), кажется более функциональной для структурных фондов, которые преследуют

цель экономического и социального сближения, а не для политики развития сельских территорий. Действительно, политика развития сельских территорий должна ориентироваться на Цели 1 и Цели 2, поскольку они входят в цели Сообщества в рамках концепции сближения, без всякого условия в виде требования использовать большее дробление территорий.

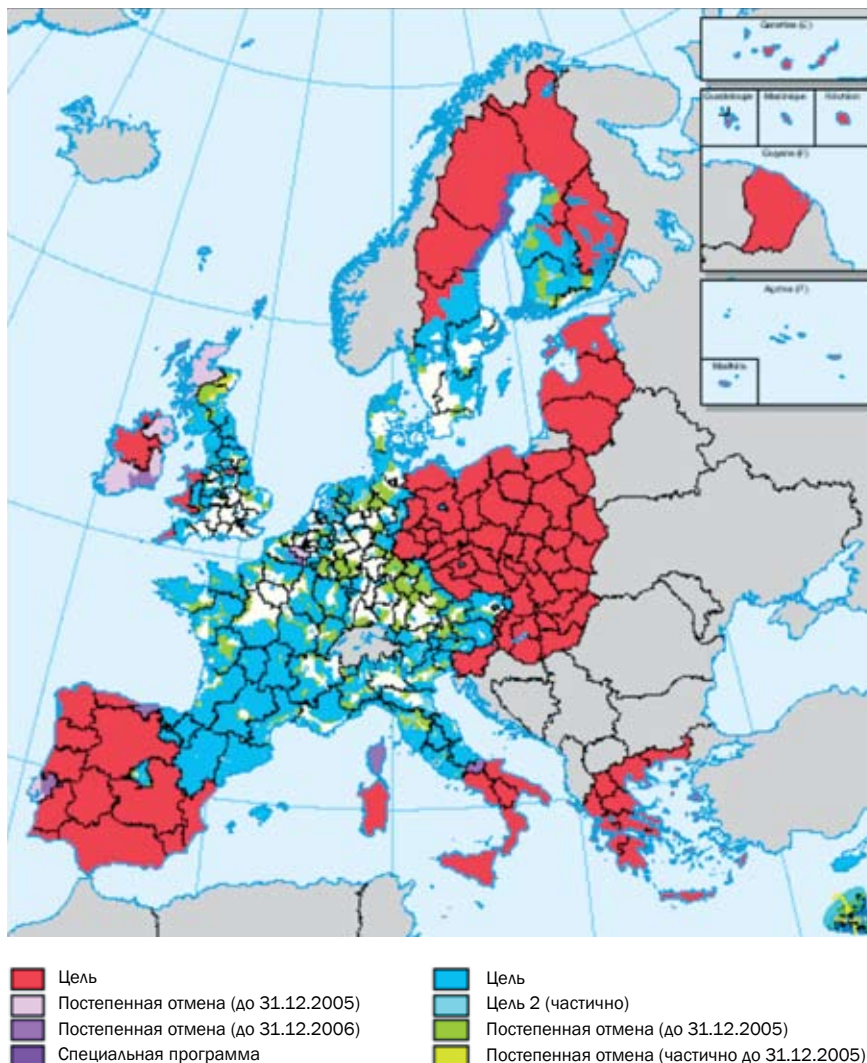
Единственная форма определения территорий, подпадающих по действие программ, представлена той, которая используется в случае выделения компенсационных платежей для отдельных конкретных зон, предусмотренных Регламентом № 1257/1999²⁹ (рис. 3.2):

- районы, подпадающие под экологические условия, где действуют особые ограничения, основанные на предписаниях Сообщества в области защиты окружающей среды (ст. 16);
- горные районы (ст. 18);
- неблагоприятные районы, находящиеся под угрозой обезлюдения; для которых необходимы природоохранные мероприятия (ст. 19);
- районы, имеющие специфические неблагоприятные факторы, в которых сельскохозяйственная деятельность должна быть сохранена для консервации окружающей среды и для установления связей с другими видами деятельности (ст. 20).

Следует подчеркнуть, что эта территориальная база приобретает значимость только для применения мер в рамках РПСР, а не всех остальных направлений государственной поддержки, предусмотренных программами. Наоборот, размеры территорий-получателей поддержки достаточно большие, охватывают в отдельных случаях подавляющую часть территорий отдельных стран — от 70 до 85% используемых площадей в Испании, Греции, Португалии, Италии, Ирландии, Австрии и Финляндии (IEEP, 2006; Corte dei conti europea, 2003). Палата аудиторов Европейского Союза неоднократно высказывала замечания в отношении

²⁹ Эта определение неблагоприятных районов повторяет, по большому счету, некоторые дополнения, которые произошли позже, которые были введены ст. 3 п. 3, 4, 5 директивы (ЕС) 286/75.

Рис. 3.1
Районы Цели 1 и Цели 2



Источник: Commissione della Comunità Europea (2004), Extended impact assessment, SEC (2004) 931

этого типа районирования, критикуя не только пропорциональное расширение со временем числа неблагоприятных районов, но и неоднородность критериев, используемых различными странами-членами. В конечном итоге Палата аудиторов Европейского Союза высказала сомнения в отношении целесообразности подобной классификации с целью компенсации неблагоприятных факторов (Corte dei conti europea, 2003).

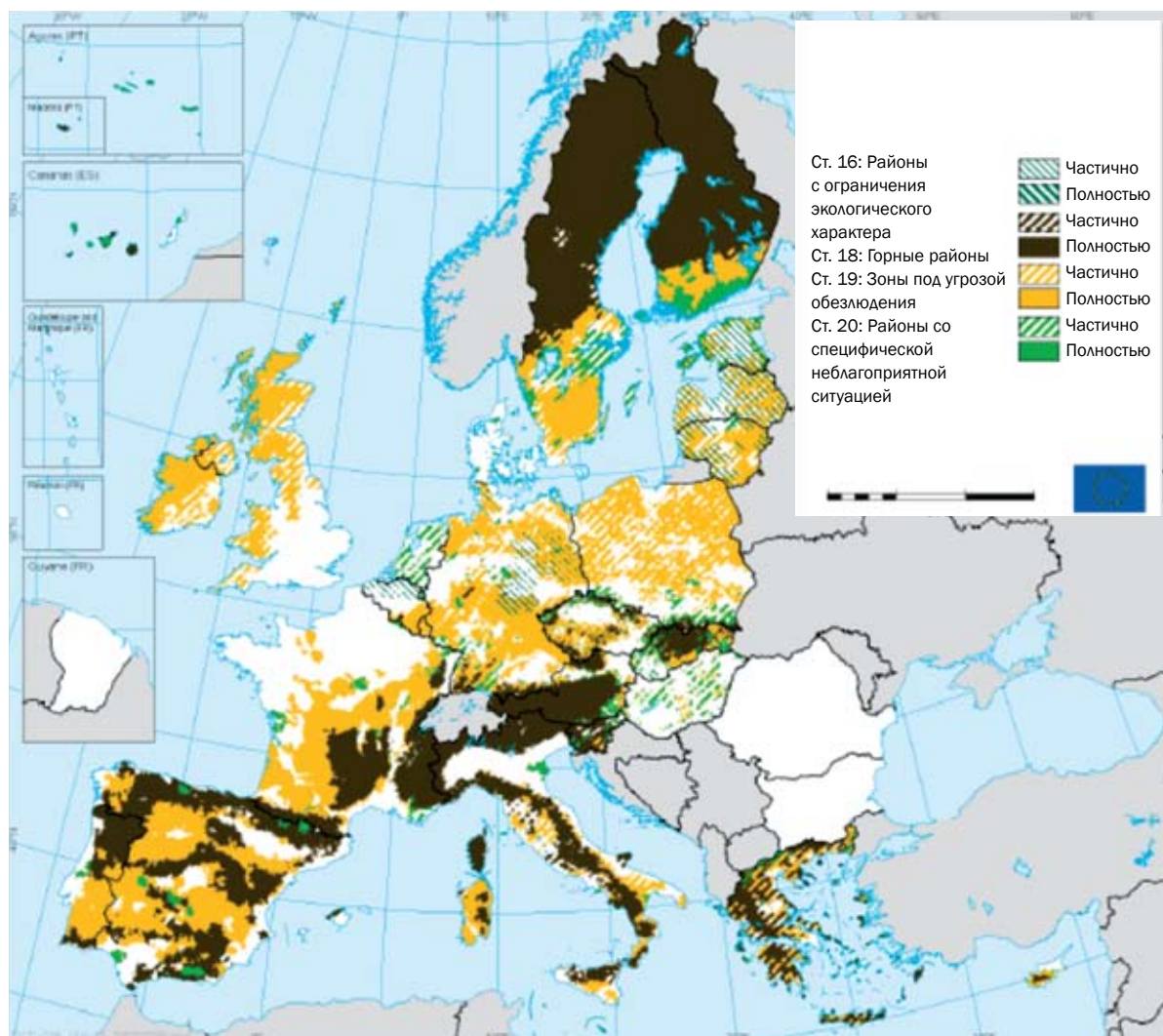
Последующее определение сельской территории дается ОЭСР (OECD, 1994; OECD, 1996), оно базируется на показателе плотности населения как дискриминантной переменной для установления границ между городским и сельским районом. Это определение, уже ранее упоминавшееся (глава 1), было использовано не только для

научных целей, но также в официальном анализе, представленном Европейской Комиссией по поводу работы по подготовке реформы Регламента сельского развития (Commissione europea). Впоследствии в большей степени, чем оперативное использование для программирования и управления политиками, это определение (сельской территории) было использовано для анализа сценария и контекста, которые сопровождали процесс реформы на европейском уровне с 1999 года. Методология ОЭСР включала три типа районов (рис. 3.3):

- a преимущественно сельские;
- b в значительной степени сельские;
- c преимущественно городские.

Рис. 3.2

Официальное определение сельских территорий в европейском контексте



Источник: European Commission, DG-AGRI, Rural Development in the European Union, Report 2006

Эта методология содержит два основных дефекта.

- a Она основана по большому счету только на одном показателе (плотность населения), который применяется в равной степени, используя порог в 150 жителей на 1 кв. км, для сильно отличающихся контекстов с точки зрения истории и структуры поселений. Кроме того, эта методика не принимает в расчет факт существования в отдельных регионах высокого продуктивного и интенсивного сельского хозяйства с высокой плотностью населения и хорошо развитой перерабатывающей

- промышленностью, туризмом или сферой услуг (типичным примером является Паданская низменность);
- b Определение сельского района, принятое ОЭСР, вытекает из расчета плотности населения на территориальном уровне высокой степени агрегирования во многих странах (NUTS 3, в случае Италии это провинция), что заставляет принимать за однородные территории те, которые не являются сельскими территориями, и насильственно использовать единообразные определения для больших районов, неоднородных по своей сути. Если взять такую область,

как Апулья, то провинции, играющие важную роль как сельскохозяйственные, по классификации попали в «преимущественно городские» районы.

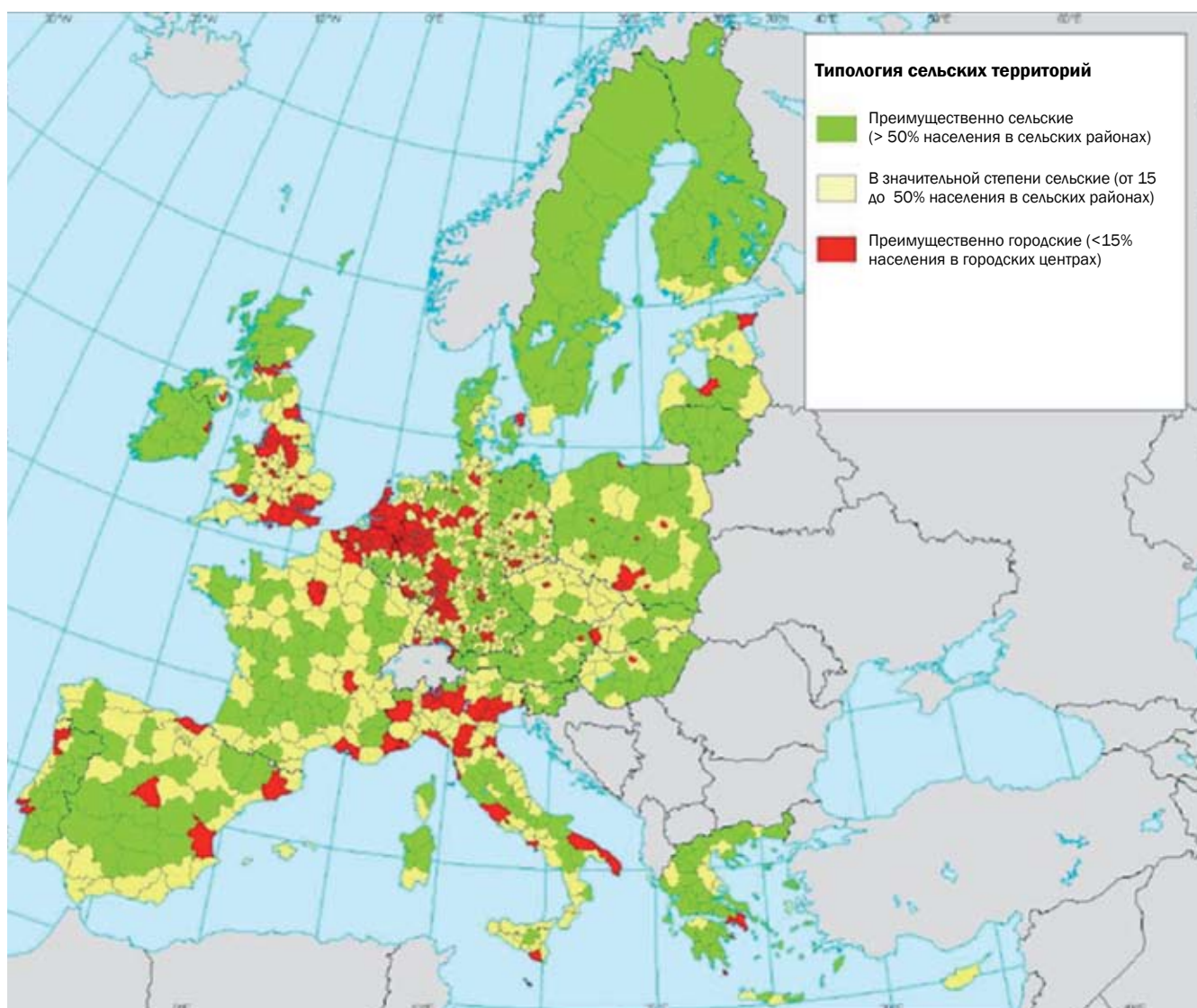
Несмотря на то, что внутренняя дифференциация территорий приобретает все большую важность и составила аналитическую базу для предложений реформы сельского развития, «Повестка дня-2000» не вводит никакого территориального подхода, который бы основывался на новом определении понятия «сельский», с тем, чтобы ориентировать расходы программ развития на четко очерченные целевые райо-

ны, за исключением, естественно, определения горных и неблагоприятных районов, которые составляют основу для выделения компенсационных выплат.

3.3 Структура расходов на сельское хозяйство: в направлении установления равновесия между первым и вторым блоком мер?

Один из основных вопросов, который всегда возникал в дискуссии по поводу реформы ЕСП, это необходимость уравновесить расходы внутри ФЕОГА в пользу мероприятий по структурной перестройке, а в более поздние периоды и ме-

Рис. 3.3
Сельские территории стран ОЭСР



Источник: Commissione della Comunità Europea (2004), Extended impact assessment. SEC (2004) 931

роприятий по сельскому развитию. В далеком 1964 году, когда определялся порядок функционирования отдела ориентации ФЕОГА, было установлено, что размер этой части фонда будет составлять не менее 1/3 от размера средств отдела гарантий ФЕОГА. Это соотношение сохранялось только на период 1964-1968 годов, а впоследствии все дальше отходило от этой пропорции из-за мощного и безудержного роста расходов, идущих на поддержку цен и рынков. Если мы рассмотрим период, который предшествовал вступлению в полную силу директив социально-структурного характера (1964-1974 годы), то суммы, выделяемые в распоряжение отдела ориентации ФЕОГА, никогда не превышали 8% размера средств отдела гарантий, и это соотношение будет еще меньше, если мы примем во внимание реальные выплаты против обязательств (Saccomandi, 1978a). Действительно, рассматривая выплаты за период 1975-1989 годов, расходы отдела ориентации ФЕОГА не превышают 5% общих расходов и достигли 7% и 9% в 1990-е годы (Fanfani, 1990; Perraud e Bonnet, 1994). Что касается территориального распределения расходов, неоднократно подчеркивалось, что использование средств отдела гарантий было сдвинуто в пользу стран Северной Европы, а средств отдела ориентации — в пользу стран Южной Европы (Perraud e Bonnet, 1994). По сути обе типологии расходов возрастают за рассматриваемый период, расходы отдела гарантий растут более высокими темпами, чем расходы отдела ориентации. Так, за период между 1975 и 1989 годом расходы отдела гарантий в реальном выражении выросли более чем в два с половиной раза (с 4500 млн до 11 млрд экю), гораздо выше темпов роста сельскохозяйственного производства (+23%) и ВВП Сообщества (около +33%). Безудержный рост расходов отдела гарантий вызвали несколько причин (Fanfani, 1990):

- a прогрессивное расширение политики поддержки рынков основных видов сельскохозяйственной продукции в Сообществе, вплоть до покрытия 90% сельскохозяйственной продукции в ЕС;
- b дальнейшее расширение Сообщества с шести до 12, а затем 15 стран, что определило рост сельскохозяйственного

производства, который стимулировался не только самой ЕСП (гарантия цен и их высокий уровень по сравнению с ценами мировых рынков), но также техническим прогрессом;

- c высокий размер расходов на субсидирование экспорта, вводимых ЕСП в периоды, когда цены мировых рынков были ниже внутренних цен единого европейского рынка.

Соотношение между двумя отделами ФЕОГА было уравновешено, хотя и в недостаточном размере, после 1988 года в результате реформы ЕСП и реформы региональной политики сближения³⁰, которая помогла сдержать рост расходов отдела гарантий, с одной стороны, и увеличить расходы отдела ориентации, с другой. Кроме того, с началом реформы Мак-Шерри и, в частности, принятием так называемых мер сопровождения ЕСП (агроэкология, досрочный выход на пенсию и лесонасаждения сельскохозяйственных земель), часть средств отдела гарантий была использована для других целей, в отличие от тех, для которых этот отдел изначально создавался (поддержание цен и рынков). Программа «Повестка дня-2000», как мы видели ранее, усиливает этот процесс: степень вовлечения отдела гарантий в мероприятия по развитию сельских территорий становится еще более масштабным против того, что было сделано реформой Мак-Шерри. Она привносит идею софинансирования всех мер поддержки, включенных в РПСР в районах, не вошедших в Цель 1, и, как мы ранее это видели (раздел 2.4), в районах, вошедших Цель 1, софинансируются только три меры по сопровождению и компенсационные выплаты.

Но спектр действий структурного характера ФЕОГА-Г распространяется также на некоторые меры поддержки Общего рынка сельскохозяйственной продукции. Этот аспект обычно недооценивается при анализе сельскохозяйственных расходов, поскольку гарантированная поддержка через Общий рынок сельскохозяйственной продукции ассоциируется исключительно с политикой цен и рынков. По сути, как мы лучше увидим далее, в некоторых странах эти меры структурной поддержки в рамках Общего рынка сельскохозяйственной продук-

³⁰ См. главу 2.

ции составляли заметную долю, хотя и меньшую по сравнению с той, что выделялась через ПСР. В частности, особенно после реформы отдельных рынков сельскохозяйственной продукции, меры структурного характера, финансируемые через отдел гарантий, сосредотачиваются на отдельных видах продукции (например, оливковое масло, овощи и фрукты, вино).

В результате реформы ЕСП 1990-х годов отдел гарантий перестал выполнять однозначную и четко определенную ему функцию, но скорее приобрел некую смешанную природу. Следует, кроме того, иметь в виду, что растущая доля расходов отдела гарантий, именно в результате реформы ЕСП, начинает выделяться на так называемые разрозненные платежи (прямые дотации). Как следствие, начиная с этих изменений функций отдела гарантий, соотношение между отделами гарантий и ориентации перестает давать четкую и единообразную идею о структуре расходов ФЕОГА. Из расходов отдела гарантий следует вывести долю, идущую на финансирование мер структурного характера и сельского развития.

На структуру расходов ФЕОГА в значительной степени влияет распределение расходов между странами ЕС, а также различные используемые критерии размещения ресурсов. Это касается в первую очередь отдела ориентации и той части отдела гарантий, которая идет на софинансирование сельского развития. Под этим углом зрения существует большая разница по сравнению с расходами на поддержание рынков и прямыми выплатами. Действительно, если эта часть расходов отдела гарантий распределяется между странами-членами в зависимости от производственной структуры и типа производства (более или менее субсидируемая³¹), то расходы на структурное развитие и сельское развитие следуют критериям размещения, установленным сверху, и основываются на более или менее объективных показателях. Эти критерии меняются в зависимости от выбора отдела фонда.

В период принятия «Повестки дня-2000» размещение ресурсов для сельского развития между странами через отдел гарантий отвечало трем критериям (Mantino, 2003a):

- a эффективность расходов в период 1994-1999 годов;
- b размер многолетних обязательств, принятых в период 1994-1999 годов (в частности, для мер агроэкологических и для выплат компенсаций и пр.);
- c важность, которая придавалась мерам по диверсификации сельского развития в каждой стране (меры, включенные в ст. 33).

Первый критерий основан на размере платежей, выделяемых каждой страной в период 1994-1999 годов (в рамках Целей 1, 5a, 5b). Второй критерий был введен с тем, чтобы обеспечить выполнение обязательств, принятых в период 1994-1999 годов, и несет на себе сильный вес решений о расходах, принятых в прошлом. Третий критерий кажется достаточно обширным и двусмысленным, и неясно, как он в конечном итоге повлиял на окончательное распределение ресурсов между странами. Нам кажется, что по сути он предоставил, так сказать, «пространство для маневра» в ходе переговоров между Европейской Комиссией и отдельными странами-членами. На основе этих критериев Совет Европы принял решение о размещении более 30 млрд евро (2000-2006 годы) через отдел гарантий для раздела 1b («сельское развитие и меры сопровождения») бюджета Сообщества. В результате такого размещения ресурсов Германия, Франция, Испания и Италия получили основную часть средств (более 60%) (таблица 3.1).

Размещение между странами-членами средств отдела ориентации подпадает под другие критерии, более связанные с подходом, используемым финансовой политикой структурных фондов, и преследующие цели сокращения социально-экономического разрыва между регионами. Действительно, рамочный Регламент структурных фондов устанавливает³², что распределение средств между странами в рамках каждой цели (1, 2 и 3) должно отвечать критериям, которые могли бы премировать страны в зависимости от наличия регионов или зон с большими проблемами развития (допустимый уровень плотности населения для Цели 1 и 2, уровень благосостояния региона, национальный уровень благососто-

³¹ Континентальные продукты (зерновые, молоко и молочные продукты, мясо) традиционно получают больше помощи.

³² Регламент (ЕС) № 1260/1999, ст. 7.

Таблица 3.1

Сельское развитие: ресурсы ФЕОГА, 2000-2006 годы, млн евро

Страны-члены ЕС	ФЕОГА, всего	В % к общим расходам ЕС	ФЕОГА-Г	В % к общим расходам ЕС	ФЕОГА-О	В % к общим расходам ЕС
ЕС-15	53525,0	100	33035,1	100,0	20489,9	100,0
Австрия	3379,1	6,3	3258,6	9,9	120,5	0,6
Бельгия	391,02	0,7	332,8	1,0	58,4	0,3
Дания	347,4	0,6	330,1	1,0	17,3	0,1
Финляндия	2489,4	4,7	2230,7	6,8	258,6	1,3
Франция	6449,5	12,	5510,1	16,7	939,4	4,6
Германия	9138,9	17,1	2465,1	16,5	3673,8	17,9
Греция	3768,4	7,0	1030,4	3,1	2737,9	13,4
Ирландия	3633,3	4,9	2430,9	7,4	202,4	1,0
Италия	8198,6	15,3	4624,2	14,0	3574,4	17,4
Люксембург	94,7	0,2	92,6	0,3	2,1	0,0
Голландия	529,2	1,0	435,1	1,3	94,1	0,5
Португалия	3722,7	7,0	1275,6	3,9	2447,1	11,9
Великобритания	1714,8	3,2	1243,1	3,8	471,7	2,3
Испания	9356,6	17,5	3621,8	11,0	5734,8	28,0
Швеция	1311,3	2,4	1154,0	3,5	157,3	0,8

Источник: European Commission, DG-AGRI, Rural Development in the European Union, Report 2006

нения, степень серьезности структурных проблем, в частности, уровень безработицы). Из этого следует, что уровень концентрации ресурсов ФЕОГА-О должен быть даже больше средств ФЕОГА-Г, исключительно в пользу тех стран, в которых имеется много регионов с относительным отставанием в развитии, так что пять стран (Германия, Испания, Италия, Греция и Португалия) получают 90% всех дотаций ФЕОГА-О (таблица 3.1).

«Повестка дня-2000» и последующая среднесрочная реформа внесли некоторые серьезные изменения в критерии размещения ресурсов между двумя отделами ФЕОГА, модифицировав отчасти традиционную миссию отдела гарантий и введя, как уже говорилось, механизм обязательной модуляции. В этой связи возникает достаточно важный вопрос: в какой степени эти изменения повлекли за собой перераспределение средств во внутренней структуре расходов от сельского хозяйства в пользу сельского развития?

Чтобы ответить на вопрос о соотношении между двумя отделами ФЕОГА, следует учитывать, что структурные меры, предусмотренные РПСР, в отличие от других программ, предполагают обязательное софинансирование со стороны стран-членов. Из этого следует, что к финансированию

из ЕС следует прибавить национальное финансирование, которое в рамках мер РПСР приобретает значительные объемы в абсолютном и относительном выражении. Поэтому при анализе структуры совокупных расходов на сельское хозяйство необходимо принимать во внимание также и национальные ресурсы. Тем не менее, объем платежей, идущих из национальной квоты, официально не публикуется. По этой причине мы использовали прием, который, отталкиваясь от национальной финансовой программы, приводит к количественной оценке средств для каждой страны и для каждого отдела ФЕОГА (отделы гарантий и ориентации) к оценке, основанной на соотношении платежи/сметные расходы доли Сообщества, для которого существуют авансирование со стороны Европейской Комиссии (DC AGRI, 2006).

В первую очередь, совокупные расходы на сельское хозяйство (отделы гарантий и ориентации) продолжали возрастать в шестилетний период с 2000 по 2005 год³³ достаточно высокими темпами, увеличившись с 41,7 млрд евро (2000 год) до 48,0 млрд евро (2005 год) (таблица 3.2, рис. 3.4).

³³ Анализируемый период заканчивается в 2005 году, поскольку это последний год, когда имеются сопоставимые данные, касающиеся расходов (Commissione europea, 2006).

А если мы возьмем в расчет также национальные мероприятия по сельскому развитию, совокупный размер средств в 2005 году составит примерно 52 млрд евро. Даже если вычесть из расходов отдела гарантий долю, предназначенную на сельское развитие, и долю, связанную со структурными мероприятиями в рамках поддержки отдельных рынков сельскохозяйственной продукции, то оставшаяся часть, то есть за вычетом расходов на поддержание рынков и прямые дотации производителям, продолжает оставаться доминирующей в рамках общих расходов на сельское хозяйство для ЕС-15, то есть 70 и 77% в зависимости от года. Как следствие, расходы на сельское развитие, помимо некоторых моментов конъюнктурного характера, связанных с закрытием запрограммированных выплат в 1994-1999 годы, не превышают 15% в ЕС-15 (таблица 3.2) и достигают 25-30%, только если будем принимать в расчет национальное софинансирование и меры структурной поддержки Общего рынка сельскохозяйственной продукции. В частности, роль национального софинансирования для сельского развития

значительная и возрастает с годами и, кажется, уравнивает неадекватный рост расходов бюджета Сообщества на структурную перестройку.

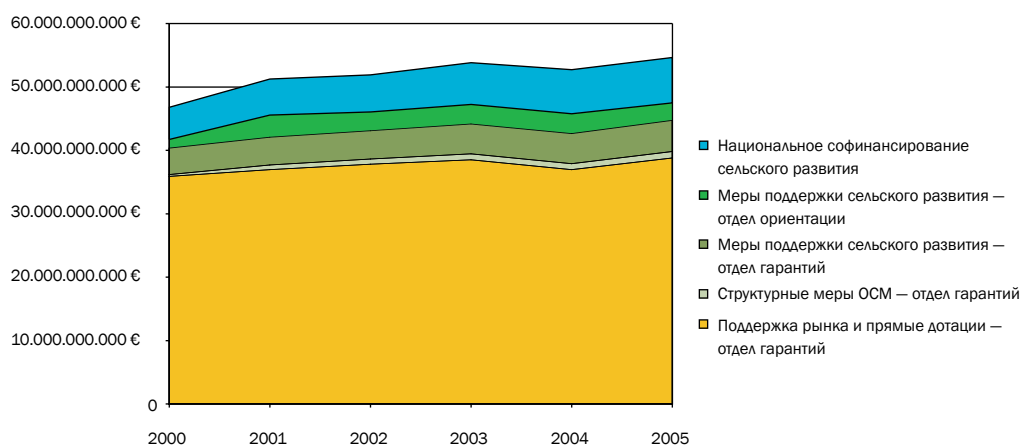
Можно ли говорить о внутреннем равновесии между политикой рынков и политикой развития сельских территорий? Безусловно, некое равновесие здесь было, учитывая, что за шесть лет доля расходов на поддержание рынков и прямые выплаты сократилась с 77 до 71%. Тем не менее, в большей мере, чем установление равновесия внутри фонда ФЕОГА, можно наблюдать, что реформа придала отделу гарантий дополнительную роль. Действительно, если мы посмотрим на внутреннюю структуру расходов на сельское развитие после реформы в рамках «Повестки дня-2000», мы видим, что вклад отдела гарантий доминирует по сравнению с вкладом отдела ориентации (отдел гарантий увеличивается с 10 до 12%, если возьмем также во внимание расходы на структурное развитие в рамках программ Общего рынка сельскохозяйственной продукции, а доля отдела ориентации составляет 6%).

Таблица 3.2
Структура расходов ФЕОГА в составе 15 стран, 2000-2005 годы

Год	Тип расходов и отдел фонда ФЕОГА				Всего расходы ФЕОГА (доля ЕС)	Национальное софинансирование с расходами ФЕОГА (выплаты)	Всего расходы ФЕОГА (Сообщество и национальные)
	Рынки и прямые выплаты, ФЕОГА-Г	структурные меры Общего рынка сельскохозяйственной продукции, ФЕОГА-Г	сельское развитие, ФЕОГА-Г	сельское развитие, ФЕОГА-О			
Млн евро							
2000	35864,5	290,0	4176,4	1387,3	41718,2	5051,0	46769,2
2001	36946,7	726,6	4363,2	3509,0	45545,5	5702,3	51247,8
2002	37803,6	825,7	4418,9	2996,9	46045,1	5874,0	51919,1
2003	38499,5	916,4	4706,0	3112,1	47234,0	6600,6	53834,6
2004	36915,7	966,2	4748,9	3152,0	45782,8	6929,2	52712,0
2005	38753,4	1032,7	4914,8	2794,9	47495,8	7151,4	54647,2
2000-2005	37463,9	792,9	4554,7	2825,4	45636,9	6218,1	51855,0
В % к общим годовым расходам							
2000	76,68	0,62	8,93	2,97	89,20	10,80	100,0
2001	72,09	1,42	8,51	6,85	88,87	11,13	100,0
2002	72,81	1,59	8,51	5,77	88,69	11,31	100,0
2003	71,51	1,70	8,74	5,78	87,74	12,26	100,0
2004	70,03	1,83	9,01	5,98	86,85	13,15	100,0
2005	70,92	1,89	8,99	5,11	86,91	13,09	100,0
2000-2005	72,25	1,53	8,78	5,45	88,01	11,99	100,0

Источник: рассчитано по данным Commissione Europea sulla situazione in EU, Rapporto sullo sviluppo rurale 2006

Рис. 3.4
Динамика расходов ФЕОГА, 2000-2005 годы, ЕС-15



Источник: Commissione della Comunità Europea (2004), Extended impact assessment. SEC (2004) 931

В финансировании сельского развития годовая динамика двух отделов различна. Поскольку отдел гарантий реально финансирует по статье «сельское развитие», многие виды помощи, которые имеют много схожего и прямыми выплатами (агроэкологическая помощь, компенсационные выплаты и пр.), демонстрируют постоянную и возрастающую динамику, несопоставимую с другими расходами отдела гарантий (таблица 3.3). Наоборот, динамика расходов отдела ориентации, через который финансируются только мероприятия по развитию структур и меры по структурным преобразованиям Общего рынка сельскохозяйственной продукции, непостоянна, она характеризуется то взлетами, то внезапными падениями, связанными с циклом подготовки проектов инвестиций, но, главное, с закрытием платежей по предыдущим

программам (1994-1999 годы) или медленной обкаткой новых программ 2000-2006 годов.

В действительности, если внимательно изучить структуру расходов, в частности расходов на сельское развитие, можно заметить, что отдел гарантий достаточно сильно задействован на выделение помощи на агроэкологические мероприятия и выплату компенсационных расходов. Если мы разделим на составляющие статью «сельское развитие», финансируемое из отдела гарантий, то заметим, что за период 2000-2005 годов около 17,9 млрд евро (порядка 6% совокупных расходов ФЕОГА) было выделено на эти меры поддержки (рис. 3.5).

Как следствие, расходы на меры структурной поддержки, финансируемые из отдела гарантий, достигают 9,4 млрд евро и, если их суммировать со

Таблица 3.3
Годовые процентные изменения расходов ФЕОГА, ЕС-15

Годы	Тип расходов и отдел фонда ФЕОГА				Всего
	Рынки и прямые выплаты, ФЕОГА-Г	Структурные меры Общего рынка сельскохозяйственной продукции, ФЕОГА-Г	Сельское развитие, ФЕОГА-Г	Сельское развитие, ФЕОГА-О	
2001	3,02	150,55	4,47	152,94	9,17
2002	2,32	13,64	1,28	-14,59	1,10
2003	1,84	10,98	6,50	3,84	2,58
2004	-4,11	5,43	0,91	1,28	-3,07
2005	4,98	6,88	3,49	-11,33	3,74
2000-2005	1,61	37,50	3,33	26,43	2,70

Источник: рассчитано по данным Commissione Europea sulla situazione in EU, Rapporto sullo sviluppo rurale 2006

Рис. 3.5
Структура расходов ФЕОГА, 2000-2005 годы, ЕС-15, %



средствами, выделенными отделом ориентации ФЕОГА (16,9 млрд евро), составят около 9% всех расходов ФЕОГА, что оказывается гораздо меньше, чем хотелось бы для создания внутреннего равновесия в структуре фондов пользу финансирования сельского развития. Если мы примем во внимание также национальное софинансирование, расходы на структурную перестройку могут составить 15-16% совокупных расходов ФЕОГА. Это заставляет задуматься о том, что изменение соотношения между первым и вторым блоком мер поддержки оказалось ограниченным и происходило несколько искусственно, поскольку в раздел «сельское развитие» оказались включенными формы прямой поддержки доходов сельскохозяйственных производителей, которые имеют слабую связь с территориальным и социально-экономическим развитием сельских территорий. Преобладание агроэкологической поддержки и поддержки неблагоприятных районов еще явственнее видно в странах Северной Европы, если посмотрим на Ирландию, Швецию, Люксембург, Финляндию и Австрию (рис. 3.6). И, наоборот, в странах, где действуют программы политики сближения (Германия, Италия, Испания, Греция и Португалия) и, следовательно, преобладающую роль играет отдел ориентации, именно через него осуществляется наибольшая помощь сельскому развитию. И, наконец, существуют страны, в которых вес политики сельского развития продолжает оставаться даже меньше, чем в среднем по Европе, и для которых потенциал второго блока мер поддержки не является, по сути, национальным приорите-

том, особенно если требуется при этом приносить в жертву ресурсы первого блока мер. Нужно отметить, между прочим, что поскольку Брюссель не придает особой важности политике софинансирования в этих странах, это приводит к снижению усилий по софинансированию со стороны государственных бюджетов этих стран. Это группа стран (Дания, Голландия, Бельгия, Великобритания и Франция), которые не случайно заняли наиболее консервативные позиции в ходе дебатов по поводу реформы ЕСП; они не имеют никакого интереса в пересмотре политики, на которую приходится 94-95% всех расходов на аграрный сектор (рис. 3.6). Более того, эта группа стран может повлиять на превращение второго блока мер в простой «контейнер» форм поддержки сельского хозяйства, совместимый с правилами, установленными в рамках международных договоренностей (ГАТТ).

3.4 Сельское развитие, структурная поддержка и государственная помощь: общая картина расходов в 2000-2005 годах

Политика сельского развития, как мы до сих пор наблюдали, находится под сильным влиянием Сообщества. Если не брать во внимание страны, в которых укрепляется концепция политики сельского развития с сильной территориальной логикой³⁴, то во всех других странах по-

³⁴ См. раздел 3.7.

Таблица 3.4
Структура расходов ФЕОГА, 2000-2005 годы, ЕС-15

Страны-члены ЕС	Среднегодовые данные за 2000-2005 годы, млн евро						
	Рынки и прямые выплаты, ФЕОГА-Г	Структурные меры ОSM, отдел гарантий	Сельское развитие, ФЕОГА-Г	Сельское развитие, ФЕОГА-О	Всего расходы ФЕОГА (доля ЕС)	Национальное софинансирование с расходами ФЕОГА (выплаты)	Всего расходы ФЕОГА (Сообщество и национальные)
Австрия	640,4	10,7	459,7	16,8	1127,7	555,8	1683,5
Бельгия	920,5	30,2	42,6	8,3	1001,6	76,2	1077,8
Дания	1172,8	1,5	42,7	2,3	1219,3	83,8	1303,1
Финляндия	507,3	0,1	330,5	32,9	870,8	501,3	1372,1
Франция	8760,3	147,4	718,8	135,9	9762,4	1214,9	10977,3
Германия	5331,5	29,1	753,9	520,9	6635,3	933,9	7569,2
Греция	2544,0	16,7	133,6	342,2	3036,5	280,8	3317,4
Ирландия	1415,8	3,4	342,1	34,2	1795,5	192,1	1987,6
Италия	443,06	207,3	673,4	481,2	5805,6	780,9	6586,5
Люксембург	22,4	0,07	13,0	0,2	35,7	25,9	61,7
Голландия	1153,9	45,6	60,9	11,5	1271,9	97,9	1369,9
Португалия	607,2	31,1	170,4	342,8	1151,5	159,4	1310,9
Великобритания	3859,3	23,2	159,9	82,8	4125,3	368,7	4494,0
Испания	5397,1	254,9	488,1	791,9	6932,1	714,5	7646,6
Швеция	676,9	2,5	164,9	21,2	865,6	209,8	1075,4
ЕС-15	37463,9	792,9	4554,7	2825,4	45636,9	6218,1	51855,0
Австрия	38,0	0,6	27,3	1,0	67,0	33,0	100,0
Бельгия	85,4	2,8	4,0	0,8	92,9	7,1	100,0
Дания	90,0	0,1	3,3	0,2	93,6	6,4	100,0
Финляндия	37,0	0,0	24,1	2,4	63,5	36,5	100,0
Франция	79,8	1,3	6,5	1,2	88,9	11,1	100,0
Германия	70,4	0,4	10,0	6,9	87,7	12,3	100,0
Греция	76,7	0,5	4,0	10,3	91,5	8,5	100,0
Ирландия	71,2	0,2	17,2	1,7	90,3	9,7	100,0
Италия	67,5	3,1	10,2	7,3	88,1	11,9	100,0
Люксембург	36,3	0,1	21,1	0,4	57,9	42,1	100,0
Голландия	84,2	3,3	4,4	0,8	92,8	7,2	100,0
Португалия	46,3	2,4	13,0	26,2	87,8	12,2	100,0
Великобритания	85,9	0,5	3,6	1,8	91,8	8,2	100,0
Испания	70,6	3,3	6,4	10,4	90,7	9,3	100,0
Швеция	62,9	0,2	15,3	2,0	80,5	19,5	100,0
ЕС-15	72,2	1,5	8,8	5,4	88,0	12,0	100,0

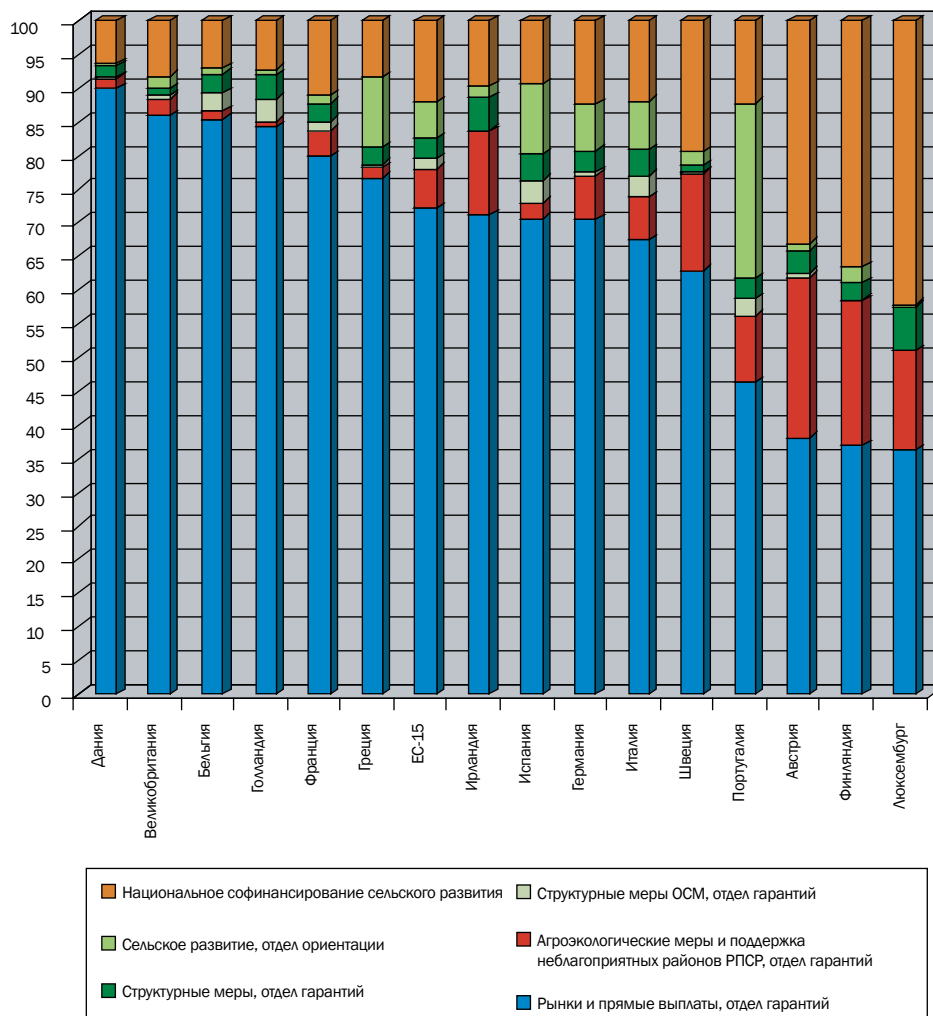
Источник: рассчитано по данным Commissione Europea sulla situazione in EU, Rapporto sullo sviluppo rurale 2006

литика сельского развития сильно обусловлена, с точки зрения содержания и задействованных ресурсов, стратегией и юридическими рамками Сообщества. Поэтому будет правильным задать следующий вопрос: существует ли автономная политика стран-членов и, в случае утвердительного ответа, на какие приоритеты расходуются средства этой политики? Чтобы ответить на это вопрос, необходимо провести анализ государ-

ственных расходов на сельское хозяйство, как из фондов Сообщества, так и национальных расходов во всех странах-членах, который, к сожалению, невыполним из-за нехватки систематической и сопоставимой информации по различным странам³⁵. С другой стороны, этот анализ также

³⁵ Работа подобного рода была выполнена в 1980-е годы Didier & Associated (1984), а в 1990-е годы — исследовательской группой INRA (Perraud e Bonnet, 1994).

Рис. 3.6
Структура расходов ФЕОГА, 2000-2005 годы, ЕС-15, по странам, %



невозможен и при обращении к вторичным источникам, которых также не хватает на европейском уровне.

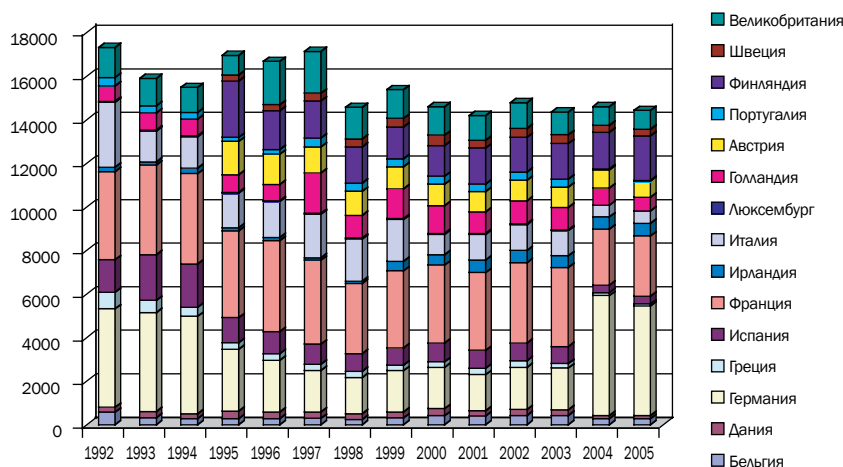
Национальные политики аграрного сектора наравне с возникновением политики Сообщества подлежат общему регулированию, которое устанавливает критерии и процедуры информирования и оповещения служб Европейской Комиссии о действующих формах государственной помощи. Государственная поддержка³⁶, которая может быть как национальной, так и региональной, подлежит одобрению со стороны Комиссии, либо, если объемы помощи невелики, данные просто публикуются в информационных целях. Это верно не только для аграрного сектора, но и для других от-

36 Это также возможно, поскольку Европейская Комиссия предоставляет на собственном сайте подробную информацию (http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/scoreboard/indicators)

раслей экономики³⁷. Такая практика позволяет по меньшей мере иметь минимальную информацию о размерах помощи, запланированной в каждой стране-члене, о размерах реальной выделенной помощи, а также для сравнительно недавнего периода и о типологии отраслевой помощи. Анализ национальной помощи позволяет с определенной

37 «Информация о помощи, помимо положительных заимствований, включает любую меру, которая снижает бремя, которое сельскохозяйственное предприятие должно обычно нести. Конкретно они включают, помимо прямых инвестиций, также льготные кредиты, скидку с ссудного процента, облегчение налогового бремени, снижение социального бремени в пользу отдельных отраслей или производств, специальные тарифы на государственные услуги, государственное участие в капитале предприятий, которые не предполагают участия частных инвесторов. Не имеет значения тот факт, само ли государство напрямую выделяет эту помощь, либо существуют государственные или частные институты, уполномоченные выполнять эту функцию, как, например, кредитный институт. Сюда включаются также и меры, направленные на то, чтобы питать фонды, которые стимулируют продажи, даже если эти продажи все или частично финансируются из выплат, предназначенных компаниям, которые из этого извлекают выгоду» (Beutler et al., 1998, с. 439).

Рис. 3.7
Эволюция государственной помощи аграрному сектору, ЕС-15, млн евро



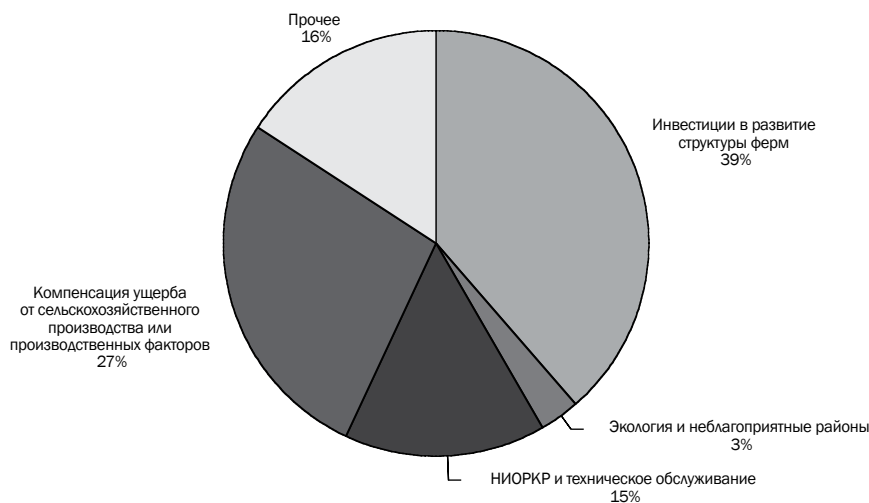
степенью аппроксимации количественно оценить усилие отдельно взятой в различных направлениях государственной поддержки.

Наличие исторической серии (1992-2005 годы) данных о государственной поддержке стран на европейском уровне показывает тенденцию к сокращению абсолютных размеров помощи по всем направлениям государственной поддержки: действительно, размер помощи с 76 млрд евро в 1992 году сократился до 58,7 млрд евро в 2005 году. Это связано, с одной стороны, с растущим сокращением, которое установило европейское законодательство (на основе ст. 92 Римского договора) национальным политикам поддержки в разных отраслях и, с другой стороны, это связано с политикой сдерживания роста государственного бюджета, которая проводится в странах-членах ЕС. В том, что касается, в частности, отраслевой помощи, Европейская Комиссия следует принципу, на основе которого предприятия и отрасли могут стать получателями помощи только в том случае, если можно предположить, что в долгосрочном плане они станут конкурентоспособными. Как следствие, разрешены только краткосрочные и сокращающиеся виды помощи (Beutler et al., 1998). Несколько иная тенденция наблюдается для государственной помощи сельскому хозяйству. Из анализа эволюции поддержки за период 1992-2005 годов и структуры государственной поддержки по странам (рис. 3.7), видно, если не считать одноразового всплеска помощи в период 1995 и 1997 годов, связанного с вступлением в ЕС трех новых стран (Австрии, Финляндии и Швеции), определенной стабильностью объема совокупной

поддержки в пределах 14 млрд евро в год. Если мы посмотрим на отдельные страны, то можно отметить общую тенденцию к сокращению размеров поддержки в большинстве стран (Франция, Испания, Греция, Италия, Португалия и Австрия), тогда как в других странах, в частности, в Германии, Ирландии и Финляндии, отмечается обратная тенденция (рис. 3.7).

Эволюция государственных расходов зависит, помимо основных структурных тенденций, также и от специфических конъюнктурных моментов. Если сопоставить внутреннюю структуру поддержки в 2000 и 2005 годах, можно заметить, что не очень большая доля (27%) этих расходов направляется на компенсацию ущерба от сельскохозяйственного производства или производственных факторов (рис. 3.8). Другая доля, хотя также незначительная, предназначена для выравнивания специфических проблем предприятий, находящихся в трудном положении. Очевидно, следовательно, что в отличие от того, что происходит со структурными программами, которые софинансируются из ЕС и которые обычно реализуются в рамках долгосрочной стратегии, на национальную политику государственной помощи накладываются, так сказать, также и потребности, продиктованные конъюнктурными моментами. Тем не менее, из этого не следует, что финансирование национальной политики государственной поддержки всегда диктовались потребностями момента. На деле можно сказать, что около 60% помощи используется на осуществление политики, которая схожа с политикой софинансирования из ЕС в рамках сельского развития (рис. 3.8) при чистом преобладании

Рис. 3.8
Структура государственной помощи, ЕС-15, июнь 2000 — октябрь 2005 года



инвестиций на структурную перестройку сельскохозяйственных предприятий, НИОРКР, техническое обслуживание, защиту окружающей среды и поддержку неблагоприятных районов.

Какое значение имеет национальная государственная помощь аграрному сектору в странах Европы? В период 2000-2005 годов средние годовые государственные расходы в рамках ЕС-15 составляли примерно 14,5 млрд евро. Цифра не очень значительная, если учесть, что она составляет 5% объема сельскохозяйственного производства (ЕС-15) (рис. 3.9).

Среди стран ЕС есть группа стран, которая более интенсивно прибегает к национальной помощи, а удельный вес поддержки составляет от 5 до 10% к объему произведенной сельскохозяйственной продукции (Бельгия, Франция, Германия, Швеция, Ирландия и Люксембург). Есть также некоторые страны, в которых национальная помощь играет структурно важную роль в поддержке отрасли — до 40% объема произведенной сельскохозяйственной продукции (Финляндия). Эти данные, кроме того, позволяют сделать более общий вывод: некоторые страны Северной Европы, уже являясь получателями крупных размеров помощи от ЕСП, интенсивно поддерживают свое сельское хозяйство и с помощью национальных ресурсов.

Можно оценить, что национальная помощь стран составляет примерно половину всей помощи, выделяемой в среднем ежегодно на цели структурных преобразований в ЕС-15. Этот факт по сравнению с предыдущими исследованиями (Didier, 1984; Perraut e Bonnet, 1994) говорит о том, что за последнее десятилетие возросла относительная

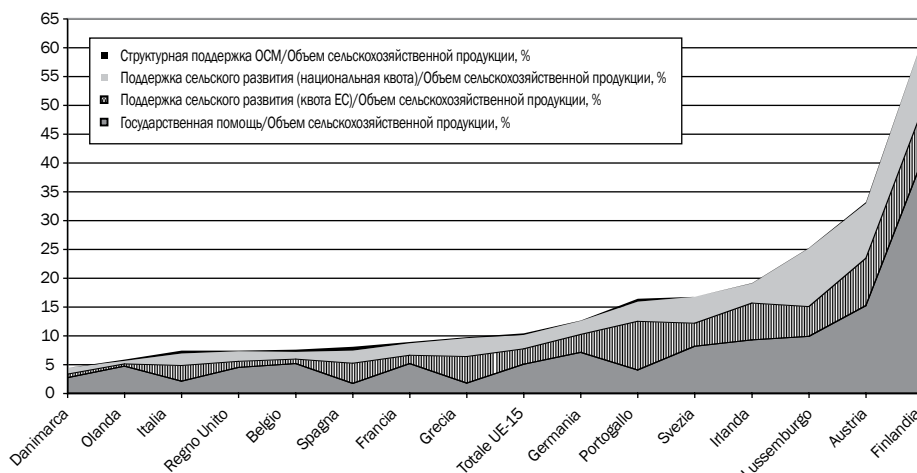
важность помощи Сообщества, направляемой на структурную поддержку.

Если к национальной государственной помощи мы добавим средние годовые выплаты, идущие на сельское развитие за счет средств двух отделов ФЕОГА (гарантий и ориентации), национальное софинансирование тех же программ и, наконец, долю структурной помощи в рамках Общего рынка сельскохозяйственной продукции, мы выйдем на сумму в 29,9 млрд евро, что составляет немногим более 10% годового объема производства сельскохозяйственной продукции в странах ЕС-15. Эту цифру можно рассматривать как среднюю долю структурной помощи в рамках ЕС-15, поскольку эти ресурсы должны были бы покрывать практически полностью государственную помощь, идущую на инвестиции и/или на другие аналогичные мероприятия, предусмотренные в ПСР (как, например, агроэкологическая помощь и поддержка развития неблагоприятных районов за счет средств, выделяемых в форме государственной помощи).

Некоторые страны с помощью средств ЕС сельскому развитию и национальной помощи обеспечивают значительный уровень поддержки структурной перестройки (между 20 и 30% в терминах удельного веса по отношению к объему национального сельскохозяйственного производства) (рис. 3.9). Примерами являются Ирландия, Люксембург и Австрия. В случае же с Финляндией этот показатель превышает 50% объема сельскохозяйственного производства по стоимости. Есть также и группа стран, в которых и с участием ресурсов ЕС и национальным софинансированием

Рис. 3.9

Доля совокупной структурной помощи (помощь государства и сельское развитие) в сельскохозяйственном производстве (среднегодовая за 2000-2005 годы, %)



роль помощи структурной поддержке и сельскому развитию остается ниже среднего показателя по ЕС. Речь идет о Дании, Голландии, Бельгии, Великобритании и Франции, именно о тех странах, в которых, как мы видели в предыдущем разделе, высок удельный вес расходов ЕС из отдела гарантий на поддержание рынков и прямые выплаты производителям. Страны средиземноморской Европы (Италия, Испания, Греция и Португалия), наоборот, подчеркивают свою сильную зависимость от помощи из ЕС для сельского развития, учитывая, что обращение к национальной государственной помощи в них относительно более ограничено по сравнению с другими странами.

3.5 Сельское развитие и совокупная помощь агропродовольственному сектору в 15 странах ЕС

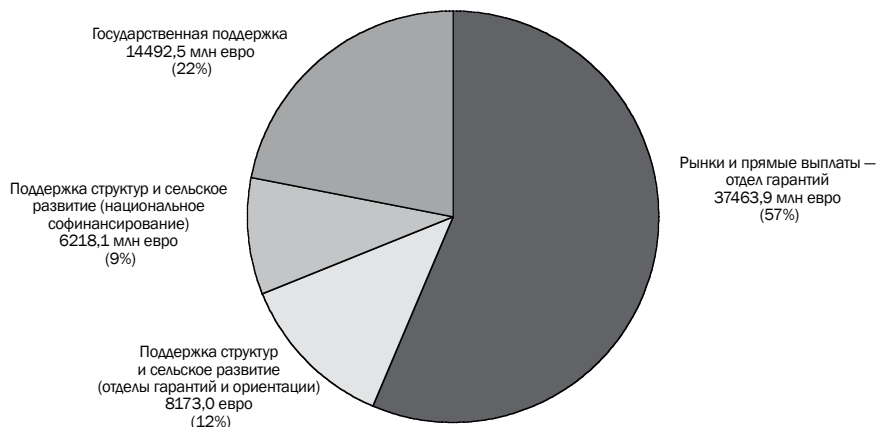
Государственная поддержка сельского хозяйства и сельского развития в 15 странах ЕС отличается большой неоднородностью как с точки зрения интенсивности поддержки, так и ее структуры. Работа, проведенная до настоящего времени, позволила нам определить основные статьи расходов, хотя только в агрегированном виде, как на основе основных официальных источников (например, отчета об исполнении бюджета ЕС, отчета о запуске ПСР на 2000-2006 годы), так и на основе проведения оценки некоторых статей, которые нельзя получить из официальной статистики (платежи, касающиеся национальной части софинансирования сельского развития).

Исходя из этого, основные категории расходов, используемых до настоящего момента в анализе, можно по большому счету объединить в четыре большие группы:

- a меры поддержки рынков сельскохозяйственной продукции и прямые выплаты производителям (первый блок мер поддержки ЕСП);
- b поддержка структурной перестройки и сельского развития в ЕС за счет средств, поступающих из бюджета Сообщества.
В свою очередь, эти виды помощи могут быть разделены на:
 - помощь, выделяемую в рамках ПСР (второй блок мер ЕСП);
 - структурную помощь, выделяемую в рамках функционирования ОСМ (Организация единого сельскохозяйственного рынка) для поддержки некоторых важных видов сельскохозяйственной продукции (овощи, фрукты, вино, оливковое масло и пр.);
- c поддержка сельского развития, предусмотренная и выделяемая в рамках софинансирования ПСР (национальных и/или региональных);
- d государственная помощь, выделяемая преимущественно (в среднем по ЕС-15), на цели структурных преобразований.

Рис. 3.10

Структура ежегодной помощи структурного вида, ЕС-15, 2000-2005 годы



С учетом этих четырех категорий расходов на сельское хозяйство размер ежегодных платежей за период с 2000-2005 годов составит около 66,4 млрд евро для ЕС-15. Речь идет об оценочных данных, поскольку данные о реальных национальных государственных расходах отсутствуют³⁸. И даже с учетом этого ограничения дезагрегация расходов Сообщества, идущих на сельское хозяйство, дает интересную информацию для анализа.

В первую очередь кажется ясным, что с учетом национального софинансирования сельского развития и особенно национальной государственной помощи расходы на поддержание рынков и прямые выплаты принимают размеры не столь доминирующие, как следует из данных бюджета Сообщества (рис. 3.10). С 75-80% совокупных расходов они опускаются до 57%, естественно, с учетом значительных колебаний по отдельным странам, что мы увидим далее и что уже было видно в предыдущих разделах. Речь идет, таким образом, о значительных размерах поддержки, гарантированной политикой Сообщества, но одновременно с этим существует значительная национальная поддержка, которая выражается как в форме софинансирования ПСР (9%), так и в форме государственной

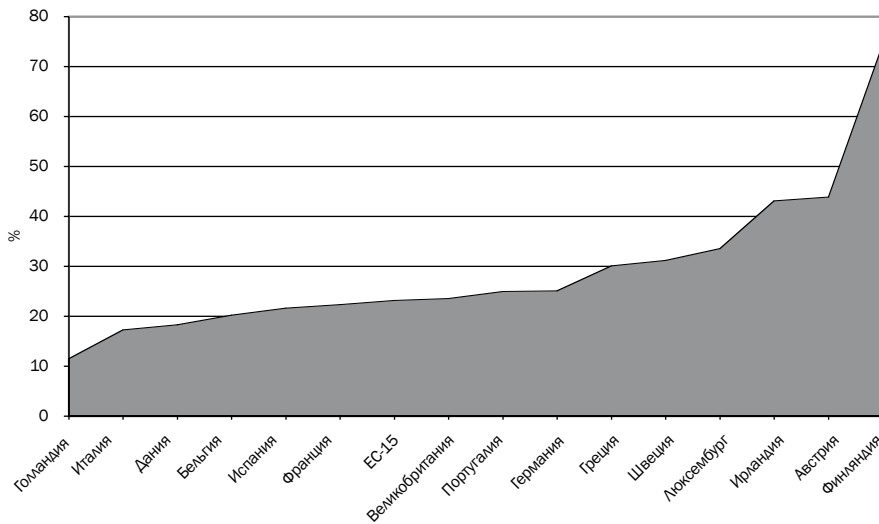
помощи (22%). В целом, следовательно, помощь, гарантированная национальными бюджетами (и региональными в тех странах, где регионы обладают финансовой самостоятельностью), составляет примерно 1/3 от совокупных расходов ЕС-15. Во-вторых, из этих оценочных данных возникает вопрос о реальной структуре расходов, идущих на цели структурной перестройки. В этой связи можно заключить, что размер расходов на поддержание рынков и прямые выплаты имеет гораздо меньший удельный вес, чем обычно подчеркивалось при анализе ЕСП. Не обязательно 43% расходов должны рассматриваться в качестве показателя удельного веса расходов, идущих на модернизацию структур и сельское развитие. К этому следует подходить осторожнее. Мы уже подчеркивали, что большая часть расходов на сельское развитие в реальности идет на меры агроэкологии и компенсационные выплаты в пользу неблагоприятных районов, так сказать, в виде прямой поддержки доходов сельскохозяйственных производителей, которые не имеют никаких намерений осуществлять структурные изменения. Эти соображения действуют, безусловно, также и для платежей, выделяемых в виде национального софинансирования ПСР. Также можно заметить в связи с государственной помощью, особенно когда мы рассматриваем внутреннюю структуру расходов (рис. 3.8), что по крайней мере 1/3 направляется на прямые выплаты сельскохозяйственным производителям.

В-третьих, как влияет эта совокупная помощь на сельскохозяйственное производство в различных странах-членах? Эта оценка, которая уже частич-

³⁸ Действительно, для государственной помощи мы располагаем данными сметных расходов, а не реально произведенных платежей, поскольку единственным источником информации на уровне ЕС являются объемы заявленных ежегодно платежей. Поэтому количественное определение совокупных платежей может рассматриваться только в качестве завышенной оценки, поскольку возможно (и даже весьма вероятно), что размеры выделяемой ежегодно государственной помощи оказываются ниже размеров платежей, заявленных службам Департамента по вопросам конкуренции (DG-Consoggenza). Несмотря на это явное ограничение, мы сочли возможным попытаться оценить совокупный размер расходов на уровне Сообщества.

Рис. 3.11

Доля совокупной поддержки сельского хозяйства и сельского развития по отношению к национальному сельскохозяйственному производству, в % (средние данные за 2000-2005 годы)



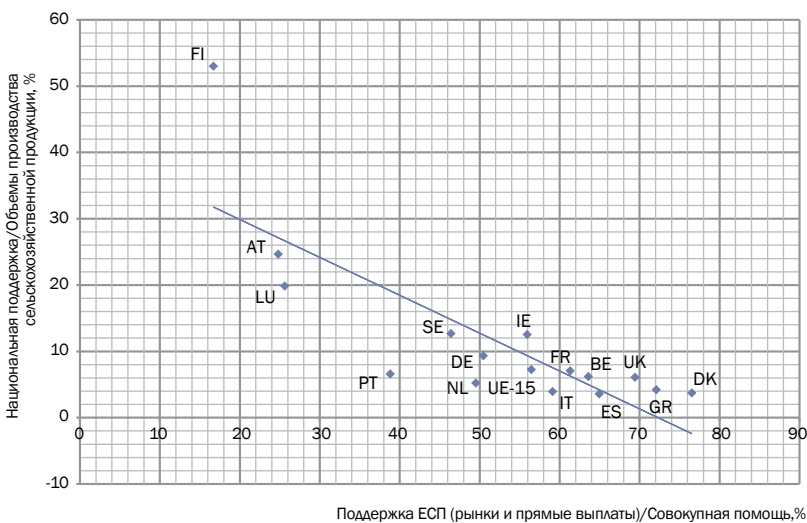
но была дана ранее по некоторым статьям расходов в предыдущих разделах, становится более полной, если мы примем во внимание основные категории сельскохозяйственных расходов. В среднем общие расходы составляют 23% сельскохозяйственного производства в странах ЕС-15 (2000-2005 годы) (рис. 3.11). В этой связи следует сразу же отметить Италию, которая находится ниже среднего уровня по этому показателю по меньшей мере на шесть процентных пунктов (17%), и страны с более высоким уровнем поддержки. Вновь подтвердим, что это Люксембург,

Ирландия, Австрия и Финляндия, доля поддержки в которых составляет 74% объема производства (по стоимости).

В-четвертых, как соотносятся в различных странах четыре определенные ранее крупные статьи расходов? Если мы рассмотрим структуру расходов по четырем крупным статьям, то заметим существенные различия, которые связаны главным образом со степенью использования первого блока мер, с одной стороны, и с интенсивностью использования средств национально-го бюджета, с другой стороны. Рис. 3.12 показы-

Рис. 3.12

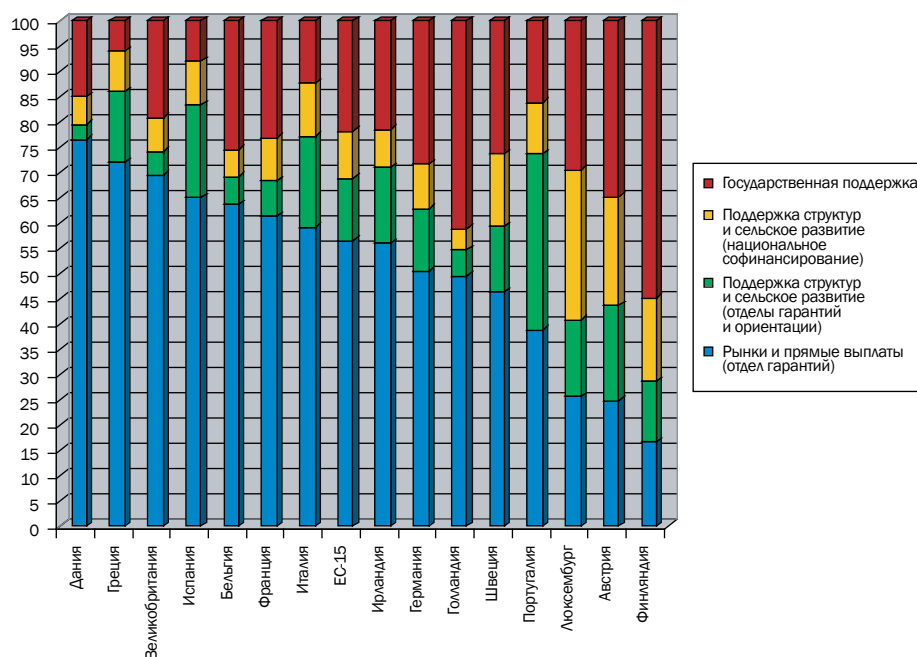
Значение ресурсов первого блока мер и интенсивность использования средств национальных бюджетов, ЕС-15, 2000-2005 годы



AT – Австрия, BE – Бельгия, CR – Греция, DE – Германия, DK – Дания, ES – Испания, FI – Финляндия, FR – Франция, IE – Ирландия, IT – Италия, LU – Люксембург, NL – Голландия, PT – Португалия, SE – Швеция, UE – ЕС-15, UK – Великобритания

Рис. 3.13

Структура расходов на сельское хозяйство и сельское развитие по странам, 2000-2005 годы, %



вает различные виды поведения в отношении расходования средств на сельское хозяйство. Страны, которые используют меньше ресурсов первого блока в совокупных расходах на сельское хозяйство, — это также и те страны, которые стараются в большей степени активизировать средства национального бюджета, следуя, таким образом, логике компенсаций. Наоборот, страны, в которых средства первого блока мер обеспечивают большую часть средств отрасли, — это те страны, в которых объем средств, поступающих из национального бюджета, оказывается гораздо ниже. Кажется трудным, на наш взгляд, определить, какова истинная природа причинно-следственных связей и, следовательно, какова в этой связи (если существует) национальная стратегия. В некоторых странах ограничительная бюджетная политика приводит к тому, что превагируют средства, поступающие из ЕС (как, например, в Великобритании). В других странах большие объемы средств, поступающие из первого блока мер, могли бы подтолкнуть к использованию национальных ресурсов не сельское хозяйство (как в случае с Данией). Следует иметь в виду, тем не менее, что при данной количественной оценке национальные ресурсы являются самой неопределенной статьей расходов, и в некотором смысле рискуют быть недооценены-

ми³⁹. Изучая более подробно структуру расходов по странам (рис. 3.13), можно выделить следующие ситуации:

- 1 страны с большим удельным весом помощи, поступающей из ЕСП, главным образом в рамках первого блока мер, и с меньшим весом национального бюджета; среди этих стран следует назвать Данию, Великобританию, Францию, Бельгию и Грецию;
- 2 страны с большим удельным весом помощи, поступающей из ЕСП, и меньшим весом национального бюджета, но которые имеют более уравновешенное соотношение между первым и вторым блоком мер; в эту группу можно включить страны, как мы уже раньше видели, которые пользуются помощью в рамках политики сближения

39 Как мы увидим в следующей главе, расходы на аграрный сектор можно включить также в направления политики поддержки, которые реализуются через политику социального обеспечения и помощи, которые убегают из определения государственных расходов и, следовательно, из количественной оценки их размеров, которая здесь производится, прибегая к средствам Сообщества в виде государственной помощи, имевшей место в 2000-2005 годах. Эти политики, не попавшие, следовательно, в оценку, могут в значительных размерах оказывать влияние на уровень поддержки, которую реально получает аграрный сектор, как происходит в случае Италии.

- (Испания, Португалия, Италия, Ирландия и Германия);
- 3 страны с большим удельным весом национальной помощи (государственная помощь и/или софинансирование политики сельского развития ЕС). К этим странам относятся Австрия, Голландия, Швеция, Финляндия и Люксембург.

Существование различий в структуре сельскохозяйственных расходов не говорит только о разнице в природе самой политики поддержки (а не просто источников финансирования), но дает нам указания о том, что эти группы стран могут занимать различные позиции в отношении альтернативных гипотез реформы ЕСП и ее внутренних компонентов.

3.6 Стратегии программ сельского развития в странах ЕС-15

Чтобы понять стратегии ПСР, необходимо внимательно проанализировать внутреннюю структуру приоритетов поддержки. С принятием «Повестки дня-2000» ЕС начинает предлагать различным странам программный подход, основанный на конкретном наборе допустимых направлений поддержки (называемых мерами). Каждая страна может выбрать для себя эти меры на основе собственных специфических потребностей и целей, сформулированных в программах. Речь идет о 22 мерах, начиная с инвестиций в сельскохозяйственные предприятия и заканчивая профессиональной подготовкой, оказанием услуг населению, финансовой инженерией и пр. Каждая мера имеет набор специфических отличительных признаков (получатели, критерии выбора, результаты и экономическое воздействие и пр.), поэтому общая стратегия программы зависит от структуры включенных в нее мер, от взаимосвязей между отдельными мерами и от их относительного финансового веса.

Эта связь настолько важна, что становится одним из основных аспектов, которые используются при оценке внутренней логики каждой программы, как при анализе, проводимом Европейской Комиссией, так и при оценке программ независимыми субъектами. Ясно, что внутренняя структура мер является «конкретным» индикатором стратегий, реально проводившихся каждой стра-

ной, в том числе и вне самих заявленных целей. Для воссоздания стратегий развития попробуем сгруппировать многочисленные меры в однообразные категории. Можно выделить шесть категорий поддержки:

- 1 модернизация структур⁴⁰;
- 2 управление ресурсами окружающей среды⁴¹;
- 3 развитие инфраструктуры и сферы услуг⁴²;
- 4 диверсификация аграрной экономики⁴³;
- 5 поддержка доходов производителей в неблагоприятных районах⁴⁴;
- 6 прочие меры.

Чтобы оценить важность каждой категории, следует учесть размер финансовых ресурсов, идущих на эти меры, в общем объеме финансирования. Ресурсы, которые мы здесь учитываем, являются исключительно средствами Сообщества (здесь обычно добавляется доля государственных и/или региональных средств в пропорциях, которые варьируются в зависимости от типа региона Цели 1 или вне Цели 1⁴⁵).

На **рис. 3.14** представлена структура направлений поддержки в целом по 15 странам ЕС. Становится ясно, что большой удельный вес занимают меры по управлению агроэкологическими ресурсами.

40 Включает инвестиции в сельскохозяйственные предприятия (мера А), организацию поселений для молодых фермеров (мера В), профессиональную подготовку (мера С), досрочный выход на пенсию (мера D), инвестиции в переработку и сбыт сельскохозяйственной продукции (мера G), перестройку земельного фонда (мера K).

41 Включает агроэкологические меры (мера F), лесонасаждения сельскохозяйственных угодий (мера H), прочие меры, связанные с лесонасаждением (мера I), мелиорацию земель (мера J), защиту окружающей среды (мера T), восстановление и предупреждение природных катаклизмов (мера U).

42 Включает замену и содействие управлению (мера L), услуги экономике и сельскому населению (мера N), управление гидроресурсами сельскохозяйственного назначения (меры Q), сельскую инфраструктуру (мера R).

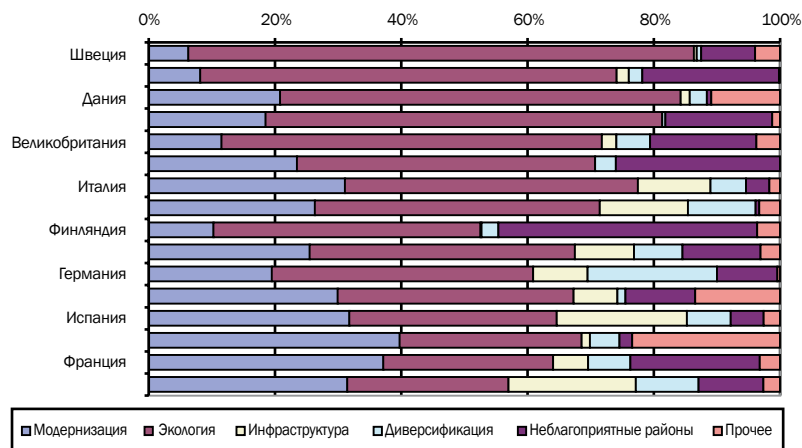
43 Включает сбыт сельскохозяйственной продукции высокого качества (мера M), возрождение деревень и охрана сельского достояния (мера O), диверсификацию сельскохозяйственной деятельности (мера P), стимулирование развития туризма и ремесел (мера S).

44 Включает исключительно компенсационные выплаты для неблагоприятных районов и районов, подлежащих ограничениям с точки зрения окружающей среды (мера E).

45 Ясно, что учитывать только размер квоты Сообщества означает допускать только аппроксимацию квоты государственных ресурсов, выделяемых на различные направления вмешательства, тем более что законодательство устанавливает проценты софинансирования с Сообществом, которые отличаются в зависимости от мер. Предположим, что речь идет о действительном приближении к реальным размерам государственной поддержки различных компонентов инвестиций в сельских районах.

Рис. 3.14

Распределение ресурсов на сельское развитие по типу поддержки, по странам ЕС, в % к совокупным ресурсам каждой страны



Речь идет об агроэкологических мерах, введенных в рамках реформы ЕСП в первой половине 1990-х годов. Конечно, это наиболее сильная компонента ПСР, софинансируемых ЕС. Эта компонента с момента своего введения постепенно увеличивалась. Подобный рост, по нашему мнению, связан с двумя различными причинами. С одной стороны, это решительная переориентация техники и производственных процессов в сельском хозяйстве в сторону большей совместимости с окружающей средой, с другой стороны, выбор в пользу использования более или менее замаскированных форм поддержки доходов сельскохозяйственных производителей, благодаря также относительно большей легкости применения этих мер по сравнению с теми, которые направлены на поддержку инвестиций. Речь идет, по сути, о премиальных мерах, обусловленных соблюдением определенных сельскохозяйственных практик (ХСП) и о последующем контроле над производством на уровне регионов, который, честно говоря, все еще мало распространен. Две эти причины имеют различный вес в зависимости от страны; от типа законодательства, более или менее продвинутого в терминах существующих экологических стандартов; от силы лоббирования экологических властей и экологических ассоциаций и пр. Становится ясно, как следует из исследований, проведенных в последние годы (INEA, 1999; Dwyer et al., 2002), что причина, связанная с поддержанием уровня доходов производителей, оказывается значимой в определении выбора программ в странах-членах и регионах. В странах, где законодательство, касающееся экологических стандартов, достаточно развито, эффективность агро-

экологических мер оказывается, безусловно, выше (Dwyer et al., 2002). Кроме того, все программы под давлением служб Европейской Комиссии уделяют определенное внимание тому, чтобы объединить обязательства и ограничения, проистекающие из различных директив Сообщества (естественная среда, птицы и контроль уровня нитратов). Но и реальный ответ отдельных стран различен.

Если рассмотреть меры, направленные на модернизацию в рамках ЕС-15 (инвестиции в сельскохозяйственные предприятия, помощь молодым фермерам, инвестиции в переработку и сбыт сельскохозяйственной продукции и пр.), то их удельный вес не превышает 25% всех программных ресурсов. Еще меньшая роль отводится инвестициям в развитие инфраструктуры и сферы услуг, и особенно в диверсификацию экономики сельских районов. Естественно, структура направлений поддержки отражает стратегии, которые различаются от страны к стране, внутри каждой страны и между регионами. Основные различия проявляются на двух уровнях:

- a в первую очередь, между странами Северной Европы и другими странами Европы;
- b между регионами, финансируемыми в рамках Цели 1 и вне Цели 1.

В странах Северной Европы стратегии сельского развития в огромной степени основаны на экологических приоритетах (рис. 3.15) в ущерб другим направлениям. Это особенно верно для таких стран, как Швеция, Австрия, Дания, Ирландия и Великобритания. Во всех этих странах на самом

Рис. 3.15

Стратегии, преобладающие в европейских странах: экология в направлении модернизации



деле на агроэкологическую компоненту приходится от 60 до 80% совокупных ресурсов Сообщества (на сельское развитие). Эта цифра постепенно снижается по мере движения от стран Северной Европы к южным странам и, в частности, в направлении стран, характеризующихся сильным присутствием отсталых в развитии регионов. В этих последних регионах постепенно растет компонента структурной модернизации и в большей степени потребность осуществления производственной и технологической конверсии, которая характерна для сельского хозяйства и в целом для сельского контекста. Эта компонента, на которую приходится 25% в среднем по ЕС-15, в регионах с отсталым развитием составляет от 30 до 35% всех расходов. И, наконец, следует учитывать, что наибольшее число мелких европейских ферм в процентном выражении сосредоточено в таких регионах, как Португалия, Греция, Испания и южная Италия. Эта модель прочтения различных стратегий политики поддержки содержит некоторые исключения, о которых следует упомянуть:

- во-первых, это случаи таких стран, как Франция и Бельгия, которые, несмотря на то, что имеют наиболее благоприятные в среднем по ЕС производственные структуры, направляют значительную часть ресурсов на цели структурной модернизации, в частности, изменение возрастных категорий работающих на ферме;

- во-вторых, следует принимать во внимание регионы, в которых существует баланс между различными направлениями поддержки, и где также важная роль отводится поддержке доходов в неблагоприятных зонах (Северная Ирландия) и/или диверсификации сельских экономик (восточные регионы Германии).

В заключение из анализа планов сельского развития и ОП регионов Цели 1 вытекает, с одной стороны, значительное присутствие скорее классических мер с точки зрения структурной поддержки, которые восходят с должными модификациями к моменту принятия социально-структурных директив ЕСП 1972 года. С другой стороны, растет вес агроэкологических мер и/или мер, содержащих мощную экологическую составляющую; вес, который постепенно возрастает по мере движения от стран Южной Европы в сторону стран Северной Европы. В этой связи было бы законным спросить, как может быть введена стратегия сельского развития на региональной основе, которая пренебрегает направлениями более общего контекста (инфраструктуры и сферы услуг) и поддержки отраслей, которые не относятся к сельскому хозяйству в узком смысле этого слова. Действительно, эти другие направления поддержки Сообщества не принимаются во внимание или остаются в сфере действия других структурных фондов (ЕФРР и ЕСФ). Речь идет

о стратегии поддержки, которая в большинстве планов и программ все еще сильно привязана к аграрному сектору как таковому.

3.7 Элементы инноваций в программах сельского развития в Европе после принятия программы «Повестка дня-2000»

Анализ финансовой структуры программ является основополагающим для понимания реальной стратегии, которую используют страны и регионы, но он не может считаться достаточным для того, чтобы понять новые элементы, введенные после «Повестки дня-2000». Многие из этих элементов обнаруживаются не столько в финансовой структуре программ, сколько в порядке применения мер, в критериях отбора, в степени вовлечения местных исполнителей в реализацию программ и пр.

За прошедшие годы в научной литературе отмечается растущий интерес к изучению инновационных факторов в политике сельского развития. Тем не менее, до сих пор отсутствует системное определение, что следует считать инновационным, а что нет в направлениях политики, активизированных «Повесткой дня-2000». С этой точки зрения, безусловно, следует признать, что подход ЛИДЕР произвел некоторое впечатление на политических аналитиков, создав чуть ли не отправную модель, которую следует интегрировать в наиболее крупные программы Сообщества или в национальные программы. Тем не менее, следует признать, что и в самих крупных ПСР (финансируемых из ФЕОГА) распространены некоторые новые подходы, которые заслуживают того, чтобы их принимали во внимание. Эти подходы, целиком или частично, используют подходы модели ЛИДЕР или более сложных программ, реализуемых в отдельных странах или регионах. Для оценки степени инноваций следует учитывать следующие факторы.

- a Комбинация/интеграция инструментов поддержки. Если этот фактор должным образом введен в программы, он позволяет преодолеть раздробленность и фрагментарность, порожденные всеми теми действиями, которые логика «меню», типичная для нового

Регламента Сообщества, использует при подготовке программ. Иначе говоря, следует адекватным образом комбинировать различные меры и инструменты, чтобы сбалансировать различные «ингредиенты» меню. Удачная разработка программы состоит в том, чтобы суметь эффективно соединить различные элементы, чтобы реализовать конкретную стратегию развития:

- 1 различные меры и действия;
- 2 средства отдельных фондов (ЕФРР, ФЕОГА, ЕСФ);
- 3 программы различных уровней (программы Сообщества, национальные, региональные).

- b Второй инновационный фактор обнаруживается в определении территорий, как правило, маленьких размеров, субрегиональных, не обязательно совпадающих с административными границами, в которых проектируются и реализуются мероприятия по поддержке развития. Идея состоит не только в том, чтобы сосредоточить инструменты поддержки таким образом, чтобы добиться потрясающих результатов, но и в том, чтобы добиться результатов, обладающих определенной критической массой, способной затронуть ключевые узлы или задействовать основные ресурсы, необходимые для развития территории, о которой идет речь.
- c И, наконец, последний, но не по значимости, фактор инноваций представлен степенью децентрализации самих мероприятий поддержки в том смысле, что децентрализация значительно повышает эффективность политики. И здесь больше, чем региональной децентрализации, уделяется внимание в определении и управлении мероприятиями по поддержке местному самоуправлению и различным формам территориального партнерства, появившимся за эти последние годы, как под воздействием региональных политик, так и вследствие субрегиональной децентрализации,

Рис. 3.16

Стратегии, превалирующие в европейских странах: экология в направлении модернизации

Комбинация мер, отличных от Регламента № 1257/1999	Ограничение территории получателя	Комбинация отличных структурных фондов и/или национальных	Местное партнерство с функциями проектирования	Децентрализация управления на уровне оперативной структуры в рамках партнерства
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Схема сельских предприятий (Великобритания, РПСР) </div>				
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> КТР (Франция, РПСР) </div>				
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> Программа ЛОКАЛЕ (Нижняя Саксония, Германия, региональные ОП, Цель 1) </div>				
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> ПИТ (Италия, региональные ОП, Цель 1) + сельские варианты (ПСП области Калабрия, ПИФ, Калабрия, Цель 1) </div>				
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> ПРОДЕР — ОП развития и сельской диверсификации (Испания, Цель 1, Цель 2) РЕГИОНЕН АКТИВ, национальная программа (Германия, национальные фонды) </div>				

Источник: European Commission, DG-AGRI, Rural Development in the European Union, Report 2006

которая была проведена некоторыми европейскими странами (Caciagli, 2003).

Эти разнообразные элементы инноваций сочетаются различным образом и с разной интенсивностью при реализации ПСП в европейских странах (рис. 3.16).

Один из наиболее часто упоминающихся примеров — это контракт территориального развития (КТР), разработанный во Франции для Плана сельского развития (CNASEA и DATAR, 2002). Он представляет собой некое обязательство достижения производственных целей, целей структурной перестройки сельскохозяйственных предприятий, а также охраны окружающей среды. Эти обязательства берут на себя отдельные сельскохозяйственные предприниматели и группы предпринимателей в ответ на финансовую поддержку со стороны государства в виде государственных инвестиций, создания поселений для молодых работников, использования экологически допустимых техник ведения производства и пр. Другими словами, речь идет не о поддержке в виде точечных мероприятий, а о пакете мер, которые должны быть осуществлены на уровне сельскохозяйственного предприятия. Другой интересной характеристикой КТР является то, что он разработан для однород-

ной территории, что исключает воздействие территориального фактора. Похожий подход, но возможно с большим акцентом в сторону финансовых инвестиций, мы находим в программе ЛОКАЛЕ, принятой в Нижней Саксонии (Германия) в рамках планирования работы структурных фондов (Цель 1) (CNASEA, 2002). К инновационным элементам КТР здесь добавляется очень важный элемент — комбинация средств структурных фондов. Другим словами, программа ЛОКАЛЕ реализует на определенной территории одну из основных целей программы сближения, то есть интегрирует разные по своей природе направления отраслевой политики. Программа действительно предусматривает, что ассоциированные группы органов самоуправления разрабатывают с участием также и частных структур (компаний, ассоциаций и пр.) ИП, ориентированный на использование сельскохозяйственных ресурсов и на развитие местного туризма. Управление ИП, однако, не отдаляется от классической схемы, когда финансовые ресурсы, предназначенные для отдельных сельскохозяйственных предприятий, выделяются и передаются напрямую в распоряжение центральной администрации (в данном случае территориальному министерству сельского хозяйства конкретной земли). Похожий на саксонскую программу ЛОКАЛЕ подход исполь-

зуют итальянские области, находящиеся в рамках Цели 1 с интегрированными территориальными проектами (ПИТ) и, в частности, с их местными вариантами — ИП для сельских территорий и ИП вертикальной цепочки (ПИФ). Здесь мы видим объединение всех перечисленных элементов: комбинация различных мер, определение (выделение) специфических территорий на региональном уровне, интеграция средств фондов по межотраслевому принципу. Следует, однако, подчеркнуть, что в случае Италии вклад других отраслевых направлений политики (по крайней мере, на теоретическом уровне)⁴⁶ потенциально является большим, поскольку в этих районах наряду, скажем, с туризмом необходимо осуществить также и инвестиции в инфраструктуру, мелкие и средние промышленные предприятия, человеческий капитал и пр. А управление ИП целиком идентично случаю с немецкой программой ЛОКАЛЕ: финансирование выделяется и направляется напрямую индивидуальным получателям через региональные бюро казначейства, а вся совокупность подготовительной и информационной работы, работы по оживлению проектов осуществляется под эгидой партнерства, которое отвечает за данный ИП. Таким образом, никакое децентрализованное управление не предполагает делегирование оперативных задач тому же местному партнерству по типу модели, принятой для программы ЛИДЕР. Последняя же оказывается, по крайней мере, до сих пор, наиболее инновационным проектом в рамках политики сельского развития в Европе, поскольку содержит в себе все основополагающие инновационные элементы, возникшие до сегодняшнего дня в реализации этих направлений политики.

Далее мы еще подробно рассмотрим программу ЛИДЕР. Здесь же следует подчеркнуть, что направления, аналогичные модели ЛИДЕР, уже получили распространение в Европе в рамках программ развития сельских территорий. Особое внимание, без сомнения, следует уделить программе ПРОДЕР в Испании. Она представляет собой расширение модели ЛИДЕР, поскольку применяется для крупных проектов основного направления (mainstream) (региональные ОП Цели 1 и Единый программный документ Цели 2). Это свидетельствует о политическом намерении региональных

властей Испании использовать средства структурных фондов для распространения подхода ЛИДЕР в сельских районах. Часть средств фондов, предназначенных для финансирования регионов Цели 1 и 2, размещается в программах 2000-2006 годов, чтобы финансировать работы местных групп дополнительно к тем, которые создавались с помощью ЛИДЕР+. Действительно, испанская программа ПРОДЕР представляет собой наиболее полный пример реализации основных направлений государственной поддержки с помощью модели ЛИДЕР, который когда-либо применялся в европейских странах (ÖIR, 2004). Кроме того, к этому опыту следует относиться с особым вниманием: программа ПРОДЕР дала пример модели, которой надо следовать, для внедрения модели ЛИДЕР в крупные проекты структурной перестройки, которые станут новым направлением программирования на период 2007-2013 годов.

Другой пример программы поддержки, который содержит все инновационные элементы, — это немецкая программа РЕГИОНЕН АКТИВ, специфика которой в отличие от всех других состоит в том, что она была предложена германским правительством и финансировалась исключительно за счет национальных средств (OECD, 2007). В заключение можно сказать, что европейский опыт дает многочисленные примеры экспериментов с моделью территориального развития. О результатах этих опытов, особенно управляемых на местном уровне, мы поговорим подробнее во второй части.

⁴⁶ Здесь было необходимо ввести это условие, поскольку реальная интеграция между отраслевыми направлениями политики может проявиться только постфактум.



Библиография

- Beutler B., Bieber R., Pipkorn J., Streil J. Weiler J.H.H. (1998): L'Unione Europea. Istituzioni, Ordinamento e Politiche, Il Mulino, Bologna.
- Caciagli M. (2003): Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea, Il Mulino, Bologna.
- Corte dei Conti Europea (2003): Relazione speciale sullo sviluppo rurale: il sostegno alle zone svantaggiate, Relazione n.4, 2003/C 151/01, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C/151, 27 giugno 2003.
- Didier J.M. & Associated (1984): Public expenditure on agriculture, Community Report, Cce Study.
- Dwyer J., Baldock D., Beaufoy G., Bennett H., Lowe P., Ward N. (2002): Europe's Rural Futures. The Nature of rural Development II, WWF-Land Use policy Group-IEEP, London.
- European Commission (2004): Extended impact assessment, SEC (2004)931, Bruxelles.
- European Commission, Dg-Agri (2006): Rural development in the European Union. Statistical and Economic Information, Bruxelles.
- Fanfani R. (1990): Lo sviluppo della politica agricola comunitaria, la Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Institute for European Environmental Policy (2006): An evaluation of the Less Favoured Area measure in the 25 Member States of the European Union, Report, London.
- Mantino F. (2003a): «The Second Pillar: Allocation of Resources, Programming and Management of Rural Development Policy», in Atti della Conferenza del Land Use Policy Group su «Future Policies for Rural Europe», Bruxelles.
- Mantino F. (2003b): «Rural Development Policies in the European Union after Agenda 2000: Assessment and future prospects», in OECD, The future of Rural Policy. From sectoral to place-based policies in rural areas, OECD Publications, Paris.
- Mantino F. (2006): «Strategie di sviluppo rurale in Europa: tradizione e innovazione nei programmi nazionali e regionali», in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini: Politiche, Governance e innovazione per le aree rurali, INEA, ESI, Napoli.
- Oecd (1994): Creating Rural Indicators for Shaping Territorial Policy, OECD Publications, Paris.
- ECD Publications, Paris.
- Oecd (2007a): Rural Policy Reviews. Germany, OECD Publications, Paris.
- Oecd (2007b): Rural Policy Review: the case of Netherlands. Background Report, Paris.
- Öir-Managementdienste (2004): Method for and Success of Mainstreaming Leader Innovation and Approach into Rural Development Programmes, Final report, Vienna.
- Perraud D., Bonnet A. (1994): «I trasferimenti pubblici all'agricoltura nella CEE: regole comuni e politiche nazionali», in la Questione Agraria, n. 55, 1994, pp. 95-116.

Saccomandi V. (1978a): *Politica agraria comune e integrazione europea*, Edagricole, Bologna.

Saccomandi V. (1978b): «Politica comune delle strutture e riforma della PAC», in *Rivista di Economia Agraria*, n. 2, pp. 327-351.

Storti D. (a cura di) (2000): *Tipologie di aree rurali in Italia*, INEA, Roma.



4. Сельское развитие в программах 2007-2013 годов

4.1 Дебаты по поводу реформы сельского развития: основные этапы и позиции основных действующих лиц

Со второй половины 2003 года и в 2004 году начинается пересмотр содержания и правил европейской политики сельского развития. Этот пересмотр совпадает с началом в 2003 году среднесрочной реформы ЕСП. Сельское развитие само по себе требовало серьезной концептуальной переработки, которая позволила бы преодолеть все ограничения, с которыми не справилась программа «Повестка дня-2000». Можно утверждать, что в период с 2003-2004 годов дебаты о реформе сельского развития разворачиваются на двух уровнях:

- a с одной стороны, завершение процесса реформирования, начатого «Повесткой дня-2000». Этот процесс обретает конкретные формы с началом среднесрочной реформы и нацелен, по сути, на укрепление положений «Повестки дня-2000»; он охватывает период с 2004 года до конца разработки программ (2006 год), при этом не затрагивает структуры политики, выстроенной Регламентами по реализации программы «Повестка дня-2000»;
- b с другой стороны, разработка подходов и предложений по проекту сельского развития на период 2007-2013 годов.

Что касается завершения процесса реформы, то в июне 2003 года Европейский Совет Министров сельского хозяйства принимает среднесрочную реформу ЕСП, основными целями которой, как мы помним, являются следующие:

- 1 повышение конкурентоспособности европейского сельского хозяйства, сделав его более рыночно ориентированным;
- 2 усиление процессов сельского развития;

- 3 повышение качества производимых продуктов и защита ресурсов окружающей среды;
- 4 принятие обязательных экологических стандартов, повышение продовольственную безопасности, улучшение состояния здоровья и обеспечение хорошего состояния животных, развитие сельскохозяйственного производства и животноводства, совместимых с состоянием экологии;
- 5 упрощение процедур администрирования и управления ЕСП.

В соответствии с концепцией среднесрочной реформы, достижению этих трех целей должны способствовать следующие три основных механизма:

- 1 *расцепление*, поддержка сельскохозяйственных производителей не должна быть привязана к объемам производства (к площади земель и поголовью скота);
- 2 *модуляция*, через которую часть ресурсов, предназначенных для ЕСП — поддержание рынков — направляется на сельское развитие, в том числе и для того, чтобы обеспечить финансирование новых инструментов, введенных среднесрочной реформой (обеспечение качества продовольствия, соблюдение стандартов и пр.);
- 3 *кросс-одобрение*, на базе которого финансовая поддержка, гарантируемая через ЕСП (поддержание рынков), привязана к соблюдению агроэкологических стандартов, требованию производства здорового продовольствия и хорошего ветеринарного состояния животных⁴⁷.

⁴⁷ См. доклад INEA о единой сельскохозяйственной политике в 2004 году (INEA, 2004).

Еще одним важным моментом является то, что среднесрочная реформа укрепляет процесс реформы сельского развития, но в рамках ЕСП. Не существует, по сути, никакой взаимозависимости с политикой регионального развития. В этой связи достаточно учитывать, что дополнительные ресурсы, полученные через механизмы модуляции для мер сельского развития, могут быть использованы только через ФЕОГА (отдел гарантий), без какой-либо возможности интеграции со структурными фондами.

Второй уровень разработки предложений касается более длительной перспективы и, как было сказано ранее, относится к политике Сообщества после 2006 года. Этот процесс начался в 2003 году и подразделяется на несколько этапов, каждый из которых делает более ясным проект, предложенный Европейской Комиссией. Для определения этих этапов следует иметь в виду, что долгосрочная реформа сельского развития вливается также в более общие процессы реформирования, такие как:

- a реформа бюджета Сообщества и определение перспектив финансирования на 2007-2013 годы
- b реформа политики регионального развития.

Новые направления политики сельского развития поэтому зависят не только от новых инструментов и механизмов, которые Европейский Союз предполагает придать этому направлению, но также и от решения вопросов бюджета и регионального развития. По этой причине необходимо выйти за рамки узкого подхода к сельскому развитию.

Чтобы полностью понять ход дебатов о реформе сельского развития, необходимо проанализировать следующие основные моменты.

- 1 *Вторая европейская конференция по сельскому развитию (Planting seeds for rural futures)* состоялась в Зальцбурге с 12-14 ноября 2003 года. Основная цель конференции состояла в том, чтобы подвести итоги политики сельского развития после принятия «Повестки дня-2000» и одновременно определить основные ориентиры на период 2007-

2013 годов. Аналогично тому, что уже было сделано в Корке в 1998 году, в ходе Первой европейской конференции Европейская Комиссия призывала основных участников обсудить главные моменты, возникшие в ходе принятия финальной декларации, способной собрать максимально большой консенсус и определить ориентиры для управления процессом реформы.

- 2 Представление Европейской Комиссией в Совет Европы и Европарламент в феврале 2004 года Коммюнике о финансовых перспективах на период 2007-2013 годов (Европейская Комиссия, 2004). Этот этап является основополагающим, поскольку очерчивает глобальную финансовую картину, в рамках которой будут проводиться вся европейская политика, в том числе и политика сельского развития, и в тоже время решает вопрос о распределении ресурсов по статьям бюджета, позволяя определить размеры тех средств, которые пойдут на сельское развитие.
- 3 Представление Европейской Комиссией Третьего Отчета о политике сближения экономического и социального развития в Европе. На основе этого Отчета Европейская Комиссия открывает дискуссию о реформе политики сближения, дискуссию, которая проводилась в связи с Третьим форумом по вопросам сближения (Bruxelles, 2004).
- 4 Официальное представление в июле 2004 года Предложений по регулированию ЕСП на период 2007-2013 годов. Этот этап, безусловно, самый значимый для понимания будущего политики сельского развития.
- 5 Принятие в сентябре 2005 года Регламента по сельскому развитию на 2007-2013 годы (Регламент (ЕС) № 1698/2005), и далее (в декабре 2006 года) Регламента по реализации программы (Регламент (ЕС) № 1974/2006). Оба Регламента представляют собой юридическую

картину, которая регулирует разработку и реализацию новых ПСР не только для 15 стран-членов, но также и для новых стран, которые к тому времени вступили в Европейский Союз. Следует напомнить по сути, что Европейское Сообщество к тому времени увеличилось за счет вступления 10 новых стран в мае 2004 года (Эстония, Латвия, Литва, Чехия, Словакия, Словения, Венгрия, Польша, Мальта и Кипр) и затем (в январе 2007 года) также Болгарии и Румынии.

4.2 Финансовые перспективы на 2007-2013 годы и размещение ресурсов на сельское развитие

Проблемы, связанные с разработкой нового бюджета ЕС

В феврале 2004 года Европейская Комиссия представляет в Совет Европы и Европарламент собственное предложение будущего бюджета ЕС. Речь шла об одном из наиболее важных моментов в жизни нового Европейского Союза. Действительно, в последние годы экономика 15 стран-членов испытала относительные трудности: снизились темпы роста, темпы безработицы были все еще достаточно высокими, дефицит государственного бюджета возрастал. Все это означало, что существуют явные проблемы конкурентоспособности в зоне Сообщества, особенно при сопоставлении с другими промышленно развитыми странами, в частности, с США. Осознавая необходимость реагировать решительным образом и выступать совместно, 15 стран ЕС разработали в Лиссабоне стратегию роста динамики и повышения конкурентоспособности европейской экономики к 2010 году. Цели, поставленные в Лиссабоне, скорее амбициозны: темпы экономического роста — 3% ежегодно; обеспечение полной занятости путем создания также квалифицированных рабочих мест; совокупные темпы деловой активности на уровне 70% (для женщин — 60%). Среди приоритетов политики поддержки, определенных в Лиссабоне, появляются такие понятия как информационные компании, НИОКР и инновации, инфраструктура, телекоммуникации, эффективность финансовых услуг, устойчивое развитие.

Стратегия Лиссабона, именно из-за амбициозности своих целей, поставленных 15 странами, требу-

ет не только мощной координации экономических политик, но также и соответствующего финансового усилия. По этой причине представление нового бюджета ЕС на период 2007-2013 годов (период достаточно длительный для того, чтобы успеть справиться с основными структурными проблемами) является одним из основополагающих моментов для того, чтобы понять, как ЕС сможет конкретно осуществлять обязательства, взятые в Лиссабоне. После Лиссабонской конференции, однако, сценарий стал еще более сложным из-за вступления в ЕС 10 новых стран. Процесс расширения также связан с дополнительными расходами для ЕС: новые присоединившиеся страны испытывают потребность в укреплении инфраструктуры, в подготовке кадров, поддержке предприятий и пр. Эти сценарии подтолкнули Европейское Сообщество к тому, чтобы предложить бюджет, основанный на увеличении объема собственных ресурсов до 1,24% ВВП. В реальности это означало установление максимальной планки расходов, поскольку бюджет за минусом маржи колебания в размере 0,10% построен на реальной максимальной планке в размере 1,14% ВВП.

В денежном выражении предложение предусматривало бюджет в размере 146,4 млрд евро в год для финансирования всего комплекса политики Сообщества. Эта цифра учитывает, помимо расходов, необходимых для реализации стратегии Лиссабона, также и расширение Сообщества еще на 10 новых стран-членов, и учитывает необходимость сохранить, хотя и в сокращающихся объемах, адекватный уровень поддержки европейского сельского хозяйства.

Решение, как мы помним, было ратифицировано Советом Европы в Брюсселе (декабрь 2003 года), когда все страны достигли соглашения о реформе ЕСП. Решения, принятые в Брюсселе в октябре того же года, по большому счету «замораживают» сложившееся положение (status quo), поскольку Совет Европы в тот момент принимает следующие решения:

- а увеличивает прямые выплаты новым странам-членам, хотя и постепенно⁴⁸;

⁴⁸ В первом варианте, принятом в Брюсселе, предусматривалось расширение расходов на новые страны в размере 25% прямых выплат ЕС-15 в 2004 году, 30% в 2005 году, 35% в 2006 году, вплоть до 100% в 2013 году. На следующем заседании Совета Европы в Копенгагене расширение стало ускоренным, 50% на момент вступления (в 2004 году), чтобы подойти к 100% в 2010 году, а не в 2013 году, при сокращении переходного периода до семи лет.

- b определяет максимальные пределы, которые покроют это увеличение; максимальные пределы по разделу 1.A на период 2000-2004 годов, согласованные в Берлине, и на период 2007-2013 годов увеличение расходов на поддержание рынков и прямые выплаты, которые должны остаться на уровне 2006 года, при номинальном ежегодном росте на 1%.

Эти решения были очень важными для ЕСП в целом и, в частности, для первого блока мер: действительно, с большим опережением по отношению к перспективам финансового периода 2007-2013 годов и еще до того, как переговоры между странами подошли непосредственно к теме будущего бюджета, Совет Европы зафиксировал достаточно крупные суммы в отношении структуры будущих расходов на сельское хозяйство, гарантируя, таким образом, практически неизменную финансовую базу для сельского хозяйства и жестко определяя направления, внутри которых должна проходить сама реформа бюджета Сообщества. И, наконец, новый бюджет ЕС учитывает также вступление еще двух новых стран в ЕС — Болгарии и Румынии, что увеличивает общее число стран-членов ЕС до 27.

Дебаты по поводу размеров бюджета

Начало игры является значимым для будущего политики Сообщества. Предложения по бюджету на 2007-2013 годы и его принятие сопровождали горячие и интенсивные дебаты. В одном документе, опубликованном летом 2003 года (Доклад Sapir), независимая исследовательская группа поддержала необходимость радикально пересмотреть внутреннюю структуру бюджета ЕС и изменить как размеры расходов на сельское хозяйство, так и саму политику сближения (структурные фонды). Речь идет о документе, который вызвал много полемики. Среди наиболее дискуссионных моментов было предложение сдвинуть ось политики сближения с регионов на национальный уровень, взяв показатель ВВП на душу населения в качестве критерия доступа территории к поддержке со стороны Сообщества. Это приводит на практике к исключению из списка получателей помощи всех стран с высоким средним уровнем доходов, независимо от существо-

вания внутренних различий между территориями, как например, в Италии, где средний подушевой уровень ВВП оказывается выше, чем показатель по ЕС, но в которой имеются большие внутренние территории — юг Италии (Медзоджорно), где региональные показатели доходов на душу населения оказываются ниже среднего уровня по ЕС. В этом сценарии страны-нетто-доноры бюджета ЕС, такие как Германия или Италия, оказались бы ущемлены, то есть они бы больше не смогли быть получателями средств в рамках политики сближения и, следовательно, должны были бы рассчитывать исключительно на национальную политику поддержки развития отсталых регионов (земли в Восточной Германии и Медзоджорно в Италии). По сути дела реализация предложения Доклада Sapir означает возврат к национализации политики сближения.

Но самый серьезный удар для нового предложения бюджета в декабре 2003 года был нанесен группой из шести стран-чистых доноров бюджета Союза (Германии, Франции, Великобритании, Австрии, Голландии и Швеции). С потрясающей скоростью, еще до того, как предложение бюджета было формально представлено на рассмотрение Европейской Комиссии, они застолбили предложение о фиксации максимального потолка расходов бюджета на 2007-2013 годы на уровне 1% ВВП. Впоследствии Дания также высказала большие сомнения в отношении предложения бюджета. За этой позицией стояли различные мотивы, но самым основным мотивом была потребность урезать государственные расходы, чтобы сократить дефицит национальных бюджетов. Президент Франции Ширак, тогда еще занимавший этот пост, утверждал, что Европейская Комиссия не могла одновременно проявить жесткость в отношении государственных расходов для стран-участников в рамках Пакта стабилизации ЕС и затем рассчитывать на чрезмерное увеличение бюджета Сообщества. В любом случае провал предложения по бюджету, который за этим последовал, спровоцировал ситуацию застоя. Европейская Комиссия, в свою очередь, защищала предложения по бюджету, оправдывая его как компромиссное финансовое усилие, чтобы суметь встретить будущие проблемы Союза. Предложение Комиссии поддерживает не только Италия, но и все другие страны-получатели средств Фонда сближения (Испания, Греция, Ирландия

и Португалия), все новые страны-члены, а также группа европейских стран, интересы которых оказались сильно ущемлены в финансовом плане от вступления в ЕС новых стран. Острые противоречия существовали внутри самой группы «шести стран», между национальным правительством, с одной стороны, и региональными правительствами, с другой стороны, последние были сильно озабочены перспективой уменьшения ресурсов, которые бы им направлялись в случае внутреннего перераспределения бюджета ЕС⁴⁹.

Достигнутое соглашение по бюджету и реализация политики сельского развития

Контрпредложение, выдвинутое так называемой «группой шести», чуть было не привело к сокращению средств по важным статьям бюджета Сообщества, в частности, идущим на сельское развитие и политику сближения. Эта перспектива стала впоследствии реальной как в финансовом соглашении, представленном в период, когда в Совете Европы председательствовал представитель Люксембурга (июнь 2005 года), так и особенно в окончательный период, когда в Совете Европы председательствовал представитель Великобритании (декабрь 2005 года). Исход переговоров о перспективах финансирования в 2007-2013 годы не был благоприятным по разделу сельское развитие: в финальном соглашении, достигнутом по перспективам финансирования, совокупный объем средств, выделенных по раз-

⁴⁹ Это как раз тот случай, когда противоположную позицию заняли все земли в Германии и все местные правительства Англии и Уэльса.

делу «сельское развитие» на период 2007-2013 годов, был зафиксирован в размере 69750 млн евро (таблица 4.1).

Коротко остановимся на ходе переговоров. Первоначальное предложение Комиссии предусматривало выделение на сельское развитие около 89 млрд евро на весь период 2007-2013 годов. Это означало существенный рост по сравнению с тем, что было предусмотрено «Повесткой дня 2000» на период 2000-2006 годов: действительно, реальное совокупное финансирование из отделов гарантий и ориентации ФЕОГА, составляло 45 млрд евро. Первоначальное предложение учитывало дебаты, начатые в Зальцбурге, амбициозную повестку дня Лиссабонской конференции и Гетеборга и, наконец, вступление в ЕС-12 новых стран; уже один этот факт сам по себе означал существенную необходимость увеличения бюджета в части сельского развития. Однако это увеличение расходов основывалось исключительно на предположении об увеличении выплат в бюджет в размере 1,4% ВВП. В результате игры на понижение со стороны группы шести стран раздел «сельское развитие» претерпел сначала первое сокращение в размере 14,6 млрд евро, в предложении бюджета при председательствовании Люксембургского представителя, а затем второе сокращение в размере 4,2 млрд евро, в период, когда председательствовал представитель Великобритании. В итоге на 19 млрд евро меньше, что составляет чуть больше 1/4 от первоначального предложения Комиссии. Расчеты показали (Mantino, 2005b), что изначальное предложение Комиссии (89 млрд евро) позволило бы удовлетворительно распределить

Таблица 4.1

Эволюция средств ЕС на сельское развитие в 2000-2006 и 2007-2013 годы в Европейском Союзе, млн евро

Показатель	Объем ресурсов ЕС 2000-2006	Объем ресурсов ЕС 2007-2013 годы		
		Предложение ЕС (февраль 2004 года)	Соглашение в период председательствования Великобритании (декабрь 2005 года)	Окончательное решение ЕС
Абсолютные размеры	60551,2	88754,0	69750,0	77662,7
Изменение в абсолютных размерах против 2000-2006		28202,8	9198,8	17111,52
Изменение в % против 2000-2006 годов		146,6	115,2	128,26

Источник: European Commission DG-AGRI, Rural Development in the European Union, Report, 2006

Таблица 4.2

Эволюция средств ЕС на сельское развитие в 2000-2006 и 2007-2013 годах в Италии, млн евро

Показатель	Объем ресурсов ЕС, 2000-2006 годы		Объем ресурсов ЕС, 2007-2013 годы	
	Первоначально запланированный объем ресурсов	Фактически выделенный объем ресурсов	Предложение ЕС (февраль 2004 года)	Окончательное решение ЕС
Абсолютные размеры	7779,0	8093,6	8546,2	8292,01
Изменение в абсолютных размерах против 2000-2006		314,6	767,2	512,98
Изменение в % против 2000-2006 годов		104,0	109,9	106,59

Источник: European Commission DG-AGRI, Rural Development in the European Union, Report, 2006

ресурсы между 27 странами, поэтому можно утверждать, что, по сути, это предложение было реалистичным и уравновешенным. Соглашение, достигнутое в период председательства Великобритании, представляло собой компромисс, зафиксировавший на уровне гораздо ниже необходимого и в любом случае достаточно далекий от того, чтобы уравновесить средства между первым и вторым блоком мер. Достигнутый компромисс затем был формализован в рамках более обширного межинституционального соглашения по вопросу о бюджете между Европарламентом, Советом Европы и Европейской Комиссией от 17 мая 2006 года. В результате Комиссия на основании принятого Решения № 493/06, установила размер поддержки Сообщества сельскому развитию на период 2007-2013 годов в размере 69750 млн евро, а изначальный размер на год, и, наконец, квоту, предназначенную регионам в рамках цели сближения в размере 27699 млн евро. Эта квота отражает «исторический» размер средств, который новые регионы, попавшие в рамки программы «Конвергенция», имели в своем распоряжении из ФЕОГА-О и который они сохраняют и на будущее в новом Европейском сельскохозяйственном фонде сельского развития (ФЕАСР). Решение № 493/06, включает ассигнования, которые учитывают, в более общем виде, объем ресурсов уровня 2000-2006 годов, которые выделялись для ФЕОГА-Г, и средства фонда ФЕОГАО, включенные в программы Цели 1 и предназначенные для модели ЛИДЕР+.

Для количественной оценки совокупного объема средств на период 2007-2013 годов Комиссия, помимо выше перечисленных, учитывала и другие компоненты:

- a ресурсы, поступившие от реформы единой организации рынка (ОСМ) табака, которые войдут в ПСР, начиная с 2010 года;
- b ресурсы обязательной модуляции (введенной Регламентом (ЕС) № 1782/2003);
- c наконец, механизм индексации (2% в год) цен на случай инфляции.

Эти факторы в целом позволили увеличить объем ресурсов на период 2007-2013 годов до 77663 млн евро для 25 стран ЕС (таблица 4.2).

Посмотрев на общее распределение средств по странам (таблица 4.3), мы найдем подтверждение прогнозным оценкам, сделанным ранее (Mantino, 2005b), то есть 2/3 ресурсов направляется 15 странам ЕС, тогда как оставшаяся доля распределяется между десятью вновь присоединившимися странами. Следует отметить, что из 15 стран Италия получает самый большой объем средств, за ней на небольшом расстоянии следует Германия, и с большим отрывом идет Испания. По сравнению с периодом 2000-2006 годов Италия, следовательно, улучшила свое положение более чем на два процентных пункта.

Итоги переговоров о распределении ресурсов на поддержку сельского развития оказались в целом достаточно неплохими, поскольку позволили сохранить без сокращения размер средств на уровне 2000-2006 годов. Этот результат позволил более спокойно смотреть и на проблему распределения ресурсов в Италии между регионами и автономными провинциями, и на проблему разработки новых программ, поскольку объем ресурсов в целом совпадал с новыми целями политики сельского развития.

Таблица 4.3

Распределение средств Сообщества на сельское развитие на период 2007-2013 годов по 25 странам ЕС, млн евро

Страны	Всего, 2007-2013 годы	В % к общей сумме 25 стран	В % к общей группе	Объем ресурсов, 2007-2013 годы, Цель «Конвергенция»
Бельгия	418,6	0,5	0,8	40,7
Дания	444,7	0,6	0,9	-
Германия	8112,5	10,4	15,8	3174,0
Греция	3707,3	4,8	7,2	1905,7
Испания	7213,9	9,3	14,1	3178,1
Франция	6442,0	8,3	12,6	568,3
Ирландия	2339,0	3,0	4,6	-
Италия	8292,0	10,7	16,2	3341,1
Люксембург	90,0	0,1	0,2	-
Голландия	486,5	0,6	1,0	-
Австрия	3911,5	5,0	7,6	31,9
Португалия	3929,3	5,1	7,7	2180,7
Финляндия	2079,6	2,7	4,1	-
Швеция	1825,6	2,4	3,6	-
Великобритания	1909,6	2,5	3,7	1883,3
ЕС-15	51203,4	65,9	100,0	14609,0
Республика Чехия	2815,5	3,6	10,6	1635,4
Эстония	714,7	0,9	2,7	387,2
Кипр	162,5	0,2	0,6	-
Латвия	1041,1	1,3	3,9	327,7
Литва	1743,4	2,2	6,6	679,2
Венгрия	3805,8	4,9	14,4	2496,1
Мальта	76,6	0,1	0,3	18,1
Польша	13230,0	17,0	50,0	6998,0
Словения	900,3	1,2	3,4	287,8
Республика Словакия	1969,4	2,5	7,4	1106,0
Всего ЕС-10	26459,4	34,1	100,0	13935,5
Всего ЕС-25	77662,8	100,0		2

4.3 Реформа политики сближения 2007-2013 годов и ее значение для сельского развития

В результате длительного процесса разработки и дискуссии, который завершается в 2004 году принятием предложения по новому Регламенту о структурных фондах⁵⁰, Европейская Комиссия дает четкую картину реформы всей совокупности мер поддержки, включенный в политику сближения. В этот процесс, как уже было ранее замечено, включается вся дискуссия, последовавшая за представлением третьего доклада о сближении

и Форума о европейском сближении (который состоялся в Брюсселе в мае 2004 года).

Дебаты о будущем политики сближения разворачиваются в основном вокруг четырех основных тем:

- а расширение Европейского Союза и его влияние на размещение финансовых ресурсов и ресурсов, предназначенных для политики сближения; твердым остается убеждение, что внутри ЕС в составе 15 стран все еще существуют глубокие экономические и социальные различия между регионами, которые нельзя игнорировать при разработке

⁵⁰ Предложения Регламента Совета Европы касаются общих положений функционирования ЕФРР, ЕСФ и Фонда сближения (Bruxelles, COM (2004) 492, final).

- новых направлений политики Сообщества;
- b необходимость продолжать двигаться по пути упрощения инструментов и процедур, уже принятых «Повесткой дня-2000»;
- c возможность и далее концентрировать финансовые ресурсы политики сближения в отношении тех стран и/или регионов, которые в большей мере нуждаются в поддержке структурного развития; этот вопрос крепко связывается с ранее рассмотренной позицией, направленной на ренационализацию политики сближения, которую сильно поддерживала так называемая «группа шести» и которую не разделял большой круг институциональных действующих лиц (операторов);
- d укрепление принципа децентрализации политики сближения в направлении регионов, провинций и органов местного самоуправления, эта проблема встала не только в отношении 15 стран, но также и в связи с новыми странами-членами.

Дискуссия сосредоточилась на вопросах, которые в первую очередь требуют пересмотра:

- приоритетных целей;
- финансовых инструментов (отдельных фондов);
- размещения ресурсов между приоритетными целями и внутри каждой цели, между территориями-получателями поддержки Сообщества.

Изменения между нынешней конфигурацией целей и фондов и будущей оказалась значительной (рис. 4.1).

- Регионы с низким уровнем развития в настоящее время включаются в новую Цель, которая называется «Конвергенция», которая представляет первый приоритет политики сближения Сообщества. Эта цель, которая должна заменить нынешнюю Цель 1, включает также и страны-получатели средств из

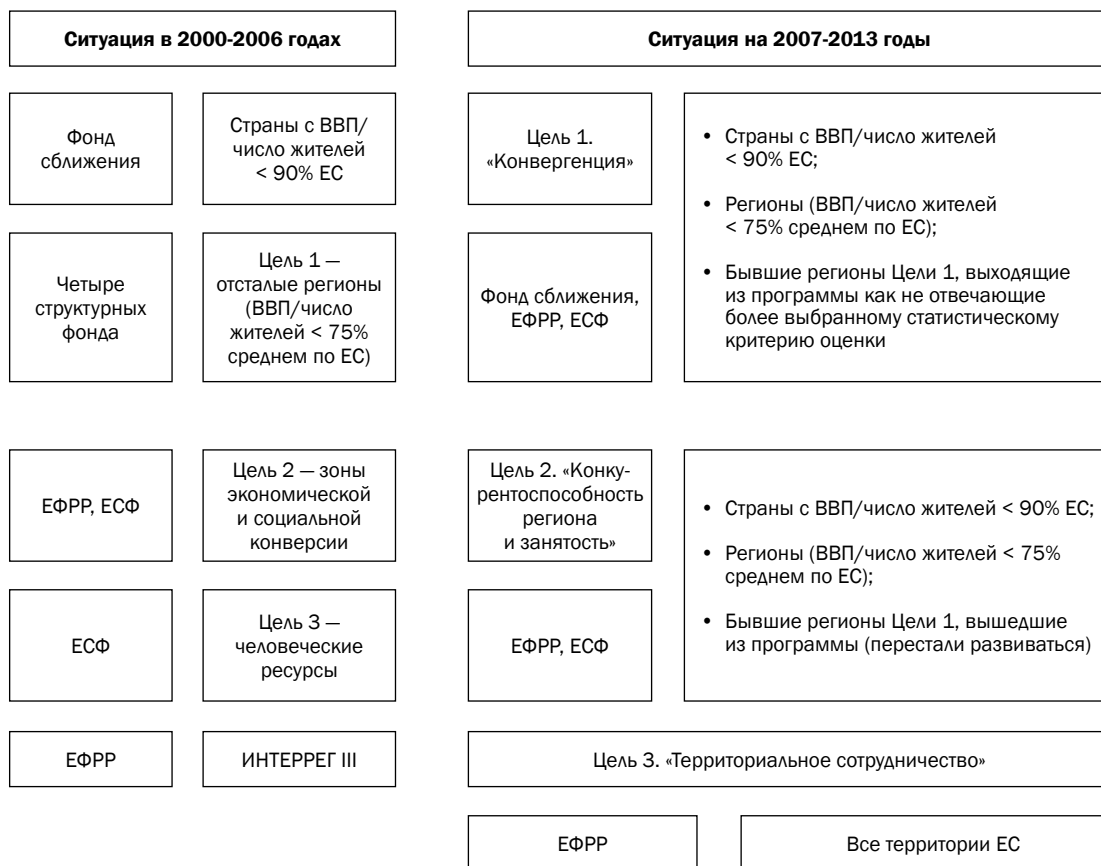
Фонда сближения, а также все остальные регионы, которые выйдут из нынешней программы поддержки в рамках Цели 1 исключительно по статистическому показателю⁵¹. Поэтому помимо классических финансовых инструментов (ЕФРР, ЕСФ), здесь добавляется также Фонд сближения.

- Регионы, которые не могут попасть в программу «Конвергенция», будут включены в новую программу Цель «Конкурентоспособность и занятость». По большому счету, в последнюю программу попадают все территории, которые не могут попасть в программу «Конвергенция», включая те регионы, которые выйдут из Цели 1 из-за того, что в них произошел реальный рост показателя ВВП на душу населения, и которые по этой причине будут пользоваться специально для этих целей разработанным режимом переходной поддержки. Полностью исчезнет критерий зональности, который предназначен для определения специфических территорий, с уровнем ниже NUTS 2⁵², как те, которые использовались в случае предыдущей Цели 2 для различных типологий территорий (депрессивные промышленные регионы, сельские районы, районы, переживающие упадок в сфере услуг, рыболовства, городские районы в трудном положении). Для Цели «Конкурентоспособность и занятость» инструментами финансирования являются ЕФРР, ЕСФ.
- Все территории, наконец, смогут получить поддержку Сообщества на так называемые «горизонтальные» цели, такие как территориальная кооперация, понимаемая в тройном виде, как кооперация приграничная,

⁵¹ То есть все те регионы, у которых показатели оказываются выше 75% среднего уровня ЕС по показателю ВВП на душу населения в составе 25 стран, но ниже среднего значения этого показателя для 15 стран-членов, поскольку новый средний показатель по ЕС снижается в результате вступления новых стран-членов, уровни показателей который существенно ниже уровня для 15 стран-членов ЕС.

⁵² NUTS (nomenclature des unités territoriales statistiques) — французская номенклатура территориальных единиц для целей статистики (стандарт территориального деления стран для статистических целей). — Прим. перев.

Рис. 4.1
Реформа структурных фондов. Изменение целей и фондов



транснациональная и межрегиональная. Меры поддержки в рамках этой цели совпадают с мерами, предусмотренными программой Сообщества ИНТЕРРЕГ, которая финансируется исключительно из ЕФРР, который в настоящее время становится важным инструментом финансирования основного направления поддержки Сообщества (mainstream)⁵³.

Организационная структура новой конфигурации политики по-разному воздействует на политику сельского развития. В частности, в картине реформы все еще доминирует тема упрощения процедур с точки зрения воздействия на законодательную базу, как мы увидим позже в следующем разделе. Здесь кажется необходимым подчеркнуть наиболее значимое следствие новой конфигурации политики Сообщества: исключение сельского разви-

тия из сферы финансирования новых структурных фондов. Действительно, из рис. 4.1 становится видно уничтожение инструмента, аналогичного отделу ориентации ФЕОГА, который, как мы увидим вскоре, был поглощен новым фондом сельского развития. Этот фонд будет иметь специфическую миссию поддержки всех структурных изменений и финансирования сельского развития, но вне юридических рамок структурных фондов и политики сближения. Это имеет важные последствия, как мы увидим, для самого функционирования политики сельского развития и ее связи с политикой сближения.

Это, однако, не означает, что новые направления политики сближения не могут потенциально затронуть и сельские районы, наоборот, могут, и в силу ряда причин, среди которых здесь следует упомянуть следующие:

- прежде всего, потому, что внутри регионов, включенных в Цель «Конвергенция», вес сельских районов (в терминах площадей и экономически

⁵³ Опять же с точки зрения упрощения, а также распространения инновационных подходов на более широкие территории, еще три инициативы Сообщества (УРБАН, ЭКУАЛ, ЛИДЕР) будут включены в основной поток (mainstream) программирования региональных мер поддержки.

Рис. 4.2

Политика сближения в период 2007-2013 годов, три Цели. Бюджет — 336,1 млрд евро (0,41% ВВП ЕС), ст. 3-7 и 15-18 Общего Регламента и Финансовых перспектив

Цель «Конвергенция» (78,5%, 264 млрд евро) (включая специальную программу для сверхпериферийных регионов)			
Региональные и национальные программы ЕФРР и ЕСФ	Регионы с душевым ВВП < 75% среднего уровня для ЕС-25	<ul style="list-style-type: none"> • Инновации • Окружающая среда и предотвращение рисков • Доступность • Инфраструктура • Человеческие ресурсы • Административный ресурс 	67,34% = 177,8 млрд евро
	Статистический эффект: регионы с душевым ВВП < 75% среднего уровня для ЕС-15, но > 75% среднего уровня для ЕС-25		8,38% = 22,14 млрд евро
Фонд сближения	Страны-члены с душевым ВНД < 90% среднего уровня ЕС-25	<ul style="list-style-type: none"> • Транспорт • Устойчивый транспорт • Экология • Возобновляемые источники энергии 	23,86% = 62,99 млрд евро
Цель «Региональная конкуренция и занятость» (17,2 %, 57,9 млрд евро)			
Региональные программы (ЕФРР) и национальные программы (ЕСФ)	Страны-члены предлагают список регионов (NUTS 1 или NUTS 2)	<ul style="list-style-type: none"> • Инновации • Окружающая среда/ предотвращение рисков • Доступность • Европейская стратегия занятости 	83,44% = 48,31 млрд евро
	Переходная поддержка регионов Цели 1 в период 2000-2006 годов и не подпадающих под Цель «Конвергенция»		16,56% = 9,58 млрд евро
Цель «Европейская территориальная кооперация» (3,94 %, 13,2 млрд евро)			
Приграничные и межнациональные программы и сети	Приграничные районы и крупные районы межнациональной кооперации	<ul style="list-style-type: none"> • Инновации • Окружающая среда/ предотвращение рисков • Доступность • Культура, образование 	13,2 млрд евро, в том числе: 35,61% приграничные 47,74% межнациональные 4,54% сети

активного населения) очень часто является значимым, особенно в новых странах-членах ЕС;

- во-вторых, потому что в будущем при размещении ресурсов на цели программы «Конкурентоспособность и занятость» между регионами усиливается роль территориальных критериев, таких как присутствие неблагоприятных географических зон (горные районы, районы с низкой плотностью населения, сельские районы и пр.);
- в-третьих, потому что среди приоритетов территориальной кооперации вновь возродился вопрос и потребности найти решение общих проблем, в том числе и по теме сельского развития;
- и, наконец, новый общий Регламент в явном виде выражает, что политика сближения будет также проводиться «...для обновления сельских территорий и территорий, где развито рыболовство,

путем экономической диверсификации» (ст. 3 п. 33 Регламента (ЕС) № 1983/2006 Совета Европы).

По сути, реальная поддержка со стороны политики сближения зависит прежде всего от приоритетного выбора, который каждый регион сделает при реализации ОП (программы ЕФРР и программы ЕСФ). С точки зрения размещения финансовых ресурсов новый общий Регламент предусматривает финансовую и территориальную концентрацию ресурсов в рамках программы сближения, прежде всего в регионах, включенных в программу «Конвергенция», хотя надо иметь в виду, что эта Цель, в отличие от нынешней ситуации, включает также ресурсы Фонда сближения. В реальности, при более тщательном рассмотрении, уровень концентрации средств на Цель «Конвергенция» на уровне ЕС оказывается больше, чем было заявлено в «Повестке дня-2000» (рис. 4.2): Если мы примем во внимание депрессивные регионы и регионы, вышедшие из программы по статистическому показателю, то мы выйдем на уровень ресурсов чуть более 75%,

что больше, чем теперь поглощает программа Цели 1 (69,7%). И наоборот, доля средств, предназначенных для Цели 2, стала меньше, чем раньше приходилось на Цели 2 и 3: эти две цели вместе составляли около 24% в программе 2000-2006 годов (против 17% в программе «Конкурентоспособность и занятость»). Значимым является огромный скачок вперед, который совершила программа территориальной кооперации, расходы на которую с 4,9 млрд евро вырастают до 13,2 млрд евро за период с 2007-2013 годов⁵⁴ с равным распределением ресурсов между приграничной и межстрановой кооперацией.

4.4 Новые правила программирования и управления политикой сельского развития

Пересмотр законодательной базы и инструментов поддержки в рамках среднесрочной реформы, хотя и ввели изменения в основные направления политики сельского развития, все же оставили неудовлетворенными тех, кто рассчитывал на более решительные действия в рамках реформы. Причины этой неудовлетворенности уже были описаны ранее. В реальности Комиссия в ходе переговоров о среднесрочной реформе не имела намерения продвигать более глубокую реформу, чтобы не нарушать сложившиеся правила игры и, как следствие, не нарушать уже запущенного механизма. Новые правила, по существу, потребовали бы, по мнению Комиссии, адаптации технико-административной структуры и, следовательно, могли бы вызвать неизбежно задержку в реализации реформы.

Но потребность изменения ориентиров будущей политики сельского развития не полностью исчезла после принятия среднесрочной программы. Европейская конференция по проблемам сельского развития в Зальцбурге (ноябрь 2003 года) оказалась тем местом, где были предложены новые направления реформы на 2007-2013 годы. Зальцбургская конференция, которая задумывалась как вторая Коркская конференция и была заявлена как возможность глубоко пересмотреть весь механизм второго блока мер, была разделена на различные тематические сессии, имевшие

⁵⁴ Это объем включает также фонды, открытые для финансирования приграничной кооперации с новым инструментом приближенности и инструментом поддержки до присоединения.

целью углубленно проработать не только процедуры и инструменты, но также цели и будущие стратегии. Самые большие новшества, которые появились на конференции, касаются трех основных вопросов:

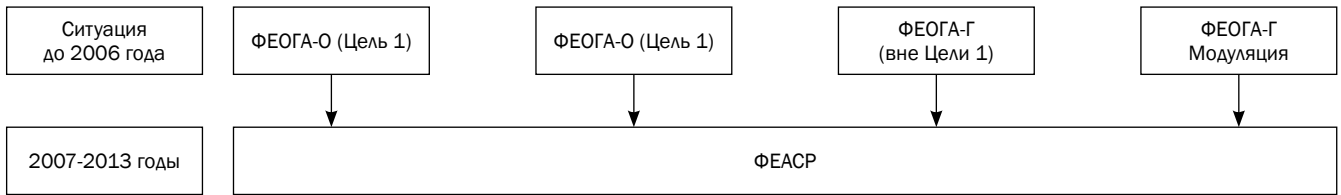
- a упрощения процедур программирования и управления политиками Сообщества;
- b концентрации на стратегиях и приоритетных целях (стратегический подход);
- c включения программы ЛИДЕР в блок основных направлений политики (mainstream).

В этой главе мы остановимся на первых двух взаимосвязанных аспектах, а третий аспект будет рассмотрен в главе 5.

Тема упрощения процедур стала, возможно, доминирующей на конференции в Зальцбурге и впоследствии стала лейтмотивом при разработке новой реформы сельского развития. Кроме того, потребность в упрощении была оправдана: политика, которая для финансирования одного и того же направления поддержки использует два различных инструмента (ФЕОГА-Г и ФЕОГА-О) в зависимости от территории, на которую направлена поддержка, конечно, создает путаницу, разрозненность и малую прозрачность во всех странах Европейского Союза. К этому должны быть добавлены, кроме того, другие важные элементы критики в подходах к политике сельского развития, а именно:

- разделение и слабая возможность координации с региональной политикой сближения, особенно для той части политики сельского развития, которая финансируется из ФЕОГА-Г;
- присутствие потенциально инновационной и экспериментальной программы ЛИДЕР со своей собственной автономией, но часто недооцененной, если не сказать отодвинутой на второй план из-за ограниченных финансовых размеров;
- невозможность в целом применить механизм модуляции для перераспределения средств из первого во второй блок в регионах действия Цели 1,

Рис. 4.3
Реформа ФЕАСР



поскольку этот механизм полностью финансируется из средств ФЕОГА-Г⁵⁵.

Совокупность этих критических моментов делала невозможным дальнейшее откладывание процедуры упрощения порядка функционирования политики сельского развития. Отсюда — создание единого Европейского сельскохозяйственного фонда сельского развития (ФЕАСР), которое, помимо всего прочего, уже было признано необходимостью по заключении Конференции в Корке, но не было воспринято программой «Повестка дня-2000». Создание ФЕАСР входит в проект более объемной реформы финансовых инструментов поддержки сельского хозяйства, проект, который стал источником новых законодательных положений в Регламенте, касающемся финансирования Единой сельскохозяйственной политики⁵⁶ одновременно с Регламентом сельского развития. Этот проект реформы предполагает создание наряду с ФЕАСР еще и Европейского сельскохозяйственного фонда гарантий (ФЕАГА), предназначенного исключительно для финансирования расходов, касающихся ЕСП. Новому фонду (ФЕАСР) передаются ресурсы и поручаются функции, которые ранее шли на сельское развитие как через отдел гарантий (который до 2000-2006 годов финансировал РПСР и политику обязательной модуляции), так и через отдел ориентации (который финансировал ОП развития в рамках Цели 1 и программу ЛИДЕР) (рис. 4.3). ФЕАСР продолжает финансировать многолетние программы поддержки (продолжительностью до семи лет), ассимилируя частично правила функционирования структурных фондов (правило «n+2»), частично правила отдела гарантий (выплата средств на национальном и региональном уровне с ежегодным закрытием счетов). Фонд, таким образом, рассматрива-

ется как единый инструмент финансирования новой ПСР как в регионах с отставанием в развитии, так и во всех других регионах. Эта логика соответствует принципу «один фонд, одна программа», которая пронизывает не только нынешний проект реформы сельского развития, но также реформы структурных фондов. Не отрицая бесспорные положительные моменты реформы в виде большей эффективности и прозрачности управления политикой, нужно сказать, что имели место и существенные отрицательные моменты, которые мы рассмотрим позже.

4.5 Стратегический подход к разработкам программ Сообщества на период 2007-2013 годов

Несколько раз в ходе подготовительных этапов к реформе структурных фондов и сельского развития Европейская Комиссия подчеркивала необходимость пересмотреть перераспределение ролей и задач между различными уровнями управления политикой Сообщества, оставив за собой функции постановки стратегических задач и передав разработку ОП и управления в руки стран-членов и тех уровней управления, которые обеспечивают максимально возможную безопасность территорий и их потребности. За этими заявлениями о намерениях не последовало надлежащей адаптации юридической базы. В программе 2007-2013 годов, чтобы дать более адекватный ход этому намерению, Комиссия формулирует принцип стратегического планирования, введя его затем в нормативные документы как обновление законодательной базы. Пакет ПСР на 2000-2006 годы характеризовался чрезвычайно большой степенью детализации, гораздо большей, чем это требовалось для финансирования из структурных фондов. Это приводит, безусловно, к ужесточению не только самого процесса программирования, но также и в целом процес-

⁵⁵ См. предыдущий раздел.

⁵⁶ Регламент (ЕС) № 1290/2005 касательно финансирования Единой сельскохозяйственной политики.

са управления и, в частности, адаптации программ в ходе их реализации. Стратегический подход позволил бы преодолеть эти ограничения. В чем же состоит по существу этот подход? Следует выделить четыре фундаментальных аспекта:

- a ограниченное число приоритетных целей;
- b новую систему программирования;
- c иное распределение ролей между Комиссией и странами-членами;
- d укрепление инструментов контроля, мониторинга и оценки результатов.

Подробнее остановимся на каждом из названных аспектов.

Ограниченное число приоритетных целей. Новые направления политики сельского развития должны сосредотачиваться на четырех ведущих основополагающих осях:

- (i) повысить конкурентоспособность аграрного сектора и сектора лесного хозяйства, поддержав их перестройку, развитие и обновление;
- (ii) сохранять окружающую среду и сельские территории, поддерживая их с помощью территориального управления;
- (iii) продвигать диверсификацию сельской экономики и улучшить качество жизни в сельских районах;
- (iv) улучшить управление сельскими территориями и использовать внутренние ресурсы сельских территорий (используя программу ЛИДЕР).

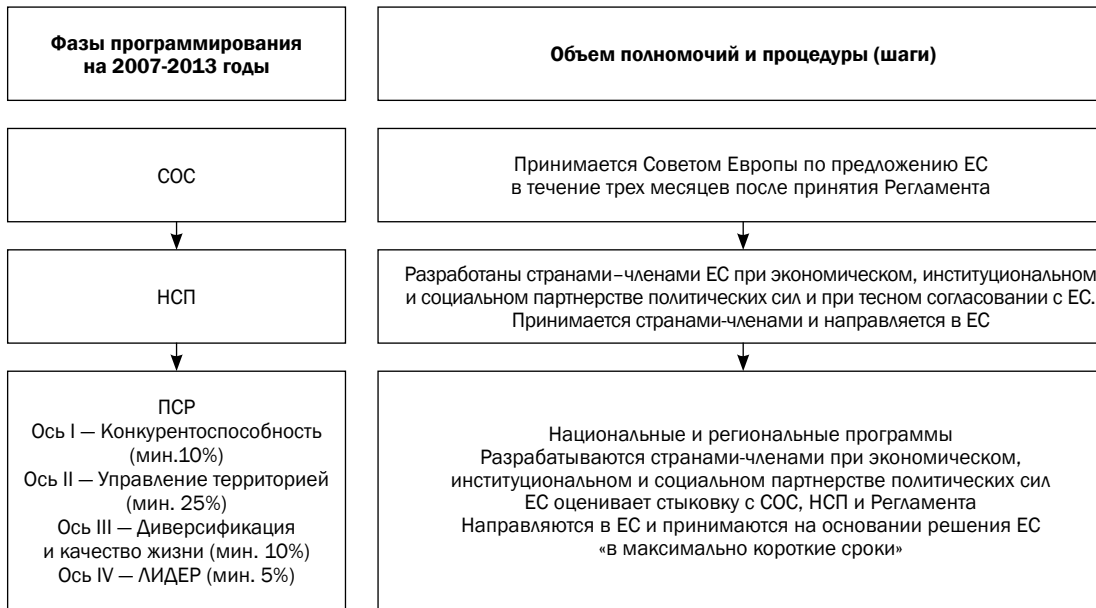
Эти цели определяют, по сути, основные компоненты политики сельского развития, так как они сформировались за 20 прошедших лет. Опыт, однако, показал, что стратегии, сформулированные в различных странах-членах, привели к появлению несбалансированных программ, ориентированных либо исключительно на цели защиты окружающей среды, либо на цели чистой модернизации аграрного сектора. Естественно, цели развития сельских территорий оказались наиболее ущемленными в подавляющем большинстве программ. По этой причине новый Регламент устанавливает для каждой приоритетной цели минимальное соотношение объема ресурсов в рамках каждой программы, а именно: 10% на модернизацию аг-

рарного и лесного сектора и на диверсификацию сельской экономики; 25% на охрану окружающей среды и на развитие сельских территорий; 5% на местное управление и использование внутренних ресурсов (модель ЛИДЕР⁵⁷).

Новая система программирования. Эта система предусматривает разделение стратегии поддержки на несколько фаз: от постановки стратегической цели до фазы максимальной детализации программ. По сути, эта система начинается с наднационального уровня (Сообщества), проходит через разработку СОС (которые принимает Совет Европы), а далее переходит на национальный уровень (через Национальный стратегический план, НСП) и, наконец, на региональный уровень (через ПСР) (рис. 4.4). В этой связи Регламент оставляет каждой стране-члену ЕС ее территориальный уровень для разработки ПСР. Стратегические направления развития Сообщества принимает Совет Европы по предложению Европейской Комиссии, тогда как ПСР принимает Комиссия через соответствующее решение. По сути, в системе этого типа реальное новшество представляет НСП, который обеспечивает, с одной стороны, вертикальное сближение между целями Сообщества и национальными или региональными программами, а с другой стороны, горизонтальное сближение и координацию между самими ПСР, особенно в странах с сильной региональной децентрализацией. В соответствии с Регламентом № 1698/2005, «Национальный стратегический план гарантирует стыковку между поддержкой сельского развития и стратегическими целями Сообщества, а также координацию между приоритетными целями Сообщества, страны и региона» (ст. 11). Кроме того, этот самый Регламент устанавливает, что НСП «является отправным инструментом для планирования средств в рамках ФЕАСР» и что он должен осуществляться через ПСР (ст. 11). Именно по этой причине НСП воспринимается как инструмент, который обеспечивает сближение между региональным уровнем и уровнем Сообщества. Действительно, Регламент ставит его даже временно сразу же после принятия СОС и сразу же перед принятием ПСР (ст. 12). Таким образом, Регламент установил для стран-членов алгоритм программирования, который нацелен на улучшение и более четкое определение стратегии и тактики ра-

⁵⁷ Этот минимальный порог относится к ресурсам Сообщества, то есть к софинансированию ЕС, а не ко всем расходам по программам.

Рис. 4.4
Новая система стратегического программирования сельского развития



боты низового уровня, а именно регионального. Эти обязательства предусматривают, что НСП включает следующие элементы национальной стратегии:

- 1 территориальные и тематические приоритеты для каждой из четырех основополагающих осей программирования (ст. 13с) (Регламент № 1698/2005);
- 2 приоритетные цели для каждой оси, которые определяются количественно после принятия РПСР;
- 3 предварительное перераспределение ресурсов между четырьмя приоритетными осями (при сохранении неизменным, установленных Регламентом минимальных процентных соотношений между ними) (ст. 17);
- 4 описание порядка действий (шагов), чтобы гарантировать сближение и дополняемость между мерами сельского развития и политикой регулирования отдельных рынков сельскохозяйственной продукции, политикой сближения и другими направлениями политики Сообщества (ст. 11, 3е);
- 5 описание дополняемости с направлениями национальной сельскохозяйственной политики.

В новой системе программирования, таким образом, НСП становится инструментом определения тематических и территориальных приоритетов, установления количественных целей и индикаторов для мониторинга и оценки их достижения. В целом в новой системе программирования НСП выполняют ведущую роль⁵⁸. Но, глядя на институциональную и административную конфигурацию различных стран-членов, видно, что НСП могут потенциально выполнить и более важную роль, особенно в странах с более сильной региональной децентрализацией, тогда как во всех странах, в которых программирование все еще централизовано, то есть сконцентрировано на национальном уровне, они (НСП) теряют свою роль. В таких странах существование ПСР национального масштаба неизбежно меняет размеры НСП.

Более четкое разделение ролей между Комиссией и странами-членами. В новой системе программирования за Комиссией в большей мере закрепляется функция разработки общей стратегии, а именно определение основных стратегических целей, установление минимума равновесия между ними и разработка комплекса индикаторов для мониторинга и оценки достижения самих целей. Наоборот, страны-члены получают определенную гибкость в дозировании важности для себя стратегических осей, определении деталей стра-

⁵⁸ См. главу 6.

тегий поддержки и порядка их осуществления через НСП, более свободном модулировании⁵⁹ финансового веса мер внутри приоритетных осей и, наконец, в выборе способов применения мер поддержки. Этот последний аспект, в частности, заслуживает большего внимания, поскольку касается области, в которой Комиссия всегда имела возможность жестко обуславливать программирование деталей и оперативное исполнение программ. Новый же Регламент устанавливает, что разработка порядков мер осуществляется самостоятельно на институциональном/административном уровне, который является более целесообразным для стран-членов, при соответствующем снижении общих критериев и условий применения отдельных мер, оставляя за странами-членами или регионами большую гибкость и свободу выбора⁶⁰. Этому принципу следуют не только в детализации программы, но также в оперативном управлении мерами поддержки, для которых предусматривается большая гибкость вмешательства в изменение хода выполнения и пересмотра планов финансирования программ (через перераспределение ресурсов внутри одной и той же приоритетной оси⁶¹). На самом деле переговоры по принятию НСП на 2007-2013 годы показали, что упрощение и гибкость, которые должны были изменить соотношение ролей между Европейской Комиссией и странами-членами, все еще остается достаточно противоречивым вопросом.

Укрепление инструментов контроля, мониторинга и оценки результатов. Эти инструменты всегда воспринимались как средство для проверки результатов реализации ПСР, хотя они не всегда использовались лучшим образом. Это укрепление, безусловно, является неотъемлемым условием для того, чтобы отодвинуть доминирующую Комиссию при определении и оперативном управлении мерами поддержки. Основные новшества в этой области касаются введения ежегодного национального отчета по итогам выполнения программ и еже-

годной оценки программ. Действовавшая ранее оценка программы *in itinere* относилась к деятельности, которая предпринималась в середине хода выполнения программы, коррективы вносились в последующие годы по отношению к промежуточной стадии реализации программы. С принятием нового Регламента оценка хода развития видится как обычная деятельность, которую следует проводить ежегодно, независимо от той стадии, на которой находится реализация программы поддержки.

4.6 Национальные стратегии: приоритет Национального стратегического плана

Мы уже отмечали, что НСП представляют собой потенциально наиболее инновационный подход к программированию в рамках реформы 2007-2013 годов. Это соображение в большей мере касается стран с федеральной/региональной структурой управления (как, например, в случае с Германией или Италией). В этом контексте роль НСП (вовсе не упрощенная) состоит в том, чтобы начертить национальную стратегию, которая, с одной стороны, отражала бы ориентиры политики Сообщества в области сельского развития, а с другой стороны, могла бы представлять значимый отправной пункт для оперативного программирования на региональном уровне. По существу, речь идет о том, чтобы распространить на национальную территорию, с учетом глубоких различий, существующих в развитии аграрного и агропродовольственного сектора, а также самих сельских территорий в различных странах, четыре стратегических приоритета — так называемые СОС⁶².

Для того чтобы нацелить национальную стратегию на СОС, НСП имеет в своем распоряжении различные возможности, предусмотренные тем же Общим Регламентом сельского развития:

- а определение специфических целей для каждого общего приоритета, установленного на уровне Сообщества;

⁵⁹ Изменение одного или нескольких параметров в системе. — Прим. перев.

⁶⁰ В программировании на 2000-2006 годы возможности самостоятельно определять критерии и порядок применения мер и модифицировать размещение финансовых ресурсов были ограничены Регламентом № 1257/1999 и Регламентом № 1750/1999 в более жестких рамках.

⁶¹ Модификация мер гораздо обширнее и в меньшей мере подлежит предварительному одобрению Европейской Комиссией. Это происходит как в отношении мер, принятых предварительно на момент принятия решений Сообщества, что открывает пути для разработки программы и для будущего введения новых мер.

⁶² Четыре стратегических приоритета определены в Регламенте (ЕС) № 1698/2005, ранее мы о них уже говорили: (i) повысить конкурентоспособность аграрного сектора и сектора лесного хозяйства, поддержав их перестройку, развитие и обновление; (ii) использовать окружающую среду и сельские территории, поддерживая их с помощью территориального управления; (iii) продвигать диверсификацию сельской экономики и улучшить качество жизни в сельских районах; (iv) улучшить управление сельскими территориями и использовать внутренние ресурсы сельских территорий (через подход в рамках модели ЛИДЕР).

- b планирование распределения ресурсов Сообщества между четырьмя общими приоритетами;
- c определение специфических территориальных и/или тематических приоритетов⁶³, связанных со стратегическими осями;
- d определение общих оперативных порядков реализации НСП, направленных на улучшение эффективности политики поддержки.

НСП принимается каждой страной-членом, но это не снижает целевого значения национальной стратегии, поскольку Европейская Комиссия, оценивая предложения по РПСР, контролирует ее соответствие НСП⁶⁴, что, безусловно, приводит к отрицательной оценке предложения по РПСР со стороны Комиссии (и к неприятию предложений) в случае отсутствия этого соответствия. Для обсуждения вопроса о роли НСП остановимся на итальянском опыте, который, в соответствии с исследованием, проведенным в ходе подготовки новой программы европейского сельского развития (Critica, 2007), представляет собой пример наиболее дифференцированной и детально разработанной стратегии. В итальянском примере НСП разделил приоритеты Сообщества в соответствии со схемой, которая нацелена на определение специфических целей для каждой приоритетной оси. По сути, большая часть специфических целей, которые НСП включает в национальную стратегию, берутся из СОС, поскольку они являются обязательными для всех стран-членов.

63 Ст. 11 Регламента № 1698/2005 устанавливает, что НСП должны содержать «тематические и территориальные приоритеты сельского развития внутри каждой стратегической оси, включая основные цели в количественных показателях, а также индикаторы, касающиеся надзора и оценки реализации программ».

64 Регламент сельского развития очень четко определяет роль НСП, то есть исходное национальное значение НСП по отношению к программе стратегического развития, подчеркивая важность согласования НСП и РПСР по ряду моментов. Ст. 11 Регламента (ЕС) № 1698/2005 (п. 2) устанавливает, что «национальные стратегические планы представляют собой инструмент для программирования формирования ФЕАСР. Эти планы осуществляются через планы сельского развития». Ст. 16 (п. b) устанавливает «оправдание выбранных приоритетов с учетом стратегических ориентиров Сообщества и Национального стратегического плана, а также воздействия, предусмотренного через оценку, исходя из предыдущего *ex ante*». И, наконец, ст. 18 (п. 3) этого же Регламента устанавливает: «Комиссия оценивает предложенные программы с точки зрения их соответствия стратегическим ориентирам Сообщества, национальному стратегическому плану и данному Регламенту».

Что касается распределения ресурсов между приоритетными осями, НСП не остается ничего кроме как предлагать для региональных программ ориентировочный предварительный план, особенно в контексте сильной децентрализации и дифференциации. Как мы лучше увидим далее, распределение финансовых ресурсов в рамках приоритетных осей сильно различается по регионам, отражая различия в уровне развития аграрных систем, соотношение сил между основными институциональными и социальными действующими лицами (stakeholders), систему интеграции с другими направлениями политики (политикой сближения, в частности) и не в последнюю очередь по значимости, также силу и стратегическое видение администраций, которые разрабатывают РПСР. Естественно, сила и стратегическое видение центральной администрации в этих обстоятельствах являются как никогда важными, как это подчеркивают некоторые авторы (Sotte e De Filippis, 2006). Однако реалистичная и прагматичная оценка силы и действующих лиц, участвующих в этой сфере, заставляет нас прийти к выводу о том, что отдельные РПСР имеют крайне ограниченное пространство для маневра при размещении на национальном уровне региональных ресурсов. Опыт стран с сильной децентрализацией власти (Италия, Германия и Испания) дает основания подтвердить это соображение.

Определение национальной стратегии, которая бы содержала четкие территориальные приоритеты, является очень сложной и деликатной темой, особенно в странах, где территориальные различия сельских территорий весьма значительны. В этой связи логическая процедура, которой следовал НСП в Италии, характеризуется следующими этапами:

- a определение общей схемы классификации и анализа различных сельских территорий;
- b определение сильных и слабых точек, возможностей и угроз для каждого типа территорий;
- c индивидуализация некоторых приоритетных направлений политики поддержки для каждой территории.

Что касается общей схемы классификации и анализа, НСП на основе методологии, которая отчасти была разработана в ОЭСР (Министерство сельско-

го и лесного хозяйства, 2007), делит сельские территории Италии на четыре большие категории:

- A городские полюсы;
- B сельские территории с развитым и специализированным аграрным сектором;
- C промежуточные сельские территории;
- D сельские территории с комплексными проблемами развития.

Речь идет о классификации с очень большими контурами, задуманной с целью охватить большое разнообразие итальянских систем сельского развития и провести дальнейшую территориальную градацию на уровне областных РПСР в связи с более специфическими территориальными стратегиями там, где отдельные области захотели бы действовать в этом направлении. Действительно, в различных регионах (в областях Кампания, Калабрия, Марке, Ломбардия) классификация РПСР была использована как отправной момент с тем, чтобы более детально определить типологию сельских территорий, сопряженную с внутрирегиональной дифференциацией. Таким образом, в этих регионах отсутствует деление районов на четыре крупные категории НСП, но есть более детальная классификация внутри районов, определенных НСП. Следует подчеркнуть, что в случае с Италией, как показывает также и доклад Critica (2007), эта классификация сельских систем оказывается важной не только как инструмент для разработки стратегии, но также как результат согласования действий между государством и регионами. Действительно, этот переход потребовал долгой и деликатной процедуры согласования для четкого формулирования РПСР.

В этом процессе детализации итальянской стратегии для различных сельских территорий наиболее сложным моментом, бесспорно, стал переход от определения типологии территорий и SWOT-анализа⁶⁵

65 SWOT-анализ — особый тип анализа, который используется для анализа контекста программирования, чтобы ориентировать критические точки социально-экономической системы, в которой данная программа осуществляется. Указывает на анализ сильных точек, слабых точек, возможностей и опасностей в рамках политики государственного вмешательства (англ. strengths, weaknesses, opportunities, threats — достоинства, недостатки, возможности, угрозы); SWOT-анализ — система структурирования и последующего анализа информации о событии, ситуации и т. п., базирующаяся на следующих критериях: strengths (достоинства, преимущества), weaknesses (слабости, недостатки), opportunities (возможности) и threats (угрозы, риски). Используется для составления бизнес-планов и на предварительных стадиях принятия решений. — Прим. перев.

до определения направлений политики поддержки для каждого района. Кажется ясным, что основные трудности заключаются в нахождении правильной линии равновесия между чрезмерным дроблением и чрезмерной обобщением направлений политики поддержки. Действительно, с одной стороны, в НСП сельские территории определены в общем виде со специфическими проблемами, требующими направлений поддержки также специфических, тогда как, с другой стороны, кажется невозможным уходить во все эти детали, которые должны содержаться только в РПСР.

Аналогичная проблема возникает при определении общих оперативных порядков реализации мер поддержки для всех РПСР. Под этим углом зрения НСП указывает РПСР различные возможные подходы для увязки вместе различных мер поддержки и повышения общей эффективности политики поддержки. Соответствующий раздел, названный «Типологии интегрированных мер поддержки», описывает «порядки и инструменты мер поддержки, предложенные политикой сельского развития на период 2007-2013 годов» (таблица 4.4), дает представление о критериях, которые были выбраны для определения понятия «интегрированные мероприятия», которые в определенной мере повторяют некоторые меры, содержащиеся в программе политики на 2000-2006 годы. С одной стороны, здесь есть критерий, основанный на принципе получателя (это отдельное предприятие или группа предприятий в вертикальной цепочке и/или население отдельного сельского района); с другой стороны, отраслевой критерий (одна отрасль сельского хозяйства или все отрасли одного района). На основе такой классификации интегрированные мероприятия могут иметь либо исключительно характер, относящийся непосредственно к одному предприятию (пакеты мер для предприятия, которые включают проекты предприятия, финансируемые несколькими мерами РПСР), либо использовать подход, выходящий за пределы отдельного предприятия. Во втором случае НСП предполагает использовать ПИТ либо проекты, касающиеся вертикальной цепочки, которые имеют межфермерскую природу, во всяком случае, нацеленную на то, чтобы вовлечь несколько субъектов (частных или государственных, внутри одного сектора или из других секторов), существующих на данной территории или в данной вертикальной цепочке.

Таблица 4.4
Интегрированные подходы, указанные в НСП на 2007-2013 годы (Италия)

Отрасли-получатели интегрированных мер поддержки	Получатели ИП	
	Отдельные предприятия (фермы)	Группы предприятий/сельское население
Аграрный и агропродовольственный сектор	Пакет мер для предприятия (качество, молодежь, женщины и пр.)	ПИФ (сельское хозяйство, лесное хозяйство, агропродовольственный сектор, биотопливо)
Все отрасли экономики данной территории		ПИТ

И в этом случае также можно комбинировать несколько мер, предусмотренных РПСР. Один из критических моментов НСП применительно к интегрированным мероприятиям состоит в том, чтобы указать все возможные варианты этих мероприятий, оставив затем отдельным РПСР решение о том, какие ресурсы использовать для этого, на каких территориях их применять, с помощью каких порядков и с каким числом партнеров их реализовывать, по каким критериям оценивать их и выбирать. Опыт программирования 2000-2006 годов именно с точки зрения реализации интегрированных мероприятий мог бы и должен был бы дать некоторые полезные указания для разработки политики на новый период. Как мы увидим далее, их отсутствие обусловит также и качество стратегии РПСР в части интегрированных мероприятий. Новый Регламент сельского развития через НСП продемонстрировал сильную нестыковку с предыдущими этапами программирования — как с точки зрения подхода к программированию, так и с точки зрения управления сельским развитием. С точки зрения подхода к программированию, в частности, НСП представляет фундаментальную развязку нового стратегического программирования, поскольку предлагает качественно сильные и значимые ориентиры для стратегии региональных РПСР. Достаточно в этой связи сказать, что предложения по РПСР рассматривает Европейская Комиссия, оценивая их соответствие НСП. Тем не менее, следует подчеркнуть, что хотя в теории НСП являются независимыми от Регламента, на практике они подвергаются ряду ограничений, которые были недооценены в момент подписания общего Регламента. Эти ограничения особенно заметны в тех странах, в которых существуют следующие условия:

- а глубокие различия в аграрных системах и сельских территориях, что

делает чрезвычайно трудным процесс стратегического программирования без того чтобы не усилить и без того сильную дифференциацию стратегий для различных социально-экономических реальностей;

- б институциональная система, в которой полномочия программирования и управления мерами поддержки полностью сосредоточены в руках регионов. Этот фактор в силу существующих территориальных различий явно ограничивает возможности определения сильной стратегии.

В сильно децентрализованных контекстах, таких как итальянский и немецкий, например, пространство для маневра НСП в значительной степени ограничено институциональной системой: национальное программирование, чтобы оно было на самом деле эффективным, не может не входить в пространство программирования, зарезервированное для регионов. Для того чтобы установить четкие и конкретные цели и стратегии национального программирования, необходимо определить совокупность отраслевых и продуктовых приоритетов, общие правила и систему контроля над исполнением самих правил. В настоящее время эту совокупность приоритетов и правил очень трудно принять для сильно децентрализованных институциональных систем. Это реальная ситуация во всех европейских странах, где в большей или меньшей степени роль государства, которая понимается как центральная власть, фактически сильно ослабела со временем по разным причинам. Переход от централизованного государственного управления и компетентного профильного министерства, занимающегося вопросами сель-

ского развития, от прямого управления мероприятиями по поддержке, которое уже исчерпало себя, к стратегическому программированию, которое представляет собой совершенно новое явление и которое приводит к повышению эффективности аграрной политики и сельского развития, не такое уж простое дело. Требуется в первую очередь сильное политическое желание, способность согласовывать и делить этот новый подход с регионами. Кроме того, требуется более четкое определение и укрепление законодательной системы Сообщества. По большому счету, требуется время для того, чтобы на практике укрепить политику сельского развития. В любом случае, это кажется одним из наиболее интересных моментов в новых направлениях политики сельского развития в Европе.

4.7 Программирование и финансовое управление ресурсами

Как только был определен размер средств на сельское развитие, предназначенных для Италии, сразу же встал вопрос о распределении этой квоты между региональными программами. В то же время на национальном уровне Министерство аграрной и лесной политики поставило на согласование с регионами вопрос о планировании фондов, а именно проблему единого финансового управления, которое позволило бы избежать сокращения размера средств, поступающих из Брюсселя по причине неэффективного использования расходов в каких-либо областях⁶⁶. Национальное управление ресурсами Сообщества в соответствии с Регламентом № 1690/2005 состоит в разработке «национальной программы для всей совокупности территорий». В качестве альтернативы Регламент предусматривает региональные планы, каждый из которых включает свою собственную финансовую программу. Из этого следует невозможность ежегодно компенсировать возможную неэффективность в расходовании средств одного региона с избытком расходов в других регионах и, как следствие, избежать сокращения фондов со стороны Европейской Комиссии. Гипотеза,

⁶⁶ Этот механизм наказаний, известный как «правило автоматического отключения от финансирования», действует для неэффективных программ и срабатывает, когда те, кто управляет программой, оказываются не в состоянии гарантировать выделение средств конечным получателям в течение двух лет с момента принятия бюджета Сообщества. Механизм применяется к программе ежегодно и обычно принимается в начале каждого года.

которую выдвинуло министерство Италии, состояла в том, чтобы разработать национальную программу развития сельских территорий на основе региональных программ, необходимых для того, чтобы детализировать меры поддержки, согласованные между государством и регионами на национальном уровне. Естественно, существование национальной программы выглядит аномалией в сильно регионализированном контексте, как, например, в случае с Италией, в которой темы сельского хозяйства, агропродовольственного сектора и сельского развития находятся, по сути, в ведении регионов. С другой стороны, если существование НСП рассматривалось как некое аномальное явление, особенно для стран с сильной региональной децентрализацией, то детализированный подход к разработке национальной ПСР регионы восприняли, и вполне разумно, как сильное давление на них, особенно применительно к Италии. Действительно, регионы негативно восприняли требования законодательства Сообщества об излишней детализации национальной программы, которые бы устанавливали для них слишком уж узкие рамки в выборе мер поддержки и порядков их применения. По этим причинам разработка единой национальной программы была на время отложена в Италии в пользу принятия программы для каждой области и автономной провинции. После того, как была отброшена идея разработки единой национальной программы, подготовка НСП и региональных программ потребовала принятия решений о размещении финансовых ресурсов, в частности:

- a принятия критериев распределения и размещения ресурсов между областями и автономными провинциями;
- b решения о доле средств, идущих на создание Национальной сельской сети, — инструмента, который следует поставить на ноги в каждой стране, чтобы обеспечить реализацию горизонтальных мер технической поддержки, поддержание проекта в активном состоянии, освещение хода реализации программы и обмена положительным опытом между всеми заинтересованными лицами сельских территорий;
- c количественного определения квоты национального софинансирования;

- d разработки мер и общих правил для финансового управления ресурсами Сообщества и национальными ресурсами.

Как были распределены ресурсы на сельское развитие в Италии?

В первую очередь, из общей суммы средств (8292 млн евро) вычли ресурсы, имеющие специфическое назначение:

- минимальную квоту в размере 3341,09 млн евро, которая предназначена в соответствии со ст. 69 для регионов в рамках Цели «Конвергенция»;
- квоту в размере 501,5 млн евро для поддержки районов производителей табака в таких областях как Абруццо, Лацио, Умбрия, Венето, Кампания и Апулья (в результате реформы Общего рынка сельскохозяйственной продукции) (Регламент № 864/2004, ст. 143);
- квоту в размере 41,46 млн евро (равную 0,5% совокупных итальянских средств ФЕАСР) для создания Национальной сельской сети, управляемой через национальную программу;
- и, наконец, квоту в размере 297,59 млн евро, предназначенную для оплаты заявок, утвержденных в рамках программ 2000-2006 годов (за счет средств ФЕОГА-Г, которые не были выплачены из-за того, что все финансовые ресурсы фонда ФЕОГА-Г были израсходованы).

После выполнения этих условий оставшийся размер средств (7451,46 млн евро) был распределен исходя из исторического принципа распределения, действовавшего в 2000-2006 годах. В ходе согласования по линии «государство — регионы» позже были внесены коррективы в исторический принцип распределения средств в сторону некоторого восстановления равновесия в пользу центральных и северных регионов страны (Цель «Повышение конкурентоспособности») путем согласованного снижения с 52,14% до 51,14% ассигнований регионам Цели «Конвергенция». Для отдельных областей центральных и северных регионов страны, для Ломбардии и Лигурии, интересы кото-

рых в некотором смысле были ущемлены в период 2000-2006 годов, было предусмотрено большее увеличение средств.

Окончательное распределение ресурсов ФЕАСР (вклад ЕС), которые представляют и «историческое» распределение, и все другие вышеназванные переменные (минимальный размер дотаций для регионов Цели «Конвергенция», конверсия регионов производства табака, оплата заявок периода 2000-2006 годов) приведены в **таблице 4.5**. Из сопоставления с периодом 2000-2006 годов видно, что в целом регионы Цели «Конвергенция» в 2007-2013 годы получают меньший объем средств (как в абсолютных цифрах, так и в процентах). Это верно для всех регионов Цели «Конвергенция» за исключением области Кампания, которой удается свести с позитивом меньшие размеры «исторических» ассигнований, и со специфическими ассигнованиями на конверсию производства табака. Наоборот, у регионов Цели «Конкурентоспособность» средства Сообщества увеличились (за исключением областей Молизе и Сардиния, доля ресурсов в этих регионах увеличилась на 4,5 процентных пункта).

До настоящего момента мы учитывали только средства, поступающие из бюджета Сообщества. Национальное софинансирование РПСР также имеет большое значение⁶⁷. Оно согласуется в рамках постоянно действующей конференции «государство — регионы»⁶⁸ через специфическое соглашение, которое в данном конкретном случае было подписано 31 декабря 2006 года. Естественно, коэффициент софинансирования частично гарантируется средствами бюджета ЕС, частично зависит от возможности и желания государственного бюджета гарантировать выделение средств различным регионам и различным мерам в рамках РПСР. Таким образом, софинансирование становится настоящим инструментом экономической политики, поскольку оно модулируется в зависимости от определенных политических приоритетов.

67 Коэффициент национального софинансирования выражает в процентах уровень покрытия национальными ресурсами совокупных государственных расходов на мероприятия по сельскому развитию. Национальное покрытие частично осуществляется из национального бюджета, а частично из регионального. Для каждой типологии инвестиций может существовать также местное софинансирование (со стороны коммун, провинций и горных общин), но в целом эта величина заранее не устанавливается и поэтому может рассматриваться в качестве частного покрытия инвестиций.

68 Описание роли и функций постоянно действующей конференции «Государство — регионы» см. в разделе 6.7.

Таблица 4.5

Распределение финансовых ресурсов ФЕАСР между областями и автономными провинциями Италии, млн евро, 2000-2006 – 2007-2013 годы

Области и автономные провинции	Финансовые ассигнования, 2000-2006 годы			Финансовые ассигнования, 2007-2013 годы		Разница между 2007-2013 и 2000-2006 годами	
	Млн евро	В % ко всему РПСР и региональные ОП	В % к Цели	Млн евро	В % ко всему РПСР	Млн евро	%
Абруццо	150,36	1,86	3,88	168,91	2,05	18,55	12,34
Больцано	126,66	1,57	3,27	137,58	1,67	10,92	8,62
Эмилия-Романья	397,10	4,91	10,26	411,25	4,98	14,15	3,56
Фриули-Венеция-Джулия	105,55	1,30	2,73	108,77	1,32	3,22	3,05
Лацио	269,00	3,32	6,95	288,38	3,50	19,38	7,21
Лигурия	92,60	1,14	2,39	106,05	1,29	13,45	14,52
Ломбардия	344,62	4,26	8,90	395,95	4,80	51,33	14,89
Марке	193,91	2,40	5,01	202,32	2,45	8,41	4,34
Пьемонт	375,32	4,64	9,69	394,50	4,78	19,18	5,11
Тоскана	343,04	4,24	8,86	369,21	4,47	26,17	7,63
Тренто	94,06	1,16	2,43	100,65	1,22	6,59	7,01
Умбрия	187,91	2,32	4,85	334,43	4,05	146,52	77,97
Валле д'Аоста	46,44	0,57	1,20	52,22	0,63	5,78	12,45
Венето	311,59	3,85	8,05	402,46	4,88	90,87	29,16
Всего районы вне Цели 1, 2000-2006 годы	3038,16	37,55	78,48	3472,68	42,09	434,52	14,30
Молизе	84,92	1,05	2,19	85,79	1,04	0,87	1,02
Сардиния	748,31	9,25	19,33	552,25	6,68	-197,06	-26,33
Всего новая Цель «Конкурентоспособность»	3871,39	47,85	100,00	4109,72	49,81	238,33	6,16
Базиликата	393,59	4,86	9,33	372,65	4,52	-20,94	-5,32
Калабрия	671,70	8,30	15,92	623,34	7,56	-48,36	-7,20
Кампания	939,57	11,61	22,26	1082,35	13,12	143,09	15,23
Апулья	905,57	11,19	21,46	851,33	10,32	-54,24	-5,99
Сицилия	1308,79	16,18	31,02	1211,16	14,68	-97,63	-7,46
Всего новая Цель «Конвергенция»	4218,91	52,15	100,00	4140,83	50,19	-78,08	-1,85
Всего РПСР	8090,30	100,00		8250,55	100,00	160,25	1,98
Национальная сельская сеть				41,46			
Всего Италия				8292,01			

В случае сельского развития уровень, на котором фиксируется коэффициент софинансирования, отражает желание уравновесить в пользу регионов центр-север меньшую степень покрытия, которую им гарантируют ресурсы ЕС (таблица 4.6). Эти регионы получают национальное софинансирование в больших размерах примерно на 10 процентных пунктов, но верно также и то, что вклад их средств в национальный бюджет пропорционально является большим.

4.8 Новые инструменты разработки программы 2007-2013 годов

Новый Регламент сельского развития вводит новые инструменты политики поддержки, следуя тенденции «прогрессивной стратификации» мер, которой сначала придерживались в социально-структурных директивах, а затем и Европейская Комиссия. Таким образом, копилка инструментов политики сельского развития постепенно обогатилась различными мерами, связанными с новыми

Таблица 4.6

Покрытие государственного финансирования в РПСР. Основные субъекты софинансирования (ЕС, государство, регионы), 2007-2013 годы

Программы	ЕС	Государство	Регионы	Общая сумма государственных средств
Регионы («Конвергенция»)	57,5	29,8	12,7	100,0
Регионы («Конкурентоспособность»)	44,0	39,2	16,8	100,0
Национальная сельская сеть	50,0	50,0		100,0

целями, которые ЕСП постепенно вводила в ходе реформ. Одновременно и меры, которые уже существовали раньше, претерпели изменения, особенно в том, что касается специфических критериев и правил применения мер.

Структурная реформа сельскохозяйственных предприятий происходила не столько под воздействием новых инструментов⁶⁹, сколько под действием внутренней реорганизации (меры поддержки человеческого капитала, физического капитала и качества продукции), а также упрощения правил применения мер поддержки⁷⁰. В остальном уже среднесрочная реформа ввела новые меры, касающиеся качества продукции и меры по соблюдению норм Сообщества, как мы это уже видели ранее. Изменения в отдельных случаях были нацелены на достижение большей селективности в финансировании предприятий, чтобы избежать искажений, расходуя средства и оказывая поддержку тем предприятиям, которые могут без нее обойтись. Это касается, например, ограничения категорий получателей инвестиций в агропромышленных предприятия⁷¹ и обязательной увязки выплаты премий на создание поселений

69 К предыдущему набору мер, уже измененных среднесрочной реформой 2003 года, добавляется одна мера по использованию сельскохозяйственными производителями консультационных услуг, а также мера, которая финансирует кооперацию между участниками вертикальной агропродовольственной цепочки по развитию новых продуктов, процессов и технологий.

70 Уничтожается, например, демонстрация существования адекватных рынков сбыта в передаче финансирования для инвестиций в сельскохозяйственные предприятия, а также инвестиций в переработку и сбыт сельскохозяйственной продукции — норма, которая вызвала немало проблем интерпретации (трактовки) и бюрократического утяжеления в оценке программ и проектов на этапе 2000-2006 годов. В более общем виде в описании порядка применения всех этих мер определяются малые оперативные детали предыдущего этапа программирования — 2000-2006 годов.

71 Государственная поддержка инвестиций ограничивается микро-, маленькими и средними предприятиями (менее 250 занятых, объем продаж менее 50 млн евро). Для предприятий с числом занятых до 750 чел. и объемом продаж менее 250 млн евро размер финансирования сокращается вдвое.

для молодых фермеров с необходимостью разработки плана инвестиций для фермы (план улучшения работы фермы). Третий тип модификаций касается усиления инструментов стимулирования развития человеческого капитала путем расширения сферы предоставления консультационных услуг для ферм с целью в целом повышения их конкурентоспособности, что узаконивает действие услуг по поддержке всего спектра управления предприятием.

Наибольшие изменения, внесенные новым Регламентом, отмечаются в части мер по охране окружающей среды. По сути, и в этой сфере основные новшества связаны не с введением новых мер как таковых⁷², а с существенной модификацией ранее существовавших мер. Это в основном два изменения: одно касается большей детализации мер, которые прежде предоставлялись в обобщенном виде⁷³, а другое состоит в модификации порядка функционирования и применения мер наибольшей важности (агроэкологические меры, компенсационные выплаты для горных районов и районов с неблагоприятными природными условиями). В части агроэкологических мер основные изменения касались порядка применения мер (получатели средств, критерии допуска к средствам, критерии расчета

72 Среди мер действительно новой является введение компенсации, которую выплачивают фермерам, включенным в районы действия зоны «Природа-2000» (Директивы «Среда обитания» и «Птицы»), а также находящимся в зоне действия Директивы «Вода».

73 Некоторые меры происходят просто из лучшего направления прежде существовавших мер. Выплаты за хорошее содержание животных и непроизводственные инвестиции ранее входили в серию агроэкологических мер. Также и выплаты на лесное хозяйство и экологию есть не что иное, как предложение производить агроэкологические выплаты в лесных зонах. Размер компенсационных выплат, которые ранее рассматривались как единая выплата, теперь делится на две разные меры: одна мера для горных районов, а другая — для районов с неблагоприятными природными условиями.

премий и длительность обязательств⁷⁴ в направлении большего упрощения и большего распространения государственной поддержки. Тем не менее, следует подчеркнуть, что за этими модификациями теряется идея так называемой ХСП (чтобы приспособиться к критериям, предложенным Регламентом № 1782/2003), а также целевого зонирования, то есть существует риск снижения эффективности государственной меры поддержки экологии. Другая важная проблема, которую пытаются решить новые агроэкологические нормы, — определение размеров премий таким образом, чтобы они учитывали реальные издержки, но не приводили к излишней компенсации агроэкологических обязательств. Что же касается компенсационных выплат горным районам и другим районам, изменения, внесенные Регламентом, в том числе и на базе рекомендаций, сделанных Комиссией Европейской Счетной Палатой, идут в направлении снижения плато районов-получателей через сужение⁷⁵ классификации неблагоприятных регионов помимо горных территорий (так называемые прочие неблагоприятные регионы). Это, естественно, приводит к сдерживанию развития неблагоприятных районов по социально-экономическим причинам, хотя и не в ближайшее время, поскольку новые, более ограничительные критерии вступают в действие с 2010 года. Что касается поддержки диверсификации экономики и повышения качества жизни, Регламент работал по двум направлениям. С одной стороны, он объединил

74 Что касается получателей средств, агроэкологические выплаты распространяются не на сельскохозяйственных, а на других субъектов, чтобы способствовать использованию средств также и в районах, где сельским хозяйством перестают заниматься. Критерии доступа к средствам, после того как отказались от концепции ХСП, определяются критериями, которые используются для обусловленности выделения прямой помощи ЕСП. Это критерии обязательного управления (ст. 4 Регламента № 1782/2003), хорошие агрономические и экологические условия (ст. 5 Регламента № 1782/2003) и минимальные реквизиты для использования удобрений и средств защиты растений. Критерии расчета премий включают транзакционные издержки и элиминируют необходимость предоставлять какой-либо стимул, как это было предусмотрено в программе 2000-2006 годов. Длительность обязательств составляет минимум от пяти до семи лет, чтобы получить максимальное воздействие самой помощи.

75 Классификация районов с природной неблагоприятной обстановкой, отличных от горных районов, в настоящее время основана на критериях исключительно связанных с низкой продуктивностью почв, либо с плохими климатическими условиями. Больше уже не используются критерии, связанные с низкой плотностью населения или с сокращением населения. Кроме того, получатели компенсационных выплат должны соблюдать реквизиты обусловленности (см. предыдущий комментарий) для всей площади сельскохозяйственного предприятия.

в единую приоритетную ось многие меры, которые ранее находились в ст. 33 Регламента (ЕС) № 1257/1999, добавив меру по профессиональной подготовке и информационному обеспечению лиц, работающих в сельских районах, а также меру по приобретению опыта и поддержанию в активном состоянии местных проектов развития (уже в свое время введена с помощью среднесрочной реформы в 2003 году), чтобы обеспечить поддержку партнерств, отличных от целевых групп (ГАЛ). С другой стороны, он модифицировал критерии применения различных мер в сфере диверсификации экономического развития, сократив общее число получателей этой помощи. Это последнее изменение было использовано для оказания поддержки развитию туризма⁷⁶, ремесел и микропредприятий⁷⁷, а также для охраны природного достояния⁷⁸. Это ограничительный подход в значительной степени обязан намерению более четко разграничить (по сравнению с предыдущим периодом) направления поддержки, финансируемые из структурных фондов, в частности, ЕФРР и, таким образом, избежать возможного дублирования между различными фондами. Еще раз подчеркнем, что внимание в большей мере обращалось на упрощение процедуры управления и администрирования, а не на эффективность направлений поддержки Сообщества в сельских районах. Это было связано с убеждением, что другие фонды (в данном случае ЕФРР) смогут заполнить пустоту, образовавшуюся в области политики поддержки Аграрным фондом.

Из проведенного анализа реформы следует, что логика формулирования мер поддержки отвечает четырем основным критериям, а именно:

- а систематизация различных мер поддержки по направлениям (осям), которые отражают основные приоритеты

76 Помощь развитию туризма может касаться создания инфраструктуры мелкого масштаба, рекреативной инфраструктуры как та, которые дают доступ к природным зонам, обеспеченным сетью мелких предприятий по предоставлению услуг и/или предоставлению туристических услуг, касающихся сельского туризма.

77 Под микропредприятием понимаются, по определению Сообщества, предприятия с числом занятых менее 10 человек и годовым объемом продаж не более 2 млн евро.

78 Помощь для охраны природного достояния включает составление планов защиты и управления сайтами «Природа-2000» и других мест большой природной значимости; содержание, реставрацию и восстановление качества природного и культурного достояния.

- поддержки сельского развития и по подгруппам однородных по своему внутреннему содержанию мер поддержки;
- b введение новых мер поддержки во все приоритетные оси для улучшения сферы применения мер для сельского развития и ответ на новые потребности развития, возникшие после реформы 2003 года, которая была ограничена некоторыми мерами, в том числе и потому, что меры, введенные среднесрочной реформой, имели малое применение и требовали большей обкатки;
 - c упрощение критериев применения мер, нацеленное на повышение эффективности их применения и упрощение методов контроля (типичными являются агроэкологические меры);
 - d большая спецификация некоторых критериев применения мер, нацеленная главным образом на их более избирательное и нацеленное применение, чтобы избежать оказания неоправданной помощи и результатов, которые вызовут много споров или дублирование со структурными фондами.

Речь идет, безусловно, о серии мероприятий, которые бы улучшили применение отдельных мер, но которые, как это обнаружилось в ходе анализа нововведений, подтверждают, что особое внимание уделялось вопросу упрощения, хотя это в отдельных случаях может идти в ущерб эффективности самой политики.

Перечень мер, содержащихся в Регламенте, не является обязательным для стран-членов, которые при определении РПСР могут выбрать меры, наиболее совпадающие с их стратегией вмешательства. По сути, определив возможный набор мер (меню) в Регламенте, далее РПСР используют большую их часть. Из анализа РПСР следует, что в программировании на 2007-2013 годы, как и в прежних программах, речь идет о стремлении просто следовать экстенсивной логике «заполнения», вместо того чтобы выбрать меры, которые оказываются более функциональными для стратегии в целом. Это происходит по большей части по двум причинам: с одной стороны, чтобы иметь

больше фондов, из которых осуществлять финансирование, и больше возможностей, чтобы тратить средства, с другой стороны, чтобы суметь обеспечить как можно большее число потенциальных получателей средств, которые в ходе предварительных консультаций по подготовке РПСР заставили услышать свой голос и высказали свои потребности в государственной поддержке.

Тем не менее, хотя и признавая, что экстенсивная логика наполнения стратегии мерами может быть функциональной для достижения целей расходов, которые, как мы уже видели, оказались еще более ограничительными, чем раньше (поскольку касаются всех регионов, без всякого разделения по целям), распределение расходов сосредоточено в основном на минимальном числе мер, а оставшиеся средства затем «размазываются» по излишне большому числу мер. Если мы посмотрим на распределение государственных расходов на период 2007-2013 годов по всей Италии (**таблица 4.7**), то мы увидим, что ось II в целом охватывает большую часть ресурсов. Помимо распределения по приоритетным осям, следовательно, можно отметить, что из 40 мер (за исключением пункта 511 «Техническое содействие», которое по своей специфике является горизонтальной мерой для РПСР), пять мер абсорбируют более 50% государственных расходов, тогда как оставшиеся 50% средств распределены между 36 мерами. Четыре из пяти мер, о которых идет речь по степени важности, это: агроэкологическая помощь (22,3%), инвестиции в сельскохозяйственные предприятия (14,2%), помощь переработке и сбыту (7,2%), премии на создание поселений молодыми фермерами (4,8%) и наконец, субсидии горным районам (4,9%). По сути, как мы увидим в следующем разделе, это распределение варьирует от района к району, что придает специфику отдельным направлениям региональной стратегии.

4.9 Региональные инструменты и стратегии программы 2007-2013 годов

Как мы уже отмечали, реформа сельского развития предусматривала, что каждая программа, реализованная в Европе с помощью процедуры софинансирования со стороны Сообщества, будет разделена на некие крупные стратегические приоритеты, установленные на европейском уровне. Из этого сле-

Таблица 4.7

Меры сельского развития в программе на 2007-2013 годы: распределение ресурсов РПСР по отдельным мерам в Италии, тыс. евро

Ось	Код меры/описание	ФЕАСР	Государственные расходы (а)	Доля государственных расходов в общих расходах, Италия	Частные расходы (b)	Всего (a+b)
1	111 Меры по профессиональной подготовке и информационному обеспечению	101183,5	214305,2	1,3	12 236,5	226541,7
	112 Поселения молодых фермеров	370618,7	798457,4	4,8	-	798457,4
	113 Досрочный выход на пенсию	28555,3	59226,9	0,4	-	59226,9
	114 Использование консультационных услуг	118284,6	241802,9	1,5	65635,6	307438,5
	115 Запуск услуг по управлению, замещению и консультированию	15593,9	29900,4	0,2	8860,3	38760,7
	121 Модернизация сельскохозяйственных предприятий	1117257,0	2356444,4	14,2	2859241,4	5215685,9
	122 Повышение отдачи от использования лесов	103453,6	220701,9	1,3	183633,5	404335,4
	123 Увеличение добавленной стоимости сельскохозяйственной и лесной продукции	571002,1	1194348,4	7,2	1779821,8	2974170,2
	124 Кооперация в сфере развития новых продуктов	70700,6	151980,5	0,9	65939,7	217920,2
	125 Инфраструктура лесного и сельского хозяйства	361543,9	719038,1	4,3	127758,3	846796,5
	126 Восстановление потенциала сельскохозяйственного производства	20597,8	46323,9	0,3	15879,3	62203,2
	131 Адаптация национального законодательства к законодательству ЕС	26331,2	54604,3	0,3	22610,3	77214,6
	132 Участие сельскохозяйственных производителей в программах повышения качества продовольствия	78567,1	164156,1	1,0	19400,0	183556,2
	133 Деятельность по информационному обеспечению и продвижению продукции	87369,0	183223,8	1,1	84140,9	267364,7
	Всего ось I	3071052,4	6434513,3	38,8	5245157,8	11679671,1
	211 Субсидии сельскохозяйственным производителям горных районов	387917,7	815990,3	4,9	-	815990,3
	212 Субсидии сельскохозяйственным производителям других неблагоприятных районов	128139,1	265671,5	1,6	-	265671,5
	213 Выплаты «Природа-2000» и выплаты, связанные с Директивой 2000/60СЕ	10713,6	23121,7	0,1	-	23121,7
	214 Агроэкологические выплаты	1914686,8	3709709,0	22,3	-	3709709,0
	215 Выплаты на поддержание хорошего состояния животных	131648,3	290386,5	1,7	-	290386,5
	216 Непроизводственные инвестиции	124156,9	236713,5	1,4	10100,7	246814,2

Таблица 4.7 (продолжение)

Меры сельского развития в программе на 2007-2013 годы: распределение ресурсов РПСР по отдельным мерам в Италии, тыс. евро

Ось	Код меры/описание	ФЕАСР	Государственные расходы (а)	Доля государственных расходов в общих расходах, Италия	Частные расходы (b)	Всего (a+b)
	221 Использование сельскохозяйодий под лесонасаждения	403390,8	750301,6	4,5	143746,2	894047,8
	222 Создание агролесных систем на сельскохозяйственных территориях	4873,1	8186,2	0,0	2736,8	10922,9
	223 Засадка лесом несельскохозяйственных угодий	84362,5	132400,9	0,8	16546,5	148947,4
	224 Выплаты «Природа-2000»	6285,1	13057,0	0,1	-	13057,0
	225 Выплаты на лесоводство и экологию	22447,7	44048,4	0,3	-	44048,4
	226 Восстановление потенциала лесов и профилактические мероприятия	233655,4	431690,9	2,6	6822,3	438513,3
	227 Непроизводительные инвестиции	136602,6	260173,2	1,6	13130,4	273303,6
Всего ось II		3588878,6	6981450,9	42,0	193082,8	774533,8
	311 Диверсификация за счет несельскохозяйственной деятельности	285207,3	588042,7	3,5	667590,3	1255633,1
	312 Создание и развитие микро предприятий	47414,1	90880,7	0,5	79493,0	170373,7
	313 Поощрение развития туризма	59727,9	118575,0	0,7	48044,0	166619,0
	321 Базовые услуги для экономики и сельского населения	97024,7	196762,2	1,2	65252,6	262014,8
	322 Восстановление развитие деревень	106758,1	207208,6	1,2	47284,9	254493,6
	323 Охрана и переоценка сельского достояния	78415,9	158886,6	1,0	43300,2	202186,9
	331 Подготовка и информационное обеспечение занятых в сельской местности	17649,1	34260,1	0,2	2557,6	36817,8
	341 Приобретение навыков и поддержание жизнеспособности проекта сельского развития	9524,6	19521,7	0,1	-	19521,7
Всего ось III		701720,9	1414137,7	8,5	623246,4	969218,1
	411 Стратегии сельского развития. Конкурентоспособность	43381,7	94094,9	0,6	85068,9	179163,8
	412 Стратегии сельского развития. Экология/земля	36824,9	74473,5	0,4	12825,3	87298,8
	413 Стратегии сельского развития. Качество жизни	444725,6	885112,1	5,3	498506,6	1383618,6
	421 Проекты кооперации	45727,7	91644,5	0,6	24778,9	116423,4
	431 Управление местными целевыми группами, обретение опыта, анимация	102728,1	200646,9	1,2	2066,7	202713,6
Всего ось IV		673388,0	1345971,8	8,1	623246,4	1969218,2
	511 Техническое обеспечение	215510,1	428400,8	2,6	-	428400,8
Всего ось V		215510,1	428400,8	2,6	-	428400,8
Итого		8250550,00	16604474,7	100,0	7015009,8	23619484,4

дует, что все программы вроде бы имеют единую структуру, основанную на четырех крупных приоритетах общего характера, или на четырех осях:

b — улучшение отраслевой конкурентоспособности (сельское и лесное хозяйство);

c — улучшение окружающей среды и сельского пространства;

d — диверсификация экономики и рост качества жизни;

e — улучшение управления на местном уровне и использование внутренних ресурсов сельских районов (через модель ЛИДЕР).

По сути, приоритеты **c**, **d** и **e** могут быть легко объединены в одно приоритетное направление по той причине, что во многих региональных программах имеют общие цели и развивались во взаимосвязи. Вокруг этих больших приоритетов группируются различные меры и, естественно, государственные и частные финансовые ресурсы, которые позволяют достигать этих приоритетов в период программирования.

Какие модели стратегии поддержки появляются из РПСР в период 2007-2013 годов? Поменялись ли региональные стратегии поддержки по сравнению с моделями, которые мы описывали в период 2000-2006 годов? Если да, то в каком направлении? В странах, где существует только одна ПСР, естественно, гораздо легче четко определить размещение финансовых ресурсов между осями и мерами поддержки. В странах же, где есть программирование на региональном уровне, стратегии могут сильно отличаться и, следовательно, надо смотреть внутреннюю наполняемость всех региональных программ. Чтобы ответить на эти вопросы, по существу требуется подойти к региональному анализу крупных стратегических приоритетов. Для осуществления этого анализа надо попытаться понять основные различия между регионами при выборе стратегических направлений РПСР, не растратив впустую сам анализ. Для РПСР 2007-2013 годов характерно еще большее дробление между числом мер по сравнению с предыдущим периодом программирования. Как следствие, анализ учитывает распределение совокупных государственных средств (ЕС + государство + регионы) между тремя агрегированными стратегическими приоритетами:

- 1 конкурентоспособность;
- 2 окружающая среда/сельское пространство; и

- 3 диверсификация/качество жизни/местное управление, где последнее приоритетное направление включает, как уже говорилось, меры поддержки, связанные с моделью ЛИДЕР.

Аналогичным образом, чтобы провести сопоставление во времени и понять динамику стратегий между двумя периодами программирования, государственные ресурсы аналогичных мер поддержки на период 2000-2006 годов должны быть агрегированы по тем же стратегическим приоритетам. Отраслевая конкурентоспособность представляет собой в период 2000-2006 годов приоритет, который, хоть и ненамного, но приобретает относительно большой вес (таблица 4.8). В этом направлении, как уже подчеркивалось, в Италии действовали регионы с отсталым развитием (регионы, принадлежащие к так называемой Цели 1), которые пользовались привилегией приоритета адаптации производственных сельскохозяйственных и агропродовольственных структур⁷⁹. Во вторую очередь, не очень далеко от точки зрения государственных ассигнований находится приоритет окружающей среды и сельского пространства, на который приходится около 45% всех ресурсов. Размер средств, предусмотренных для третьего приоритета, однако, не достигает и 10%, отводя мерам поддержки развития территорий более чем остаточную роль⁸⁰. В более поздней программе (2007-2013 годы) региональные стратегии претерпели некоторые изменения, что видно из иного распределения государственных средств. В новом контексте конкурентоспособность приобретает относительно меньшую значимость по сравнению с предыдущим этапом реформы. Дополнительные ресурсы программы 2007-2013 годов (чуть более 2,3 млрд евро) идут в большей мере на укрепление третьего стратегического приоритета (диверсификация производства, качество жизни и местное управление), государственные расходы на которое возросли почти на 1,5 млрд евро по сравнению с 2000-2006 годами. Расходы по статье «Окружающая среда и природное пространство» также выросли, но в более скромных масштабах (+0,5 млрд евро).

⁷⁹ См. главу 3.

⁸⁰ Это обстоятельство позже подтолкнуло Европейскую Комиссию ввести в Регламент № 1698/2005 и СОС минимальный лимит ресурсов для осей, в большей мере посвященных поддержке территорий (ось III), и подход ЛИДЕР (ось IV).

Таблица 4.8

Распределение государственных расходов (ЕС + государство + регионы) между агрегированными стратегическими приоритетами в два периода программирования (2000-2006 и 2007-2013 годы)

Программы	Стратегические приоритеты плана сельского развития				Всего
	Отраслевая конкурентоспособность	Окружающая среда и природное пространство	Диверсификация экономики, качество жизни, и местное управление	Прочие расходы	
Млн евро					
2000-2006 годы	6620,1	6369,3	1300,7		14290,4
2007-2013 годы	6446,5	6981,5	2760,1	428,4	16616,5
%					
2000-2006 годы	46,3	44,6	9,1		100,0
2007-2013 годы	38,8	42,0	16,6	2,58	100,0

Источник: рассчитано по данным программ на 2000-2006 и 2007-2013 годы

Таким образом, значение осей III и IV возросло как в абсолютных, так и в относительных значениях⁸¹. Это, безусловно, один из положительных моментов этапа 2007-2013 годов для Италии, и он должен рассматриваться с большим вниманием. Но следует подчеркнуть, что это решение не связано с самостоятельным выбором самих регионов, а завязано на условия Сообщества. Как уже отмечалось ранее, Европейская Комиссия при разработке общего Регламента сельского развития (и это встретило возражения со стороны многих стран и регионов в ходе переговорного процесса) хотела установить минимальный порог ресурсов для всех приоритетных осей, что в этом случае гарантировало для оси III и IV общую сумму ассигнований в размере 15% (10% для оси III и 5% для оси IV). Теперь, учитывая, что в Италии это приоритетное направление составляло только 9% в период 2000-2006 годов, становится понятным, что обязательное соблюдение минимального порога средств Регламента (более высокого по отношению к региональной программе) заставляет региональные власти чуть ли не удвоить государственные расходы на программу.

Анализ структуры расходов для регионов позволяет выделить основные типологии региональной стратегии. Как уже отмечалось, региональные стратегии различаются между собой, иной раз даже радикальным образом, в зависимости

от различных факторов. Распределение государственных расходов между приоритетными направлениями является ключевой переменной для понимания природы этих различий. Из анализа структуры государственных расходов, на наш взгляд, вырисовываются три типа стратегий:

- a стратегия доминирования экологического фактора;
- b стратегия доминирования отраслевой конкурентоспособности;
- c стратегия равновесия различных стратегических приоритетов.

Таблица 4.9 дает возможность четко увидеть различия между итальянскими регионами с точки зрения структуры расходов на стратегические приоритеты.

В первой группе регионов, для которых характерна стратегия доминирования экологического фактора, ось II имеет основной удельный вес, а в отдельных случаях даже в два раза больше, чем другие оси (например, Больцано, Сардиния, Базиликата). Эту группу составляют скорее однородные регионы — как с точки зрения географического базирования (северные округа, наличие горных альпийских районов): Пьемонт, Ломбардия, Валле д'Аоста, Больцано. В эту группу также входят два региона юга Италии, ранее входившие в Цель 1: Базиликата (вышедшая из цели по статистической причине) и Сардиния (вышедшая из цели по причине экономического роста). В этой группе регионов ассигнования на поддержку экологических мер превышают в среднем полови-

⁸¹ Следует отметить также статью «Прочие расходы», в которую включены техническое содействие и оценка программ. На новом этапе реформы техническое содействие рассматривается как расходы, допустимые для покрытия через фонд ЕФРР, в отличие от предыдущего периода, когда расходы покрывались через фонд ФЕОГА.

Таблица 4.9

Структура государственных расходов на 2007-2013 годы, РПСР, Италия, млн евро

Программа	Отраслевая конкурентоспособность	Окружающая среда и природное пространство	Диверсификация экономики, качество жизни и местное управление	Прочие расходы	Всего	Государственные расходы, %	Индекс концентрации меры
Группа I, доминирование экологического фактора	30,3	52,8	14,7	2,2	100,0	26,4	1,235
Валле д'Аоста	10,2	69,4	17,9	2,6	100,0	0,7	1,673
Больцано	23,9	62,0	14,0	0,0	100,0	1,9	1,661
Сардиния	28,0	56,0	15,0	1,0	100,0	7,5	0,936
Базиликата	26,5	54,0	16,0	3,5	100,0	3,9	1,238
Ломбардия	32,4	51,6	12,9	3,0	100,0	5,4	1,200
Тренто	34,1	47,3	18,2	0,4	100,0	1,5	1,204
Пьемонт	38,2	44,5	13,9	3,4	100,0	5,4	1,173
Группа II, сбалансированная стратегия	40,8	39,4	17,2	2,5	100,0	57,5	1,156
Умбрия	40,0	43,0	14,0	3,0	100,0	4,6	1,104
Эмилия-Романья	41,0	42,5	15,5	1,0	100,0	5,6	1,296
Сицилия	42,4	42,1	13,5	2,0	100,0	12,7	1,177
Калабрия	41,6	40,6	15,8	2,0	100,0	6,6	1,190
Тоскана	38,5	40,0	20,5	1,0	100,0	5,0	1,075
Марке	42,2	38,8	15,0	4,0	100,0	2,8	1,094
Кампания	40,0	36,0	20,0	4,0	100,0	11,3	0,794
Апулья	40,4	35,1	21,5	3,0	100,0	8,9	1,021
Группа III, стратегия отраслевой конкуренции	45,3	33,8	17,5	3,3	100,0	16,1	0,931
Абруццо	43,0	37,0	16,0	4,0	100,0	2,3	0,860
Фриули	43,0	37,0	16,5	3,5	100,0	1,5	0,989
Венето	44,1	36,9	16,0	3,0	100,0	5,5	0,980
Молизе	44,1	33,8	19,1	3,0	100,0	1,2	0,739
Лацио	47,0	32,0	17,3	3,8	100,0	3,9	1,132
Лигурия	51,9	20,2	25,2	2,7	100,0	1,7	1,280
Италия	38,8	42,0	16,6	2,6	100,0	100,0	1,000

ну государственных расходов, а в отдельных случаях составляют даже от 60 до 70% всех расходов (Валле д'Аоста, Больцано). Такой выбор ущемляет другие стратегические приоритеты поддержки, которые, безусловно, там, где расходы на экологию достигают такой величины, получают минимум средств, предусмотренных Регламентом (как в случае с направлением «Диверсификация экономики»). В целом эта группа регионов, хотя она и является относительно многочисленной (семь регионов и автономных провинций), получает чуть более 1/4 общих государственных ассигнований на сельское развитие (таблица 4.9) и охва-

тывает некоторые регионы и автономные провинции небольшого размера.

Во второй группе регионов концентрируется стратегия РПСР по направлению «отраслевая конкурентоспособность», тогда как экологическое направление отодвинуто на задний план. Расстояние между двумя направлениями с точки зрения размещения финансовых ресурсов (более 11% государственных расходов) значительно и достигает своего максимума для области Лигурия и Лацио. Регионы, принадлежащие к этой группе, не имеют никакой географической специфики, начиная от севера Италии (Венето, Фриули, Лигурия), включая

центр (Лацио) и юг Италии (Абруццо и Молизе). Эта группа регионов в совокупности самая незначительная с точки зрения веса ресурсов: на них приходится менее 1/5 всех средств.

Третья группа регионов (уравновешенная стратегия) характеризуется стратегией, в которой отсутствуют сильные доминанты как с точки зрения окружающей среды, так и с точки зрения приоритетов. Эта группа регионов, так сказать, представляет «равновесную» стратегию между двумя первыми осями, которые вместе составляют более или менее паритетную величину (80% государственных расходов). Разница между двумя этими приоритетами весьма невелика и не превышает 3-4% совокупных ассигнований. В эту группу территорий входит восемь областей, часть из которых находится в центральной части Италии (Эмилия-Романья, Тоскана, Умбрия, Марке), часть — на юге Италии (Кампания, Калабрия, Апулия и Сицилия). Речь идет об областях, имеющих большое значение с точки зрения поддержки сельского развития, поскольку на них приходится в целом 57,5% национальных государственных расходов. Внутри этого стратегического направления, однако, есть подгруппы регионов (представленные областями Тоскана, Кампания и Апулия), в которых, помимо общего равновесного состояния между двумя первыми приоритетами, такое направление как «диверсификация, качество жизни и местное управление» имеет более значительный удельный вес по сравнению со средним национальным показателем (20-21% ресурсов). Имеются области (Лигурия во второй группе регионов), где попытались создать простор для мер поддержки неотраслевой направленности или, во всяком случае, для направлений поддержки, которые передают сельскохозяйственному предприятию функции непроизводственного характера. Эти три стратегии различаются не только по концентрации стратегических приоритетов, но также (внутри них) по различной степени концентрации ресурсов, направляемых на отдельные меры поддержки. Критика, которая часто звучит в адрес программирования, состоит в излишней фрагментации большого числа мер поддержки. Этот риск стал еще более ощутимым в программе на 2007-2013 годы из-за увеличения мер поддержки, выпадающих под финансирование из средств Сообщества. Для оценки степени концентрации мер по каждой РПСР мы определили и рассчитали индекс концентрации, основанный, главным обра-

зом, на процентном соотношении ресурсов, идущих на три наиболее важные меры поддержки каждого плана. Индекс рассчитан как соотношение между концентрацией средств на первых трех мерах (в порядке важности государственных расходов) в каждой РПСР и средней национальной концентрацией первых трех мер⁸². Этот индекс может принимать значение меньше 1, когда концентрация отдельной меры РПСР оказывается меньше средней национальной; быть около 1, когда он соответствует среднему национальному показателю; и быть больше 1, если превосходит средний национальный показатель (таблица 4.9). Теперь, если мы примем во внимание все три вышеописанные стратегии, мы увидим, что уровень концентрации оказывается выше в группе регионов, в которых доминирует экологическая компонента (1,235 млн евро), и особенно в тех РПСР, в которых абсолютно доминирует ось II, поскольку внутри этой оси ресурсы концентрируются на одной или двух мерах максимум (агроэкологические платежи и выплаты компенсационных субсидий неблагоприятным и горным районам). Концентрация существует и в группе со сбалансированной стратегией, где вес мер оси II оказывается ниже, а ресурсы распределены в большей мере в общем виде. И, естественно, индекс оказывается ниже национального уровня в регионах, в которых стратегия ориентирована в отношении «Конкурентоспособности», где есть распределение в отношении более обширного числа мер как оси I, так и оси II. По сути, кажется, что существует сильная положительная корреляция между весом экологических приоритетов и концентрацией расходов на небольшом числе мер, как если бы ориентация на проблемы экологии и сельского пространства в итальянских регионах означала только расходование средств на меры агроэкологические и/или осуществление компенсационных выплат. Этот подход, как ни странно, характерен не только для регионов, которые могут покрыть потребности

⁸² Чтобы количественно оценить уровень финансовой концентрации мер поддержки в РПСР, был рассчитан синтетический индекс концентрации, рассчитываемый по следующей формуле:
$$\frac{\text{регион } i}{\sum \text{регион } i} : [(1^{\text{а}} \text{ мера} \times 3) + (2^{\text{а}} \text{ мера} \times 2) + (3^{\text{а}} \text{ мера})]$$
 Величина индекса зависит от величины государственных ресурсов, идущих на три первые меры, и от того, насколько распределение ресурсов поляризовано между первой и затем второй мерой. Именно по этой причине вес, предназначенный первым трем мерам, является отличным, поскольку следует критерию взвешивания, который приобретает убывающие значения, начиная с первой меры.

Таблица 4.10

Динамика региональных стратегий между двумя программными периодами

Программа 2007-2013 годов	Программа 2000-2006 годов		
	Группа 1, стратегия доминирования экологического фактора	Группа 2, стратегия равновесия стратегических приоритетов	Группа 3, стратегия доминирования конкурентоспособности
Группа 1, стратегия доминирования экологического фактора	Болцано, Тренто, Валле д'Аоста, Ломбардия, Пьемонт, Базиликата		Сардиния
Группа 2, стратегия равновесия стратегических приоритетов	Эмилия-Романья, Умбрия, Тоскана	Марке	Калабрия, Кампания, Апулья, Сицилия
Группа 3, стратегия доминирования конкурентоспособности	Фриули-Венеция-Джулия, Абруцци, Лацио	Венето	Молизе, Лигурия

реструктуризации сельскохозяйственных предприятий с помощью ресурсов и без РПСР, как, например, может произойти с альпийскими регионами, но также и регионы юга Италии (Базиликата и Сардиния), которые не могут рассчитывать на большой объем дополнительных средств для модернизации аграрного сектора.

Какова динамика развития региональных стратегий в программе 2000-2006 и 2007-2013 годов? Наблюдая за группами регионов по типу стратегии в период 2000-2006 годов и в последующий период (таблица 4.10), можно отметить, что в первый период стратегии были в большей мере расплывлены между двумя доминирующими направлениями (окружающая среда и конкурентоспособность) в том смысле, что регионы в более чистом виде ориентировались либо на одну, либо на другую стратегию. Между двумя группами превалировала группа регионов, которые ориентировались на стратегию конкурентоспособности за счет того, что здесь в основном присутствовали все основные регионы Цели 1. Действительно, государственные расходы в рамках программ к общему объему национальных расходов на регионы с доминировавшей стратегией конкурентоспособности приходилась половина всех расходов (таблица 4.11). В период 2007-2013 годов, как мы уже отмечали, начинает преобладать группа регионов с равновесной стратегией приоритетов, что указывает на тенденцию, отличную от поляризации, направленную на то, чтобы соединить вопросы окружающей среды и конкурентоспособности в одной программе.

Эти соображения касаются, безусловно, самой общей динамики региональных стратегий, без объяснения причин этих явлений и исследования бо-

лее специфических динамик отдельных регионов (таблица 4.10). Существует достаточно большое число регионов, которые в течение времени не поменяли своей стратегии (в таблице эти регионы размещены вдоль диагонали), и среди них видна многочисленная группа регионов со стратегией доминирования экологического фактора. Эти регионы, по сути, восприняли программу 2007-2013 годов как своего рода прямое продолжение предыдущей программы, по крайней мере, в основных ее программных положениях. Другие регионы пошли по двум путям. Первый путь связан со значительным сокращением значения стратегии конкурентоспособности в качестве доминирующей, и это регионы, которые располагаются выше диагонали в таблице 4.10. За исключением области Базиликата, которая сохранила доминирующей экологическую стратегию, все другие регионы Цели 1 радикально поменяли свою стратегию, сдвинувшись от стратегии доминирования конкурентоспособности, которая значимо присутствовала в программе 2000-2006 годов, к более равновесной стратегии (Калабрия, Кампания, Апулья, Сицилия) либо к стратегии защиты окружающей среды (например, Сардиния). Второй путь идет в противоположном направлении и касается регионов, которые располагаются ниже диагонали в таблице 4.10. Среди этих регионов следует назвать Венето, Фриули-Венецию-Джулию, Абруцци, Лацио, которые в программе 2007-2013 годов идут явно в направлении улучшения компоненты конкурентоспособности. Речь идет об изменении стратегических ориентиров без значимого изменения потока государственных ресурсов. В целом на эти регионы приходится около 13% государственных расхо-

дов в 2007-2013 годах (таблица 4.11). По большому счету, таков же удельный вес некоторых регионов северной и центральной Италии (Эмилия, Тоскана и Умбрия), которые сдвинулись в направлении равновесной стратегии (15%).

Какие факторы объясняют различные региональные стратегии в 2007-2013 годы и наблюдаемую динамику развития? Чтобы ответить на этот вопрос, следует учитывать, в разной степени от региона к региону, ряд причин, которые повлияли на процесс принятия решений на этапе разработки РПСР. Среди этих причин наиболее значимыми кажутся, с одной стороны, причины, связанные с законодательной системой Сообщества и национальной законодательной системой, в частности СОС, взятые на вооружение и на национальном уровне в рамках НСП, которые повлияли на структуру целей РПСР.

С другой стороны, существуют причины, которые зависят от основных действующих лиц и организаторов институционального, социального и производственного порядка. В первую очередь, здесь существуют потребности, возникшие из процесса регионального согласования между экономическими и социальными сторонами (в частности, с различными ассоциациями производителей в аграрном секторе), чье давление и лоббирование не в последнюю очередь обусловили выбор мер поддержки и распределение финансовых ресурсов между самими мерами поддержки. В частности, это давление пошло на пользу мерам инвестирования в сельскохозяйственные предприятия и в любом случае в пользу мер конкурентоспо-

собности. Действительно, именно на стыке двух программных периодов непреодолимо возникли структурный кризис и кризис сбыта в различных продуктовых цепочках, отмеченные во всех тех РПСР, которые решительно повернули в сторону стратегии укрепления конкурентоспособности отрасли. Эти кризисы выдвинули на первый план необходимость использования ресурсов Сообщества для поддержки сельскохозяйственных предприятий и их перестройки, избегая распыления средств на нецелевую поддержку.

Во вторую очередь, программа 2000-2006 годов показала, как различные региональные администрации, в частности, администрации регионов Цели 1, пришли к окончанию периода «запылавшись» из-за бесконечных гонок, связанных с расходованием средств и составлением для Европейской Комиссии отчетов о платежах. Все это делалось для того чтобы избежать применения к ним механизмов наказания для неэффективных программ (автоматическое отключение от ресурсов Сообщества). Эти механизмы подвергли серьезному испытанию технико-административную структуру, существующую в каждом регионе, и ее способность управлять мерами структурного характера (с помощью избирательного процесса и со сроками исполнения более длительными, чем премиальные меры). С введением новой программы на 2007-2013 годы эта ситуация радикально не изменилась. Наоборот, новая программа означала появление новых испытаний, связанных с введением ранее не существовавших и никогда не применявшихся новых механиз-

Таблица 4.11

Вес региональных стратегий в двух программных периодах (в % к совокупным государственным расходам)

Программа 2007-2013 годов	Программа 2000-2006 годов			Всего
	Группа 1, стратегия доминирования экологического фактора	Группа 2, стратегия равновесия стратегических приоритетов	Группа 3, стратегия доминирования конкурентоспособности	
Группа 1, стратегия доминирования экологического фактора	18,8		7,5	26,4
Группа 2, стратегия равновесия стратегических приоритетов	15,2	2,8	39,5	57,5
Группа 3, стратегия доминирования конкурентоспособности	7,7	5,5	2,8	16,1
Всего	41,8	8,3	49,9	100

мов⁸³ и мер поддержки, и для которых не существовало адекватного опыта (достаточно, например, вспомнить о районах в рамках программы «Природа-2000» или «Благополучие животных», или о кооперации в сфере производства новых продуктов, процессов и технологий и пр.).

И наконец, но не в последнюю очередь по важности, среди факторов, которые обусловили данную программу, остались и обязательства прошлых лет, которые перетекли в новые программы и которые оттянули на себя иной раз не малый кусок ресурсов, запрограммированных на период 2007-2013 годов. В некоторых регионах (например, Базиликата) размер старых обязательств, которые перешли в новую программу, достиг более 1/3 новых запрограммированных ресурсов, обнаруживая, какой сильной может быть зависимость от старой программы и как в реальности сократилось пространство для введения значительных инноваций. Все эти факторы направили региональные стратегии в сторону преобладания одного или другого приоритета, либо в направлении уравнивания различных приоритетов в свете логики компромиссов между различными импульсами, идущими изнутри или извне администрации, ответственной за подготовку РПСР. В любом случае в ходе подготовки программы оказалось, что не хватает стимулов со стороны тех сил, которые могли бы ориентировать саму программу в направлении более инновационного и избирательного подхода, а также подхода, более ориентированного на территориальные различия, существующие в региональных системах.

4.10 Дифференцированные стратегии для различных типологий сельских территорий?

Стратегии регионального развития включают не только размещение финансовых ресурсов по приоритетным направлениям развития и типологию направлений поддержки, хотя они имеют очень большое значение при выборе полити-

⁸³ Достаточно подумать только о введении механизма автоматического отключения от ресурсов также и для регионов Цели «Конкурентоспособность» (все регионы северной и центральной Италии), которые до 2007-2013 годов работали с ФЕОГА-Г, то есть используя более гибкие механизмы, связанные только с возможностью компенсировать возможную неэффективность некоторых региональных программ через единое финансовое планирование на национальном уровне.

ки поддержки. Второй составляющей является выбор территориальных приоритетов. Соблюдения этого условия требует не только новый Регламент, но также и сами планы структурного развития ПНС, которые нацелены на дифференциацию сельских территорий (так называемое зонирование). В чем же состоят различия сельских территорий для разработки стратегии поддержки, нацеленной на удовлетворение потребностей различных территорий? И в каком объеме были определены в РПСР территориальные приоритеты?

Чтобы ответить на эти вопросы, необходимо проанализировать, существуют ли в РПСР специфические преференциальные условия, которые разрешают доступ к финансовым ресурсам, определенным для различных территорий. Эти преференциальные условия могут быть активированы через различные формы: финансовые резервы для территорий, критерии приоритетности в доступе к отдельным мерам поддержки либо наиболее благоприятные условия выделения государственных средств (через модулирование максимума инвестиций для получателей средств и/или уровень государственного софинансирования). Естественно, здесь нет смысла углубляться в детали анализа отдельных мер поддержки из-за риска запутаться и не суметь сконцентрироваться на макроаспекте территориальных стратегий. В тоже время следует оценить в целом территориальное распределение расходов — так, как это было сделано по агрегированным приоритетам политики поддержки, имея в данном случае в качестве отправного пункта четыре макротерритории, полученные в ходе зонирования в НСП.

К сожалению, анализ территориального распределения расходов в РПСР⁸⁴ в настоящее время возможен только для той части расходов, которая имеет четкое территориальное назначение. Если мы хотим количественно оценить размер этих расходов, необходимо учитывать ресурсы, запрограммированные для осей III и IV, которые во всех итальянских РПСР предназначены только для отдельных районов, тогда как средства, ассигнуемые для осей I и II, потенциально могут быть использованы для территории всего региона (средства оси I не имеют никаких террито-

⁸⁴ Естественно, когда мы говорим о расходах, мы имеем в виду государственные расходы на период 2007-2013 годов.

Таблица 4.12

Территориальное назначение средств осей III и IV в разбивке по регионам, РПСР, 2007-2013 годы*

Области	Исключительно назначение средств по осям III и IV	Расходы на одного жителя в соответствующих районах
Валле д'Аоста, Тренто, Больцано, Молизе, Умбрия	Районы группы D	197
Пьемонт, Ломбардия, Лигурия, Венето, Эмилия Р., Тоскана, Лацио, Марке	Районы группы C и D	53
Абруццо, Апулья, Сардиния	Районы C, D и районы ЛИДЕР II и ЛИДЕР+	142
Фриули-Венеция-Джулия, Базиликата, Калабрия, Сицилия	Районы C, D и районы B (только ось III)	54
Кампания	Районы C, D и районы, защищенные в B	312

*Сельские территории в Италии разделены на три крупные категории: B, C и D (см. раздел 4.6, рис. 4.4. — Прим. перев.)
 Источник: рассчитано по финансовым программам 2000-2006 и 2007-2013 годов

риальных ограничений, тогда как средства оси II имеют переменное назначение в зависимости от типа мер). Если к расходам, которые имеют четкое территориальное назначение, относятся только меры в рамках упомянутых осей, то становится ясно, что мы говорим о меньшей доле совокупных расходов РПСР, тогда как большая доля расходов будет распределяться по территории в зависимости от спонтанного спроса со стороны отрасли. Как следствие, можем утверждать, что усилие, направленное на то, чтобы установить территориальные приоритеты, совпадающие с детализацией на уровне макрорайонов со специфическими характеристиками, оказывается ограниченным по сравнению с тем, что требуется Регламентом Сообщества.

Таким образом, если мы сосредоточим наше внимание на территориях, которые являются привилегированными получателями средств по осям III и IV, мы сможем увидеть, что все регионы выбирают по-разному. В **таблице 4.12** показаны территориальные приоритеты, которые установили регионы для оси III и IV. По мере движения сверху вниз увеличивается число территорий, которые являются получателями средств по двум осям. Здесь в первую очередь есть группа регионов, в которых преобладают горные местности, приоритеты которых для этих осей — макрорайоны D (районы с общими проблемами развития).

В этих районах территориальные приоритеты приводят к определенной концентрации ресурсов на тех осях, которые мы рассматриваем, тем более что расходы на одного жителя оказываются самыми высокими по сравнению с другими реги-

онами. Во второй группе регионов, которые также получают ресурсы по осям III и IV для более обширных территорий, которые включают, помимо макрорайонов группы, также районы группы C (промежуточные сельские территории). Как можно заметить, расширение территорий получателей без разбору тут же ведет к снижению интенсивности удельных государственных расходов. Действительно, промежуточные сельские территории в этих регионах играют важную роль, особенно с точки зрения населения, что на практике означает удвоение числа потенциальных получателей поддержки. Третья группа регионов не сильно отличается от двух предыдущих, и помимо макрорайонов C и D включает также ту часть местных органов самоуправления, которые были получателями средств в рамках модели ЛИДЕР в двух предыдущих программных периодах. Тем не менее, в этих макрорайонах плотность населения оказывается ниже средних национальных показателей⁸⁵, поэтому уровень средних расходов на одного жителя оказывается здесь аналогичным с районами первой группы. Следующая группа регионов еще больше расширяет число получателей средств, но разделяет их по направлениям поддержки, то есть ось III распространяется и на макрорайоны B, (сельские территории с интенсивным и специализированным сельским хозяйством), тогда как ось IV применяется только к территориям C и D. Вариантом этого выбора является область Кампания, в которой ось III рас-

⁸⁵ Исключение составляет область Апулья, в которой в промежуточных сельских районах плотность населения оказывается выше средних национальных показателей.

пространяется на защищенные территории макрорайона В.

В заключение можно сказать, что РПСР на 2007-2013 годы дали четкий ответ на потребность распределения расходов в соответствии с четкими территориальными приоритетами. В целом они показали желание гарантировать по крайней мере поддержку такого направления как диверсификация и повышение качества жизни, в том числе (с принятием программы ЛИДЕР) и для наиболее слабых регионов. Следует подчеркнуть, что помимо опыта программирования в 1994-1999 годах в районах Цели 5в и, естественно, в интегрированных программах различного характера (ЛИДЕР, территориальные пакты, ИП и пр.), в направлениях политики сельского развития в Европе чисто территориальные программы не имели большого числа сторонников, особенно в отраслевых организациях и отраслевой администрации. Поэтому новый Регламент сельского развития, без сомнения, создал предпосылки для возникновения интереса к постановке таких задач, но, по сути, эти предпосылки не оказали сильного действия на стратегии РПСР. Отсутствие четких территориальных приоритетов в конечном итоге не компенсируется приоритетами в других типологиях, например, таких как аграрный сектор или агропродовольственная цепочка, как этого требует Регламент. Это означает, что, хотя и сделав несколько шагов вперед и с некоторыми различиями на региональном уровне, программа 2007-2013 годов все же продолжает сохранять характеристики политики, распространяемой на все сельские территории. Этот подход программа «Повестка дня-2000» поддержала с силой, прервав тем самым практику перераспределения ресурсов между территориями, начало которой было положено политикой регионального развития в конце 1980-х годов (Pasca, 2007).

4.11 Взаимоотношения между политикой софинансирования из ЕС и национальными политиками

Политика сельского развития представляет собой часть более сложной и детализированной общей политики поддержки аграрного сектора. Это верно для всех европейских стран. В Италии, в частности, отраслевая политика обогатилась за последние

10 лет новыми по сравнению с традиционной аграрной политикой инструментами. Каковы основные направления отраслевой политики и из чего они состоят? Какой размер финансовых ресурсов направляется в сельское хозяйство и как он распределяется между отдельными направлениями действующей политики? И, наконец, каково соотношение между национальной отраслевой политикой и политикой сельского развития, софинансируемой из ЕС?

Классифицируя существующие инструменты отраслевой политики, в том числе и пытаясь избежать фрагментарного представления, можно выделить следующие типы политики:

- 1 политика поддержки сельскохозяйственных производителей/ прямая поддержка доходов, в большей степени находящаяся в рамках первого блока мер ЕСП и финансируемая из ресурсов ЕС;
- 2 национальная структурная политика, которая добавляется к направлениям политики, относящимся ко второму блоку мер поддержки ЕС и финансируется из национальных фондов;
- 3 политика налоговых льгот и социального обеспечения, которая происходит из привилегированного отношения к аграрному сектору Италии в отношении выплат и субсидий социального характера, НДС и других налогов на доходы (налог на доходы физических лиц, региональный налог на производственную деятельность, местный налог на недвижимость).

Из этих трех направлений политики второе направление представляет собой целевую и избирательную поддержку, тогда как другие направления применяются в большей или меньшей степени к более широкому плато сельскохозяйственных предприятий. В частности, национальную структурную политику можно разделить на несколько категорий, в первую очередь в зависимости от основной цели, которую они преследуют, и, во вторую очередь, в зависимости от типологии приоритетных инвестиций. Структурную политику можно разделить на следующие направления:

- a конкурентоспособность предприятий (сельскохозяйственных и агропродовольственных);
- b развитие продуктовых цепочек;
- c улучшение инфраструктурного обеспечения территорий;
- d развитие сферы услуг, научных исследований и инноваций в сельском хозяйстве.

Безусловно, следует иметь в виду, что некоторые специфические меры могут иметь многофункциональный характер и, следовательно, могут подходить более чем под одну из перечисленных здесь типологий. Политика повышения конкурентоспособности предприятий (сельскохозяйственных и агропродовольственных) может включать значительную серию мер поддержки (направляемых в форме краткосрочных выплат, но также и в форме налоговых льгот и предоставления налогового кредита), которые кажутся значительно фрагментированными по категориям получателей или по типам инвестиций и которые по большому счету могут быть сгруппированы в четыре основные категории инвестиций:

- поддержка предпринимательской деятельности лиц молодых возрастов и смена поколений предпринимателей;
- инвестиции в улучшение земельного фонда;
- инвестиции в переработку и сбыт продукции;
- продвижение продукции и бренда «сделано в Италии».

В направлении «Предпринимательство лиц молодых возрастов» и «Инвестиции в улучшение земельного фонда» работает ISMEA (Институт по изучению аграрных рынков и рыночной информации), который после объединения с Кассой по созданию земельной крестьянской собственности начинает выполнять функции органа регулирования земельных вопросов на национальном уровне. В частности, «Предпринимательство лиц молодых возрастов» получает средства из целевого фонда, созданного на период 2007-2011 годов финансовым законом 2007 года. Естественно, эти виды помощи должны добавляться к мерам РПСР для создания поселений для молодежи.

Что касается инвестиций в переработку и сбыт сельскохозяйственной продукции, государство осуществляет инвестиции через ISA (Институт агропродовольственного развития) — финансово-инвестиционную компанию, созданную Министерством аграрной, продовольственной и лесной политики с целью финансирования проектов агропродовольственного развития. В частности, инвестиционные проекты концентрируются в акционерных или кооперативных компаниях. Эти инвестиции в агропромышленный комплекс сочетаются с инвестициями, которые поступают через РПСР в рамках режима поддержки ПИМ по переработке сельскохозяйственной продукции, финансируемой через ЕС. В отношении «Продвижение продукции и бренда “сделано в Италии”» недавно (особенно с принятием финансового закона 2007 года) была начата политика поддержки инициатив интернационализации и поддержки признания продукции за рубежом, которая не имеет аналогов политики поддержки в рамках РПСР. В любом случае, речь идет о самостоятельной политике, которая не связана с другими направлениями в рамках Цели «Конкурентоспособность».

Менее детализированный подход касается второй категории направлений структурной политики, то есть политики поддержки продуктовых цепочек. В этой сфере национальные органы власти используют подход, весьма приближенный к так называемым переговорным программам, поскольку он основывается на контрактах «вертикальной интеграции в цепочке» (закон № 80/95). Речь идет о контрактах, которые заключаются между отраслевым министерством и операторами агропродовольственной цепочки для ИП инвестиций, включая все сегменты цепи в рамках территории, которая выходит за рамки отдельно взятой области. Эти контракты могут финансироваться как на юге Италии, так и в депрессивных регионах центра и севера страны. Этот инструмент до настоящего момента использовался исключительно для финансирования традиционных цепочек, наиболее развитых в итальянском аграрном секторе (13 контрактов, которые включали животноводство, овощеводство и садоводство, производство твердой пшеницы, вина и цветоводство). Недавно были введены специальные инструменты для поддержки менее традиционных продуктовых цепочек (например, биологическое сельское хозяйство через план национального действия (2005 год), про-

изводство биотоплива и непродовольственные цепочки). По этому последнему направлению были приняты различные меры, введенные в действие финансовым законом и государственным бюджетом 2006 и 2007 годов.

Что касается улучшения инфраструктурного обеспечения территорий, национальная политика вмешательства направлена главным образом на создание структур по ирригации совместно с финансированием проектов приведения в соответствие и реструктуризации гидросетей. Это направление поддержки оказалось наиболее приоритетным для многих сельскохозяйственных районов из-за постоянного сокращения обеспечения гидроресурсами. В мае 2005 года был принят национальный план ирригации, имевший целью выделение национальных ресурсов для осуществления поддержки в различных регионах. В гораздо меньших объемах ежегодно выделяются средства из бюджета министерства в Фонд поддержки горных районов для осуществления государственных инвестиций в развитие горных районов.

И, наконец, последняя группа направлений политики — «Развитие сферы услуг, научных исследований и инноваций в сельском хозяйстве». В рамках этого направления национальные и частично региональные органы власти выделяют средства, доля которых не столь уж мала в общих расходах на сельское хозяйство (в 2006 году удельный вес расходов на НИОКР и экспериментальные исследования составлял 4,5% всех расходов на сельское хозяйство (INEA, 2007)). Не так давно в рамках финансового закона 2007 года была введена мера поддержки инвестиций в предприятия (включая сельскохозяйственные и агропродовольственные) путем покрытия 10% налогового кредита на финансирование расходов на деятельность в сфере научных исследований промышленного характера.

Каково влияние консолидированных расходов на сельское хозяйство в Италии и производство, и доходы в аграрном секторе, и какова роль структурной политики, а также политики в рамках второго блока мер ЕСП? В терминах воздействия на отрасль, консолидированная государственная поддержка имеет большое значение (**таблица 4.13**); она является важным источником поступления ресурсов для предприятий и делает аграрный сектор, безусловно, самым поддержки-

ваемым с точки зрения политики государственного финансирования. За период с 2002 по 2006 год, для которого возможна сопоставимая оценка консолидации расходов на итальянское сельское хозяйство (INEA, 2007), размер совокупных расходов на сельское хозяйство в Италии составлял среднем 15,3 млрд евро в год⁸⁶. Это значительная сумма, если иметь в виду, что она достигает 1/3 объема сельскохозяйственного и лесного производства и более половины добавленной стоимости, произведенной в этих секторах (**таблица 4.13**).

Рассмотрим теперь структуру расходов, а внутри нее долю структурной политики (**таблица 4.14**). На политику поддержки производства и прямую поддержку доходов (в значительной степени ресурсы поступают из ЕС) приходится львиная доля средств. Взяв за точку отсчета 2006 год (последний год, по которому есть данные), из 14,7 млрд евро совокупных расходов на сельское хозяйство 44,3% приходилось на поддержку (ЕС и национальную), которая включается в первый блок мер ЕСП; следующая треть расходов представлена льготами социального обеспечения и дотациями, которые в случае с Италией играют очень важную роль при поддержке всех предприятий. Совокупные виды поддержки структурного характера, такие как сумма средств Сообщества (через РПСР) и национальных средств (господдержка), составляют менее 1/3, показывая тем самым, что меры поддержки избирательного и целевого характера имеют меньшее значение по сравнению с поддержкой общего характера. Кроме того, надо подчеркнуть, что если учесть все виды поддержки, которые поступают в форме льгот социального обеспечения и дотаций, то удельный вес мер поддержки структурного характера и поддержки сельского развития оказывается еще меньше по сравнению с данными, которые оценивались в главе 3.

Территориальное распределение (между различными сельскими районами) консолидированных расходов не так уж и просто оценить. Безусловно, помимо безусловного распределительного

⁸⁶ Оценка государственной поддержки аграрного сектора на более длительный период, который восходит к 1990 и 2004 годам, была проведена Finuola (2006). Из этой работы следует, что уровень поддержки постепенно снижался во времени, сократившись с 60,9% величины добавленной стоимости и 37,8% объема производства в 1990 году до соответственно 53,7% величины добавленной стоимости и 35,5% объема производства в 2004 году.

Таблица 4.13

Укрепление мер поддержки аграрного сектора в Италии

	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%	2004-2006, в среднем	%
AGEA*	5839	38,2	5000	32,5	4629	29,5	4468	28,6	3227	21,9	4108	26,8
SAISA**	345	2,3	376	2,4	435	2,8	133	0,9	17	0,1	195	1,3
Региональные организации плательщиков средств	319	2,1	1246	8,1	1587	10,1	2458	15,7	2633	17,9	2226	14,5
Минсельхоз	635	4,2	773	5,0	757	4,8	654	4,2	592	4,0	667	4,4
Производственная деятельность (Минсельхоз)	192	1,3	243	1,6	174	1,1	174	1,1	137	0,9	161	1,1
Программа «Развитие Италии»	75	0,5	44	0,3	52	0,3	51	0,3	21	0,1	41	0,3
Регионы	3417	22,3	3622	23,6	3700	23,6	3810	24,4	4040	27,4	3850	25,1
Всего средств на аграрную политику	10850	70,9	11304	73,6	11333	72,3	11747	75,2	10665	72,4	11248	73,3
Налоговый кредит на инвестиции	85	0,6	175	1,1	148	0,9	-	-	-	-	49	0,3
На НДС	275	1,8	292	1,9	221	1,4	199	1,3	198	1,3	206	1,3
Льготы на налог на топливо	691	4,5	857	5,6	840	5,4	858	5,5	859	5,8	852	5,6
Льготы по уплате налога на доходы физических лиц	1429	9,3	1036	6,7	1024	6,5	656	4,2	599	4,1	760	5,0
Льготы по уплате регионального налога на производственную деятельность	351	2,3	346	2,3	336	2,1	310	2,0	308	2,1	318	2,1
Льготы по уплате местного налога на недвижимость	100	0,7	104	0,7	109	0,7	111	0,7	113	0,8	111	0,7
Льготы по выплатам на социальное обеспечение	1521	9,9	1255	8,2	1655	10,6	1740	11,1	1981	13,5	1792	11,7
Всего льготы	4452	29,1	4065	26,4	4333	27,7	3874	24,8	4058	27,6	4088	26,7
Всего расходы на аграрную политику	15302	100,0	15369	100,0	15666	100,0	15621	100,0	14723	100,0	15337	100,0
Валовой доход аграрного сектора и лесного (ВД)	28466	-	28935	-	30116	-	26536	-	25600	-	27417	-
Поддержка/ВД, %	53,8	-	53,1	-	52,0	-	58,9	-	57,7	-	55,9	-
Валовая сельскохозяйственная и лесная продукции	46372	-	47054	-	49217	-	44968	-	44401	-	46195	-
Поддержка/ВСП, %	33,0	-	32,7	-	31,8	-	34,7	-	33,2	-	33,2	-

*AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) – Агентство по субсидированию сельского хозяйства, учреждено в 1999 году, управляет средствами ЕС. – Прим. перев.

**SAISA (Servizio autonomo interventi settore agricolo) – Автономная служба по операциям на сельскохозяйственном рынке. – Прим. перев.

Источник: рассчитано по INEA, Annuario dell'agricoltura italiana, volume LX, 2006

Таблица 4.14
Структура консолидированных расходов на сельское хозяйство
в Италии, 2006 год

Типология поддержки	Млн евро	%
1. Помощь рынку/ производству	6530	44
2. Структурная поддержка	4135	28,1
инвестиции в предприятия	1324	9,0
переработка и сбыт	463	3,1
инфраструктура	1688	11,5
НИОКР и услуги для развития	660	4,5
3. Льготы социальному обеспечению и дотациям	4058	27,6
4. Всего расходы на сельское хозяйство	14733	100

Источник: рассчитано по данным ежегодника INEA, 2007

результата в пользу аграрного сектора, рассматриваемого в целом, различные направления политики оказывают разное влияние на территории. Разные исследования показали, как политика прямой поддержки, с учетом порядков, по которым эта помощь рассчитывается, может оказывать искажающее воздействие на распределение доходов внутри отрасли и в пользу сельскохозяйственных предприятий крупных размеров. Еще один момент, который следует подчеркнуть, это слабые взаимосвязи или их отсутствие между различными направлениями политики, которые во времени остаются совершенно разделенными, как с точки зрения дизайна политики, так и конкретного управления политикой. Национальная политика поддержки сельскохозяйственных предприятий со временем попадала под влияние европейского законодательства в области государственной поддержки. Это законодательство попыталось соединить национальные направления поддержки с направлениями, подлежащими софинансированию с ЕС, как с точки зрения порядка финансирования, так и предоставляемых льгот. Это сближение в большей мере происходило на уровне законодательной базы, а не совместного планирования действий и интеграции между двумя направлениями политики (национальной и европейской). По сути, речь шла о развитии по двум отдельным колеям финансирования сельского хозяйства, хотя они и дополняли друг друга. Национальные средства поддержки покрывали пустоты, которые не могли покрыть европейские меры поддержки, из-за того, что некоторые типологии поддержки не

были предусмотрены программами Сообщества (финансовая инженерия, например), или потому, что финансовые ресурсы не были адекватны потребностям отдельных специфических сегментов и/или сфер поддержки (предпринимательство среди молодежи, поддержка инфраструктуры, ирригации, например).

4.12 Некоторые нерешенные узловые проблемы сельского развития в период 2007-2013 годов

Принятие нового Регламента сельского развития на период 2007-2013 годов (Регламент № 1698/2005 Совета Европы) и одновременно нового Регламента финансирования ЕСП, безусловно, открыло новые и интересные перспективы для реформы механизмов второго блока мер поддержки. Текст Регламента органично охватывает все потребности и предложения, которые были выдвинуты в ходе второй Европейской конференции в Зальцбурге. В частности, получили оценку все нововведения, введенные Регламентами по темам:

- a упрощение финансовых инструментов через второй принцип «один фонд, одна программа» с введением ФЕАСР и принятием новой ПСР;
- b принятие стратегического подхода к программированию и управлению политикой поддержки;
- c принятие модели ЛИДЕР как основного направления политики поддержки.

Тем не менее существуют некоторые критические моменты, которые не были достаточно учтены и не получили надлежащего развития в новом Регламенте. В первую очередь, не кажется убедительной идея «отвязать» сельское развитие от политики сближения. Хотя в финальных заявлениях в Страсбурге отмечалось, что сельское развитие является интегральной частью политики сближения, попытка сделать его независимым (с соответствующей целевой статьей бюджета, но, главное с отдельным планом, отличным от программ развития других структурных фондов — ЕФРР и ЕСФ) рискует, по сути, выделить в отдельный сектор сельское развитие (в гораздо большей мере по сравнению с предыдущими периодами

программирования, когда действовал здоровый принцип интеграции между различными финансовыми инструментами, которыми располагало Европейское Сообщество). Во-вторых, еще больший риск, связанный с этой реформой, — это обесценение принципа интеграции инструментов и фондов поддержки, что в значительной степени пронизывало политику Сообщества с момента рождения и укрепления политики регионального развития. Приняв принцип «один фонд, одна программа» в явной форме, мы получаем, что политики начинают лучше работать (с точки зрения как эффективности, так и конечного результата) только через процедуру упрощения. Это слишком оптимистичное допущение, которое требует проверки в обоих случаях. Более вероятным кажется, однако, в свете опыта прошлых периодов программирования, что результаты оказываются неявными и скорее обратными в точки зрения эффективности. Действительно, после отмены практики финансирования программ из нескольких фондов и введения исключительно программ, финансируемых из одного фонда, становится сложнее комбинировать (сочетать) на местном уровне различные направления политики и различные финансовые ресурсы. Что касается стратегического подхода к системе программирования, текст Регламента вводит нововведения, которые кажутся положительными с точки зрения усиления ответственности стран-членов и регионов в оперативном выборе мер поддержки. Тем не менее, система требует большей степени гибкости, особенно под углом зрения правил управления, в частности в том, что касается:

- a планирования и управления фондами на национальном уровне; в современной конфигурации системы планирования в случае отсутствия национальной программы становится практически невозможным обеспечить финансовую гибкость между регионами;
- b правила автоматического отключения от средств; этот механизм становится слишком ограничивающим в первые годы реализации программ, что, безусловно, может быть отнесено на счет определенной начальной сложности вступления в режим управления программой.

Набор инструментов поддержки также претерпел интересные изменения, о которых стоит коротко сказать:

- a проведена систематизация мер поддержки по осям, которые отражают основные приоритеты политики вмешательства в развитие сельских регионов и по подгруппам мер, однородных по своему внутреннему содержанию;
- b введены новые меры во все приоритетные оси, чтобы улучшить сферу применения мер для сельского развития и ответить на новые требования, введенные реформой 2003 года;
- c упрощены критерии применения мер с целью повышения эффективности их применения и облегчения контроля за их применением (типичным является случай с применением агроэкологических мер);
- d увеличена спецификация критериев применения, нацеленная главным образом на более избирательное и целевое использование мер поддержки, чтобы избежать неоправданной поддержки, искажающих эффектов и противоречий с работой структурных фондов.

Но есть еще один важный вопрос, который также был поднят в новом Регламенте: территориальные размеры применения политики сельского развития. При подготовке, а также в ходе конференции в Зальцбурге, дискуссия показала необходимость появления политики, в большей мере ориентированной на потребности конкретных территорий, чтобы избежать привычного «дождевого» вмешательства. Регламент предлагает юридическую базу для определения территорий, а РПСР — территориальные приоритеты и тематику для каждой оси поддержки. Территориальные размеры поддержки, однако, зависят от воли тех, кто принимает решения по отдельным РПСР. Несмотря на то, что эти размеры потом восполняются в НСП, там, где предусмотрено определение территориальных приоритетов по результатам анализа РПСР в Италии, нам кажется, что этого недостаточно для утверждения новых территориальных размеров в будущих ПСР. Это верно также, если мы посмотрим на дру-

гие европейские страны, где преобладающей тенденцией было распределение средств между всеми сельскими территориями, не приоритетными. Регламент сельского развития на 2007-2013 годы был принят Советом Европы, а это значит, что решения, которые были там приняты, были поддержаны всеми странами-членами. Тем не менее, не следует забывать, что Регламент представляет собой компромисс между первоначальным предложением Европейской Комиссии, в определенном смысле очень прогрессивным, поскольку оно вводило изменения, соответствовавшие территориальному видению сельского развития, и позицией стран-членов, которые твердо хотели сохранения политики равномерного распределения мер по всем сельским территориям. По сути, затем позиция стран-членов взяла верх, и не только в том, что касается сельского развития. Было распространено убеждение, что будет более эффективной политика, центр которой будет сдвинут в сторону отраслевого подхода с учетом существенной перестройки территориальных размеров, в том числе и с учетом региональной политики (Pasca, 2007). Другой ключевой темой для успеха политики сельского развития является способность к интеграции со всеми направлениями политики, которые касаются сельских территорий, а не только с политикой сближения, а также с национальными политиками (отраслевыми и не только). Эта тема упоминается в Регламенте, но, по сути, теряет свои очертания при формулировании программ развития. Эта тема сильно недооценена. Действительно, национальные политики идут своим путем, как это было видно ранее, с некоторыми стыковками с РПСР и с приоритетными осями (Giacomini, 2007), но оперативной интеграции и интеграции при реализации программ на региональном уровне так и нет.



Библиография

- Brunori G. (2006): «L'efficacia dei piani di sviluppo rurale: riflessioni e proposte a partire dal caso toscano», in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 6, settembre.
- Commissione Europea (2004): *Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, Brussels, COM (2004) 101 final.
- Critica – Centre de Recherche, Initiatives et Transferts pour l'Intelligence Collective dans l'Action (2007), *Quelles Orientations pour le Development Rural*, Report final, octobre.
- De Filippis F., Sotte F. (2006): *Realizzare la nuova politica di sviluppo rurale. Linee guida per una buona gestione da qui al 2013*, Gruppo 2013, working paper n. 1, novembre.
- Finuola R. (2006): «L'evoluzione della spesa e delle agevolazioni per l'agricoltura in Italia», in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 4, marzo.
- Giacomini C. (2007): «Le politiche per l'agricoltura nella legge finanziaria 2007», in *Agriregionieuropa*, Anno 3, n. 8, marzo.
- Inea (2004): *Le politiche agricole dell'Unione Europea. Rapporto 2004*, Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE, Roma.
- Inea (2005a): *La riforma dello sviluppo rurale: novità e opportunità, Strumenti per la programmazione 2007-2013*, Quaderno n.I, Roma.
- Inea (2005b): *Le politiche comunitarie per lo sviluppo rurale. Un bilancio di meta per-corso. Rapporto 2003/2004*, Roma.
- Inea (2007): *Annuario dell'Agricoltura italiana*, cap. XVI: «L'assetto delle competenze e il consolidato del sostegno pubblico», Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Lucatelli S. (2006): «Lo sviluppo dei territori rurali nel Documento Strategico Preliminare Nazionale», in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 4, marzo.
- Mantino F. (2005): «What future for rural development funds in Europe? Some scenarios for the Financial Perspectives over 2007-2013 period», paper prepared for presentation at the XIth Congress of the EAAE (European Association of Agricultural Economists), *The future of rural Europe in the Global Agri-Food System*, Copenhagen, Denmark, 23-27 August 2005.
- Mantino F. (2006a): «Il futuro dello sviluppo rurale in Europa nel periodo di programmazione 2007-2013», in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 4, marzo.
- Mantino F. (2006b): «Quali risorse per la programmazione regionale 2007-2013 dello sviluppo rurale?», in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 6, settembre.
- Pasca R. (2007): «Quale futuro per le politiche di coesione e di sviluppo rurale?», in *Agriregionieuropa*, Anno 3, n. 11, dicembre.
- Pennacchi F. (2006): «Il ruolo della politica di sviluppo rurale per la crescita del territorio», in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 4, marzo.
- Sotte F., Ripanti R. (2008): *I PSR 2007-2013 delle Regioni italiane. Una lettura qualitativa*, Gruppo 2013, working paper n. 6, aprile.



5. Эволюция модели ЛИДЕР: от лаборатории до создания обычного метода (использование ресурсов внутреннего развития)

5.1 Специфические характеристики инициативы Сообщества в рамках модели ЛИДЕР и эволюция модели ЛИДЕР⁸⁷

Созданная по инициативе Сообщества модель ЛИДЕР сфокусирована на развитии сельских территорий. В модели четко выражена линия преемственности мероприятий: движение от модели ЛИДЕР I (1989-1993 годы) к модели ЛИДЕР II (1994-1999 годы) и далее ЛИДЕР + (2000-2006 годы).

Инициативы Сообщества в области сельского развития являются следствием процессов, происходящих в сельских районах стран Сообщества: старения населения, ухода с земель, падения занятости, деградации окружающей среды, экономического и социального упадка. С другой стороны, опыт, который был начат и укрепился с момента введения модели ЛИДЕР, показал, что эти территории смогли оригинальным образом справиться с этими проблемами, стимулировать их развитие, хотя и имели в своем распоряжении ограниченные ресурсы. Это укрепило намерения Европейской Комиссии продолжить и углубить, с учетом определенных корректив, мероприятия предыдущих программных периодов.

Подход ЛИДЕР имеет несколько отличительных характеристик (рис. 5.1). Пять из них имеют отношение к местному уровню (партнерства, программирование «снизу вверх» (bottom-up), территориальный подход, интеграция между секторами и инновации). Две характеристики касаются более широкого контекста (региональный, национальный и международный). Это кооперация и создание сетей. И, наконец, последняя характеристика касается метода управления. Метод ЛИДЕР позволил ввести следующие новые элементы в традиционные подходы к разработке политики развития территорий:

- a вовлечение местных заинтересованных лиц в разработку стратегии развития территории через формы партнерства между частными и государственными субъектами (ГАЛ);
- b интегрированное проектирование мер поддержки в нескольких экономических и социальных секторах (многоотраслевой подход), отказ от классических мер структурного вмешательства в аграрный сектор в рамках местного плана развития; вычленение территорий ограниченных размеров и децентрализованное управление планами, передаваемыми ГАЛ, которые создаются для разработки и реализации планов;
- c осуществление главным образом мелко-масштабных, но в тоже время имеющих высокую добавленную стоимость мер поддержки, поскольку они выбираются с учетом привнесения инноваций и возможности передачи опыта;
- d открытие сельских районов и отношении других территорий с помощью проектов международной кооперации и формирование сетей связей между местными целевыми группами и другими субъектами, работающими в сфере сельского развития.

Инициатива ЛИДЕР сохранила свою значимость в рамках мероприятий Сообщества благодаря тому, что она основывается на инновационных принципах, которые характеризуют и одновременно отличают этот метод от других программ, финансируемых с помощью структурных фондов. Эти принципы для ряда стран Европы, в том числе и для Италии, были действительно инновационными, поскольку эти страны до этого времени не использовали государственных инвестиций в форме, которая сильно привязана к качественному участию государственных и частных субъек-

⁸⁷ В целом речь идет о ряде коммун, в которых население не превышает 150.000 жителей. В предыдущих программах ЛИДЕР, до принятия ЛИДЕР+, этот предел устанавливался на уровне 100.000 жителей.

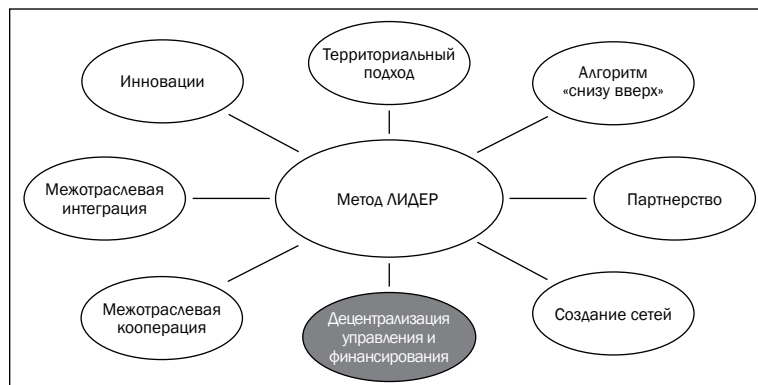
тов. Для ряда других стран это было не в новинку, поскольку они уже прошли через опыт эндогенного развития и опыт, предполагавший совместное участие в инвестировании. Например, Франция использовала практику *платежных соглашений* (contrats de pays, соглашений между государством и местным самоуправлением по осуществлению программ государственных инвестиций); Шотландия имеет большой и разнообразный опыт политики регионального развития, которая проводилась через агентства по развитию в горных и островных районах (Ray, 2000).

Сохранение инициативы Сообщества, направленной на сельское развитие, в ситуации, когда Европейское Сообщество в принципе резко сократило число финансируемых инициатив⁸⁸, дает четкий сигнал о том, что это направление становится явно приоритетным в рамках европейской политики. Инициативы Сообщества, безусловно, оказали важное влияние на все страны-члены: в первую очередь, инициатива является обязательной для выполнения, как это происходило с методом ЛИДЕР; во-вторых, инициативы ввели систему общих для всех стран правил, которые по большому счету представляют основы, на которые опирается так называемый метод ЛИДЕР; наконец, имеет значение планирование использования целевых ресурсов, выделяемых для реализации модели ЛИДЕР в разных странах. Эти моменты являются важными для внедрения модели в крупные программы Сообщества в период 2007-2013 годов.

В **таблице 5.1** приведены основные цели, которых модель ЛИДЕР должна была достичь на сельских территориях ЕС, по ним можно наблюдать эволюцию модели во времени. Как можно заметить, переход от ЛИДЕР II к модели ЛИДЕР+ происходит, в понимании Комиссии, под вывеской изменения стратегии ведущих элементов инициативы Сообщества. Хотя ЛИДЕР и сохранил свой инновационный и экспериментальный характер, со временем усиливаются признаки избирательности, концентрации и дополняемости другими программами.

⁸⁸ Следует вспомнить, что инициативы Сообщества представляли собой проекты, имевшие важность для всех стран-членов; они направлены на то, чтобы стимулировать инновационные подходы в областях и/или производственных секторах, в которых потребность структурных преобразований является особенно необходимой. Со временем, тем не менее, для упрощения управления проектами их число было сокращено с 13 проектов в 1994-1999 годах до четырех, которые существовали в период 2000-2006 годов (ЛИДЕР, ИНТЕРРЕГ III, УРБАН II, ЭКУАЛ).

Рис. 5.1
Восемь специфических характеристик метода ЛИДЕР



Источник: Оценка результатов программы ЛИДЕР II (ÖIR, 2003a)

Со временем инициатива ЛИДЕР претерпела существенные изменения также и на территориальном уровне. Наиболее важным, без сомнения, является территориальная распространенность модели, что стало возможным в силу большей обеспеченности ресурсами, которые выделялись из Сообщества. Но самые значительные изменения видны после запуска модели ЛИДЕР+. Основными аспектами, в направлении которых ЕС намерено улучшить модель ЛИДЕР, являются следующие:

- a концентрация на более специфических темах, что ориентирует действия всех стран-членов на приоритеты, которые могли бы служить катализатором для всех мероприятий, получающих развитие в рамках модели ЛИДЕР;
- b концентрация мер вмешательства на некоторых территориях, которые признаны наиболее заслуживающими поддержки со стороны каждой страны;
- c больший акцент на качестве проектирования, на инновациях, на необходимости создания большей критической массы, на дополняемости другими программами структурного развития;
- d укрепление роли местных партнерств, достижение равновесия между государственными и частными участниками партнерств, чтобы избежать доминирования государственного участия;

Таблица 5.1

Эволюция целей модели ЛИДЕР на различных этапах программирования

1994-1999 годы ЛИДЕР II	2000-2006 годы ЛИДЕР+	2007-2013 годы Оси ЛИДЕР
А. Продвигать инновационные мероприятия и распространить их на всю территорию ЕС	А. Сохранить экспериментальный характер мер развития, но с более четкими целями поддержки: 1. проекты высокого качества; 2. долгосрочное воздействие; 3. стратегии, сконцентрированные на некоторых темах; 4. поддержка занятости	А. Придать модели ЛИДЕР характер общего направления поддержки с выделением в отдельную целевую ось IV со следующим приоритетами: 1. приоритет оси I и II и особенно оси III; 2. улучшение управления; 3. мобилизация потенциала внутреннего развития сельских территорий
В. Отойти от структурных программ (региональных ОП, ПСР, Единого программного документа)	В. Развивать дополняемость с программами структурного развития (региональных ОП, ПСР, Единого программного документа)	В. Интегрироваться в планы сельского развития (внедрение в структуру РПСР)
С. Продвигать проекты совместно с местными операторами (межнациональная кооперация)	С. Стимулировать развитие кооперации между территориями одной страны-члена, между странами-членами и вне ЕС	С. Продвигать реализацию проектов межтерриториальной и межнациональной кооперации

е упрощение управления путем создания единого фонда (например, ФЕОГА-О в программе 2000-2006 годов) для финансовой поддержки местных проектов с параллельным расширением миссии ФЕОГА, который традиционно предназначался для государственной поддержки сельского хозяйства.

Мероприятия в рамках моделей ЛИДЕР II и ЛИДЕР+, тем не менее, изначально носили скорее опытный, «лабораторный» характер, представлявший собой экспериментирование и апробирование новых подходов на территориальном уровне. В период 2007-2013 годов эти мероприятия модели уже перестают носить опытный характер, модель обретает новые приоритеты, а главное, органично вписывается в обычную ПСР. Несмотря на эти изменения, модель ЛИДЕР продолжает сохранять в планах структурных фондов финансовый вес, не соответствующий своим инновационным возможностям и широкому одобрению, которое она получает на местном уровне: в 2000-2006 годы доля финансирования модели ЛИДЕР+ из бюджета Сообщества составляла около 4% (как в целом в ЕС-15, так и в Италии). Эти данные, однако, требуют некоторого дополнительного объяснения и дальнейшей качественной оценки, поскольку сами по себе не говорят о реальной роли, которую играет эта форма поддержки на европейском уровне.

Прежде всего, речь идет о средних показателях, которые не отражают глубоких различий между отдельными странами (рис. 5.2). В Голландии, например, средства программы ЛИДЕР достигают 16% совокупных расходов на сельское развитие, тогда как в других странах, таких как Испания и Греция, удельный вес программы в общих расходах составляет около 6%. С точки зрения характера распределения ресурсов между странами-членами ЕС размер средств часто зависит от следующих трех факторов:

- а способности каждой страны договариваться со службами Европейской Комиссии;
- б политической воли, ориентированной в большей степени на использование модели ЛИДЕР и превращение модели в один из инструментов национальной политики сельского развития;
- с эффективности, с которой каждая страна смогла управлять предыдущими моделями ЛИДЕР в рамках инициативы Сообщества, в частности на этапе 1994-1999 годов.

Италия в слабой мере использовала все три фактора с соответствующими последствиями с точки зрения получения финансовых ресурсов. В любом случае удельный вес программы ЛИДЕР в общем финансировании в период 2000-2006

годов не должен рассматриваться как ее фундаментальный изъян. В первую очередь, поскольку не учитывает того обстоятельства, что сама модель достаточно распространена в крупных программах (типа региональных ОП и РПСР), о чем свидетельствуют показатели финансирования модели ЛИДЕР+⁸⁹. Во-вторых, функция, которая придается модели ЛИДЕР, существенно отличается от функций, которые выполняет большинство структурных программ. Как мы уже отмечали, изначальной целью модели ЛИДЕР является представлять своего рода лабораторию для апробирования новых идей, которые могли бы получить распространение и применяться на территории Европейского Сообщества, там, где условия это позволяют. Эти нововведения затем должны были превратиться в исходные модели, финансируемые за счет солидных финансовых ресурсов, выделяемых в рамках крупных программ структурных фондов. Кроме того, инициатива ЛИДЕР рассматривалась в качестве современной формы государственной поддержки развития сельских территорий (Ray, 2000; Mayer, 1997), которая не требует массивных государственных инвестиций, но, тем не менее, требует значимого участия частных и государственных субъектов, в том числе и в виде финансового вклада.

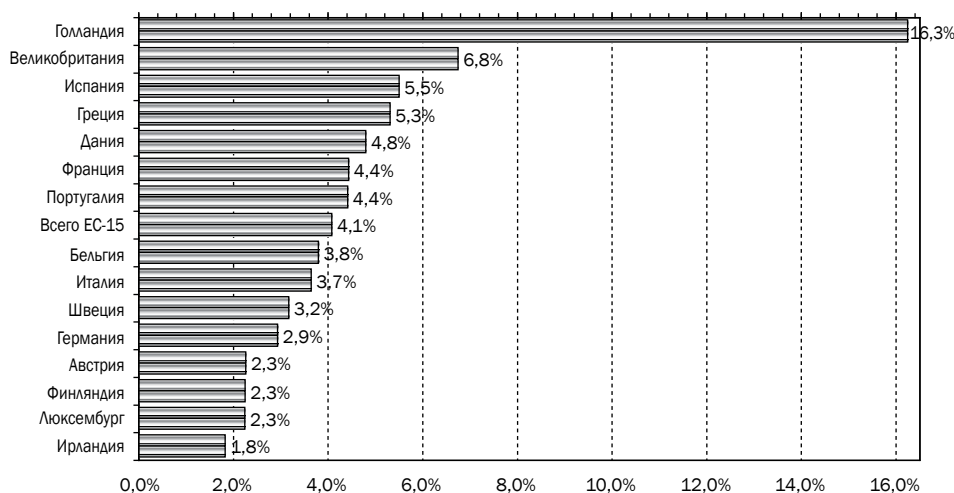
За время существования программы ЛИДЕР местные партнерства (ГАЛ) также претерпели изменения как с количественной точки зрения, так и,

в первую очередь, с качественной. С количественной точки зрения после периода быстрого роста таких партнерств, который отмечался в Италии в ходе реализации программ ЛИДЕР I и ЛИДЕР II (с 29 до чуть более 200), в ходе реализации программы ЛИДЕР+ уже отмечается некая стабилизация партнерств (на уровне 131). С качественной точки зрения следует обратить внимание на изменения природы и функций местных партнерств, особенно в последний период времени.

Что касается природы деятельности партнерств, то они эволюционировали, с одной стороны, в направлении установления большего равновесия между государственной и частной сторонами, а с другой стороны, в направлении расширения представительства различных местных интересов с большим вовлечением в участие в проектах субъектов несельскохозяйственных отраслей и, соответственно, с большей диверсификацией внутренней структуры партнерств. Что же касается функций ГАЛ на местном уровне, то в ряде случаев они преобразовались в самые настоящие агентства развития и ставят стратегические цели и задачи, которые, безусловно, выходят за рамки использования средств, выделяемых через программу ЛИДЕР. Возникновение на всей территории Италии на этапе реализации программы ЛИДЕР II более 200 партнерств, естественно, представляло огромный ресурс в терминах социального вклада, для политики сельского развития. Тем не менее, если это верно для всей реальности, которая была создана программой ЛИДЕР II, верно также и то, что результаты программы для отдельных

⁸⁹ Достаточно вспомнить о распространении ПИТ, которые используют подходы, очень близкие к модели ЛИДЕР (см. главу 7, посвященную территориальным проектам).

Рис. 5.2
Удельный вес программы ЛИДЕР в общих сметных расходах ФЕОГА на период 2000-2006 годов, ЕС-15



территорий, нововведения, которые она породила, а также способность этих результатов выдерживать проверку временем, не всегда одинаково положительны.

В работе ГАЛ, действовавших в период реализации модели ЛИДЕР II (1994-1999 годы), можно выделить три ситуации, которые представляют различные примеры успеха/неуспеха их деятельности.

- a Первая совокупность — это целевые группы, работающие на всей территории страны, с некоторым креном в сторону большей концентрации в центральных и северо-восточных областях Италии. Они смогли предложить действительно интересные инициативы с точки зрения результатов и нововведений. Эти целевые группы смогли добиться этого отчасти в силу того, что работают в районах с достаточно высокой динамикой развития как таковой, а отчасти потому, что продемонстрировали высокую способность к проектированию и управлению проектами. Благодаря хорошим результатам, а также признанию, которое они получили в районах, где они работают, или, в более общем виде, при региональных организациях, эти целевые группы могут лучше, чем другие использовать возможности, предоставляемые всеми программами Сообщества, а не только программой ЛИДЕР. Способность разрабатывать проекты, кроме того, дает им огромные преимущества перед другими организациями, и особенно перед Агентствами, которые работают на этих территориях. На этапе перехода от программы ЛИДЕР II к программе ЛИДЕР+ ГАЛ оказались более подготовленными и более способными воспринять будущие задачи.
- b Вторая совокупность целевых групп, также многочисленная, которая работает на всей территории страны и которая, хотя и с некоторыми трудностями в своей деятельности, сумела завершить, в большей или меньшей степени, реализацию разработанных программ,

но только в отдельных случаях внедрить новшества и стимулы для изменения ситуации на вовлеченных в программу территориях.

- c Третья совокупность целевых групп, число которых меняется в зависимости от рассматриваемых регионов (некоторые области юга и северо-запада Италии, в частности), столкнулась с серьезными трудностями при реализации плана развития территории (некоторые группы практически не смогли использовать выделенные финансовые ресурсы) и не смогла внедрить никаких новшеств или создать стимулы для развития территорий, а ограничились реализацией традиционных мер поддержки.

Вторая и особенно третья целевые группы оказались наиболее слабыми: они вынуждены были свернуть свою деятельность, особенно целевые группы третьего вида. Кроме того, израсходовав ресурсы, предназначенные для финансирования обычных мер поддержки, они оказались перед проблемой сохранения созданной организационной и технической структуры.

5.2 Структурные изменения при переходе от программы ЛИДЕР II (1994-1999 годы) к программе ЛИДЕР+ (2000-2006 годы)

Спецификой программы ЛИДЕР II по сравнению с ЛИДЕР I является ее большее распространение по национальной территории. Это произошло в силу двух взаимосвязанных факторов: с одной стороны, большее обеспечение имеющимися в наличии государственными средствами, что позволило создать большее число целевых групп; с другой стороны, решение самих региональных властей как можно больше распространить финансирование программ на всю территорию своих регионов, не устанавливая региональных приоритетов. Этот двойственный толчок привел к тому, что в ряде регионов большая часть территории была покрыта местными оперативными планами с соответствующим размазыванием по территориям модели ЛИДЕР и со значительным дроблением и распылением имеющихся в наличии финансовых ресурсов.

Таблица 5.2

Основные изменения в программе ЛИДЕР на этапе 1994-1999 и 2000-2006 годов

Показатели	Единица измерения	ЛИДЕР II	ЛИДЕР+
Структурные изменения для ГАЛ			
Плотность населения/ГАЛ	Жителей на 1 кв. км	66	65
Население/ГАЛ	Число жителей	48424	81347
Площадь/ГАЛ	кв. км	791	260
Партнерство/ГАЛ	Число партнерств на ГАЛ	18	25
Концентрация финансовых ресурсов			
Инвестиции/ГАЛ	млн евро	4,4	5,8
– Цель 1	млн евро	3,4	5,8
– вне Цели 1	млн евро	5,6	6,0
Государственные расходы		3,0	3,6
– Цель 1	млн евро	2,6	3,8
– вне Цели 1	млн евро	3,6	3,5
Инвестиции на 1 жителя	тыс. евро	101	77
Государственные расходы на 1 жителя	тыс. евро	71	49

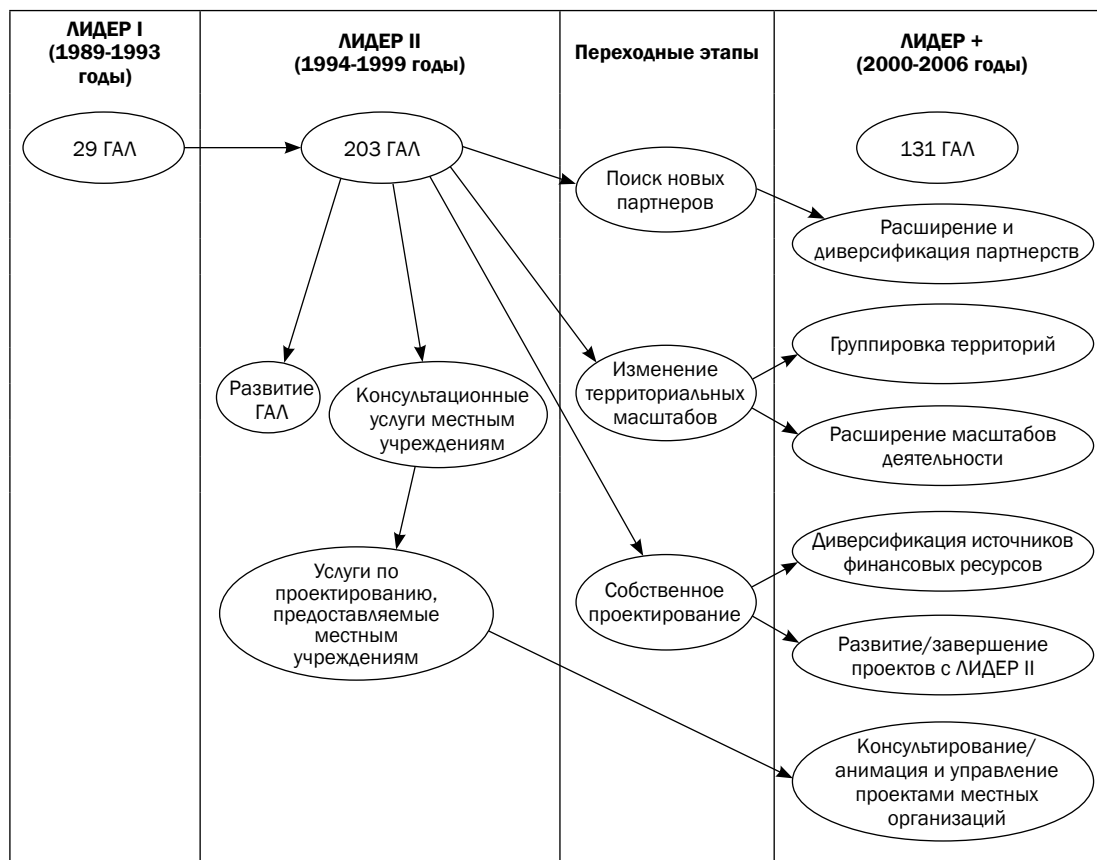
Источник: рассчитано на основе финансовых планов ГАЛ Италии

Осознавая эти ограничения, при подготовке программы ЛИДЕР+ Европейская Комиссия попыталась скорректировать ситуацию и приняла меры, чтобы впредь избежать подобных явлений. Комиссия установила, что местные планы развития должны иметь адекватную «критическую массу», а главное, установила, что при разработке новых программ региональные органы власти будут указывать, какое максимальное число целевых групп они будут финансировать, и будут согласовывать эту цифру со службами Комиссии. В случае с Италией эти распоряжения позволили значительно рационализировать распространение программ по национальной территории.

Наряду с сокращением числа действующих ГАЛ наблюдалось также увеличение масштабов поддержки территорий, которые финансировались в рамках программы ЛИДЕР+ как с точки зрения площади территорий, так и вовлеченного населения; ими управлялись более крупные и многочисленные партнерства, которые в среднем обладали большими размерами финансовых ресурсов (таблица 5.2). На самом деле этот процесс рационализации, так сказать, имел место только в регионах Цели 1, в которых средний размер инвестиций на одну целевую группу вырос с 3,4 млн евро на этапе программы ЛИДЕР II до 5,5 млн евро. В других регионах этот показатель остался без изменений на уровне 5,5-6,0 млн евро. Кроме того, процесс рационализации кажется несколь-

ко противоречивым, если мы будем рассматривать изменения в целом. Действительно, увеличение ресурсов, приходящихся на одну целевую группу, с учетом того, что территории, вовлеченные в сферу действия планов, стали в среднем больше, приводит к тому, что размер инвестиций, приходящийся на одного жителя, становится меньше, чем на этапе программы ЛИДЕР II (таблица 5.2) в среднем на 1/4. Это приводит к более острой конкуренции между целевыми группами внутри каждой территории за доступ к ресурсам. К этому следует добавить большие трудности по урегулированию различных интересов внутри самих партнерств с того момента, как эти партнерства обогатились при переходе к этапу программы ЛИДЕР+ новыми участниками из числа государственных и частных субъектов, которые привносят свое видение проблем и выражают потребности своих территорий. В целом можно сказать, что программа ЛИДЕР+ не только была запущена с большим опозданием по сравнению с крупными программами Цели 1 и 2, но этой программе приходится разворачиваться в более трудоемком контексте по сравнению с предыдущими этапами программы, с точки зрения как финансирования, так и состава участников программ. К этому следует также добавить распространенные ожидания, которые вполне законно возникли внутри отдельных территорий, как в силу того, что инициативы стали более известными, так и в силу рас-

Рис. 5.3
 Направления работы целевых групп в Италии: увеличение и дифференциация деятельности



тущего интереса к программе со стороны местных учреждений.

Какие стратегии дифференциации и развития запустили целевые группы на разных этапах и как они использовали возможности, данные им в распоряжение программами Сообщества и другими источниками финансирования?

Пути реализации программы также сильно различаются и зависят не только от возможностей работы партнерств и их технической структуры, но также от ситуаций и тех возможностей, которые предоставляют конкретные территории, в которых они работают (рис. 5.3). Интересно отметить, что целевые группы не прекращали своей работы даже в период перехода от одного этапа программы к другому, что вызвано потребностью выживания во времени. Это особенно было видно при переходе от этапа ЛИДЕР II к этапу ЛИДЕР+ из-за значительной задержки с запуском второй программы. Первое, что стали делать целевые группы, так это работать как компании по предоставлению услуг по проектированию и консультационных услуг для местных учреждений,

в частности, для коммунальных властей, которые часто являются ближайшими заказчиками целевых групп. Это позволило им диверсифицировать свою деятельность, устанавливая более тесные и органичные связи с реальностью, существующей на местном уровне. Естественно, этот путь стал возможным именно с того момента, когда деятельность целевых групп начала приобретать конкретные очертания и стала видна на конкретной территории; он начался в период 1994-1999 годов и укрепился в период 2000-2006 годов. Второе направление развития заключалось в том, чтобы обратиться к другим программам, дополняющим программу ЛИДЕР. В частности, речь шла об ориентации на крупные программы (оперативные программы структурных фондов Цели 1 и 2) или на другие инициативы Сообщества, такие как программа ИНТЕРРЕГ и ЭКУАЛ. Это позволило расширить спектр деятельности целевых групп, которые вышли за пределы аграрного сектора, нашли дополнительные ресурсы для поддержания собственной структуры и для финансирования мер поддержки, не совпадаю-

щих с моделью ЛИДЕР, но охватывающих более широкий спектр действий на территориях своей компетенции. Выполняя эти функции, целевые группы осуществляли очень важную деятельность по управлению политикой местного развития: это помогло добавить на местном уровне серию финансовых источников и внедрить ряд мер поддержки, которые понимались и планировались раздельно на более высоком, чем местный, уровне (уровне Сообщества, национальном и региональном уровнях).

На этапе программирования 2000-2006 годов целевые группы приняли участие в разработке стратегии программы дифференциации и развития, которая стала более сложной по сравнению с предыдущими периодами. Это стало возможным в результате отчасти большей законодательной инициативы, которую получили регионы, отчасти в результате больших управленческих и административных возможностей, созданных в предыдущие периоды. Следует иметь в виду, что эти соображения не распространяются на все партнерства, финансируемые программой ЛИДЕР, но только на часть, причем меньшую их часть — в частности, только на группу партнерств, о которой ранее говорилось, которая сосредоточена в центральной и северо-восточной части страны. Далее подробнее рассмотрим результаты, которые были получены в рамках модели ЛИДЕР.

5.3 Труднореализуемая программа?

Реализации программы ЛИДЕР, безусловно, характеризуется взлетами и падениями. Один из наиболее противоречивых моментов — это финансовая эффективность программы в целом, то есть способность программы освоить ресурсы в предусмотренные сроки. Эта трудность, связанная с расходом средств, могла бы быть оправданной, учитывая новизну самого подхода, на первом этапе реализации программы (1989-1993 годы), в меньшей мере — на втором этапе (1994-1999 годы) и еще меньше на третьем этапе (2000-2006 годы). Эта трудность, кроме того, негативно влияет на исход и характер дебатов по поводу результатов деятельности программы ЛИДЕР, особенно при переходе от одного периода финансирования к другому, когда обсуждаются вопросы необходимости и возможности ре-

формирования политики Сообщества. Именно на фазе реформы концентрация внимания на вопросах финансовой эффективности рискует слишком обесценить роль программы ЛИДЕР, которую она сыграла в политике сельского развития, и извратить с самого начала смысл и ценность дебатов по поводу реформы.

Здесь мы хотим внимательно проанализировать этот вопрос и подчеркнуть, что способность расходовать средства не является проблемой, которую должна решать программа ЛИДЕР, но что за способностью осваивать ресурсы скрываются более глубокие проблемы, которые должны быть проанализированы, чтобы понять реальный потенциал модели ЛИДЕР и улучшить модель в краткосрочном и долгосрочном периоде. В отношении программы ЛИДЕР со временем появились различные предубеждения. Среди них особое место занимает предубеждение в отношении образа самой программы и дискуссия о ее будущем, а именно что программа сложна в управлении, обременяет административные процедуры и вызывает задержки с ее реализацией. К сложностям управленческого характера относят обычно не только этап выбора целевых групп, но также этапы отбора целевыми группами проектов, контроль над работой целевых групп и отчетность по осуществленным расходам.

Сложности в управлении — это не специфика модели ЛИДЕР, сложности характерны для многих форм поддержки со стороны Сообщества. Если сравнивать на европейском уровне деятельность программ ЛИДЕР с реализацией других программ, мы не сможем сказать, что модель ЛИДЕР оказывается на последних позициях. Наоборот, деятельность модели полностью сопоставима с деятельностью наиболее крупных проектов Сообщества. Если мы рассмотрим итоговую смету расходов по программе структурных фондов в период 1994-1999 годов в 15 странах ЕС, мы заметим, что за исключением программы Цели 1, уровень исполнения всех остальных программ не превышал 80% (таблица 5.3). Среди этих программ программа ЛИДЕР была выполнена на 75%, что превышает не только уровень реализации программ Цели 2, но также и программы ИНТЕРРЕГ II, которая воспринимается в рамках инициатив ЕС как очень важная программа и которой уделялось большое политическое внимание. Интересно отметить, что программа ЛИДЕР II исполня-

лась даже лучше, чем некоторые традиционные формы структурной поддержки аграрного сектора, например, поддержка переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции, которая финансировалась за рассматриваемый период в рамках программы Цели 5а (таблица 5.3).

Внимательный анализ данных, касающихся расходов в период 2000-2006 годов, особенно в первые годы этого периода, которые оказываются наиболее трудными с точки зрения осуществления структурных мероприятий, показывает, что в ЕС-15 вовсе не программа ЛИДЕР занимает последние места по показателю уровня фактического освоения средств, но другие четыре инициативы ЕС. И это происходит оттого, что во всех странах на начальных этапах подготовки программ Сообщества предпочтение отдавалось крупным программам Цели 1 и 2, оставляя на втором плане инициативы Сообщества, которые принимались позже. В последующие годы программе ЛИДЕР удается восполнить это отставание начального этапа и выйти на один уровень с крупномасштабными программами. Из этого следует, что каждый раз, когда оценивается работа программы ЛИДЕР, по крайней мере, с точки зрения финансирования, окончательная оценка должна производиться с учетом сроков запуска программ, а это ничего общего не имеет с тем, что называется большей степенью сложности процедуры реализации самой программы ЛИДЕР.

Таблица 5.3
Способность расходования средств в рамках отдельных программ ЕС-15 (период программирования 1994-1999 годов)

Программа	Выделено средств из ЕС, млн евро (а)	Реальный объем выплат (б)	Индекс реального финансирования расходов (б/а), %
Цель 1	96100	94838	98,7
Цель 2	16642	12318	74,0
УРБАН I	900	721	80,1
ЛИДЕР II	1795	1339	74,6
ИНТЕРРЕГ II	3775	2190	58,0
Территориальные пакты — занятость	513	397	77,4
Национальные территориальные пакты	371	241	65,0
Цель 5а — агро-промышленный сектор	1117	632	56,6

Источник: рассчитано по данным Европейской Комиссии, отчеты об окончательной оценке

5.4 Чему учит программа ЛИДЕР: критика и позитивный вклад модели

Применение модели ЛИДЕР на различных территориях дает нам опыт, который, безусловно, должен быть принят во внимание на будущее, как при завершении программы 2000-2006 годов, так и особенно при разработке программы на следующий период. Опыт национальных сетей и оценка их результатов, оценка значения программы ЛИДЕР II, которую провела Европейская Комиссия, могут помочь выявить основные критические и положительные моменты программы. Критика может быть сконцентрирована вокруг пяти основных вопросов:

- a специфика подхода ЛИДЕР;
- b реальная способность модели к нововведениям в сельских районах;
- c способность создать действительно работающий и инклюзивный метод;
- d способность ориентироваться на темы, связанные с потребностями территорий;
- e дополняемость между моделью ЛИДЕР и другими программами.

Понимание специфики подхода ЛИДЕР. В отдельные моменты, особенно на начальных этапах внедрения программы, безусловно, наблюдались искажения между, так сказать, функциями и ролью модели ЛИДЕР. Другими словами, не понималось, что модель ЛИДЕР — это не просто одна из множества программ Сообщества, направленных на удовлетворение потребности в финансовой поддержке инвестиций в сельской местности⁹⁰. Кроме того, ЛИДЕР, в отличие от других форм национальной и наднациональной поддержки, которые финансировались главным образом по логике «окошка в банке», предполагает выполнение другой функции, в том числе и со стороны региональных органов власти, то есть функции, которая соответствует логике «продвижения развития», оживления и координации работы целевых групп. Правильное понимание этой специфики означало бы, особенно на региональном уровне, запуск различ-

⁹⁰ Интерпретация модели ЛИДЕР как нового источника финансовых ресурсов, как и все другие программы Сообщества, кстати сказать, появилась при ЛИДЕР II в Испании. Перес (Perez, 2000) подчеркивает, что программа виделась и использовалась административно-политической системой Испании (министерство, области, коммуны) как источник государственных расходов, чтобы узаконить собственные позиции и свое видение стратегии поддержки.

ных мер и укрепление технико-административных структур, вовлеченных в выполнение программы, в том числе и с качественной точки зрения. ЛИДЕР же зачастую (если не принимать в расчет риторику, которая часто сопровождала программу) оказывался программой, которая «терпеливо сносит» трудности реализации и высокие издержки управления (отбор, финансирование и, главное, обременительный контроль на входе и выходе) наряду с ограниченными финансовыми ресурсами. И из-за этих проблем порой возникали противостояния между моделью ЛИДЕР и другими программами, а также трудности с внедрением, процедурные задержки, которые не раз отмечались при оценке программы.

Реальная способность модели к нововведениям в сельских районах. Одной из основных целей программы ЛИДЕР является внедрение новшеств в процессы и результаты государственной поддержки сельских регионов. Различные оценки результатов, которые производились на европейском уровне, особенно программы ЛИДЕР II (ÖIR, 2003a, 2003b, 2004 и 2006), подчеркивают положительные результаты местных планов развития⁹¹; имеется достаточно обширная литература с большим числом case study по результатам работы программы ЛИДЕР⁹². Тем не менее, многочисленные факторы достаточно сильно помешали местным проектам достичь цели обновления. Среди них — сильная жесткость административного управления и возникновение местного лидерства, заинтересованного в большей мере в своей политической законности, нежели во введении инноваций в социальный и экономический контекст (Van der Ploeg, 2003).

Способность создать действительно работающий и инклюзивный метод. Сильными отличительными чертами модели ЛИДЕР с самого момента ее включения в направления политики Сообщества стали акцент на разработке алгоритма стратегии развития «снизу вверх», на методе участия. Возникновение целевых групп на местном уровне означало появление нового субъекта, который в отдельных случаях играет роль разрушителя старого,

или в любом случае смог придать новую динамику сложившемуся равновесию на местном уровне. Действительно, если посмотреть на социальную и управленческую структуру целевых групп, мы заметим, что в них преобладают государственные и частные субъекты, которые представляют собой местную элиту и которые в целевых группах нашли место, где можно разработать стратегию, сопоставить различные позиции и интересы, а также найти моменты урегулирования и совпадения интересов. Это, без сомнения, позволило сократить традиционные отраслевые барьеры между различными институциональными и административными действующими лицами, как это подчеркивал Buller (2000) в связи с французским опытом. Программа ЛИДЕР смогла оказаться моделью кооперации на местном уровне, особенно в тех районах, где социальная и экономическая структура была слабой, как это было показано на примере Испании. Целевые группы можно рассматривать не только как формальное партнерство, которое принимает участие в реализации проекта ЕС, но также как своего рода коалицию между действующими лицами во взаимоотношениях с государственной администрацией (национальной или областной), и которая решает с администрацией вопрос размещения средств, идущих на сельское развитие (Buller, 2000). Коалицию, которая вступает в конкурентную борьбу с другими коалициями за доступ к государственным ресурсам для инвестиционных проектов.

Проблемы, возникающие при оценке результативности подхода ЛИДЕР, имеют различную природу.

- а Прежде всего, коалиции возникают исключительно для того, чтобы использовать государственные средства, и зачастую вступают в конфликт даже с представителями местных органов власти, которые имеют больше полномочий для решения вопросов политики территориального развития, поскольку выбираются местным населением в ходе демократических выборов. Но конфликты часто возникают также в связи с нехваткой ресурсов и из-за территориальных ограничений, вводимых целевыми группами; именно коалиции исключают субъектов, которых они считают представляющими интересы

⁹¹ Из-за краткости мы не будем углубляться в суть этих результатов в данной главе, вернемся к этому вопросу в главе 8, где будут проанализированы и приняты на вооружение все результаты ПСР, включая программу ЛИДЕР.

⁹² Для ознакомления с полной подборкой таких case study см. перечень «Инновационные действия в сфере сельского развития», опубликованные в Европейском обозревателе ЛИДЕР (под редакцией AEIDL).

территорий. Именно способность активировать демократическое участие видится некоторыми участниками программ «...как угроза законным институтам демократического представительства. ГАЛ не имеют мандата законно избранного института, и это в некоторых случаях заставляет местные органы власти относиться к программе ЛИДЕР с подозрением». (Ray, 2000).

- b Во-вторых, неоднократно подчеркивалось, что программа ЛИДЕР не смогла предложить метода, который бы включал в проект все относительно неблагоприятные социальные группы (Van der Ploeg, 2003), чтобы помочь возникновению субъектов отличных от местной политической и управленческой элиты (Buller, 2000), либо отличных от доминирующих на местном уровне классов (обостряя таким образом социальное неравенство и дискриминацию) (Shucksmith, 2000). Анализируя опыт программы в Великобритании, Shucksmith подчеркивает, что речь идет о «...тенденции разработки инициатив внутреннего развития для того чтобы помочь тем, кто уже и так находится в хорошем положении, и тем, кто уже может показать способность действовать и работать в рамках предлагаемых инициатив (...) Наиболее маргинализованные группы в меньшей мере могут принимать участие и работать в рамках программ, и маловероятно, что они будут вовлечены в программы, если только на них не будет в явной форме обращено внимание».

Концентрация на темах, связанных с потребностями территорий. Концентрация на приоритетных темах развития должна была стать одним из сильных моментов программы ЛИДЕР как для повышения отдачи ограниченных финансовых ресурсов, так и для направления стратегии вмешательства в наиболее эффективное русло. Эта стратегия концентрации на приоритетных проектах значительно

укрепилась в программе ЛИДЕР+, что потребовало и от ГАЛ, и от областных властей отбора проектов, которые могут служить катализатором развития. Действительно, темы-ускорители, которые были определены в информационном документе, направленном странам-членам, не могли не быть слишком общими, что вполне понятно для уровня ЕС, где нужно предложить основные направления для 25 стран-участников. Но это оказывается малорезультативным внутри отдельных территорий, где формулирование проекта должно быть более конкретным и четким. По сути, мы оказываемся сегодня в ситуации, когда местные планы повторяют темы-катализаторы регионального уровня и дробят их на отдельные меры поддержки; но в отдельных случаях им не хватает некоей объединяющей силы и последовательности, которая делает из местного плана нечто большее, чем просто набор мер поддержки. Эта проблема, впрочем, существует в любой другой форме интегрированного программирования, которая была введена в последние годы (начиная от территориальных пактов, ПИТ Цели 1 и других форм, введенных в регионах вне Цели 1).

Дополняемость между моделью ЛИДЕР и другими программами. Этот вопрос приобретает ключевое значение как с точки зрения дополняемости с крупными программами Сообщества, входящими в так называемый основной поток (mainstream) мер, так и государственными программами, финансируемыми из национального и региональных бюджетов. Дополняемость (или стыковка) между наднациональными и национальными программами и инструментами поддержки по большому счету является одной из нерешенных до сих пор проблем государственной политики. Очень часто, по сути, государственная поддержка лишена координации и не планируется на конкретной территории из-за фрагментарности и неоднородности, законодательных мер и низкой компетенции органов власти. Дополняемость между программой ЛИДЕР и другими структурными программами является одним из наиболее сложных и возможно, наиболее недооцененных вопросов. До настоящего момента внимание уделялось только одному аспекту дополняемости: как бы избежать дублирования мер поддержки. По сути, помимо рисков дублирования, особенно на региональном уровне и в меньшей мере на местном уровне, до сих пор мало внимания уделялось

достижению взаимодействия между программами и фондами и стимулированию кооперации между теми, кто управляет другими программами на тех территориях, на которых работает программа ЛИДЕР.

Помимо этих критических замечаний, которые типичны не только для программы ЛИДЕР, но и для всех интегрированных программ, которые разрабатывались на территории Италии в последние годы, существует много конкретных моментов, которые укрепляют положительный вклад этих программ. Помимо того факта, что очень важно на европейском уровне, что эта программа использовала инструменты, которые прежде не существовали для большинства стран-членов (такие как местное партнерство, проектирование снизу вверх, децентрализованное планирование, кооперация, создание сетей), мы хотели бы подчеркнуть и некоторые другие важные результаты. Эти результаты нам кажутся важными не только из-за того, что несут характер нововведений, но также и потому, что они предназначены для формирования социального капитала, который будет играть решающую роль для будущего развития территорий. В частности, можно отметить следующие результаты работы программы ЛИДЕР:

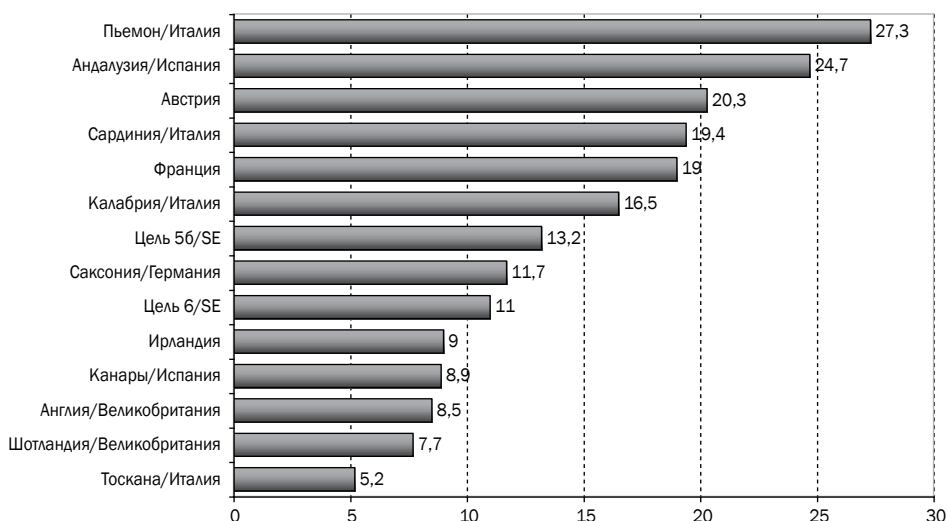
- a покрытие программой сегментов поддержки, на которые не обращали внимания другие программы;
- b создание партнерств и агентств развития;

- c формирование на местном уровне групп профессионалов;
- d укрепление имиджа территории.

Покрытие программой сегментов поддержки, на которые не обращали внимание другие программы. Здесь следует упомянуть о важных секторах поддержки, которые, хотя и фигурировали иногда в других программах основного направления, на стадии реализации им уделялось ничтожное внимание. Программа ЛИДЕР не только с успехом работала в этих секторах, но также смогла внедрить нововведения на территориальном уровне. В этой связи следует упомянуть все проекты, которые модель ЛИДЕР разрабатывала в области защиты качества местной продукции, культурного достояния территорий, создания сферы услуг для населения, социального сельского хозяйства⁹³ финансовой инженерии. Эти отрасли только спорадически поддерживались или вовсе не получали поддержки из ФЕОГА в НСП и РПСР, а были отданы на откуп действовавшего в то время ЕФРР. Интересно отметить, что программа ЛИДЕР заполнила эти пробелы, естественно, в той мере, в какой она могла это сделать с учетом имеющихся финансовых средств, довольно оригинально и используя неотраслевой подход по сравнению с тем, что делало большинство программ Сообщества. В качестве примера можно привести мероприятия по поддержке качества продукции (**рис. 5.4**):

⁹³ Например, реабилитационные центры для наркоманов, инвалидов в сельской местности, где они работают и лечатся. — Прим. перев.

Рис. 5.4
Ресурсы, предназначенные для повышения качества местных продуктов (% общих финансовых средств программы ЛИДЕР II)



помимо того, что это направление имело большее значение с точки зрения финансовых приоритетов (30-40% в среднем в программе ЛИДЕР против 1-6% в НСП и РПСР), поражает более обширное и правильное видение моделью ЛИДЕР проблемы качества продукции; она более эффективно определяла получателей средств и субъектов, которые вовлекаются в программу, и инструменты, которые требовалось задействовать.

Создание партнерств и агентств развития. Создание посреднических структур для децентрализованного управления мероприятиями в рамках сельского развития не привело к появлению новых институтов, связанных с фондами Сообщества, но стимулировало возникновение партнерств, а с технико-административной точки зрения, агентств, которые, исходя из конкретного уровня финансирования, расширили радиус своего действия, поставили проблему разработки стратегии комплексного развития своей территории и поиска средств, необходимых для того, чтобы продвигать и поддержать ее в будущем. Не все ГАЛ, как оказалось, выполнили эту задачу, но только те, которые оказались наиболее динамичными, и те, которые смогли интегрироваться в институциональный контекст, не войдя в конфликт с местными организациями. Они смогли наладить с местными организациями отношения сотрудничества и технической поддержки. Уже при реализации программы ЛИДЕР II ГАЛ организовали некоторые формы консультирования и составления проектов для местных организаций (органов местного самоуправления, провинций, горных районов) в рамках своего опыта и понимания темы сельского развития и ее восприятия самими местными организациями. Не будем забывать, что многие местные организации участвуют в полном объеме в составе партнерств, которые поддерживают целевые группы. Но в особо динамичных случаях уже в период программы ЛИДЕР II некоторые целевые группы обратились к другим источникам и инструментам поддержки территорий, а именно национальным, региональным и наднациональным (ЕС). Эта стратегия еще больше усилилась при переходе от программы ЛИДЕР II к программе ЛИДЕР+, что поставило в тяжелое положение те целевые группы, чья экономическая выживаемость была завязана на фонды Сообщества. Это подтолкнуло многие целевые группы к диверсификации стратегии развития, поиску источников финансирования

и инструментов поддержки. Именно поэтому целевые группы стали внедряться в другие программы Сообщества (ИНТЕРРЕГ, ЭКУАЛ, региональные ОП, Цель 1, Цель 2 и пр.), либо в региональные и даже местные программы. Обращение к другим (естественно, более богатым) источникам финансирования проектов сельского развития привело к росту объема средств, управляемых в рамках программы ЛИДЕР⁹⁴. Речь идет, конечно, о группирующихся вокруг программы ЛИДЕР проектах, которые не могут сильно изменять установленные финансовые профили, но которые дают представление о возможностях целевых групп разрабатывать проекты, что делает из них субъектов, способных внедрять интересные проекты на своих территориях, устанавливать связи с другими направлениями политики.

Формирование групп профессионалов. Целевые группы стимулировали появление групп техников-экспертов по разработке проектов и управлению деятельностью на местном уровне. Речь идет не только о проектировщиках, которые могут рассчитывать направления движения финансовых ресурсов Сообщества, но и о техниках, которые располагают адекватными ноу-хау при выборе финансовых инструментов, отборе проектов, оживлении этих проектов, установлении отношений и налаживании важных сетей на территории, на которой работают. Эти техники-эксперты представляют важнейший ресурс для развития территорий, поскольку они оказываются в состоянии оценить потенциал территорий, стимулировать поддержку этого потенциала и его использование. Этот профессионалы появились только с возникновения программы ЛИДЕР и начали расти по мере того, как целевые группы стали превращаться в агентства развития. В настоящее время они представляют важный ресурс и для других территорий в той мере, в какой они входят в отношения, в том числе и через сеть, с другим национальным и европейским опытом. Этот результат признается не только в Италии, но также и в других европейских странах (Van der Ploeg, 2003; Pérez, 2000; Buller, 2000).

Укрепление имиджа территории. Через программу ЛИДЕР финансировались не только точечные проекты (отдельные предприятия или операторы), но

⁹⁴ Наше исследование деятельности одной ГАЛ показало, что средства, поступающие не из программы ЛИДЕР, возросли с 10 млн евро в период 1994-1999 годов до 15 млн евро только за четыре года (2000-2003 годы).

в лучших случаях программа соединяла воедино мероприятия, которые охватывали всю территорию, охваченную планом, в том числе и действия по продвижению и рекламированию. Результатом является создание и укрепление имиджа (образа) территории, который, как правило, ассоциируется с одним продуктом или одним ресурсом культурного назначения, ландшафтным или экологическим и пр., который хорошо узнаваем и который приобретает особое значение и известность на данной территории.

Вот вкратце основные элементы положительного опыта модели ЛИДЕР. Все эти элементы показывают, что программа ЛИДЕР оказалась в состоянии задействовать ресурсы, которые имеются на конкретных территориях, но которые оказывались недоиспользованы или скрыты. В этом основная заслуга программы ЛИДЕР, которая делает эту программу необходимым инструментом программирования политики сельского развития на будущий период (2007-2013 годы).

5.5 Новая роль программы ЛИДЕР в период 2007-2013 годов

В дополнение к оценке результатов программы ЛИДЕР II, в 2004 году в Европе развернулась дискуссия о том, каким должно быть содержание программы ЛИДЕР и какие формы она должна принимать. На конференции по вопросам сельского развития в Зальцбурге вновь подчеркивалась важность для будущего политики сельского развития сохранения твердой привязки к методу участия, основанному на создании местных партнерств и на межотраслевой логике. Как следствие, также под воздействием лобби, возникшего именно благодаря распространению программы ЛИДЕР в Европе в последние 10 лет, был сделан выбор в пользу сохранения этого метода в качестве направления политики государственного вмешательства в сельских районах.

Тем не менее, остается так и не решенный в ходе конференции в Зальцбурге вопрос о том, как сохранить метод ЛИДЕР, в том числе и с учетом ошибок и опыта прошлых лет. Основной принцип состоит в том, что метод ЛИДЕР должен быть сохранен и для будущих ПСР, но должен все больше включаться, говоря на жаргоне Сообщества, в основной поток (mainstream) мер поддержки. Этот принцип соблюдался и в ходе реформы структур-

ных фондов с отсылкой к другим инициативам программы «Повестки дня-2000» (ЭКУАЛ, УРБАН и ИНТЕРРЕГ). Зачем нужно включать метод ЛИДЕР в основной поток ПСР? По этому вопросу с самого начала дискуссии столкнулись две противоположные позиции.

- а Первая предлагает сохранить экспериментальный и инновационный характер метода, оставив за ним определенную сферу программирования, соответствующие ресурсы, основные отличительные характеристики. Эта позиция, однако, рискует оставить за методом ЛИДЕР крайне ограниченную сферу, превратив его в маленькую экспериментальную лабораторию, без того чтобы метод мог бы оказать большее воздействие на развитие сельских районов. Это позиция, безусловно, отражает мнение меньшинства, озабоченного главным образом тем, что метод могут пересмотреть и исказить, отдав на откуп национальной и региональной администрации. Другими словами, речь шла о позиции, направленной исключительно на защиту специфики программы ЛИДЕР.
- б Вторая позиция предлагает изменить роль программы ЛИДЕР, сделав ее интегрированной частью обычного программирования и, как следствие, представляя ее как нормальный способ действий, распространенный на значительную часть ресурсов сельского развития. Дефект этой позиции состоял в том, что она слишком «забегала вперед». Действительно, полагать, что интеграция метода в систему обычного программирования сама по себе будет означать большее его распространение, было, конечно, вызовом, который имел мало шансов на победу. Хотя ЛИДЕР постепенно распространялся по территории ЕС, он еще не получил всеобщего одобрения, но рассматривался как некое обязательство для административных структур и, кроме того, сами организации производителей относились к нему

безразлично, поскольку для них основной интерес состоял в том, чтобы поддержать сельскохозяйственные предприятия, а не сельские территории в своей совокупности.

Эти две противоположные позиции столкнулись уже во время Европейской конференции в Зальцбурге. Вторая позиция, которая предлагала включение метода в основной поток мер поддержки, была высоко оценена и поддержана Европейской Комиссией, поскольку прямо отвечала идее упрощения системы программирования и управления и одновременно отвечала требованиям сохранения каким-либо образом роли метода ЛИДЕР. Первую позицию поддержали ГАЛ и их ассоциации, которые были обеспокоены перспективой реформирования или вообще прекращения деятельности партнерств, уже созданных к тому моменту на территории ЕС. Сети сельского развития, создание которых было стимулировано в каждой стране средствами Сообщества, также подавали уже свой голос и заставляли себя услышать; некоторые из них, в первую очередь итальянская и французская сети, внесли свой вклад в виде идей и предложений, направленных на сохранение и улучшение работы метода ЛИДЕР в общем контексте Сообщества.

Предложение Регламента и последующие изменения, вплоть до разработки окончательной версии, принятой Советом Европы, широко отражают эту дискуссию, а решение, которое вырисовывается в тексте Регламента, можно рассматривать как удачный компромисс, и вот почему.

- Регламент органично включает метод ЛИДЕР в обычную ПСР через выделение его в отдельное направление — ось — в плане сельского развития, как и было отражено в первоначальном проекте Комиссии.
- Он одновременно сохраняет без деформации образующие характеристики метода (местные планы, восходящий подход-инициатива «снизу вверх», частно-государственное партнерство, многоотраслевой и инновационный подход, кооперация, сети между местными действующими лицами),

распространяя эти характеристики на сферы поддержки, ранее не входившие в сферу деятельности ЛИДЕР (например, укрепление конкурентоспособности компаний).

- Он устанавливает минимальный порог финансовых дотаций на внедрение метода ЛИДЕР (5% общих дотаций фонда ФЕАСР для плана сельского развития), чтобы все программы в обязательном порядке дополняли использование метода адекватным финансовым покрытием. По этому последнему вопросу ГАЛ и их ассоциации ожидали более смелого решения, считая введенный Европейской Комиссией минимальный порог неадекватным. Тем не менее, в более общем контексте безразличного отношения к методу и отчасти даже его неприятия не стоит отрицать, что этот порог представляет собой некую четкую гарантию финансирования. Кроме того, речь идет о том минимуме, который оставляет пространство для улучшения контрактации и переговоров между администрацией и партнерствами местными или областными, как показывают этапы переговоров по новым программам структурного развития РПСР.
- Он предусматривает возможность использовать внутри местного плана развития целый набор мер, которые допускаются Регламентом к финансированию, начиная от наиболее традиционных, сельскохозяйственных, и заканчивая планами экономической диверсификации. В этой связи, кажется, преодолена каким-то образом идентификация программы ЛИДЕР с мерами поддержки нематериального характера, особенно в методе ЛИДЕР+.

Дискуссия по поводу того, какую роль должна играть программа ЛИДЕР, была очень полезной, особенно на стадии разработки новой программы, но, по сути, оставила большие зазоры для программного выбора при подготовке РПСР на 2007-2013 годы. Как мы увидим скоро, с учетом обще-

го контура Регламента сельского развития роль и функции программы ЛИДЕР могут оказаться различными для разных стран-членов и разных регионов.

Тем не менее, одна из основных проблем, с которыми столкнулся метод ЛИДЕР после программ предыдущих периодов (ЛИДЕР I, ЛИДЕР II, ЛИДЕР+), состоит в том, чтобы понять, как выйти за узкие финансовые и территориальные рамки, которые до настоящего времени отводились методу, чтобы занять более объемное место в политике сельского развития. Выйти за пределы прежней логики не просто по двум причинам.

- Во-первых, существует устойчивое мнение, что результаты метода ЛИДЕР оказались меньшими, чем от него ожидалось, он не оказал сильного влияния на существующую реальность и не показал финансовой неэффективности. Как следствие, те, кто поддерживают этот тезис, не считают возможным расширить и укрепить метод, полагая возможным оставить его в прежних пределах (финансовых и территориальных).
- Во-вторых, неясно, в каком направлении можно улучшить, а в будущем укрепить роль метода ЛИДЕР. Иными словами, отсутствовала глубокая проработка вопроса о том, по какому направлению может пойти развитие стратегий на 2007-2013 годы, чтобы преодолеть ранее указанные ограничения.

С этой точки зрения НСП 2007-2013 годов дал некоторые указания в направлении укрепления проектного и управленческого уровня программ, но речь идет об общих направлениях, разработанных в соответствии с логикой, которая не ставит многих ограничений для НСП. В такой стране как Италия, где существуют сильные различия в опыте отдельных регионов, роль метода ЛИДЕР в программе на период 2007-2013 годов не может оказаться одинаковой для всех регионов. Ознакомление с НСП показывает, что существуют программы с различной степенью зрелости и определенности. В частности, глядя на роль метода ЛИДЕР, мы можем выделить три различных направления:

- а направление, которое делает акцент на экспериментировании и продвижении инноваций в сельские районы; речь идет о «классической» роли, которую выполнял метод в предыдущие периоды;
- б направление, которое воспринимает ось IV в качестве метода обычного управления ресурсами, отличающегося от традиционного, имеющего весь набор основных характеристик метода ЛИДЕР с учетом небольших вариаций;
- с наконец, направление, которое видит метод ЛИДЕР как экспериментальный подход, но роль которого остается незначительной, продиктованной только и исключительно необходимостью уважать предписания Регламента Сообщества.

Речь явно идет о трех различных пониманиях метода ЛИДЕР как в терминах финансового веса, так и характера функционирования новой политики сельского развития. В любом случае, если первое и особенно второе направления высказывают некое намерение продолжать инвестировать в этот метод, третье направление говорит только о желании сохранять масштабы метода на допустимом уровне. Становится ясным, что несмотря на то, что первое и второе направления могли бы отчасти существовать вместе, роль метода ЛИДЕР в качестве экспериментальной лаборатории становится все более важной в условиях ограниченных финансовых ресурсов, выделяемых на эту программу.

5.6 Метод ЛИДЕР в программах 2007-2013 годов: что нового?

Новым элементом в разработке программ на 2007-2013 годы, безусловно, явилась возможность совместно определять общую стратегию сельского развития и стратегии, связанные с использованием метода ЛИДЕР. Это должно было стать основной предпосылкой для того, чтобы не сводить метод ЛИДЕР, как уже происходило в прошлом, к маленькой программе без всякой связи с общей политикой сельского развития. На самом деле при разработке новых РПСР методу ЛИДЕР уделили внимание гораздо позднее, чем другим компонентам плана. Большое внимание было уделено мерам поддержки в рамках оси I и II, новым

Таблица 5.4

Изменение государственных расходов на модель ЛИДЕР в рамках трех программ

Регионы*	ЛИДЕР II (1994-1999 годы)	ЛИДЕР+ (2000-2006 годы)	Ось IV ЛИДЕР (2007-2013 годы)		Всего РПСР (2007-2013 годы)	Разница между ЛИДЕР и ЛИДЕР+	
	Млн евро	Млн евро	Млн евро	В % к РПСР	Млн евро	Млн евро	Δ %
Абруццо	23,8	35,3	19,2	5,0	383,9	-16,1	-45,7
Базиликата	32,9	22,7	38,9	6,0	648,1	16,2	71,2
Большано	16,3	15,5	15,6	5,0	312,7	0,1	0,9
Калабрия	39,9	28,3	65,0	5,9	1096,1	36,7	129,8
Кампания	43,6	31,5	94,1	5,0	1882,3	62,6	198,7
Эмилия-Романья	18,0	21,2	47,7	5,1	934,7	26,5	124,9
Фриули	13,6	11,3	16,1	6,5	247,2	4,8	42,2
Лацио	46,5	27,1	39,3	6,0	655,4	12,2	45,1
Лигурия	10,8	11,9	54,4	19,7	276,6	42,5	356,4
Ломбардия	13,5	14,4	36,0	4,0	899,8	21,6	149,3
Марке	23,4	15,7	27,6	6,0	459,8	11,9	75,7
Молизе	16,3	11,0	9,7	5,0	195,0	-1,2	-11,3
Пьемонт	25,0	22,6	58,4	6,5	896,6	35,8	158,0
Апулья	44,8	34,4	279,0	18,8	1480,6	244,7	712,2
Сардиния	63,7	43,9	169,9	13,6	1252,8	126,0	286,9
Сицилия	54,6	39,1	126,4	6,0	2106,3	87,3	223,4
Тоскана	40,1	31,0	83,9	10,0	839,1	52,9	1707
Тренто	7,6	7,4	17,1	6,7	256,2	9,8	132,3
Умбрия	22,8	15,1	38,0	5,0	760,1	22,9	151,0
Валле д'Аоста	1,3	4,4	8,9	7,5	118,7	4,5	103,3
Венето	51,5	27,5	100,6	11,0	914,7	73,1	266,1
Всего	610,0	471,4	1346,0	8,18	16615,5	874,6	185,5

*Области и провинции в составе областей

Источник: рассчитано по данным программ Италии

мерам и их интерпретации, проблемам зонирования, обороту финансовых ресурсов и пр. Вопросы о том, как применять программу ЛИДЕР в новом контексте программирования, были подняты последними, практически по остаточному принципу. Кроме того, имел место сильный толчок со стороны отраслевого партнерства, направленный на то, чтобы сдерживать размеры и инновационный размах осей III и IV программ. Это подход был нацелен на сохранение существующего положения, а не на экспериментирование и пересмотр действующей модели.

Чтобы понять, как эти традиционные подходы обусловили роль метода ЛИДЕР в программе 2007-2013 годов, следует принять во внимание в первую очередь два ключевых момента:

- 1 размер финансовых ресурсов, выделенных по программе ЛИДЕР;

- 2 поле деятельности, внутри которого данный метод может действовать, с учетом того, что он может использовать только меры, включенные в ось IV.

Рассматривая ресурсы, предназначенные для новой программы, можно без всякого сомнения утверждать, что ЛИДЕР не может жаловаться на нехватку финансового обеспечения. Средний национальный размер ассигнований на модель составляет 8% всех ресурсов, что означает значительный рост по сравнению с финансовым обеспечением предыдущего программного периода (таблица 5.4). На национальном уровне объем средств в три раза превышает объем средств по программе ЛИДЕР+, что означает рост по каждой РПСР. Некоторые регионы не ограничились применением минимального порога в 5%, предусмотренного Регламентом для финансирования оси IV,

Таблица 5.5

Эволюция государственных расходов на целевые группы: сопоставление трех программ

Регионы*	ЛИДЕР II (1994-1999 годы)		ЛИДЕР+ (2000-2006 годы)		Ось IV ЛИДЕР (2007-2013 годы)		Разница между ЛИДЕР (2007-2013 годы)	
	Число ГАЛ	Средние расходы, млн евро	Число ГАЛ	Средние расходы, млн евро	Число ГАЛ	Средние расходы, млн евро	Млн евро	Δ %
Абруццо	7	3,4	7	5,0	11	1,7	-3,3	-65,4
Базиликата	12	2,7	7	3,2	8	4,9	1,6	49,8
Больцано	3	5,4	5	3,1	5	3,1	0,0	0,9
Калабрия	16	2,5	9	3,1	14	4,6	1,5	47,7
Кампания	22	2,0	7	4,5	12	7,8	3,3	74,3
Эмилия-Романья	4	4,5	5	4,2	5	9,5	5,3	124,9
Фриули	3	4,5	3	3,8	5	3,2	-0,6	-14,7
Лацио	10	4,7	8	3,4	8	4,9	1,5	45,1
Лигурия	6	1,8	4	3,0	12	4,5	1,6	52,1
Ломбардия	4	3,4	6	2,4	10	3,6	1,2	49,6
Марке	6	3,9	5	3,1	6	4,6	1,5	46,4
Молизе	4	4,1	3	3,7	3	3,2	-0,4	-11,3
Пьемонт	13	1,9	10	2,3	12	4,9	2,6	115,0
Апулья	17	2,6	9	3,8	14	19,9	16,1	422,1
Сардиния	19	3,4	8	5,5	15	11,3	5,8	106,3
Сицилия	25	2,2	12	3,3	15	8,4	5,2	158,7
Тоскана	10	4,0	8	3,9	8	10,5	6,6	170,7
Тренто	2	3,8	1	7,4	1	17,1	9,8	132,3
Умбрия	6	3,8	5	3,0	5	7,6	4,6	151,0
Валле д'Аоста	1	1,3	1	4,4	4	2,2	-2,1	-49,2
Венето	13	4,0	8	3,4	14	7,2	3,8	109,2
Всего	203	3,0	131	3,6	187	7,2	3,6	100,0

*Области и провинции в составе областей

Источник: рассчитано по данным программ Италии

но самостоятельно увеличили потенциал программы ЛИДЕР сверх минимально установленного порога: области Пьемонт, Ломбардия, Тоскана и Умбрия увеличили ассигнования по программе ЛИДЕР в два с половиной раза; Кампания, Сицилия, Сардиния, Венето, Лигурия — в 3-4 раза, а Апулья аж в восемь раз увеличила объем финансирования по сравнению с предыдущим периодом. И только небольшое число областей ограничилось тем минимумом, который был установлен Регламентом ЕС, сократив объем финансирования по сравнению с предыдущим периодом. Этот выбор сделали только области Абруццо и Молизе, возможно, из соображений того, что в программе на новый период для этих областей не было предусмотрено увеличения совокупных расходов. Рост совокупных расходов по оси IV позволил также заложить в смету расходов увеличение числа целевых групп, получающих финансирование в каждой об-

ласти: следуя прогнозам РПСР, в целом по Италии новый этап программирования может привести к увеличению числа целевых групп до 190, то есть их число возрастет на 60 (или на 1/3 по сравнению с предыдущим периодом). Это не приведет к сокращению среднего размера государственных средств, выделяемых для каждой группы, поскольку увеличился общий объем финансирования. По этой причине каждая ГАЛ сможет рассчитывать на объем государственного финансирования, в среднем в два раза превышающий размер средств периода 2000-2006 годов (7,2 млн евро). В некоторых областях объем этих средств увеличится более чем в два раза (таблица 5.5), что приведет к росту удельных государственных инвестиций по различным РПСР до 10-11 млн евро (Эмилия-Романья, Тоскана и Сардиния); в отдельных случаях этот показатель поднимется до 20 млн евро (Апулья и провинция Тренто).

Таблица 5.6
Распределение государственных расходов по оси IV (ЛИДЕР) в рамках стратегических РПСР в Италии, 2007-2013 годы

Сферы поддержки по оси IV (ЛИДЕР)	Млн евро	%
Конкурентоспособность	94,1	7,0
Управление окружающей средой и территориями	74,5	5,5
Качество жизни/диверсификация	885,1	65,8
Межнациональная и внутритерриториальная кооперация	91,6	6,8
Управление местными целевыми группами, обретение способности к конкуренции, оживление проектов	200,6	14,9
Всего	1346,0	100,0

Источник: рассчитано по данным программ Италии

Этот новый сценарий указывает на то, что роль ЛИДЕР в новой программе изменилась: речь уже не идет в разных случаях о нишевой программе, но о более упорядоченном формате государственного инвестирования. Это, с одной стороны, требует большей интеграции стратегии поддержки на местном уровне с РПСР, а с другой стороны, требует, чтобы целевые группы уделяли больше внимания и в более сжатой форме управлению ресурсами, которое становится более сложным. Это требует также большего внимания к поддержке управления, мониторинга и оценки деятельности со стороны областных органов власти, особенно в отношении вновь возникающих целевых групп, которые, возможно, плохо еще знакомы с программами Сообщества и соответствующими процедурами и правилами управления. Эти около 60 дополнительных групп требуют особой поддержки, и не только на стадии запуска своей работы, но также и на последующих стадиях работы, особенно в свете опыта прошлых этапов реализации программы ЛИДЕР.

Итак, модель ЛИДЕР получает больше государственных средств, но для чего? В явном виде поле деятельности программы ЛИДЕР становится более обширным: и Регламент, и НСП подчеркивают, что планы, разрабатываемые целевыми группами, могут иметь доступ к мерам трех осей, в соответствии с тем, что установлено для каждого региона в самих РПСР. На самом деле выбор, который был сделан РПСР, значительно сузил поле деятельности групп и как следствие сузил поле деятельности планов применительно к некоторым типологиям мер поддержки. Несмотря на существующие различия между регионами, **табли-**

ца 5.6 показывает распределение государственных средств между различными направлениями поддержки. В Италии около 2/3 средств будет инвестировано в приоритетные направления, связанные с осью III, то есть будет направлено на меры по поддержке качества жизни и диверсификации производства. Чуть более 20% будет направлено на поддержание развития кооперации и на расходы по функционированию групп. Только 12-13% направляется на меры по поддержке конкуренции и защите окружающей среды. Естественно, не все области придерживаются такой структуры расходов; некоторые области ограничивают деятельность метода ЛИДЕР только мерами оси III или больше, мерами оси III и некоторыми мерами оси I, или, наоборот, оси II. В отдельных случаях выбираются только некоторые направления внутри самой оси III (например, область Кампания). В целом можно утверждать, что метод ЛИДЕР использует главным образом меры оси III, к которым можно добавить выборку мер оси I и/или оси II. Что же касается инструментов, которые вступают в сферу компетенции структурных фондов (ЕСФ и ЕФРР), то они не активируются до тех пор, пока не включаются в РПСР и не получают одобрения Европейской Комиссии.

Начиная с этой детализации бюджета РПСР, местные планы развития должны приводить в соответствие сметы своих расходов со стратегией своего развития независимо от реальных потребностей отдельных проектов местного развития. Речь идет, таким образом, о существенном изменении тенденции по сравнению с предлагавшейся автономией с предоставлением проектов, типичной для подхода «снизу вверх» (bottom-up), который был принят в далеком 1989 году, а затем сохранился на весь период 2000-2006 годов. С принятием новой программы целевые группы должны будут принимать новые принципы разработки планов, которые загоняют их в более узкие и жесткие рамки, возможно даже слишком узкие по сравнению с хотя и правильной потребностью определять ориентиры для местных планов.

Финансовые ресурсы и инструменты поддержки имеют большое значение для определения роли и стратегической функций метода ЛИДЕР в РПСР, но это не единственные переменные; следует учитывать другие компоненты, которые также могут иметь большое значение, такие как:

- a существование в РПСР других форм, использующих интегрированный подход, носящих дополняющий характер к программе ЛИДЕР и со многими общими с ней элементами;
- b территории, на которых ЛИДЕР применяется (территориальная концентрация);
- c приоритетные темы, на которых ЛИДЕР концентрируется (тематическая концентрация);
- d формы партнерства.

Другие формы, использующие интегрированный подход. На самом деле, ЛИДЕР — это не просто форма интегрированного и территориального подхода, существующая в РПСР. Программа 2007-2013 годов внедрила в своей багаж, по крайней мере, две формы интегрированного проектирования в дополнение к ориентирам, содержащимся в НСП: ПИФ, тематические и ПИТ⁹⁵. В первом случае речь идет о формах отраслевого планирования, во втором случае — о более широкомасштабных проектах, имеющих меньшие пространственные ограничения (в терминах территории, финансовых ресурсов и структуры партнерств) и применяемые на территориях, не подпадающих в сферу действия модели ЛИДЕР. Становится ясным, что там, где существуют эти формы интегрированного проектирования, метод ЛИДЕР в чистом виде, как это начерчено осью IV, играет дополняющую и практически всегда менее значимую роль с точки зрения задействованных ресурсов. Исключение составляют случаи, в которых формы смешанного государственно-частного партнерства, аналогичные тем, которые были созданы методом ЛИДЕР, могут предлагать и другие формы интегрированного проектирования. И в случаях, схожих с методом ЛИДЕР (ПИТ), тем не менее, можно говорить о характере проектирования, аналогичном, хотя не в полном мере, модели ЛИДЕР, поскольку они отличаются как по более гибким формам партнерства, так и по отсутствию децентрализованного управления ресурсами (в частности, выбор местных получателей средств). По большому счету, во многих областях формы ин-

тегрированного проектирования, отличные от ЛИДЕР, приобретают все большее значение в качестве инструментов, которые пользуются РПСР. В этом случае исключение составляет область Лигурия, единственная область, которая придает методу ЛИДЕР, хоть и с учетом изменений, первостепенную роль, как единственному интегрированному подходу к программированию.

Территориальная концентрация. При определении районов, допустимых для применения метода ЛИДЕР, возникают три основные опции.

- 1 Первая опция — это опция консервативного и экстенсивного типа, которая принимает во внимание все районы, которые ранее охватывались методами ЛИДЕР II и ЛИДЕР+.
- 2 Вторая опция ограничивает применение ЛИДЕР только территориями, включенными в районы С и D концепции зонирования в рамках НСП (соответственно, промежуточные территории и территории с комплексными проблемами развития). В отдельных случаях используется также сочетание предыдущих территорий и районов С и D.
- 3 Третья опция, в большей мере избирательная, ограничивает применение метода ЛИДЕР только частью районов типа С и/или только районами типа D. В этом последнем случае цель РПСР состоит в том, чтобы сконцентрировать модель ЛИДЕР на наиболее отсталых районах, которые могли бы извлечь больше пользы от интегрированных мер поддержки для диверсификации деятельности и повышения качества жизни.

Становится ясным, что территориальная концентрация становится чрезвычайно важным фактором как для формирования адекватной критической массы ресурсов, так и для того чтобы избежать проблем дублирования с другими ранее упомянутыми формами интегрированного проектирования. В отдельных случаях, однако, районы С и D в НСП выглядят слишком обширными по сравнению с ресурсами, которые выделяются в распоряжение оси IV. Аналогичное мнение может быть

⁹⁵ См. главу 6, в частности, раздел 6.10, посвященный различным формам интегрированного проектирования в программе 2007-2013 годов. Для описания программ, связанных с различными формами интегрированного проектирования на опыте Италии, см. главу 7.

высказано, по большому счету, и в отношении тех районов, которые были полностью охвачены моделью ЛИДЕР II и ЛИДЕР+. В любом случае, нельзя не подчеркнуть, что эффективность подхода ЛИДЕР в программе на 2007-2013 годы в большей мере, чем объемом выделяемых государственных ресурсов (которые, как мы увидели, не столь уж малы), обусловлена жесткостью, с которой РПСР установили сферу действия местных планов, которые в основном ограничены мерами оси III (а в отдельных случаях даже не всеми мерами).

Тематическая концентрация. Роль тематической концентрации можно считать ключевой, чтобы придать более четкую функцию методу ЛИДЕР. Не случайно НСП, определяя ориентиры для оси IV, подчеркивает важность тематической концентрации там, где утверждает: «кажется важным в целях увеличения эффективности мер поддержки плана, чтобы стратегия местного развития концентрировалась на небольшом числе тем с четко очерченным содержанием и тесной привязкой к приоритетным направлениям региональных программ». Для определения тем используется два разных подхода:

- 1 выбирать темы внутри РПСР (например, области Калабрия и Лигурия);
- 2 оставлять выбор тем за целевыми группами при подготовке ими предложений по программе, предусматривая обязательство проведения конкурса, и воспринимать его как критерий отбора самого проектного предложения (см. случай Эмилии-Романьи).

На деле проблема состоит не в привязке к результату, но в том, что подразумевается под тематической концентрацией. Под этим углом зрения становится ясным, что темы-катализаторы метода ЛИДЕР+ не могут быть приняты в качестве полезной отсылки, поскольку они сформулированы в слишком общем виде. Более результативным кажется определение тем при предварительном согласовании с партнерами, которым затем будут представлять проектные предложения. Это ведет к необходимости перейти от местного программирования стратегического и единообразного типа, как, например, предыдущие программы ЛИДЕР, к планированию, возможно более оперативному

и сконцентрированному на нескольких конкретных целях. Например, кажется эффективным взять в качестве приоритетной темы не природные и культурные ресурсы в общем смысле, но, например, биотопливо, парковый туризм, и уже вокруг этих более ограниченных тем концентрировать финансовые ресурсы и наиболее адекватные меры поддержки (и не обязательно, чтобы все меры поддержки осуществлялись через РПСР).

Формы партнерства. По сравнению с предыдущими программами ЛИДЕР, в которых кандидатура целевых групп предполагала создание одного партнерства с конкретным юридическим статусом, новая программа открыта к использованию более гибких форм. Единственный реквизит представлен определением главы группы, наделенного функциями административной и финансовой координации. Кроме того, следует отметить, что административно-финансовые функции целевых групп и ассоциаций со временем должны будут сокращаться с переходом функций по выделению средств и контролю в ведение органов, которые осуществляют выплаты. Это новшество было положительно воспринято как областной администрацией, так и большинством ГАЛ и их ассоциациями. Тем не менее, в период 2007-2013 годов следует с большой осторожностью оценивать структуру партнерства, четко представляя механизмы, которые могли бы гарантировать эффективное участие всех субъектов, вовлеченных в процесс, при этом особое внимание уделяется частным субъектам, а также использовать более избирательные критерии, которые поощряли бы те партнерства, которые хорошо работали до настоящего момента.

5.7 Новые подходы к оценке роли метода ЛИДЕР: дифференцированные модели местного программирования

Областные программы на 2007-2013 годы дают новое представление о методе ЛИДЕР. Хотя реализация ЛИДЕР началась с отставанием и практически по остаточному принципу финансирования по сравнению с общей подготовкой РПСР, определение содержания оси IV представляет интересные нововведения, помимо просто выделения финансовых средств, объемы которых были соблюдены. Из РПСР вырисовываются три модели местного программирования:

- a модель гибкого управления;
- b модель функциональной специализации;
- c традиционная модель адаптации к подходу, принятому в Сообществе.

Речь идет о трех различных интерпретациях модели ЛИДЕР на региональном уровне, отчасти новых по сравнению с предыдущим итальянским опытом, отчасти просто повторяющих предыдущий опыт.

Модель гибкого управления. Этой модели присущи две характеристики: она предлагает иное управление, поскольку благодаря РПСР она получает право оказывать сильное влияние на проектирование территориального развития. Во-вторых, она может называться гибкой, потому что пересматривает некоторые структурные моменты, связанные с исходной установкой в направлении достижения большей гибкости. В терминах радиуса действия и инструментов эта модель использует скорее широкое видение, предусматривая использование всех мер, которые предполагает РПСР, без каких-либо ограничений или заведомой жесткости. План местного развития завязан на несколько осей РПСР, а финансовое обеспечение гарантирует достижение хорошей критической массы на территориальном уровне. На самом деле местный план развития может выполнять различные функции: функцию самого настоящего ПИТ, рассчитанного на несколько отраслей и имеющего социально значимый резонанс, либо ПИФ с большим отраслевым уклоном. В любом случае уже преодолена двойственность, которая существовала между проектом ЛИДЕР и другими формами интегрированного программирования. Тематическая концентрация плана также стала лучше: темы, включаемые в план мероприятий, стали четче сформулированы, получили большой охват. Логика гибкого подхода становится очевидной именно благодаря разным формам партнерства, поскольку ГАЛ понимаются как неформальное объединение субъектов, которые управляют административным и финансовым процессом. Кроме того, здесь роль целевых групп в большей мере сосредоточена на оживлении проектов, а не на управлении государственными финансовыми ресурсами, поскольку эта последняя функция относится к центру, руководству областью, которое организывает конкурсы и управляет отбором проектов. Отношения между ГАЛ и администрацией области регу-

лируются контрактами, но целевые группы в этом случае имеют меньшие возможности по принятию решений и меньшую самостоятельность по управлению проектами по сравнению с прошлым периодом. Эта модель несет в себе интересные черты, в том числе и с точки зрения взаимосвязи с другими политиками, особенно по двум причинам: прежде всего, потому, что предусматривает систему поощрения для ГАЛ для того, чтобы ГАЛ привлекали финансовые инструменты и меры поддержки за пределами РПСР (структурные фонды, Фонд поддержки слаборазвитых районов (ФАС) и пр.); во-вторых, потому что признает необходимость создавать формы координации между различными органами управления, вовлеченными в различные программы, не оставляя таким образом местным партнерствам неблагодарной задачи и всех усилий по координации финансовых источников и различных инструментов управления.

Модель функциональной специализации. Эта модель имеет очень четкую характеристику: она концентрирует функции ЛИДЕР на некоторых видах поддержки, в еще большей мере специфицированных, чем в прошлом, и одновременно усиливает их. В частности, эта специализация состоит в концентрации/или в ограничении усилий на мерах оси III, и в некоторых случаях подталкивает к тому, чтобы считать ГАЛ единственными субъектами-разработчиками оси III со средним уровнем финансового обеспечения, который позволяет и в этом случае добиться хорошей критической массы на территориальном уровне. Тематическая концентрация в этом случае, возможно, более слабая по сравнению с предыдущей моделью, и в любом случае привязана к темам, связанным с диверсификацией и качеством жизни. Здесь ГАЛ понимаются как формальная группировка субъектов (определенные юридические формы), и здесь большое внимание уделяется качеству партнерств. Оживление проектов играет центральную роль, но управление здесь передано ГАЛ, и это делается с учетом требований эффективности. С точки зрения взаимосвязей с другими направлениями политики здесь нет особых новшеств: безусловно, большое внимание уделяется потенциальной интеграции с другими фондами (но здесь слабая роль поддержки со стороны регионов, в отличие от предыдущей модели); определенное внимание также уделяется критериям разграничений полномочий со структурными фондами на случай воз-

можно дублирования, но речь идет скорее об аспекте управления между различными фондами.

Традиционная модель ЛИДЕР повторяет традиционную модель ЛИДЕР в том виде, как это было изначально установлено Комиссией, без всяких значимых изменений и с учетом минимального порога финансирования (5%). В этом случае преобладают меры оси III, но существуют и другие меры поддержки. План развития обладает адекватным финансовым обеспечением, в любом случае сопоставимым с предыдущей стадией программирования. Тематическая концентрация достаточно слабая, темы поддержки не связаны с конкретными стратегиями, а элементы нововведений представлены слабо. Целевые группы понимаются как формальная группировка субъектов (вокруг конкретных юридических форм). Подтверждается одна из типичных характеристик европейской модели: децентрализация функций управления ГАЛ. С точки зрения координации с другими направлениями политики видно слабое внимание к потенциальной интеграции с другими фондами, тогда как чрезмерное внимание уделяется критериям разграничений со структурными фондами из-за опасения возможного дублирования (исключительно с точки зрения административных функций).

Эти три модели могут быть в той или иной мере использованы и другими регионами, которые

в неявном виде используют их в качестве руководства при применении модели ЛИДЕР на своей территории. Первая модель (гибкого управления) была разработана областью Лигурия, для которой характерно направление всех программных расходов на поддержку мер оси IV, четкое распределение между всеми возможными приоритетными направлениями стратегии РПСР, высокий уровень финансового обеспечения каждой целевой группы и централизованная система управления мерами поддержки, поскольку за ГАЛ закреплена только функция территориального оживления проектов (**таблица 5.7**). Вторая модель, то есть модель функциональной специализации, была выбрана в качестве исходной такой областью как Сардиния, для которой характерна практически исключительная ориентация государственных расходов на поддержку мер оси IV, то есть поддержку диверсификации и качества жизни, хорошая финансовая обеспеченность ГАЛ, децентрализованная система управления мерами поддержки, которые переданы в ведение ГАЛ. По большому счету в этой модели подход ЛИДЕР понимается исключительно как форма поддержки мер, направленных только на некоторые стратегические приоритеты. Наконец, последняя модель используется такой областью как Эмилия-Романья. Здесь концентрация на таких приоритетах как диверсифи-

Таблица 5.7

Распределение финансовых расходов по оси IV (ЛИДЕР) в программе стратегического развития на период 2007-2013 годов в Италии

Характерные отличия модели ЛИДЕР в РПСР	Лигурия		Сардиния		Эмилия-Романья	
	Млн евро	%	Млн евро	%	Млн евро	%
Конкурентоспособность	14,1	26,0		0,0	8,3	17,4
Управление экологией/территорией	11,1	20,5		0,0	4,8	10,0
Качество жизни и диверсификация	19,5	35,9	144,9	85,3	23,6	49,5
Внутрирегиональная и международная кооперация	7,9	14,5	5,0	2,9	3,9	8,1
Управление местными целевыми группами, приобретение навыков, оживление проектов	1,7	3,1	20,0	11,8	7,2	15,0
Всего ось IV	54,4	100,0	169,9	100,0	47,7	100,0
Удельный вес оси IV в РПСР	19,7		13,6		5,1	
Средние государственные расходы на целевые группы, млн евро	4,5		11,3		9,5	
Роль целевых групп	Деятельность по оживлению; местные проекты принимаются на уровне области		Готовит конкурсы, готовит и составляет рейтинг проектов местных участников		Готовит конкурсы, готовит и составляет рейтинг проектов местных участников	

Источник: рассчитано по данным Европейской Комиссии, отчеты об окончательной оценке

кация и качество жизни заметна в меньшей степени, поскольку сфера деятельности местного плана более разнообразна; финансовое обеспечение работы целевых групп достаточно, но не очень большое, используется децентрализованное управление ГАЛ (таблица 5.7).

Эти три модели с учетом их нововведений, более или менее четких по отношению к исходному варианту модели ЛИДЕР, ставят некоторые вопросы, которые заслуживают определенных размышлений и внимательной проверки при мониторинге и оценке результатов.

Модель гибкого управления, безусловно, выглядит наиболее современной по отношению к первоначальной формулировке модели ЛИДЕР, но, тем не менее, содержит некоторые характеристики, которые поднимают вопросы скорее общей результативности модели, нежели ее эффективности: модель предполагает вернуть на региональный уровень некоторые важные функции, такие как отбор местных проектов, оставив за местным партнерством функции оживления проектов. Здесь уместны два вопроса. Первый вопрос касается влияния на центральные органы власти административной и управленческой нагрузки. Второй вопрос касается отсутствия понимания того, какое воздействие окажет децентрализованное управление на местном уровне (что в соответствии с оценками самой Европейской Комиссии составляет добавленную стоимость модели ЛИДЕР).

Модель функциональной специализации поднимает два важных вопроса с точки зрения результативности модели ЛИДЕР: первый касается того, что местные планы развития становятся все более специализированными, может быть, даже излишне по сравнению с потребностями территорий. Второй вопрос, полностью противоположный, встает в связи с новым подходом ЛИДЕР — подходом, который основное внимание уделяет диверсификации и качеству жизни и полностью игнорирует значение сельского хозяйства. Как можно стимулировать процессы сельского развития и поддерживать использование внутренних ресурсов, исключая из сферы действия целевых групп инструменты поддержки сельского хозяйства, использования сельскохозяйственной продукции, качества продукции и пр., то есть сфер, в которых в предыдущих программах ЛИДЕР работал интенсивно и в отдельных случаях получал достаточно высокие результаты?

Наконец, традиционная модель, которой на протяжении многих лет следовали целевые группы программы ЛИДЕР II и ЛИДЕР+, может функционировать и сейчас, но только в ситуациях, где уже созданы динамично работающие партнерства. Нет смысла предлагать ее там, где эти условия отсутствуют: существуют риски замораживания и полного выхолащивания подхода ЛИДЕР. Есть также риски укрепления доминирующих позиций представителей мелких и средних местных властей, которые используют партнерства и средства модели ЛИДЕР для достижения собственных интересов. Наконец, есть риски использовать модель ЛИДЕР просто как «запасной огорожок» (который надо растить как обязательство Сообщества) без всякого значения для территории и местного управления.

5.8 Перспективы развития модели ЛИДЕР

Многие соображения, высказанные применительно к Италии, могут быть также распространены и на другие страны. С учетом очевидной осторожности, происходящей исключительно из-за неоднородной панорамы, можно подтвердить и для других стран ЕС крайнее разнообразие траекторий, по которым идет применение модели ЛИДЕР. В некоторых странах можно заметить сильный акцент на использовании модели ЛИДЕР.

Крайним случаем может считаться пример с Ирландией, где РПСР рекомендует создание только одного партнерства ГАЛ, которое будет управлять всеми программами в сфере сельского развития. Этому акценту соответствует и значительно возросший объем финансирования в пользу оси IV.

В более общем виде отмечается также тенденция, которая уже была заметна в ходе программирования 2000-2006 годов, в пользу горизонтальной интеграции между существующими целевыми группами, для формирования структур, способных лучше конкурировать на рынке и управлять различными и наиболее сложными формами проектирования. Речь идет пока еще о явлениях ограниченного масштаба, но которые уже отражают глубокую потребность ориентировать метод ЛИДЕР на новые направления.

Как мы отмечали ранее, в новых ПСР видна огромная неоднородность региональных стратегий, не всегда совпадающих с потребностью улучшить

и использовать метод ЛИДЕР. Рассматривая прошлый опыт, некоторые региональные стратегии по новому подходят к основной проблеме, которая ставится сейчас: в каком направлении пойдет эволюция этого метода и, следовательно, какая роль отводится этому методу в ходе разработки будущей ПСР?

Под этим углом зрения можно отметить, что возникают по существу три типа стратегий.

- a Первая предполагает сохранить существующий status quo модели в том смысле, что модели ЛИДЕР отводится по большому счету остаточное пространство («огородик»), а в лучшем случае ему отводится функция экспериментов на сельских территориях. В свете опыта, накопленного за время работы ЛИДЕР, это означает поддерживать работающие партнерства в рабочем состоянии и оказывать поддержку разработке планов на местах, не ограничивая пространство деятельности целевых групп установленными рамками, и в духе бюрократического контроля над их деятельностью, которую они ведут на территории.
- b Вторая стратегия состоит в том, чтобы усилить роль метода, привнося в отдельных случаях коррективы, чтобы сделать его более действенным в любом случае, имея в виду определенную эволюцию метода по сравнению с предыдущими периодами. Изменения состоят в том, чтобы взять на вооружение модель функциональной специализации, которая, однако, имеет некоторые проблемы, которые мы попытались изложить.
- c Третья стратегия связана с большей гибкостью метода совместно с большим его распространением, что расширяет масштабы оперативности во всех типологиях поддержки, предусмотренных РПСР. Эта стратегия модели гибкого управления.

Следует также подчеркнуть в будущем программировании интегрированный подход, который претерпел изменения именно благодаря методу ЛИ-

ДЕР и, безусловно, будет выходить за пределы только оси IV и будет затрагивать другие формы, которые могли бы получить интересное развитие. В любом случае мы полагаем, что какая бы стратегия не ставилась в центр эволюции метода ЛИДЕР, она должна обязательно основываться скорее не на росте финансовых ресурсов, но на внимательном анализе ключевых моментов его функционирования.



Библиография

- Barke M., Newton M. (1997): «The EU LEADER Initiative and Endogenous Rural development: the Application of the Programme in two Rural Areas of Andalusia, Southern Spain», in *Journal of Rural Studies*, vol. 13. No. 3, pp. 319-341.
- Bruckmeier K. (2000): «LEADER in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development», in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No. 2, April, pp. 219-227.
- Buller H. (2000): «Re-Creating Rural Territories: LEADER in France», in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No. 2, April, pp. 190-199.
- Cavazzani A., Moseley M. (2001) (edited by), *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in six European Countries. PRIDE Research Report*, Rubbettino, Cosenza.
- Mantino F. (2003): «Da LEADER II a LEADER+: trasformazioni e insegnamenti per il futuro», in *Rivista dello Sviluppo Rurale*, n. 1.
- ÖIR-Managementdienste GmbH (2003a): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report*, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, December.
- ÖIR-Managementdienste GmbH (2003b): *Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report. Volume 3: Case Studies*, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, December.
- ÖIR-Managementdienste GmbH (2004): *Method for and Success of mainstreaming LEADER Innovations and Approach into Rural Development Programmes*, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, April.
- ÖIR-Managementdienste GmbH (2006): *Synthesis of the mid term evaluations of LEADER+ programmes*, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, November, April.
- Perez J.E. (2000): «The LEADER Programme and the Rise of Rural Development in Spain», in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No. 2, April, pp. 199-207.
- Ray C. (1998): «Territory, Structures and Interpretation-Two Case Studies of the European Union's LEADER I Programme», in *Journal of Rural Studies*, vol. 14. No.1, pp. 79-87.
- Ray C. (2000): «The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory», in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No.2, April, pp. 163-171.
- Shucksmith M. (2000): «Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK», in *Sociologia Ruralis*, vol. 40. No.2, April, pp. 208-218.
- Van der Ploeg J.D. (2003): «Rural Development and the Mobilisation of Local Actors», paper presented at the 2nd European Conference of Rural Development Planting Seeds for Rural Futures. Rural policy perspectives for a wider Europe, Salzburg.
- Vettoretto L. (2003): *Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'iniziativa comunitaria LEADER*, F. Angeli, Milano.



ЧАСТЬ II

**От национальной политики к политике
и программам на местном уровне**



6. Институциональные модели и управление политикой в Европе: основные тенденции, неоднородность и конвергенция

6.1 Значение и природа управления политикой сельского развития

Тема управления становится все более актуальной во всех странах, которые в разной форме стараются проводить политику, вовлекающую большое число институциональных и социальных субъектов отношений. В этой главе внимание сосредоточено на управлении политикой сельского развития, которое заслуживает особого внимания по различным причинам. Эти причины видны в более общих тенденциях управления государственной политикой, характерных не только для Италии, но так или иначе для всех европейских стран, а также для ряда промышленно развитых стран (Goodwin, 2005; OECD, 2006).

- a Прежде всего, институциональные системы в различных европейских странах, несмотря на явные исторические и политические различия, все в большей степени двигаются в направлении децентрализации управления и передачи управления регионам и субрегиональным учреждениям или институтам (Bobbio, 2002).
- b Одновременно усиливается роль наднациональных институтов (например, Европейской Комиссии), которые все больше управляют государственной политикой, устанавливая единый свод общих правил для всех участвующих стран.
- c Местный уровень постоянно оказывает возрастающее давление на вышестоящие уровни (региональные и национальный), стремясь расширить свое участие в разработке и управлении политикой. Это касается также и социальных субъектов, представительств и институтов, отличных от тех, которые традиционно вовлечены в управление, то есть не

только региональных органов власти и управления (муниципалитетов, провинций, коммунальных властей и пр.) и представительств различных категорий экономических и трудовых организаций, но также и различных представителей гражданского общества и коллективных организаций различного толка, которые в большом числе возникли в ответ на различные потребности и по воздействию различных факторов (кризиса ценностей и традиционных представительств, воздействия глобализации экономики, ухудшения состояния окружающей среды в различных промышленно развитых странах и пр.).

- d Потребность участия лежит в основе изменений способов функционирования самих политик. Действительно, возникают и расширяются различные формы кооперации между местными субъектами на отдельных территориях, направленные по большому счету на то, чтобы формулировать стратегии развития, ускорять вовлечение местного населения в политику, осуществляя определенный контроль и мониторинг и пр. Эти формы кооперации затронули не только страны с исключительно сильной традицией региональной децентрализации, но также и страны, где эта традиция отсутствует (Moseley, 2006). Помимо прочего, эти явления уже наблюдались в ходе дискуссии по поводу реформы политики сельского развития, как на конференции в Корке (1996 год), которая подготовила изменения программы «Повестка дня-2000», так и на конференции в Зальцбурге (2003 год), на которой были определены основные направления стратегии развития на 2007-2013 годы.

Эти общие тенденции поставили новые задачи перед политикой развития и в целом ввели новые переменные в управление государственной политикой поддержки. Это относится также и к политике сельского развития, которая стала более децентрализованной и в большей степени приблизилась к самим территориям. На практике в системе управления политикой сельского развития, а также политикой местного развития, видно, что в игру вступает:

- a большее число уровней (национальный, региональный, промежуточный, местный);
- b больше чем раньше субъектов (которые теперь включают не только представителей органов государственного управления и традиционных представителей аграрного мира);
- c новые инструменты и подходы, которые не сводятся к простому оказанию точечной поддержки, но деятельность которых обусловлена детальными критериями отбора и программами, масштабы которых выходят за пределы одного сектора производства.

Управление, безусловно, стало одной из центральных тем для понимания функционирования государственной политики и повышения ее совокупной эффективности и результативности. Без рассмотрения узловых моментов в системах управления в различных странах мы не сможем правильно понять, почему политики не работают, или почему работают мало или плохо. Эти рассуждения верны и для Италии. Так называемая итальянская «институциональная решетка» достаточно густая, если учитывать стратификацию национальных, региональных и местных органов власти, поскольку Италия относится к странам с сильно развитой децентрализованной структурой.

«Институциональная решетка» страны еще больше обогатилась опытом кооперации на местном уровне, полученным благодаря политике регионального, национального и наднационального (ЕС) развития, которая проводилась в стране в различных формах (территориальные пакты, ПИТ, ЛИДЕР и пр.). В результате возникли различные формы партнерств по проектам, в том числе в аграрном

секторе и в сфере сельского развития, например, контракты вертикальных цепочек, целевые группы в рамках программы ЛИДЕР, партнерства, связанные с ПИТ, а также с программами в сельском хозяйстве и пр. Возникли новые формы управления, которые, безусловно, оказались ближе к самим территориям и стали более активны. Они работают и сейчас и оказались способными действовать и вне сферы сельского хозяйства. Но одновременно сама система управления государственной политикой на различных территориях стала более детализированной и сложной.

В настоящее время в Италии существует два вида реальности (и не только в сфере сельского развития), которые взаимно пересекаются:

- очень густая «институциональная решетка» функций, полномочий и компетенций официальных органов;
- достаточно распространенная и консолидированная решетка партнерств на уровне местного программирования.

Эти две реалии превращают Италию в очень оригинальную лабораторию в сфере управления, в гораздо большей степени, чем это происходит в других европейских странах, которые сохранили сильную централизованную систему управления (как, например, Франция), либо в тех, которые только начинают создавать новую «институциональную решетку» после длительного периода существования централизованной системы управления (как, например, новые страны-члены Восточной Европы).

Политика сельского развития в контексте управления представляет сферу, в которой сильно распространены и консолидированы основные аспекты «институциональной решетки» и опыта партнерства на местном уровне. Действительно, с точки зрения детализации и уплотнения «институциональной решетки», сельское хозяйство и сельское развитие в итальянском контексте представляют сильно децентрализованную область поддержки. Это верно не только для опыта Италии, но и для таких стран как Германия и Испания (Mantino, 2006b). В случае Италии децентрализация доходит не только до регионального уровня, но во многих регионах идет и далее, доходя до уровня провинций и местного самоуправления горных районов.

Процесс децентрализации начался с внесением изменений в часть V Конституции. Он приходится на вторую половину 1980-х годов, когда возникла острая необходимость передачи функций программирования и управления структурной политикой на областной уровень. Передача функций управления на уровень провинций, районов, органов местного самоуправления горных районов произошла не так давно, и разной степени в отдельных регионах. Одновременно с процессом децентрализации на региональном уровне, центральные органы власти (Министерство сельского хозяйства — оно часто меняло свои названия) постепенно утратили свою функцию управления и программирования структурной политикой в аграрном секторе на областном уровне, и особенно в том, что касается реформирования аграрных структур и сельского развития. Как мы далее увидим, однако, конфигурация отношений «государство — регионы» не может рассматриваться только в свете децентрализации регионального управления и обесценения функций национального государственного управления: возникают более дифференцированные и достаточно продвинутое модели управления на европейском уровне, которые также требуют изучения.

В этой главе мы поэтому попытаемся проанализировать концепцию управления в сфере политики сельского развития и рассмотреть конкретные модели управления, возникающие на европейском уровне. Для этого мы попытаемся подробнее остановиться на ситуации в странах с сильной институциональной децентрализацией, сосредоточив внимание на Италии и Германии, у которых есть общие моменты, но также и различия в моделях управления. Наконец, постараемся увидеть новые моменты в сфере управления в период 2007-2013 годов.

6.2 Концепция управления сельским развитием в литературе

Концепция сельского развития нашла отражение в научной литературе сравнительно недавно. В статье, опубликованной несколько лет назад, Гудвин (Goodwin, 1998) подчеркивал, что в научных трудах по вопросам сельского развития необъяснимо отсутствует интерес к теме управления территориями, что кажется противоречащим по сравнению с тем, что произошло в других сферах

социальных наук, в которых темы, связанные с управлением, со временем получили достаточное теоретическое обоснование. Понятие «управление сельскими территориями» при внимательном прочтении различных научных трудов представляет некую сложность, поскольку иной раз в них достаточно трудно четко выделить его основные черты. Труды Гудвина (1998, 2005), а еще раньше Стокера (Stoker, 1997) вносят вклад в понимания того, что есть *управление*.

Прежде всего, управление (*governance*) следует отличать от формы управления или правления, правительства (*government*) в том смысле, что первое значение имеет очень обширное толкование: формы управления или правления (*government*) в современном государстве относятся к формальной институциональной структуре. Управление (*governance*) «...направлено на распределение функций принятия решения как внутри, так и вне государства. Оно фокусируется на взаимозависимости между правительственными и неправительственными субъектами в решении экономических и социальных проблем. Управление касается сотрудничества между правительственными и неправительственными организациями, касается того, как достигается цель коллективного действия и как все вопросы и критические ситуации решаются в модели правления» (Stoker, 1997). Это же различие понятий применимо и на локальном уровне, как четко разъясняет Боббио (Bobbio, 2002, с. 11): «Чтобы отличить правление как институциональную структуру от правления как вид деятельности, английский язык имеет в распоряжении два разных слова: *government* и *governance*. *Government* в качестве объекта имеет установление местного правительства; *governance* в качестве объекта имеет совокупность взаимосвязей, которые на местном уровне устанавливает правительство». Управление применительно к сельским территориями вовлекает различные уровни правительства, совокупность институтов и субъектов, которые участвуют в процессах коллективного принятия решений; роль и функции, отношения по горизонтали и вертикали, которые устанавливаются между институтами; формальные и неформальные сети субъектов отношений. В литературе (особенно англосаксонской) развитие темы «сельское управление», без сомнения, связано с вопросами кооперации на местном уровне и темами вовлечения мест-

ного самоуправления: «На местном уровне институциональная карта сельского правительства трансформировалась в систему управления, которая вовлекает самый обширный спектр агентств и институтов, происходящих из государственного и частного сектора и включающих добровольные общественные организации» (Goodwin, 1998).

Эти вопросы, без сомнения, интересны для тех, кто изучает государственную политику, но как их можно формализовать в органическую теоретическую картину, а главное, какое обратное воздействие может иметь понимание механизмов, делающих более эффективной политику сельского развития? С этой точки зрения ценность теории управления состоит в ее способности предлагать инструменты для понимания природы и эволюции процессов принятия решений (Stoker, 1996). Итак, теория управления является хорошим подспорьем для понимания механизмов разработки стратегий и управления ими. Каковы, таким образом, в свете теоретических подходов, ключевые аспекты управления (governance), которые помогают нам понять эти механизмы? Можно выделить по большому счету пять составных аспектов управления (Goodwin, 1998):

- a совокупность вовлеченных институтов и субъектов, в том числе и не из узкого круга институтов, которые управляют политикой;
- b степень вовлечения частного сектора (агентства, некоммерческие организации третичного сектора, в частности в сфере социальной экономики);
- c формы взаимосвязей и координации (горизонтальной и вертикальной) между институтами, вовлеченными в осуществление политики;
- d формы местной кооперации между государственным и частным сектором, формальными и неформальными сетями субъектов и пр., которые вносят свой вклад в создание нового формата управления на местном уровне;
- e наконец, направления и программы, альтернативные прямому вмешательству в экономику, в общество и управление политикой, но служащие поддержкой и стимулом для других операторов в достижении результатов государственной политики.

Возросшее внимание было уделено пункту d), именно из-за возрастающего распространения партнерств на местном уровне, о которых говорилось недавно. Новый формат политики сельского развития, который создается в эти последние годы в Северной Европе⁹⁶, ориентирован на укрепление роли местного управления через поддержку партнерств и «вовлечение органов местного самоуправления и населения» (Marsden e Murdock, 1998). Мы подчеркивали тот факт, что теория управления может дать нам инструмент для понимания решений государственной политики. Как следствие, она дает нам также ключевую литературу, чтобы анализировать и пытаться понять, почему государственная политика имеет конкретные результаты и определенные проявления.

6.3 Управление сельским развитием с точки зрения вертикальной и горизонтальной координации

Другой способ включения управления в экономический анализ называется «способ решения проблем координации между экономическими агентами, действующими в системе, в зависимости от достижения и определения социально-экономических целей» (Fadda, 2003, с. 58). В этом смысле управление отражает основную функцию экономической политики, которая именно и состоит в том, «чтобы помочь экономике преодолеть провалы координации, стимулируя систему к переходу от худшего состояния равновесия к лучшему с точки зрения эффективности» (Musu, 1996). Тема координации обсуждается с того самого момента как экономические системы начинают рассматриваться как сложные и динамичные системы, в которых различные экономические агенты с большим трудом достигают общего результата, совпадающего с коллективными/государственными интересами. Поэтому сразу же возникает следующий вопрос: с помощью каких механизмов можно гарантировать достижение координации между экономическими агентами?

Можно говорить о трех типах механизмов координации (Fadda, 2003), которые не существуют в чистом виде, но дополняют друг друга:

⁹⁶ См. главу 1.

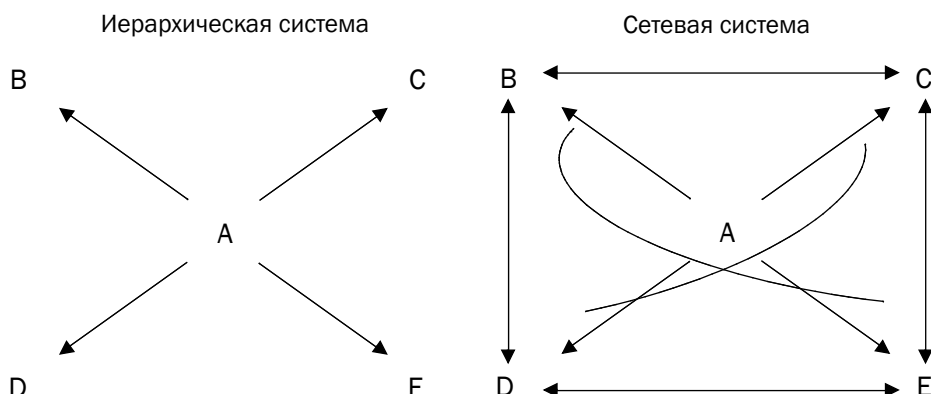
- a рыночный механизм, основанный на индивидуальной реакции экономических агентов на ценовые сигналы;
- b иерархический механизм, основанный на любой форме власти, которая устанавливает экономическим агентам правила и процедуры поведения;
- c сетевой механизм (*network coordination*), при котором координация достигается через серию экономических институтов, которые регулируют отношения и обмен между агентами. Эти экономические институты могут рассматриваться как механизмы координации, поскольку они вводят серию санкций и премий, стимулов и мер пресечения, которые подталкивают экономических агентов к тому, чтобы следовать определенным моделям поведения. Их можно идентифицировать с системами формальных/неформальных соглашений, стандартизацией процессов принятия решений, специфической «культурой» системы, которая устанавливает координацию через систему ценностей и поведения, которые принимают все экономические агенты. Типичным примером в этой связи являются промышленные округа, в работе которых отсутствуют заранее установленные правила взаимоотношений, но действует свод правил, установившийся со временем благодаря коллективному сознанию, которое подтолкнуло экономических субъектов к тому, чтобы принять выгодные для всех формы кооперации. В механизме сетевой координации, который получает все большее распространение в сложных обществах, число взаимоотношений оказывается более высоким по отношению к системе с иерархическим механизмом (рис. 6.1). Например, в иерархической системе, состоящей из пяти экономических агентов, в которой агент А оказывается на вершине, число взаимоотношений составляет четыре, тогда как в системе, организованной по сетевому принципу, при таком же числе агентов число взаимоотношений достигает десяти.

6.4 Действующие лица и модели, возникающие в процессе управления

Сетевая система проникает также в управление сельскими территориями. Согласно одному широко разделяемому тезису, «управление сельскими территориями может рассматриваться как многомерное» (Marsden e Murdock, 1998). Это утверждение следует понимать в первую очередь в том смысле, что в процесс вовлекается множество действующих лиц, различные уровни власти и политического участия, различные функции и разные способы отношений между уровнями управления и экономическими субъектами. Для понимания системы управления первым делом следует составить своего рода карту уровней управления и системы участия с учетом действующих лиц, вовлеченных в процесс на каждом уровне. Это непростая задача, поскольку со временем институциональные изменения и сама государственная политика создали и перемешали разные уровни управления, позволили выйти на сцену различным действующим лицам с общими или специфическими полномочиями в зависимости от государственной политики, задействованной в каждом конкретном случае. Нередко случается, что функции, полномочия и роли дублируют друг друга и конфликтуют между собой на разных уровнях управления. Отсюда вытекает необходимость на этапе осознания систем управления воссоздать также и переходы с) и d), о которых говорилось в предыдущем разделе, то есть формы взаимосвязей и координации (горизонтальной и вертикальной) между структурами, вовлеченными в политику, и на местном уровне — формы кооперации между государственными и частными структурами, формальные и неформальные отношения, сеть субъектов и пр., которые вносят свой вклад в создание нового формата управления на местном уровне.

Многие системы управления, включая те, которые относятся к сельскому развитию, являются многоуровневыми. Многоуровневый характер управления является реальностью во многих развитых странах: он включает распределение полномочий между различными уровнями власти не в иерархическом порядке, но в соответствии с логикой, которая признает существование зависимости между уровнями и субъектами отношений, при которой каждый вносит свои специфические ресурсы и знания. Разнообразный опыт управления в разных странах, тем не менее, показывает, что существуют многочисленные препятствия и трудно-

Рис. 6.1
Различные модели взаимоотношений между экономическими субъектами



Источник: Fadda, 2003

сти на пути достижения реальной многоуровневой координации. Одновременно есть также много примеров удачного опыта (OECD, 2006). Для понимания многоуровневого управления следует в первую очередь определить задействованные уровни, а также основных действующих лиц, вовлеченных в процесс (Mantino, 2005; OECD, 2006). Существует, по меньшей мере, четыре уровня:

- a *национальный уровень* — обычно совпадает с государственным (в некоторых случаях с федеральным государством);
- b *региональный уровень* — здесь концепция и размеры региона могут быть очень различными при международном сопоставлении, что создает, между прочим, проблемы межстранового сопоставления;
- c *промежуточный уровень* (субрегиональный) — может играть очень значимую роль в системах с сильной децентрализацией и/или в очень больших регионах⁹⁷; речь идет, по большому счету, о промежуточном уровне между областями и местным уровнем, что может быть важно для тех стран, где имеется некоторое

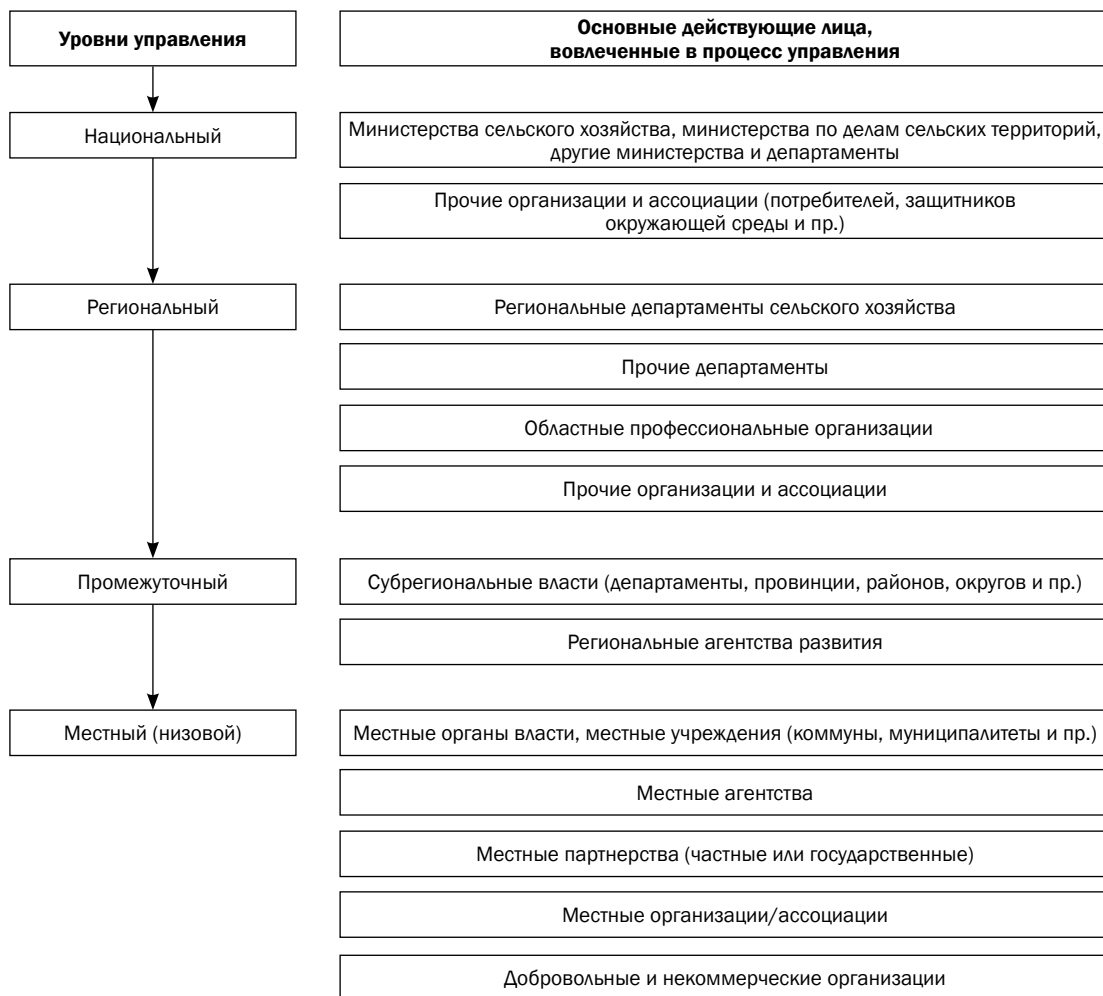
⁹⁷ Примером может быть уровень провинций в Италии, департаментов во Франции, графств в Великобритании и т. д. (Bobbi, 2002). Часто этот уровень путают с местным уровнем, но на деле он имеет отличные характеристики в терминах масштабов, функций и распределения полномочий, правомочий и компетенции. При анализе управления мы полагаем, что этот уровень играет роль и имеет функции зачастую автономные от других. Но этот факт часто недооценивают и им пренебрегают.

разнообразие в территориальном делении;

- d наконец, *местный (локальный) уровень* — ближе всего подходит к местному самоуправлению, к гражданскому обществу, к частным и государственным субъектам, которые продвигают эти проекты развития на местном уровне. Если промежуточный уровень, как правило, отождествляется с административной единицей, местный уровень не обязательно связан с административным образованием. Термин «местный, локальный» обычно является синонимом термина «коммунальный, муниципальный, уровень деревни, района (districts в Великобритании)» или, если отключиться от логики административного деления, то это ограниченные по размерам территории, на которых специфические агентства реализуют проекты развития. В этом случае термин «местный, локальный» может означать совокупность частных и общественных субъектов отношений для продвижения партнерств.

В европейском контексте многоуровневое управление, безусловно, имеет более сложную структуру из-за присутствия пятого уровня, наднационального (Европейский Союз), представленного таким институтами как Совет Европы, Европарламент и Европейская Комиссия, которые играют решающую роль в определении отправных зако-

Рис. 6.2
Многоуровневое управление политикой сельского развития



нодательных и концептуальных контуров для многих направлений политики Сообщества, включая политику сельского развития во всех странах-членах ЕС. Дискуссия о роли ЕС в управлении отдельными странами позволяет выделить три основных момента:

- (i) национальная и региональная политика всегда имели пространство для маневра, жестко очерченное правилами и процедурами, принимаемыми в Сообществе;
- (ii) именно благодаря влиянию Сообщества в результате сдвига центра тяжести в принятии решений (это признают многие аналитики) были продемонстрированы определенные успехи в способности правительства управлять политикой сельского развития и региональной политикой;

- (iii) на сам процесс децентрализации в различных странах оказала влияние политика софинансирования со структурными фондами (Caciagli, 2003; Viesti e Prota, 2004).

Итак, из этих заключений можно сделать вывод в целом о положительном влиянии политики Сообщества на процессы управления. На каждом уровне имеются свои специфические субъекты, не только с институциональной точки зрения, но также принадлежащие к различным профессиональным организациям, ассоциациям, экономическим и социальным представительствам (рис. 6.2). Относительная важность и специфическая роль различных уровней меняется в зависимости от институциональной структуры каждой страны. В странах с централизованной системой управления превалирует национальный уровень; и, наоборот, промежуточный и региональный уровни

Таблица 6.1

Модели распределения компетенций программирования и управления в различных системах управления

Фазы программирования и управления		Централизованные системы	Децентрализованные системы	Смешанные системы
Проектирование и планирование	Стратегическое программирование	Государственный уровень компетенции	Государственный уровень компетенции	Согласование между государством и регионами
	Размещение ресурсов фондов		Региональный уровень компетенции	Согласование между государством и регионами, субрегиональными властями и экономическими и социальными сторонами
	Разработка/принятие ОП			Региональный и субрегиональный уровень компетенции (включая агентства развития)
Программное управление	Процедуры реализации	Частично государственный, частично региональный уровень компетенции	Частично субрегиональный, частично местный уровень компетенции	
	Выбор районов получателей			
	Отбор низовых партнерств			
	Отбор и финансирование индивидуальных получателей			
	Контроль, мониторинг и оценка результатов	Государственный уровень компетенции	Компетенция распределена между всеми уровнями	Компетенция распределена между всеми уровнями

имеют большее значение в странах с более децентрализованным управлением⁹⁸. Для лучшего понимания организации различных уровней управления рассмотрим различные виды деятельности по программированию и управлению политикой сельского развития, проанализируем, как они распределяются между отдельными уровнями и отдельными действующими лицами (рис. 6.1).

Можно выделить три системы управления.

- 1 *Централизованные системы.* При этой системе большая часть функций программирования и управления передана в ведение национальных органов управления. Выбор местных партнерств и/или отбор индивидуальных проектов на низовом уровне находятся в компетенции национальных органов или региональных организаций, а те, в свою

очередь, подчиняются национальному уровню. Наиболее распространенные проблемы координации возникают на национальном уровне между различными подразделениями национальной администрации.

- 2 *Децентрализованные системы.* Здесь присутствие национальной администрации в текущем управлении существенно снижено (программы по преимуществу определяются и принимаются на региональном уровне) и касается преимущественно стратегического планирования, размещения финансовых ресурсов между нижестоящими уровнями (особенно региональными) и, наконец, установления общих правил для важных функций программирования, таких как мониторинг и оценка результатов. Эти системы отличает не только большая роль регионального уровня, но также возможно и прежде всего большая вовлеченность промежуточных и низовых

⁹⁸ Как мы лучше увидим далее, региональный уровень, безусловно, имеет влияние в определении степени децентрализации, но для понимания идеи местного (низового) управления решающим является не то, кто управляет политикой сверху (как на государственном, так и на региональном уровне), но то, как местный (низовой) или промежуточный уровни влияют на управление «снизу вверх».

уровней. Действительно, мы полагаем, что для того чтобы квалифицировать систему как децентрализованную недостаточно сильного регионального присутствия, но нужна совокупность функций, которые реализуются на более низком уровне. Например, отбор индивидуальных проектов и децентрализованное финансовое управление⁹⁹ представляют собой ключевые функции для проверки существования эффективной децентрализации на уровне низового партнерства. Другой фундаментальной характеристикой децентрализованных систем является присутствие большого числа действующих лиц (институтов, ассоциаций, различных типов организаций и пр.), которое влечет за собой необходимость координации на нескольких уровнях, включая местный уровень.

- 3 *Смешанные системы (основанные на концентрации между субъектами отношений).* В этих системах не только имеется большое число участников, как и в предыдущем случае, но действует также и совокупность процедур и правил, которые позволяют четко распределить процесс принятия решений между действующими лицами как по вертикали, так и по горизонтали внутри соответствующих контрактов между различными действующими лицами, которые сами эти процедуры и правила устанавливают. Этот контрактный подход обязывает участников брать на себя ответственность и следовать принятым оперативным целям. Особенность этой модели заключается в том, что некоторые ключевые переходы этапов программирования и управления устанавливались в ходе решений, принимаемых совместно рядом действующих лиц. Оперативное осуществление задач передается региональным властям и промежуточным учреждениям/агентствам в зависимости от институциональной системы,

сложившейся в каждой стране. Примеры функционирования такой модели можно увидеть во Франции в рамках системы «Контракты планирования отношений “государство — регионы”», а также в Италии в рамках системы «Институциональные намерения, программа и соглашения рамочной программы», введенных в ходе переговорного процесса и ставших неотъемлемой частью системы управления государственной поддержкой развития экономики на национальном и региональном уровне. Другим примером контрактных отношений может служить система управления структурными фондами 2000-2006 годов, которая положила начало принципу поощрений результативности и эффективности (Mantino, 2002), на основе которого Европейская Комиссия, государство и регионы установили серию правил для выделения дополнительных ресурсов программам, которые реализуются с лучшими показателями.

Мы уже говорили, что специфическим моментом концепции управления является ее многоуровневый характер. Следует подчеркнуть, что системы управления, которые мы описали в сжатом виде, не только многоуровневые. Их также можно считать динамическими, потому что они изменяются во времени. С этой точки зрения существует два глобальных фактора изменения: с одной стороны, институциональные и административные реформы в различных странах, с другой стороны, процесс глобализации. *«Местные правительства приобретают все большее значение во всех (или почти всех) странах мира: они обретают больше власти и больше финансовой самостоятельности, они стараются обрести больший вес на национальном уровне, а в отдельных случаях и на международном уровне. Процессы глобализации ослабляют национальные государства, но укрепляют низовые уровни и их правительства»* (Bobbio, 2002). В сельском хозяйстве и сельском развитии, по нашему мнению, наблюдается два процесса, характеризующих нынешний этап глобализации:

- а развитие технологических и организационных способностей

⁹⁹ Как мы это видели в главе 5.

- продуктовых цепочек на международном уровне и
- b возникновение огромных пулов человеческого и технологического капитала (Китай и Индия).

Оба процесса формируют конкурентный вызов, более выраженный в сфере сельского хозяйства и национальных сельских территорий. Но подобная ситуация также стимулирует возникновение более результативных направлений политики: речь идет о правильной комбинации горизонтальных направлений политики, которые разрабатываются на национальном и региональном уровне, и политики низового уровня, что является результатом кооперации между местными действующими лицами и региональными институтами.

6.5 Неоднородные (гетерогенные) модели управления в период 2000-2006 годов: между централизацией и децентрализацией

«Повестка дня-2000» подчеркивала важность принципов солидарности и децентрализации в реализации политики регионального развития и политики сближения. Эти принципы, конечно, распространяются и на сельское развитие. По сути, сила эти принципы не была, безусловно, чужда предыдущим реформам структурных фондов. Можно подчеркнуть, что за прошедшие годы произошла некоторая эволюция в разработке модели, которая бы адекватно вписывалась в юридический контекст Сообщества. Речь идет о модели, которая все еще и сегодня открыта для дискуссии и которая сегодня определяет саму природу ЕС, и особенно его новую институциональную архитектуру, возникшую перед лицом новых проблем, поставленных перед ЕС после его расширения за счет присоединения стран Восточной и Центральной Европы.

Модель, которую видит Европейская Комиссия в «Повестке дня-2000», касается определения ролей основных институциональных и социально-экономических (партнерство) субъектов в формулировании политики и ее реализации. Модель включает следующие принципы:

- Комиссия и национальные и региональные и местные органы власти определяют в согласованном

порядке приоритеты развития, которым придаются конкретные количественные и, следовательно, подлежащие проверке, цели;

- управление полностью доверено странам-членам и регионам, которые должны систематически направлять отчеты об использовании ресурсов, полученных от Европейского Союза;
- для того чтобы управление ресурсами Сообщества было прозрачным и соответствовало правилам, принятым в Сообществе, необходимо, чтобы страны-члены и регионы были обеспечены адекватными и эффективными системами управления, мониторинга и контроля.

В соответствии с принципом делегирования функций по управлению странам-членам и регионам Комиссия играет сильную роль на восходящей (разработка программ) и нисходящей (контроль по итогам реализации программы поддержки) стадиях вертикали управления. С этой целью были отменены, с одной стороны, полномочия Комиссии в определении ориентиров и, с другой стороны, функции по определению инструментов проверки. На первом направлении, например, Комиссия определяет ориентировочный лист общих индикаторов (показателей) для мониторинга и оценки результатов поддержки, а также резерв средств для присуждения премии по итогам реализации мер поддержки за результативность и эффективность, то есть нацеленных на то, чтобы премировать программы, которые отличились в достижении поставленных целей. На втором направлении Комиссия выполняет функцию присуждения, совместно со странами-членами, этого резерва за результативность и эффективность, а также проводит оценку инвестиционных проектов. Несмотря на то, что задачи Комиссии были изменены, она продолжает выполнять активную роль *in itinere*, как участвуя в деятельности надзорных Комитетов (с консультативными функциями), так и выступая с критическими замечаниями, где это необходимо, по всем аспектам управления программами.

Если спуститься на более оперативный уровень координации и управления территориальными мерами поддержки, то наиболее важную роль начинают выполнять *органы по управлению*, которые

несут ответственность за результативность и регулярность управления и реализацию мер поддержки. Орган по управлению — это самый настоящий центр продвижения программы поддержки: он оценивает допустимость всех заявок на получение поддержки, выдает финансовые обязательства и осуществляет выплаты получателям поддержки. И не только это: с точки зрения децентрализованного управления фондами Сообщества, орган по управлению должен предусматриваться для каждой формы поддержки, будь то программа поддержки Сообщества, ОП, единый документ программирования или, наконец, программа инициатив Сообщества. Он ассоциирует себя, как правило, с органом публичной значимости; национальной администрацией (в случае, если речь идет о национальных проектах); региональной администрацией, если речь идет о региональных программах.

Как мы видели в предыдущих главах, сельское развитие и, в более общем виде, аграрный сектор является отраслью государственной поддержки, особенно в таких странах, как Италия и Германия, имеющих сильную децентрализацию на региональном уровне. Но помимо этого, как функционирует система распределения задач между Европейской Комиссией, национальным государством и регионами? Можно ли фактически проверить, что организационная модель, до сих пор излагавшаяся здесь, функционирует так, как это было описано? Каков уровень фактической децентрализации управления, не только между Комиссией и органами по управлению, но также в более общем виде между европейским уровнем и местным уровнем самоуправления, который наиболее близко находится к территориям и их потребностям?

«Повестка дня-2000» с сильным воодушевлением поставила принцип децентрализованного управления политикой Сообщества. Под децентрализованным управлением должно подразумеваться управление, которое передается в первую очередь областям и местному самоуправлению в соответствии с предпосылкой, которая уже широко распространена по всей Европе, что децентрализация улучшит результативность реализации политики развития, приблизив меры поддержки к потребностям и приоритетам, о которых заявляют органы местного самоуправления.

Эта фаза программирования, следовательно, должна была бы повысить роль децентрализован-

ного управления политикой в гораздо большей степени, чем в предыдущие периоды. На самом деле процесс децентрализации произошел с большим сопротивлением и конфликтами в некоторой степени по всей Европе. Кроме того, он был во всем частичным. Одновременно получила распространение тенденция к централизации управления политикой, которая была характерна для ряда стран, но которая живет рядом с тенденцией к децентрализации, которая характеризует другую группу стран.

Чтобы внимательно оценить процесс, примем во внимание все программы, которые в период программирования 2000-2006 годов предназначались для сельского развития (ОП Цели 1, ПСР, программы ЛИДЕР+) и перейдем к классификации разных стран на основе того, как распределяется ответственность за управление программами:

- *страны с централизованным управлением* — это те страны, где существует национальный уровень разработки и управления программами (обычно Министерство сельского хозяйства страны);
- *страны с децентрализованным управлением* — это те страны, где за программы отвечают органы власти регионов или других субъектов субнационального уровня. Передача полномочий происходит сверху, на национальном уровне еще до начала этапа разработки программ;
- *страны со смешанным управлением* — это те страны, в которых для одной конкретной программы (например, РПСР) происходит разделение управленческой ответственности и финансовых ресурсов между национальным и региональным уровнями.

Рассматривая три типа программ, можно отметить в них различные ориентиры. ОП Цели 1 управляются на региональном уровне, поэтому для них характерно децентрализованное управление. В случае с РПСР можно отметить четко выраженную неоднородность: более 40% ресурсов, распределяется через систему централизованного управления. Этот показатель охватывает более полови-

ны всех ресурсов, если принять в расчет также программы со смешанным управлением. И даже в модели ЛИДЕР+, которая более других программ ориентирована на децентрализованное управление (особенно через подвижность местных целевых групп), видна определенная доля централизованных ресурсов.

Централизованная модель управления все еще доминирует в европейской политике сельского развития. Более того, как мы увидим, эта модель вновь стала популярной в некоторых программах по сравнению с 1994-1999 годами. Это соотношение, однако, не подходит для регионального развития, где общий европейский подход состоит в максимально возможном делегировании функций управления на региональный уровень.

Рассмотрим для примера характер управления, существующий в РПСР. Здесь сразу же в более четком виде проступает профиль северо-европейских стран: такие страны как Дания, Швеция, Ирландия, Голландия, Люксембург, Австрия, к которым следует добавить страну с самой централизованной системой управления в Европе, — Францию. Из стран Южной Европы единственная страна, которая попадает в категорию стран с централизованной моделью управления, это Греция. Как было сказано, эта модель в целом охватывает более 40% всех средств, идущих на сельское развитие (цифра, которую нельзя не заметить). Во всех этих странах, таким образом, все меры поддержки сельского развития управляются из центра, хотя и с привлечением местных органов власти, как это происходит в Голландии, где провинциям отводится место в выборе направлений государственного финансирования. Это не исключает того, что общие приоритеты, выбор мер и их финансовая композиция устанавливаются центральным органом, который управляет аграрной политикой и сельским развитием страны. Сейчас, когда этот подход можно как-то понять и оправдать в странах не очень большого относительного размера¹⁰⁰ (таких, как Дания, Люксембург, Австрия), он кажется менее оправданным в свете ориентиров программы «Повестка дня-2000» в таких странах, как Франция.

Противоположная этой децентрализованная модель, естественно, используется в странах, в которых явно доминирует институциональная струк-

тура с сильными полномочиями регионов, как в силу сложившейся федеральной административной системы (например, в Германии), так и в результате передачи полноты полномочий и функций в аграрном секторе с национального уровня на региональный (например, в Италии). Германия и Италия — две единственные страны, в которых процесс программирования и управления РПСР полностью передан регионам при сохранении роли общего руководства и координации за центральной властью.

Особого разговора заслуживает также Великобритания, в которой не существует единого плана развития, но целых четыре (Северная Ирландия, Уэльс, Шотландия и Англия). В этом случае сомнительно говорить о полностью централизованной модели, поскольку здесь децентрализация касается только трех первых провинций (Северная Ирландия, Уэльс, Шотландия), как в силу передачи существующих полномочий, так и в силу размеров самих провинций, которые очень сильно приближаются к наиболее крупным областям Италии. Для Англии это не так, поскольку она по своим характеристикам приближается к крупной европейской стране. Между двумя этими альтернативными моделями располагаются другие страны, которые по нашей классификации занимают промежуточное положение, поскольку одновременно представляют характеристики одной и другой модели. К этой третьей группе относятся такие страны как Испания, Португалия, Финляндия и Бельгия, которые выбрали своего рода сосуществование между национальным и региональным управлением. Этот выбор был сделан на основе критерия распределения задач и ресурсов между государством и регионами. Государство закрепило за собой некоторые меры регулирования, полагая, что эти меры могут лучше управляться на национальном, а не на региональном уровне. Речь идет о мерах по «сопровождению» (агроэкология, досрочный выход на пенсию, лесонасаждения сельскохозяйственных земель), а также о мерах поддержки неблагоприятных районов.

Похожую группировку моделей можно обнаружить и в программе ЛИДЕР+, в которой противопоставление между централизованной и децентрализованной моделями более четкое, поскольку отсутствуют страны со смешанной моделью управления (за исключением Великобритании) по уже отмеченным причинам. Первую модель, помимо се-

¹⁰⁰ И одновременно в условиях не очень высоких показателей финансовой поддержки.

вероевропейских стран, используют такие страны как Греция, Португалия и Финляндия; вторую, помимо Германии и Италии, — такие страны, как Испания, Бельгия и Голландия.

Откуда берется эта разнородность ориентиров, что противоречит целям, поставленным в программе «Повестка дня-2000» и, особенно, почему происходит возврат к апогею централизованной модели для мер поддержки сельского развития в Европе? По нашему мнению, на эти вопросы могут ответить различные факторы.

- a Во-первых, традиция административного управления и институционального устройства, сложившаяся в разных странах, жестко определяет выбор при передаче полномочий по прямому управлению программами. Германия с ее сильной структурой федерального устройства, с одной стороны, и Франция с ее традицией централизованной структуры управления, с другой стороны, представляют два крайних случая европейской панорамы. Между этими крайними точками группируются все остальные страны.
- b Во-вторых, существует, по нашему мнению, своего рода противопоставление между централизованной и децентрализованной моделями, которое возникло из опыта прошлых программ и которое со временем сдвинуло чашу весов в пользу первой модели, спровоцировав ее распространение на европейском уровне. Это противопоставление происходит из убеждения, что если децентрализация может означать более высокую результативность реализации политики сельского развития, то централизованной модели обычно соответствует более высокая эффективность в расходовании средств, которая понимается, в частности, как соблюдение сроков реализации программ поддержки и как достижение экономии на масштабах административного управления. Не следует забывать, с другой стороны, что централизованная модель не только упрощает административное

управление, но также и фазы разработки программ, поскольку снижает число вовлеченных в процесс субъектов, время переговоров, а также, в конечном итоге, количество разработанных программ на выходе. К этим причинам, которые помогают объяснить возросший интерес к централизованной модели, должны быть добавлены и механизмы штрафных санкций, которые в еще большей степени, чем раньше, должны ударять по программам, неэффективно расходующим средства¹⁰¹. Именно этими причинами можно объяснить и шаг назад, который сделали некоторые страны по сравнению с программой ЛИДЕР, когда они практически все средства передавали в регионы.

- c И, наконец, имеется еще и третий элемент, который может объяснить тенденцию к сохранению централизованного управления политикой: потребность гарантировать достижение большей эффективности мер, которые носят не региональный, а наднациональный характер, и для которых региональное управление могло бы оказаться слишком узким и, следовательно, несовместимым с целями, для которых они разрабатывались. Для подтверждения этого тезиса можно привести пример с политикой поддержки ирригационной инфраструктуры, которая в Испании была включена в соответствующую национальную программу.

6.6 Вертикальная координация и отношения государства и регионов в странах с децентрализованной формой управления

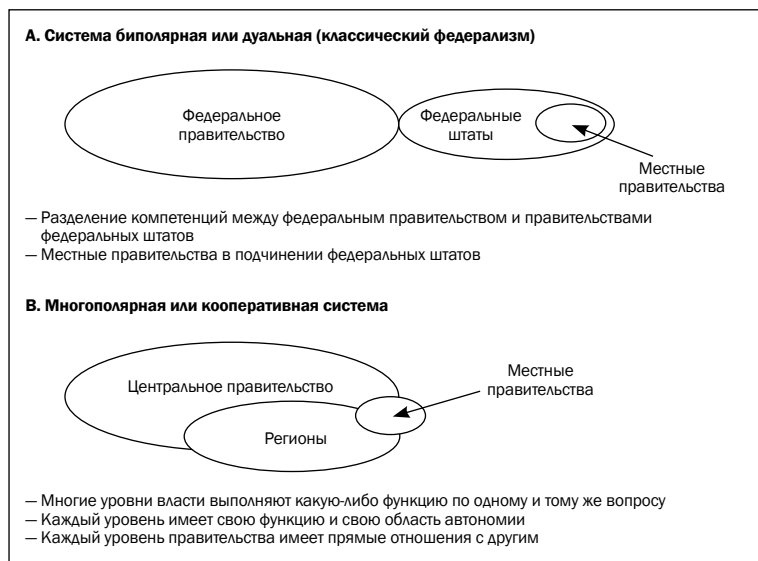
Как уже говорилось, модели управления политикой сельского развития в Европе очень различаются. В этом разделе мы более подробно рассмотрим случай Германии и Италии, в которых, безусловно, действуют наиболее сложные во всей Европе модели, поскольку для них характерно очень сильное

¹⁰¹ Эти механизмы были введены Регламентами, принятыми вместе с «Повесткой дня-2000». Они приводят к финансовым штрафам (автоматически начисляемым) в случае невыделения или задержки с выделением средств в течение двухлетнего финансового обязательства в рамках бюджета Сообщества.

территориальное разделение полномочий и функций. Несмотря на то, что в Германии действует федеративная система государственного устройства, во всем остальном между двумя странами есть много общего (Mantino, 2006b):

- a они осуществили децентрализацию законодательных и административных функций, основанную на регионах (21 область и автономные провинции в Италии, 16 земель в Германии);
- b в обеих странах сильный толчок к процессам децентрализации был получен после Второй мировой войны;
- c речь идет о процессе, который продвигался в несколько этапов (в Италии между 1970-ми и 1990-ми годами, в Германии с 1970-х годов и вплоть до объединения с Восточной Германией в 1990-е годы);
- d и, наконец, отношения между различными уровнями управления основаны главным образом на многополярной системе или кооперации. Можно отметить следующие отличительные характеристики этой модели (Bobbio, 2002) (рис. 6.3):
 - 1 в кооперативной модели функции подразделяются таким образом, что в отношении одного и того же вопроса (окружающая среда, государственные работы, социальные услуги и пр.) различные уровни властей выполняют какую-либо функцию;
 - 2 политика запускается, по большому счету, через участие нескольких уровней правительства, каждый из которых представляет свои территориальные интересы;
 - 3 по этой причине кооперативная модель допускает дублирование и предусматривает инструменты, которые позволяют «разрулить» проблемы, связанные с этим дублированием: главным механизмом является согласование основных шагов между государством и регионами и, в определенной мере, также с местными органами власти;
 - 4 формулирование государственной

Рис. 6.3
Формы взаимоотношений между различными уровнями власти



политики является предметом постоянных переговоров между различными уровнями власти. Этот механизм формализован через постоянно действующие конференции, в которых участвуют вовлеченные субъекты отношений (государство, регионы, органы местного самоуправления).

Родина кооперативной модели, безусловно, является Германия. Но эта модель получила развитие также и в других странах, таких как Италия и Франция, которые в прошлом также прошли через опыт иерархического типа, основанный на зависимости между уровнями власти. Межправительственная кооперация все в большей степени выстраивала один из основных принципов отношений между различными уровнями власти. Тем не менее, кооперативная модель управления не лишена проблемных моментов: основной состоит в низкой эффективности принятия решений. На самом деле, необходимость достичь соглашения между различными уровнями власти может существенно замедлить процесс принятия решений и затормозить внедрение новшеств. В то же время существование модели кооперативных отношений сдвигает центр принятия решения в сторону периферии. В этом заключается положительный момент для улучшения процесса принятия решений в ситуации существования внутренней неоднород-

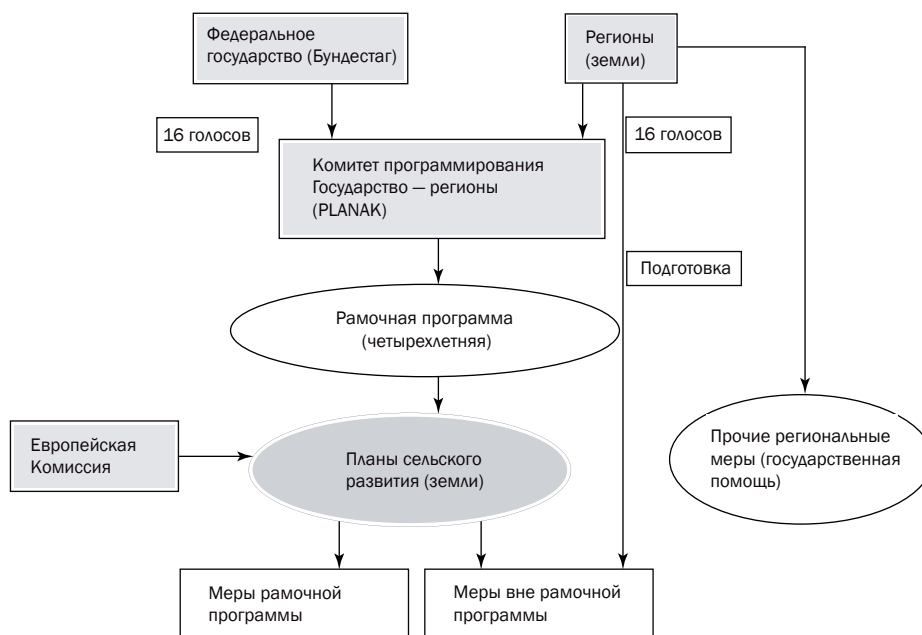
ности отдельных стран, но он может также оказать негативное воздействие, девальвируя возможности централизованной координации, и привести к фрагментации направлений политики.

На **рис. 6.4** представлен порядок функционирования системы программирования сельского развития в Германии (OCDE, 2007). Учитывая федеральную структуру немецкой административной системы, программы регионального развития готовятся и управляются на уровне отдельных земель (Länd). Отдельные региональные программы должны, тем не менее, быть сопоставимыми с рамочной программой, которая разрабатывается на федеральном уровне Комитетом программирования, включающим на паритетных условиях представителей федерального государства и земель. Комитет программирования является основным местом согласования аграрной политики в Германии и в тоже самое время основным местом, где федеральное правительство дает ориентиры РПСР. В настоящее время рамочная программа в определенной степени индивидуализирует приоритеты классической структурной политики (улучшение структуры сельхозпредприятий, структуры сбыта, вопросы лесонасаждений и пр.). Через рамочную программу федеральное правительство гарантирует национальное софинансирование этих направлений структурной реформы в размере 60% (остальные 40% средств выделяют земли). Для всех мер,

связанных с диверсификацией сельской экономики и повышением качества жизни (направления оси III нового этапа программирования), за исключением мер, связанных с реставрацией сельских деревень (village renewal), расходы полностью лежат на землях. Из этого следует, что в ситуации нехватки национальных и региональных финансовых ресурсов (из-за внутренних бюджетных ограничений) земли предпочитают выбирать те меры поддержки, по которым имеется софинансирование с национальными средствами, а именно в направлении мер поддержки сельскохозяйственных предприятий.

Этот механизм совместного принятия решений и софинансирования приводит, в конечном счете, к формулированию политики, направленной преимущественно на поддержку аграрного сектора. Эти результаты индуцируются правительствами земель, и они проявляются настолько сильно, что снижают способность федерального правительства влиять на решения о размещении финансовых ресурсов. Как показали Блюм и Войт (Blume e Voight 2005b, с. 7), «...влияние федерального правительства на совместные цели не столь велико, как того можно было ожидать (...) в том числе и в процедуре программирования, в ходе которой только федеральное правительство может утверждать, что выражает общие интересы, само правительство не в состоянии доминировать над землями. Это происходит из-за того, что само федеральное прави-

Рис. 6.4
Функционирование этапа программирования в Германии



тельство не имеет полномочий ни по мониторингу и надзору, ни по принятию политических решений. Для принятия решения правительство зависит от информации, поступающей от земель, так что реальные полномочия федерального уровня серьезно ограничены». Эти заключения были подтверждены, в конечном итоге, политическим обзором ОЭСР по Германии (OECD, 2007).

В Италии (рис. 6.5) существуют некоторые элементы механизма принятия решений, которые делают процесс разработки структурной поддержки и сельского развития схожим с немецким. Совместные решения принимает постоянно действующая конференция «Государство — регионы», а в рамках конференции ее постоянно действующий Аграрный комитет, который является специфическим местом разработки решений в сфере аграрной политики. Аграрный комитет был создан в 1993 году законом № 491 (ст. 2, п. 6). В соответствии с законом, комитет возглавляет министр сельского хозяйства. Комитет состоит из глав областей и автономных провинций и их делегатов (соответствующие департаменты — ассессораты сельского хозяйства). Комитет принимает решения по поводу размещения национальных средств и средств Сообщества, принятию планов регионального развития, а также по применению общих критериев и направлений структурно политики и политики сельского развития. По этому принципу действуют не только программы, софинансируемые с ЕС, но также меры государственной поддержки в специфических областях, содержание которых и распределение финансовых ресурсов между регионами является предметом согласования в рамках конференции. Третьим каналом финансирования мер поддержки структурного и сельского развития являются исключительно средства регионов в зависимости от потребностей и специфических целей агропродовольственного сектора на региональном уровне, а также финансовых возможностей региональных бюджетов. Региональный и национальный каналы средств финансируют дополнительные к наднациональным направления политики и (как это было показано в главе 3) во все сокращающихся за последние годы размерах.

По поводу реальной результативности кооперативной модели в Италии, равно как и в Германии, существуют некоторые сомнения, особенно в отношении стратегии аграрного развития. Действительно, постоянно действующий Аграрный ко-

Рис. 6.5
Функционирование системы программирования в Италии



митет не стал местом, где государство и регионы смогли реально согласовывать стратегию и программирование единой политики сельского развития и, в более общем виде, итальянской аграрной политики. Деятельность комитета сводится к согласованию распределения финансовых средств между регионами, а также согласованию некоторых специфических вопросов ограниченного масштаба, тогда как отсутствует разработка и общность позиций по долгосрочной стратегии по программам, софинансируемым из ЕС, а также национальным и региональным мерам поддержки. Поэтому и в Германии, и в Италии (как в странах с сильной децентрализацией политики) существует пространство для улучшения качества вертикальной координации. Интересной теоретической моделью координации является модель, которая в определенном виде вдохновила программирование структурных фондов в 2000-2006 годы совместно с программой поддержки ЕС для регионов Цели 1. Эта модель использует организационную схему, описанную Fadda (2003) и взятую у Sabel (2001), при которой происходит следующее разделение функций.

Центральная администрация (в данном случае Министерство экономики и финансов, которое в Италии занимается координацией структурных фондов) выполняет функции координации с помощью:

- а установления основных направлений (broad framework) политики;

- b сбора информации и осуществления бенчмаркинга¹⁰² местных инициатив;
- c оказания технического содействия;
- d применения санкций в случае постоянных провалов в реализации проектов.

А органы местной власти решают следующие задачи:

- a определение целей местного развития;
- b определение мер поддержки и управление мерами для достижения поставленных целей;
- c предоставление информации и оценка результатов.

Другие способы вертикальной координации получили развитие в некоторых европейских странах (таких как Франция, Италия и пр.) в форме договорных процедур и контрактов. Например, в Италии это *институциональные соглашения по программе*, основанные на договоре между центральной и региональной администрациями о сотрудничестве по реализации и финансированию координированного плана мер поддержки, или, например, *соглашения по рамочной программе*, при которых к центральной и региональной администрациям добавляются местные учреждения и другие частные и государственные операторы для реализации программы скоординированных мер поддержки. Примеры институциональных соглашений по рамочной программе можно найти также в аграрном секторе, хотя почти всегда в дополнение к мерам поддержки инфраструктуры и других отраслей на данных территориях. Оба этих способа могут рассматриваться как ценные примеры сетевой формы координации (network coordination), о которой мы говорили в разделе 6.3

6.7 Сельское развитие в программе 2007-2013 годов: новые моменты и Национальный стратегический план

Реформа политики Сообщества в период 2007-2013 годов после завершения программы «Повестка дня-2000» также содержала новые моменты,

¹⁰² Бенчмаркинг (англ. benchmarking) — перенятие опыта, процесс поиска новых и более совершенных приемов работы, осуществляемый путем сравнения собственных приемов с наилучшими из тех, которые используют другие. — Прим. перев.

оказавшие влияние на систему управления. Одним из приоритетов нового этапа реформы¹⁰³ стало упрощение механизмов финансирования, программирования и управления. Принцип «один фонд, одна программа» на самом деле создал различные каналы финансирования и программирования и упростил управление различными направлениями политики поддержки Сообщества. Вторым принципом нового этапа программирования стал стратегический подход, который ввел новый формат программ, а также закрепил новые роли и функции во взаимоотношениях между основными институциональными операторами. Эти изменения, которые уже содержались в программе «Повестка дня-2000», имели важные последствия для управления политикой сельского развития. Рассмотрим подробнее, о чем идет речь.

- a Введение отдельных каналов финансирования программ по принципу «один фонд, одна программа» привело также к разделению функций между фондами Сообщества (как внутри структурных фондов, так и между структурными фондами и ФЕАСР), которых прежде не было. Это усложнило взаимодействия между органами власти, управляющими различными фондами.
- b Изменение стратегических подходов к программам привело к появлению нового инструмента — НСП (аналога Национального стратегического рамочного плана, который существовал для структурных фондов), сильно ориентированного на политику сельского развития.
- c Упрощение программной и управленческой составляющей государственной поддержки привело к тому, что модель ЛИДЕР, для которой ранее принималась отдельная программа, теперь стала включаться в единый блок ПСР.
- d Наконец, был принят ряд нововведений, опять-таки в русле логики упрощения и укрепления стратегического подхода, которые касаются фазы управления программы:

¹⁰³ См. главу 4.

- (i) более четкое разделение (по сравнению с программированием 2000-2006 годов) функций управления, выплат по мерам поддержки и контроля;
- (ii) дальнейшее усиление деятельности по мониторингу и оценке результатов;
- (iii) большая эластичность в подходе к изменению программ на стадии реализации как с точки зрения возможности пересмотра мер (изменение запрограммированных мер и/или введение новых мер), так и с точки зрения корректировки финансового плана (который связан с решениями Сообщества по приоритетным направлениям поддержки, а не с детализацией мер поддержки);
- (iv) наконец, обязательство создать единую структуру, осуществляющую выплаты для всех областей (а не только для мер вне Цели 1 и для так называемых «премиальных» мер).

Из всех этих новых элементов в управлении наиболее важным является, безусловно, НСП, поскольку он устанавливает обязательные функции, ориентиры и процедуры, которые должны существенно повлиять на сложившуюся конфигурацию системы управления¹⁰⁴. Эти обязательства имеют чуть ли не разрушительный эффект по сравнению с практикой программирования, сложившейся в большинстве европейских стран-членов, но особенно в странах с сильной регионализованной структурой, в которых, как это было видно, по сути отсутствует стратегическое программирование, поскольку в этих странах через эти обязательства пытаются передать государству (и центральной администрации) роль структуры, ориентированной на региональное программирование. Таким образом, НСП вводит новые, положительные моменты, но в тоже время создает конфликтные ситуации между различными институциональными субъектами управления в странах с сильной децентрализацией (Италия, Испа-

ния, Германия и пр.¹⁰⁵). Здесь можно отметить несколько причин.

- Во-первых, НСП требует установления на национальном уровне четких и ясных стратегических ориентиров в сфере государственной поддержки (сельское хозяйство и сельское развитие), преимущественно относящихся к компетенции регионов.
- Во-вторых, поскольку, устанавливая обязательность национальной стратегии и необходимость ее согласованности с региональными программами, Регламент Сообщества настаивает на том, что некоторые ориентиры (по сути, национального характера) должны приниматься на региональном уровне. Речь идет, например, о единообразии при определении сельских районов или приоритетных направлений каждой оси поддержки. Эти стратегические ориентиры НСП, даже если они затем согласовываются с регионами, представляют собой важное для РПСР обрамление и, во всяком случае, могут рассматриваться как эскиз национальной программы, которая полностью отсутствовала в предыдущий период (кстати, не только в Италии). Отсутствие единой национальной программы (НСП) зачастую приводило к разработке противоречащих стратегий и направлений политики либо к дублированию региональных программ, порождавших неэффективные и низкорезультативные меры поддержки. НСП поэтому должен решить проблему управления и согласования рамок, устанавливаемых Регламентом ЕС, для того чтобы ликвидировать слабые моменты, поскольку принятие РПСР Европейской Комиссией предполагает проверку совпадения их с ориентирами НСП.
- В-третьих, НСП способствует укреплению роли координации на центральном

¹⁰⁵ Следует подчеркнуть тот факт, что на этапе обсуждения проекта Регламента Сообщества немецкий парламент (бундесрат, палата земель) официально выступил против введения НСП в европейские ПСР.

¹⁰⁴ См. разделы 4.5 и 4.6.

уровне и превращает центральный уровень в нечто большее, чем просто место встречи различных организаций (регионов, профессиональных организаций, экологических ассоциаций и пр.). Тем не менее, как мы уже видели ранее, НСП не показал всего своего потенциала, заложенного в него Регламентом, поскольку в разных странах НСП не смог предложить реально сильных стратегий для агропродовольственного сектора и сельских территорий (Critica, 2007).

Введение НСП в практику программирования сельского развития поставило на повестку дня тему роли национального уровня управления, особенно для стран с сильно децентрализованной административной системой, таких как, например, итальянская. Из анализа различных европейских НСП можно заключить, что хотя НСП и не привнесли существенного вклада в окончательный вариант ПСР, в отдельных случаях НСП улучшали качество программирования и управления процессами программирования. Классификация типологий сельских территорий помогла формированию серии приоритетов для размещения ресурсов слабозастроенных районов. Существование национального инструмента регулирования, такого как НСП с реквизитами, установленными Регламентом ЕС, в определенной степени повысило роль центрального уровня как места для определения стратегий, согласованных между государством и регионами во всех тех странах, которые имеют сильно развитую децентрализованную систему управления. И, наконец, НСП потребовал от ряда стран создания специальных целевых структур для согласования национальных стратегий между различными вовлеченными в процесс участниками, в первую очередь, между государством и регионами, но также и между отраслевыми организациями. Например, в Италии активизировал свою работу Национальный круглый стол по вопросам сельского развития, который рассматривал все стадии разработки НСП. Во Франции за подготовкой НСП наблюдал национальный стратегический комитет, состоящий из различных административных служб, территориальных представительств, представителей интересов аграрного сектора и сельских территорий. В ходе подобных согласований проявлялись раз-

личные позиции, но в то же время существовала возможность для улаживания конфликтов и выработки согласованной стратегической линии. Наряду с темой роли национального и регионального уровня программирования реформа политики сельского развития (2007-2013 годы) внесла также другие изменения в систему управления, а именно:

- a горизонтальная координация между сельским развитием, направлениями национальной политики и направлениями политики сближения;
- b укрепление роли промежуточного уровня в региональном программировании (то есть речь идет об уровне, который находится между регионами и местным уровнем, то есть субрегиональным);
- c дальнейшее расширение различных форм программирования и работы местных партнерств с целью как можно лучше интегрировать в региональный контекст различные ориентиры НСП;
- d введение нового субъекта в некоторых регионах, такого как Агентство единых выплат (для всех мер и программ поддержки).

В следующих разделах мы рассмотрим более подробно основные изменения в европейском контексте на этапе разработки программы 2007-2013 годов.

6.8 Роль горизонтальной координации в управлении

Тема горизонтального управления политикой сельского развития и, в более общем виде, политической развития территорий, играет ключевую роль при анализе системы управления (Bryden, OECD, 2005). На национальном уровне горизонтальная координация касается различных министерств, через которые реализуют политику государственной поддержки сельских районов. В этой связи ОЭСР показывает, что в различных институциональных контекстах наибольшее распространение получили два направления.

- (i) С одной стороны, это расширение полномочий Министерства сельского

хозяйства в направлении новых функций, связанных с защитой окружающей среды, продовольственной безопасностью и защитой здоровья потребителей, планированием территорий в сельской местности и пр. По сути, это направление получило развитие в таких европейских странах как Великобритания и Германия¹⁰⁶.

- (ii) С другой стороны, имеет место практика создания межведомственных (рабочие группы и целевые комитеты) структур, состоящих из лиц, принадлежащих к различным органам управления. К оперативным формам горизонтальной координации следует отнести также программные соглашения между различными органами управления для финансирования специфических инфраструктурных мероприятий, как это происходит в случае переговорного программирования в Италии. Тема горизонтального управления относится также и к региональному уровню во всех странах с сильной децентрализацией программ и ресурсов.

Проблема горизонтального управления была поднята в связи с реформой структурных фондов в 2007-2013 годы. Для того чтобы добиться реального упрощения процедуры, в жертву был принесен принцип интеграции фондов, который более не опирается на юридическую платформу Сообщества (если не считать положений общего характера), а делегирует финансирование странам-членам и регионам. В случае с Италией, для которой характерно превалирование региональных программ, проблема ставится на уровень регионального управления. С одной стороны, разработка программ ЕФРР и ЕСФ происходит независимо от ФЕАСР, при этом стратегические направления фондов либо сообщаются, либо не сообщаются на общем уровне. С другой стороны, эти стратегии впоследствии, на этапе реализации программ, не находят надлежащих структур для постоянной ко-

ординации процесса реализации программ. Проблема, естественно, переходит с регионального уровня на местный, на котором местное правительство и местные операторы должны не только ориентироваться между различными каналами и процедурами финансирования проектов, но должны пытаться увязывать отдельные направления политики, сталкиваясь с большими трудностями оперативного характера (время, допустимые действия и пр.).

6.9 Направления политики сельского развития на промежуточном уровне (уровень провинции) и на местном уровне (местные партнерства)

Как мы уже отмечали ранее, в эволюции сельского развития в Европе наблюдаются две противоположные тенденции: с одной стороны, сохранение в некоторых странах сильной роли национального правительства; программы поддержки в этих странах прочно находятся в руках национальной администрации; с другой стороны, во всех странах растет и распространяется роль местного правительства, укрепляется кооперация и роль местных партнерств. Эти две тенденции не обязательно вступают в противоречие, как, например, в случае с Великобританией, где к национальным программам в сельских районах добавляется целый букет различного рода местных программ.

Наряду с этими двумя тенденциями, существует и третья тенденция, более ограниченного и остаточного характера действия, которая показывает промежуточный уровень взаимоотношений между областями и местными уровнями. В некоторых странах эти различные тенденции проявляются в неоднородном пространстве моделей управления. Это происходит, в частности, в странах с сильной региональной децентрализацией, где каждый регион определяет и реализует в совершенно автономном режиме дифференцированные модели управления в зависимости от своей истории, институциональных традиций, политического большинства и пр. Эти явления приводят к тому, что в настоящее время в Европе и, в частности, в таких странах как Италия, возникает система управления, которая приобретает конфигурацию некоего лоскутного одеяла (patchwork). Такое положение подтверждает идею о том, что со временем административное управление стало все более слож-

¹⁰⁶ В Великобритании центральным органом власти является Департамент окружающей среды, транспорта и регионов (полномочия по осуществлению аграрной, продовольственной политики и политики защиты окружающей среды). В Германии полномочия еще распространяются на вопросы продовольственного потребления и здоровья потребителей.

ным объектом, требующем большей заботы и внимания¹⁰⁷, но в тоже время очень содержательной реальностью, находящейся в постоянном движении.

Здесь мы хотели показать некоторые примеры этих типов моделей, характерные также для мер государственной поддержки сельского развития. Остановимся на опыте Италии, поскольку, безусловно, в европейской панораме он представляет один из богатых и разнообразных контекстов программного периода 2007-2013 годов. Как мы увидим, некоторые решения, принятые в Италии, имеют место также и в других странах.

Интегрированные подходы и местные партнерства в 2007-2013 годы

Опыт территориальных проектов, начатый в Италии программами 2000-2006 годов, далее распространился и на программирование периода 2007-2013 годов. Хотя и с некоторым разнообразием, итальянские регионы намеревались применить интегрированный подход и подход создания партнерств, который позволил бы местным органам самоуправления и различным операторам реализовывать идеи, заложенные в проектах, касающихся данной конкретной территории. Наиболее используемых подходов по сути три:

- a отраслевой (со сосредоточением на отдельных цепочках и/или отраслях);
- b территориальный (фокусируется на территории, тогда как партнерства определяют темы и отрасли поддержки¹⁰⁸);
- c тематический (предметом поддержки становятся приоритетные направления, которые затем вовлекают в сферу действия отрасли/цепочки и отдельные территории).

На деле спектр интегральных подходов и форм партнерства, как видно из литературы об итальянских РПСР в период 2007-2013 годов, оказывается гораздо шире, чем это было предложено на национальном уровне самим НСП. Это означает, что регионы приняли сигнал от НСП и дали ему

дальнейшее развитие. Более того, это приводит к еще большему расширению подхода по сравнению с предыдущим периодом, как это имело место в ряде регионов Италии (Калабрия и Сицилия), хотя и с не столь уж великолепными результатами с точки зрения эффективности расходования средств. Реальный потенциал программирования на период 2007-2013 годов будет зависеть от доли финансовых ресурсов, которую регионы смогут инвестировать в эти программы, и от качества технико-административного сопровождения, которое получают проекты и партнерства. На самом деле наиболее распространенным и удачным опытом в сфере сельского развития интегрированного проектирования и кооперативного партнерства останется модель ЛИДЕР. Помимо Италии, этот опыт программирования на период 2007-2013 годов использовался и в других странах (Critica, 2007), например, в Португалии (разработка проектов агропродовольственной и лесной цепочки) и Шотландии (опыт контрактного подхода (land management contracts, контракты управления землей), которые стараются интегрировать на местном уровне финансы первого и второго блока мер государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий. То есть речь идет об отраслевом подходе, тогда как в Италии речь идет о комплексном территориальном подходе через принятие ПИТ.

Расцвет интегрированных подходов к государственной поддержке и созданию партнерств, безусловно, является положительным, хотя и остается много сомнений относительно реального желания регионов оказывать поддержку программам и возможностей технико-административного сопровождения, которая была очень приблизительно очерчена в программах 2000-2006 годов. Как было сказано, появление этих форм программирования на местном уровне делает систему управления более богатой и сложной и подвергает тяжелым испытаниям и без того не очень совершенные административные способности регионального и национального аппаратов власти. Основные проблемы в системе управления возникают из того, что новые подходы требуют больше времени и больше человеческих ресурсов по сравнению с традиционными мерами поддержки точечного типа. Это рискует «завдвинуть», например, ПИФ, освободив место для конкурсного распределения инвестиций

¹⁰⁷ Некоторые авторы взяли в качестве темы для анализа проблему управления второго уровня (Fadda, 2003).

¹⁰⁸ В этом явлении, как мы отмечали в главе 4, сильный толчок дал итальянский НСП.

в отдельные сельскохозяйственные предприятия и агропродовольственный сектор, делая нецелесообразным для частных лиц и для той же государственной администрации инвестирование финансовых и человеческих ресурсов в ИП. Аналогичные рассуждения подходят и для ПИТ и планов целевых групп, которые могут составить конкуренцию между собой, если они рассчитаны для одних и тех же территорий. По этой причине в некоторых странах интегрированный и партнерский подход был полностью поручен целевым группам (например, в Ирландии). Но этот подход, если его применить к Италии, пространство которой оказывается более широким и дифференцированным по сравнению с ирландским, сочли непродуктивным, учитывая неоднородность в деятельности ГАЛ как между регионами, так и внутри региона.

Промежуточный уровень 2007-2013 годов (провинция)

Дискуссия о местном управлении становится еще более детализированной и сложной, если иметь в виду, что между местным уровнем и региональным, с важными функциями управления, расположен в отдельных случаях также и промежуточный уровень, называемый провинцией.

Сильный акцент, который делается на промежуточный уровень, связан с делегированием полномочий программирования и администрирования со стороны местных учреждений. Эта ситуация относится не только к Италии, но также и к другим европейским странам, в которых к тому же роль правительств промежуточного уровня в отдельных случаях очень сильна (например, французские департаменты) (Bobbio, 2002). В Италии со временем роль провинций уменьшилась. Их положение скорее неудобное, поскольку входит в противоречие как с правительствами крупных городских центров, которые находятся на их территориях, так и региональными правительствами, которые стремятся сохранить за собой сильные полномочия по управлению фондами Сообщества. Роль, которую играют провинции, в частности, в политике сельского развития, сильно дифференцирована в областях и меняется в зависимости от следующих параметров:

- a от степени участия провинций в процессе программирования;

- b от управленческих функций, делегированных провинциям регионами;
- c от мер поддержки, делегированных провинциям.

Эти параметры сочетаются по-разному от региона к региону: от практически полного отсутствия какого либо участия в управлении до значимой роли в программировании и управлении.

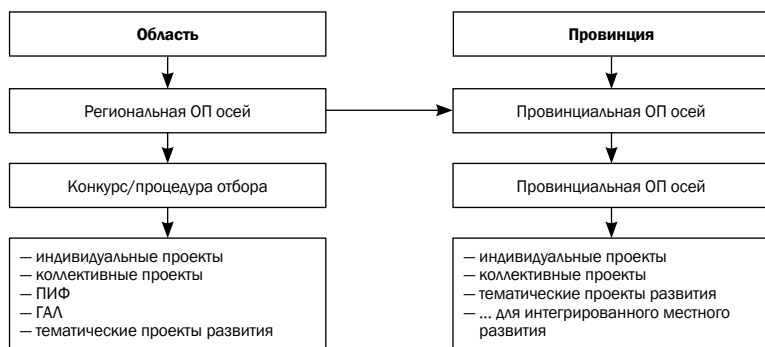
С точки зрения участия в процессе программирования, в наиболее благоприятных случаях провинциальная ПСР становится инструментом выражения региональных стратегий и приоритетов на провинциальном уровне с процессом, который идет сверху вниз и который выступает в качестве отправной точки для реализации отдельных или интегрированных мер поддержки на местном уровне. Эта модель работала в областях Тоскана и Эмилия-Романья. В области Тоскана, кроме того, к провинциальным программам добавляется сложное управление ресурсами РПСР на провинциальном уровне с использованием объективных параметров (сельскохозяйственные земли, аграрное население и пр.), а также с учетом эффективности расходования средств за период 2000-2006 годов. Роль горных районов (коммун) в этом процессе скорее вспомогательная — в том смысле, что они вносят свой вклад в разработку стратегии провинциального плана в части, которая относится к этим территориям.

С точки зрения управления мерами поддержки можно выделить две модели взаимоотношений между регионами (областями) и провинциями:

- a модель, основанная на разделении типологий мер поддержки;
- b модель, основанная на разделении управленческих функций.

Модель типа а) превалирует, например, в области Эмилия-Романья (рис. 6.6), где провинции делегировано полное управление некоторыми мерами и некоторые формы управления, от определения конкурсов до выбора индивидуальных проектов, которые подпадают под юрисдикцию провинции. В этой модели региону отводится задача управления теми финансовыми ресурсами, которые могут иметь значение для надпровинциального уровня (как, например, финансирование предприятий по переработке и сбыту продуктов, ПИФ и пр.),

Рис. 6.6
Разделение полномочий по управлению мерами ПСР
в области Эмилия-Романья



тогда как регион делегирует провинции большую часть мер поддержки, подпадающих под так называемые премиальные меры; проекты небольших размеров, меры поддержки, входящие в ось III, которые имеют четкие территориальные характеристики. Модель области Тоскана очень схожа¹⁰⁹, но не столь прозрачна в смысле передачи типологий мер поддержки, поскольку некоторые меры могут осуществляться с уровня области, а некоторые с уровня провинции. Кроме того, модель области Тоскана отдает важную управленческую функцию Региональному платежному агентству, ему же передаются также функции по проверке произведенных компенсационных выплат и агро-экологических платежей. В других регионах роль Регионального платежного агентства сводится к фактическим выплатам, контролю на местах и мониторингу движения расходов, функциям уже после принятия решений Сообщества по финансированию.

Модель типа b) использует область Кампания (рис. 6.7). Здесь провинциям переданы некоторые функции по распределению ассигнований в рамках РПСР: например, анализ и отбор всех заявок по индивидуальным проектами или проектам, финансируемым пакетами мер (так называемые кластеры мер). Областной департамент (ассессорат) сохраняет за собой функции по определению процедур и проведению конкурсов как начального момента управленческого процесса (необходимое обрамление для последующих этапов), так и обязательство осуществлять платежи в пользу заявок, допущенных к финансированию. Областной ассессорат, кроме того,

¹⁰⁹ Но она не предусматривает региональной ОП оси.

сохраняет в сфере своего управления процесс принятия решений в связи с различными формами интегрированного и партнерского программирования (рис. 6.7), оставляя провинциям не столько конкретную и ограниченную роль оживления проектов.

Какие же тенденции возникают в программном периоде 2007-2013 годов в свете различий, существующих между регионами?

Следует подчеркнуть, прежде всего, что помимо различных организационных и интерпретационных форм принципа разделения функций, провинции в отдельных региональных контекстах начинают играть растущую роль в определении и управлении мерами поддержки. В области Тоскана в 2000-2006 годы через провинциальное управление прошла большая часть ресурсов РПСР. Тем не менее, во всех областях, где процесс принятия решений был делегирован местным учреждениям, провинции сильно ориентированы на то, чтобы двигаться по путям, которые были установлены на надрегиональном уровне. Регион устанавливает картину располагаемых финансовых ресурсов (подталкивая к тому, чтобы детализировать ее для приоритетной оси), список мер, которые надо использовать, и набор правил и процедур для выбора проектов (определив также порядок проведения конкурса по каждой мере). Другими словами, в большей мере, чем уровень программирования, определяемый на внутрирегиональном уровне, роль провинции (в том числе и горных коммун) будет состоять в том, чтобы реализовывать часть РПСР в соответствии с правилами и порядками, установленными из регионального центра программирования. Эта модель управления вместо того, чтобы основываться на кооперации и согласовании с субрегиональными уровнями управления, основывается на вертикальной координации иерархической формы (Fadda, 2003). Этот вывод был сделан также и с учетом процесса определения самих РПСР, которые воспринимают регионы как субъектов преобладающего и исключительного права программирования¹¹⁰. Модель управления, которая отводит местным провинциальным учреждениям исключительно испол-

¹¹⁰ Ссылаясь на ПСР 2000-2006 годов в области Тоскана, обследование, проведенное IRPET-INEA, делает ясным, что «РПСР был представлен в разных провинциальных органах и структурах как конечный продукт (De Luca e Tadini, с. 26, 2005).

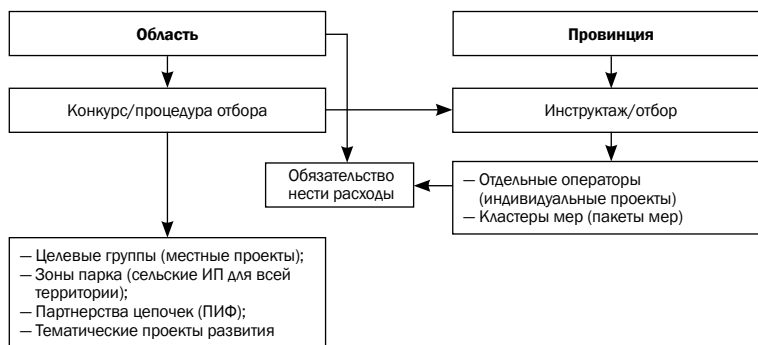
нительную роль, ориентирована главным образом на то, чтобы согласовать процесс передачи полномочий с адекватным уровнем финансовой эффективности. Действительно, стремление избежать рисков автоматического отключения от финансирования¹¹¹ в большой степени подвергается испытанию в контексте, в котором существует много учреждений, которым делегированы функции управления финансовыми ресурсами. Для минимизации этих рисков региональные органы власти поставили управление этими ресурсами для сельского развития со стороны уполномоченных местных учреждений в жесткие и узкие рамки, снижая до минимума пространство автономии в принятии решений и проведении процедур.

Какое влияние может оказать существование этого промежуточного уровня на эффективность и результативность государственной политики? Для ответа на этот вопрос рассмотрим опыт программирования в 2000-2006 годах.

С точки зрения эффективности расходов результаты можно считать противоречивыми. Глядя на опыт областей Тоскана и Эмилия-Романья, конечно, нельзя утверждать, что местные учреждения продемонстрировали негативную работу с точки зрения скорости расходования средств (De Luca e Tudini, 2003), потому что регионы задействовали механизмы финансовой коррекции *in itinere*, которые значительно сократили возможности для неэффективного поведения.

Проблема эффективности в еще большей мере ставится при распределении финансовых ресурсов РПСР между провинциями: Действительно, размещение средств происходит в соответствии с объективными критериями и параметрами, которые позволяют распределить ресурсы на основе удельного веса сельского хозяйства и эффективности расходов в предыдущем периоде без какой-либо связи с потребностью мер поддержки и/или качеством местного программирования. Это вызывает некоторые сомнения относительно результативности расходов на сельское развитие, особенно там, где территориям с высоким уровнем потребностей и/или хорошим уровнем местного проектирования противопоставляются скудные ресурсы, тогда как на других territori-

Рис. 6.7
Разделение полномочий по управлению мерами ПСР в области Кампания



ях такой проблемы нет. В этих случаях использование других механизмов распределения ресурсов между провинциями может иметь большую аллокативную результативность, если будет основано на потребностях этих районов или осуществляться на основе конкуренции между самими провинциями.

Полученный опыт показывает, что даже применительно к местным учреждениям результативность зачастую выходит на второе место по сравнению с эффективностью расходов. В этом же направлении идут некоторые виды анализа мер поддержки, финансируемых преимущественно провинциями области Тоскана (De Luca e Tudini, 2003). Для того чтобы избежать рисков попадания в ситуацию автоматического отключения от финансирования, многие местные учреждения области Тоскана в период 2000-2006 годов ориентировались на более «легкие» меры поддержки с точки зрения расходов в ущерб более сложным, но более значимым для территории мерам поддержки. Поэтому децентрализация управления должна была помочь достижению лучших результатов государственной поддержки, поскольку на провинциальном уровне она ближе находится к потребностям данных территорий; превалирует логика эффективности расходов, утверждаемая нормами Сообщества. Кто виноват: действующие механизмы управления расходами или неопытность местной администрации в управлении мерами РПСР? Мы более склонны полагать, что речь идет о неэффективности действий регионального правительства на этапе поддержки местных организаций, роль которого оказывается решающей, чтобы преодолеть все трудности, связанные с оперативным управлением мерами поддержки.

¹¹¹ Описание механизма работы автоматического невыполнения см. в сноске 101.

6.10 Новые субъекты на местном уровне: возникают ли агентства развития?

В области исследования проблем местного развития в последнее время определенное внимание уделяется новым субъектам, которые играют не последнюю роль в ходе местного управления. Речь идет об агентствах развития. Эти субъекты заполняют пространство между государственными структурами местного и/или областного уровня, которые их отчасти иногда и порождают, и местными операторами.

Научная литература, посвященная агентствам развития, использует для анализа два основных источника:

- (i) агентства регионального развития (regional development agencies);
- (ii) агентства локального развития, которые в Италии стали возникать относительно недавно под влиянием политики Европейского Союза и в ходе переговоров по поводу очередного программного периода.

В целом существование агентств развития оправдано проблемой провала рынка (невозможности рынка эффективно использовать местные ресурсы и создавать новые виды экономической деятельности) либо провала государственной политики (неспособности государственного аппарата результативно и эффективно управлять программами местного развития) (Timpano, 2005). Перед лицом неэффективности работы государственного управления агентства развития представляют собой гибкий инструмент управления, поскольку адаптирует цели, роли и структуру к потребностям местного контекста и, кроме того, способны эффективно выполнять функции, которые в противном случае не попали бы в структуру современных государственных мер поддержки (поддержка развития, оживление проектов, территориальное предложение услуг и полномочий и пр.).

Способность агентств развития дифференцировать свою деятельность в зависимости от контекстов и направлений политики, которые надо активизировать, приводят к возникновению различных типов агентств. Недавнее исследование FOMEZ (2002) позволило выделить, по меньшей мере, три типа агентств:

- a формальные агентства, которые возникают в результате принятия национального законодательства;
- b территориальные агентства, которые возникают как своего рода экстернализация функций местной государственной администрации; речь идет, другими словами, об агентствах, создаваемых органами местного самоуправления, провинциями и администрацией горных районов для продвижения и управления местными проектами развития;
- c неформальные агентства, которые рождаются в силу действий институциональных и социальных субъектов с целью продвижения/управления процессами развития на местах, а также для оказания поддержки в реализации проектов.

С точки зрения типологии более специфических миссий можно выделить два типа агентств: агентства общего типа местного развития и агентства, специализирующиеся на выполнении некоторых услуг. Агентства общего типа, безусловно, представляют больший интерес, как с точки зрения результатов политики местного развития, так и с точки зрения процессов управления. В этой связи очень интересными становятся характеристики, которые дал агентствам развития Гарофали (Garofoli):

«Агентства развития выполняют сложную и детализированную роль, которая охватывает различные функции от НИОКР до профессиональной подготовки, сопровождения предпринимательских инициатив (как отдельных предприятий, так и групп предприятий) и предоставления услуг. Деятельность агентства состоит преимущественно в группировке и формировании сети отношений между различными предприятиями, между различными институтами, различными уровнями полномочий (в том числе и организаций, находящихся в других районах). Это деятельность по продвижению развития, особенно развития, которое позволяет начать реализовывать проекты на уровне местной экономической системы. Таким образом, деятельность агентства развития начинается на территориях, которые вовлекают в единую систему научные исследования, подготовку кад-

ров, сопровождение и услуги. Инициативы, которые предлагает агентство, представляют собой меры поддержки горизонтального типа, касающиеся преимущественно деятельности по оживлению проектов и сопровождению. В целом можно сказать, что агентства управляют наиболее легкими мерами поддержки (по сравнению с центрами по оказанию услуг) горизонтального типа и теми, которые предшествуют созданию специфических структур поддержки, каковыми являются центры услуг, технологические центры, которые отвечают за специфические потребности и в целом ориентированы на решение поставленных проблем» (FORMEZ-INEA, 2001).

Деятельность агентства развития напрямую связана со структурой субъектов, которые поддерживают агентство, и с внутренней структурой самого агентства. С точки зрения вовлеченных субъектов, видна связь с областными и местными правительственными структурами (местными органами самоуправления, в том числе и горных районов, провинциями). Это верно также и для опыта, который накопился в сфере сельского развития (см. главу 7) и, в частности, для опыта работы ГАЛ. С точки зрения внутренней организации, большая часть агентств имеет гибкую структуру (FORMEZ, 2002), в том числе и с точки зрения использования персонала. Это обстоятельство точно также относится к агентствам, которые занимаются реализацией проектов сельского развития (как ГАЛ), особенно в тех случаях, когда их деятельность не распространяется на другие сферы поддержки. К гибким структурам агентств можно добавить в случае большого динамизма и деятельности по всем фронтам сильное использование и диверсифицированных полномочий с тем, чтобы ответить на различные потребности местного проектирования.

Прочные связи с местными организациями позволяют агентствам входить в местное управление и занимать там важное место, выполняя функцию соединяющего звена между институтами и рынком. Для этого агентства выполняют двойную роль: с одной стороны, это поддержка местных организаций в осуществлении их политики, с другой стороны, поиск новых возможностей финансирования независимо от местных организаций, с добавлением различных альтернативных источников ресурсов, существующих сегодня на рынке (европейских программ, программ национального

и регионального развития, ресурсов, которые предоставляют с распоряжение фонды, торговые палаты и ассоциации) (Timpano, 2005).

Большие возможности проникновения на рынок для местного развития представляют именно агентства, которые имеют большую степень самостоятельности, в большей мере диверсифицированы с точки зрения технической поддержки, в большей мере способны предложить себя как поставщиков услуг для других территорий и, наконец, войти в наиболее широкие сети, существующие между агентствами.

6.11 Между государством, регионами и получателями поддержки: Единое платежное агентство

Недавняя реформа ФЕОГА ликвидировала различия между отделом гарантий и отделом ориентации, создала два отдельных фонда с различными функциями (ФЕАГА и ФЕАСР) и орган, отвечающий за выделение ассигнований, обладающий полномочиями по всем расходам на сельское хозяйство. Ранее расходы отдела ориентации выделялись через специальные платежные органы, которые действовали, как и другие структурные фонды. После реформы (Регламент № 1290/2005) меры структурного характера также проходят через единый платежный орган. Регламент № 1290/2005 предусматривает возможность создания большего числа платежных структур для одного государства, лишь бы они находились под контролем и надзором единого органа координации. Именно так происходит в Италии, где Агентство по субсидированию сельского хозяйства играет двойную роль: органа координации работы всех других областных структур, которые были до настоящего момента созданы, и центрального платежного агентства для всех тех областей, в которых нет собственного платежного органа.

В настоящее время Регламент ЕС придает платежному организму функции, которые выходят за рамки простого осуществления платежей, они также занимаются проверкой допустимости заявок и процедуры выделения помощи, которая обычно выполнялась региональной администрацией, отвечающей за реализацию программ. В большинстве случаев эти функции по-прежнему остаются закрепленными за администрациями, но в отдельных случаях они поручаются платеж-

ному органу (это, например, происходит с премиальными мерами).

В любом случае присутствие платежного органа в программировании 2007-2013 годов играет большую роль, особенно в тех регионах, которые создали свой собственный платежный орган. Действительно, платежный орган представляет собой фундаментальную развязку в новой политике сельского развития по меньшей мере по двум причинам:

- a потому что контролирует регулярность поступления платежных запросов и осуществляет связь между регионом и Европейской Комиссией по поводу выделения финансовых средств;
- b потому что от эффективности работы этого организма зависит, по большому счету, эффективность расходов.

Эта важность станет еще более очевидной, если мы примем во внимание, что расходы государственной поддержки в рамках оси IV (модель ЛИДЕР) также проходят через единый платежный орган, тогда как в предыдущий период программирования эта функция находилась в ведении целевых групп. В рамках нового программного периода целевые группы выполняют функции по отбору проектов отдельных операторов и подаче заявок на выделение средств. Управление местными проектами также все в большей степени обусловлено эффективностью работы платежного организма.

6.12 Некоторые выводы: модели управления программы или модели управления расходами?

Опыт реализации политики сельского развития в Европе показал, как модели управления различаются по странам в зависимости от:

- a степени децентрализации функций программирования и управления;
- b отношений между различными уровнями управления (национальным, региональным, промежуточным и местным);
- c механизмов горизонтальной и вертикальной координации между различными институциональными

уровнями в определении и управлении политиками;

- d степени распространения новых форм соглашений о кооперации между институциональными и социально-экономическими агентами (например, государственно-частные партнерства), которые связаны не только через опыт работы модели ЛИДЕР, но также через другие национальные и региональные политики.

Существование дифференцированных моделей управления и особенно их динамика в различных странах в значительной степени зависят, помимо национальной институциональной и административной реформ, также от эволюции политики Сообщества, в частности, от направленной политики регионального и сельского развития. В этой главе был проанализирован наиболее близкий по времени период, начиная с «Повестки дня-2000» и заканчивая реформой периода 2007-2013 годов. Влияние Европейского Сообщества на модели национального управления сельским развитием главным образом выражается через:

- a распределение полномочий между Европейским Сообществом и странами-членами;
- b фиксирование правил для разработки программ и управления мерами поддержки, включая также и механизмы наказаний в случаях неэффективного расходования средств и механизмы премирования в случае достижения организационных стандартов и эффективности расходов;
- c введение подходов и инструментов, которые в определенной мере изменяют отношения между институциональными операторами (стратегический подход и НСП);
- d введение механизмов, которые продвигают и укрепляют управление на местном уровне, в том числе и через формы государственно-частного сотрудничества, способны предложить и управлять проектами интегрированного развития.

Таблица 6.2

Основные изменения в управлении политикой сельского развития и движущие силы изменений

Движущие силы изменений	Порядок управления	
	Вертикальный	Горизонтальный
На уровне Сообщества	<p>Распределение ролей и полномочий в политике Сообщества</p> <p>Правила и нормы для программирования и управления политикой (например, механизм премирования и штрафования)</p> <p>Введение подходов и инструментов политики (например, стратегический подход НСП)</p>	<p>Введение подходов и инструментов политики, участвующих на местном уровне (например, ЛИДЕР)</p> <p>Введение правил, которые предписывают или ограничивают интеграцию между политиками</p>
На национальном уровне	<p>Децентрализация между местными правительствами</p> <p>Введение форм переговорного программирования и соглашений о кооперации между уровнями</p>	<p>Распространение форм местной кооперации между действующими лицами (например, национальные территориальные пакты) и между институтами (например, агрегирование местных организаций для достижения экономии на масштабах услуг)</p> <p>Распространение агентств развития на местном уровне</p>

Эволюция политики Сообщества внесла мощный вклад в формирование новой конфигурации управления на различных уровнях (национальном, региональном и местном) в различных странах-членах. Достаточно вспомнить, что означало введение НСП в структуру программирования и отношения между различными уровнями (национальными и региональным) в странах с сильной региональной децентрализацией, таких как Германия и Италия; либо вспомнить результаты введения механизмов наказаний (штрафных санкций) и премирования в управление расходами или обязательных правил в практику мониторинга и оценки; или, наконец, введение минимального финансового порога для размещения ресурсов РПСР между четырьмя приоритетными осями, определенными Регламентом¹¹².

Не все результаты, однако, оказались положительными в конфигурации управления. После «Повестки дня-2000» сильный упор реформ Сообщества на упрощение управления привел к результатам, которые не улучшают систему управления. Достаточно подумать о том, что принятие принципа «один фонд, одна программа», по сути, уничтожило идею интеграции между фондами Сообщества и между различными направлениями политики,

которые каждый фонд поддерживал. Разделение между фондами и программами, несмотря на упрощение внутреннего управления, еще больше ослабило связи и формы координации между отраслевыми администрациями, которые с большим трудом были созданы за это время, именно благодаря многофондовым программам, что означало шаг назад по сравнению с улучшениями, которые были достигнуты в прошлом. Этот принцип отменил необходимость межинституциональной кооперации, которая является одним из основополагающих условий укрепления управления государственной политикой.

Схематично излагая основные элементы, обуславливающие управление политикой сельского развития в Европе (таблица 6.2), можем выделить две основные переменные:

- 1 уровень, с которого начинаются изменения в управлении; под этим углом зрения наиболее важное отличие, которое следует иметь в виду, происходит между Европейским Сообществом, с одной стороны, и страной-членом/регионом, с другой стороны; то есть речь идет о том, в какой мере европейский уровень законодательства и национальный (хотя они сильно

112 Особенно в пользу подхода ЛИДЕР, как мы видели в главе 5.

- коррелируют) могут автономно влиять на определение систем управления;
- 2 во-вторых, механизмы координации между основными действующими лицами, вовлеченными в процесс, которые представляют собой форму и порядок, с помощью которого управление переводится в различные институциональные системы.

Как видно из сопоставления различных европейских стран, а также с учетом более углубленной проработки ситуации Германии и Италии, системы управления и направления их эволюции также отражают динамику внутреннего развития институциональных структур в отдельных странах. Именно под этим углом зрения следует определить четыре фактора изменений:

- a важность местных правительств и, в некоторых странах, промежуточного уровня управления;
- b утверждение моделей взаимосвязей, особенно по вертикали (государство — регион), основанных на методах кооперации и переговорного программирования;
- c распространение на местном уровне государственно-частных форм кооперации (партнерств) для определения и управления проектами развития;
- d возрастание в некоторых странах роли различных типов агентств местного развития, которые взаимодействуют с местными и/или региональными государственными организациями и местными операторами. Эти агентства выполняют различные функции в зависимости от имеющегося контекста и политики.

Динамика этих процессов имеет большое значение в силу результатов, которые они порождают в управлении политикой сельского развития, хотя их значение меняется от страны к стране. Основными результатами является установление моделей кооперации, улучшение коммуникаций и сотрудничества вертикального и горизонтального типов, сокращение транзакционных издержек,

возрастание интеграции между различными инструментами политики сельского развития. Эти результаты, тем не менее, до сих пор не получили распространения по всей территории, а главное, они не консолидировались, но требуют, так сказать, постоянной подпитки через действия по сопровождению и поддержке.

Итак, в европейской политике сельского развития начинают возникать новые модели управления. Их возникновение является результатом импульса, полученного из ЕС и от отдельных стран, поскольку эти модели возникли как следствие общих тенденций, происходящих в экономической и институциональной системах. Это приводит к повышению качества политики сельского развития, что становится видным на различных уровнях (национальном, региональном, местном). В частности, наиболее высокая динамика в этом отношении отмечается в управлении на местном уровне.

Тем не менее, нельзя не подчеркнуть, что продолжают оставаться глубокие провалы во взаимоотношениях между различными уровнями, в вертикальной и горизонтальной координации, в интеграции между различными инструментами поддержки для достижения общих стратегических целей различных направлений политик. Эти провалы по существу продолжают порождать политику с сильным отраслевым уклоном, которая характеризуется разделением инструментов, ресурсов и институтов.

Наоборот, все большее внимание и организационные усилия направляются на улучшение институциональной системы для более эффективного управления расходами. Эти усилия стали еще более значимыми по мере укрепления механизмов контроля и управления расходами Сообщества. Это означало также сдвиг фокуса управления стран-членов с качества и результативности политики сельского развития в сторону повышения эффективности расходов.



Библиография

- Bobbio L. (2002), I governi locali nelle democrazie contemporanee, Editori Laterza, Bari.
- Blume, L., Voigt S. (2005), «National case study Germany», in A contractual Approach to Multi-level Governance: How to Design Effective Relationships between Central and Sub-National Governments, OECD-document GOV/TDPC/RD (2005)/16, Paris.
- Bryden J. (2005): «Horizontal coordination at local and regional levels», in proceedings of the International Conference OCDE, Designing and implementing rural development policies, Oaxaca, Mexico, 7-8 April.
- Caciagli M. (2003), Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea, Il Mulino, Bologna.
- Critica – Centre de Recherche, Initiatives et Transferts pour l'Intelligence Collective dans l'Action (2007), Quelles Orientations pour le Developement Rural, Report final, octobre.
- Di Iacovo F., Scarpellini P. (2006): «La governance e le aree rurali: un'introduzione critica», in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini (a cura di) Politiche, Governance e innovazione per le aree rurali, INEA, ESI, Napoli.
- Fadda S. (2003): «Governance territoriale e Progettazione integrata», in FORMEZ: Governance e sviluppo territoriale, Roma, pagg. 51-94.
- Goodwin M. (1998): «The governance of rural areas: some emerging research issues and agendas», Journal of Rural Studies, 14 (1), 5-12.
- Goodwin M. (2005): Rural Governance: a review of relevant literature, paper prepared for ESRC, Countryside Agency and DEFRA.
- Formez-inea (2001): Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale, Quaderni FORMEZ, Roma.
- Formez (2002): Le Agenzie di sviluppo, Donzelli, Roma.
- Garofoli G. (2001): «Sviluppo locale e ruolo delle Agenzie: una riflessione sul caso italiano», in FORMEZ-INEA: Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale, Quaderni FORMEZ, Roma.
- Garofoli G. (2006): «La governance delle politiche di sviluppo rurale», in Agri-regionieuropa, Anno 2, n. 6, settembre.
- Mantino F. (2001): «Le Agenzie di sviluppo locale, il LEADER e la nuova programmazione dei Fondi strutturali», in FORMEZ-INEA: Il ruolo delle Agenzie locali nello sviluppo territoriale, Quaderni FORMEZ, Roma.
- Mantino F. (2002): Fondi Strutturali e politiche di sviluppo. La programmazione e la gestione degli interventi 2000-2006 nell'Unione Europea, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Mantino F. (2005): «The vertical co-ordination in the rural governance», in proceedings of the International Conference OCDE, Designing and implementing rural development policies, Oaxaca, Mexico, 7-8 Aprile.
- Mantino F. (2006a): «Strategie di sviluppo rurale in Europa: tradizione e innovazione nei programmi nazionali e regionali», in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini: Politiche, Governance e innovazione per le aree rurali, INEA, ESI, Napoli.

- Mantino F. (2006b): «Le politiche nei paesi a forte decentramento: i casi di Italia e Germania», paper presentato al Seminario INEA su Sviluppo rurale, Governance e Programmazione 2007-2013, Roma, 19-20 luglio.
- Mantino F. (2007): «Governance dello sviluppo rurale in Italia: coordinamento verticale e orizzontale», paper presentato al Seminario UVAL-OCSE del Gruppo di lavoro sulle politiche territoriali in favore dei territori rurali, Roma, 19 giugno.
- Marsden T., Murdoch J. (1998): «Editorial: The shifting nature of rural governance and community participation», *Journal of Rural Studies*, 14 (1), 1-3.
- Moseley M. (2006): «Parish Plans: pianificazione informale e olistica delle comunità locali nell'Inghilterra rurale», in A. Cavazzani, G. Gaudio e S. Sivini: Politiche, Governance e innovazione per le aree rurali, INEA, ESI, Napoli.
- Musu I. (1996): «Macroeconomia keynesiana: una riconsiderazione», in Quaderni di Economia e Finanza, n. 3.
- Oecd (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OECD Publications, Paris.
- Oecd (2007), *Territorial Review of Germany*, OECD Publications, Paris.
- Perraud D. (1995): «PAC, Etats, regions: 1'articulation des niveaux de politique agricole dans l'UE», *Economie Rurale*, Mai-Juin, n. 227, pagg. 2-10.
- Shucksmith M. (2006): «The governance of Rural England: recent developments», paper presentato al Seminario INEA su «Sviluppo rurale, Governance e Programmazione 2007-2013», Roma, 19-20 luglio.
- Stocker G. (1996): *Governance as theory: Five propositions*. Mimeo, University of Strathclyde.
- Stocker G. (1997): «Public-private partnerships and urban governance», in *Partners in Urban Governance: European and American experiences*, ed. G. Stocker, pag. 1-21, Mac Millan, London.
- Timpano F. (2005): «Le agenzie per la promozione dello sviluppo locale», in *Politiche per lo sviluppo territoriale. Teorie, strumenti, valutazione*, a cura di Ciciot-ti E. e Rizzi P., Carocci, Roma.
- Viesti G., Prota F. (2004): *Le politiche regionali dell'Unione Europea*. Il Mulino, Bologna.



7. От программ к проектам: опыт разработки проектов развития на местном уровне

7.1 Эволюция местного интегрированного проектирования в Италии

Интегрированные проекты мер поддержки в Италии начали использоваться достаточно недавно. Традиционно государственная поддержка в Италии была основана на следующих направлениях политики:

- отраслевые и/или монотематические;
- охватывающие достаточно обширные территории (юг Италии, специфические регионы или депрессивные территории);
- управлявшиеся и планировавшиеся напрямую государственной администрацией, которая выступала в виде субъекта, выделявшего финансовую помощь в ответ на заявки государственных и (особенно) частных экономических операторов.

Это подход использовался как в обычной политике поддержки, так и в случае с чрезвычайными мерами поддержки (например, политика юга Италии). Усилия государства по продвижению развития территорий, хотя и были значимыми, по сути, направлялись на первичную индустриализацию, на создание базовой инфраструктуры, поступали на развитие сельского хозяйства, туризма, сферы услуг для населения (здравоохранение, школы, транспорт и пр.). При этом адекватного внимания не уделялось совместимости между целями различных направлений политики и организационной координацией на этапе реализации политик. Об ограничениях этого подхода, который можно назвать традиционным, неоднократно говорилось, особенно в литературе, начиная с конца 1960-х годов, когда внимание было обращено на проблемы местного развития. Вот что показал анализ проблем:

- а возникновение социальных издержек, связанных с частым дублированием государственной

политики и с конфликтностью целей государственной поддержки;

- б низкую результативность мер поддержки, разбросанных по территории, низкую отдачу финансовой помощи, которая распределялась «дождем» между экономическими операторами, без всякой согласованности с действиями, которые одновременно осуществляла государственная администрация, например, сфере создания базовой инфраструктуры или предоставления услуг предприятиям. И хотя эта неэффективность поддержки не была установлена в ходе жесткой проверки на основе объективных критериев, о неэффективности часто говорилось в печати и со стороны ассоциаций/движений, которые внимательно следят за использованием государственных ресурсов на соответствующих территориях;
- с и как неизбежное следствие, неиспользование и невозможность деградацию ценнейших местных ресурсов в терминах человеческого капитала (уход молодежи), физического капитала (заброшенные предприятия), природных ресурсов (эрозия почв, деградация ландшафта), потери культурной идентичности, исторического и архитектурного достояния.

Становится ясным, что упор на интегрированном проектировании развития равносильно попытке позитивно решить одну из фундаментальных проблем всех направлений политики развития: повышения эффективности и результативности политики для конкретной территории. И не только это: как мы лучше увидим далее, такой подход равносильно попытке дать ответ на распространенный вопрос о социальном участии в проектировании и реализации проектов развития.

Перед тем как перейти к рассмотрению итальянского опыта интегрированного проектирования, проанализируем основные характеристики ИП. Прежде всего, следует уточнить, что термин «проект» не совсем удачный. По сути, речь идет об агрегировании индивидуальных проектов, которые подаются отдельными экономическими операторами и которые органически связаны с планом местного развития, разработанным для достижения целей развития. Поэтому речь изначально идет об интеграции с планом местного развития, а не с индивидуальным проектированием. Во-вторых, элементы, характеризующие интегрированный план по сравнению с традиционной отраслевой или точечной политикой вмешательства (предназначенной для отдельных получателей, будь то предприятие или местная организация) могут быть определены в зависимости от некоторых основных переменных, а именно:

- 1 целей;
- 2 действий или мер поддержки;
- 3 инструментов вмешательства;
- 4 отправного контекста;
- 5 вовлеченных субъектов;
- 6 вовлеченных технико-административных структур.

Цели интегрированного плана местного развития предполагают в общем виде социально-экономическую трансформацию рассматриваемой территории (например, через использование существующих замороженных ресурсов, развитие какой-либо продуктовой цепочки, диверсификацию видов деятельности в районах монокультурного либо сильно специализированного производства). Они связаны с территорией, с ее специфическим потенциалом, с решением ключевых проблем, которые препятствуют комплексному развитию территории.

Действия и меры поддержки охватывают различные отрасли местной экономики, в частности, те из них, которые, в соответствии со стратегией плана развития, выполняют ключевую роль в стимулировании преобразовательных процессов на местном уровне. Как уже отмечалось, природа плана — типично многоотраслевая. Этот термин не имеет исключительно экономического толкования. Меры поддержки в рамках плана или, по крайней мере, важная часть их, могут предназначаться так-

же и для социальных сфер: третичного сектора, наиболее слабых слоев населения, депрессивных районов и т. д. В то время как традиционная политика дробила эту целостность вмешательства по автономным сферам, то есть подразделяла на экономическую и социальную сферы в рамках территории, многоотраслевая стратегия старается охватить различные уровни проблем.

Инструменты поддержки, которые может задействовать план интегрированного развития, многообразны, в том числе и потому, что должны адаптироваться к сложной социально-экономической реальности. Речь идет как о наиболее традиционных инструментах поддержки, например, субсидировании кредитов или процентной ставки по кредиту (менее распространены) предприятий, так и о наиболее современных, типа создания фондов гарантий по кредитам, которые становятся более интересными для инвестиций.

План интегрированного развития включает также некоторые инструменты нефинансового характера по поддержанию местных проектов, формированию человеческого капитала (оживление территориальных проектов, техническую поддержку предприятий, обеспечение финансирования и пр.). Субъекты, отвечающие за местный план, имеют в своем распоряжении своего рода «ящик инструментов», которые они используют в зависимости от поставленных целей, решаемых задач, мер поддержки, выбранных для конкретных территорий. Зачастую большая часть нововведений на конкретной территории осуществляется через использование конкретных инструментов поддержки, а не через разработку долгосрочных мер вмешательства.

Размеры территории, на которой реализуется план местного развития, непостоянны, и определение размеров территории вмешательства зависит от поставленных планом целей. Вовлеченными в сферу действия плана субъектами являются местные операторы, которые инициировали идеи и стратегии, вошедшие в план, как правило, в ходе более или менее долгосрочного и трудного согласования между всеми социальными силами.

Административные структуры, вовлеченные в процесс разработки, принятия и реализации плана, как правило, многочисленны, поскольку речь идет о многоотраслевых мерах поддержки. Они могут включать несколько уровней управления как по вертикали (национальный, региональный, мест-

ный), так и по горизонтали (различные департаменты к зависимости от требуемых компетенций вмешательства и инструментов, включенных в план). Если интегрированный план включает все характерные элементы, которые были до сих пор описаны, то есть ли конкретные примеры, связанные с реализацией подобных планов? Политика Сообщества, в частности, политика регионального развития, начатая во второй половине 1980-х годов, стимулировала процесс постепенного внедрения интегрированного подхода в политику, разрабатываемую на национальном, региональном и местном уровнях. Не будет преувеличением сказать, что в отсутствие этого мощного стимулирующего воздействия интегрированный подход имел бы гораздо более ограниченное распространение в Италии, в отличие от других стран (например, Франции и Швеции). Это отчасти также объясняет относительную медлительность, с которой этот подход был внедрен в различные территориальные контексты Италии.

Принятие ПИМ (Регламент № 2088/1985), три последующие реформы структурных фондов (соответственно 1988, 1993 и 1999 годов) и реализация европейских территориальных пактов также представляют собой этапы интегрированного подхода к программированию на европейском уровне. Первый опыт интегрированного подхода связан с ПИМ, многофондовыми программами и моделью ЛИДЕР I. Далее он получил распространение в рамках модели ЛИДЕР II, в программах европейских территориальных пактов, в практике переговорного программирования (территориальные пакты, зональные контракты, программные контракты), которая была включена в блок мер поддержки, подлежащих софинансированию совместно с Европейским Союзом. Программный период 2000-2006 годов придал некое ускорение процессу: получили признание не только интегрированные программы периода 1994-1999 годов (ЛИДЕР+, территориальные пакты), но и сфера применения этих мер поддержки значительно расширилась через внедрение региональных ОП Цели 1 и ПИТ. Для этих мер поддержки предназначаются, особенно в некоторых регионах, финансовые ресурсы, связанные с европейской системой поддержки, в которой интегрированный подход становится одним из основных моментов новой системы программирования политики юга Италии. И это становится важным не только для це-

лей программирования ресурсов Сообщества, но также национальных и региональных ресурсов. В соответствии с определением, предложенным Европейской стратегией поддержки, «...интегрированные проекты в целом представляют собой многоотраслевые действия, которые направлены на достижение общей цели развития территории. Эти действия по идее должны обладать адекватной критической массой». Это определение было использовано и в других ОП, которые реализуют Европейскую стратегию поддержки. ПИТ, естественно, представляют собой самое значительное новшество из всех используемых в программах. Можно даже рассматривать Европейскую стратегию поддержки как обучение. Некоторые центральные и северные регионы заимствовали метод из Европейской стратегии поддержки, применив его к программам Цели 2.

Очевидно, интегрированный подход — это уже не просто один из многих методов государственной поддержки территорий, но самый настоящий стратегический подход. От его функционирования в ближайшие годы будет зависеть все большая часть государственных финансовых ресурсов, направляемых на поддержку развития. В свою очередь, функционирование интегрированного подхода во всех его вышеперечисленных проявлениях зависит от эффективности работы административных структур в отношении инноваций, которых требует и к которым подталкивает этот метод, а также от результатов, с которыми местные субъекты будут использовать стратегию и вносить свой вклад в его реализацию в соответствии с целями плана. В заключение, рассматривая опыт Италии, можно сказать, что интегрированное проектированное встретило растущий, но все еще не достаточный интерес с точки зрения его потенциала по причине трудностей и сложностей с реализацией такого подхода, которые оказываются большими по сравнению с традиционными направлениями политики.

7.2 Специфические особенности различных форм интегрированного проектирования в Италии

Опыт интегрированного проектирования местного развития в Италии получил распространение, не имевшее аналогов в других европейских странах. Можно выделить пять основных характеристик этого опыта:

- | | | |
|---|--|--|
| a | инновации и функция экспериментальной лаборатории для апробирования новых порядков и подходов к сельскому развитию; | реализации принимают местные партнерства, а не национальные и региональные администрации. |
| b | территориальная база, представленная конкретно очерченной территорией, том числе и с точки зрения участвующих административных структур (коммун, администраций горных районов, провинций или части провинций); | Эти пять пунктов определяют, по сути, сердцевину интегрированного подхода к проектам в Италии. Тем не менее, по степени интенсивности, с которой фактически понимаются и принимаются эти пункты в различных случаях, можно судить о различиях, существующих между отдельными интегрированными политиками, реализованными до настоящего времени. Это относится в первую очередь к наиболее интегрированным направлениям политики, которые использовались до настоящего времени в Италии: ЛИДЕР, ПИТ, территориальные пакты. В таблице 7.1 показаны различия между пятью общими характеристиками интегрированного программирования. |
| c | интеграция различных отраслей и различных инструментов государственной политики; | |
| d | вовлечение в разработку проектов местных действующих лиц через систему формальных и неформальных партнерств; | |
| e | управление фондами в формате децентрализованной системы в том смысле, что решения на этапе их | a <i>Инновации/лаборатория для местного развития.</i> Эта характеристика верна |

Таблица 7.1

Основные характеристики наиболее распространенных инструментов интегрированного и территориального программирования в Италии

Основные компоненты интегрированного и территориального подхода	Основные инструменты интегрированного и территориального программирования		
	ЛИДЕР	ПИТ	Территориальные пакты
Инновации/ лаборатория	Использование в трех фазах программирования (1989-1994 годы, 1994-1999 годы и 2000-2006 годы); на этапе 2007-2013 годов уже не было	Подход, который использовался в региональных политиках сближения	Подход, который использовался внутри переговорного программирования
Территориальное разграничение	Мелкие размеры (от 10 тыс. до 100 тыс. жителей); территории, определенные на местном уровне	Средний размер (от 100 тыс. до 300 тыс. жителей); территории, определенные на региональном уровне; в отдельных случаях в проектировании превалирует концепция цепочки	Большие размеры (до 800 тыс. жителей и 30 коммун); территории, определенные на местном уровне
Различные инструменты политики/отрасли	«Мягкие» типы инвестиций (небольшие инвестиции в сельское хозяйство, туризм, ремесло, предоставление услуг населению)	Поддержка частных инвестиций, государственной инфраструктуры и услуг; обычно первые преобладают	Государственные инвестиции в инфраструктуру, сильно коррелирующую с стимулами для частных предприятий (туризм, перерабатывающая промышленность сельское хозяйство, услуги и пр.)
Партнерство	Частное и государственное; юридическая форма определена; сильная отраслевая ориентация, внутренняя структура технико-административного развития (ГАЛ)	Государственное и смешанное (частное/государственное); органы управления и внутренний руководитель проекта для технической и административной поддержки	Государственное и частное, созданное формально, агентство по соглашению для технической и административной поддержки
Децентрализованное управление	Фонды, управляемые ГАЛ; контроль во время и после со стороны региональной администрации	Сбор запросов и техническая поддержка со стороны органа управления; одобрение и финансирование под ответственность региональном администрации	Фонды, управляемые на местном уровне, но отбор проектов осуществляет кредитный институт (банк); контроль со стороны региональной администрации
Финансовые ресурсы	Маленькие масштабы; 4-5 млн евро	Средние/большие масштабы	Большие масштабы; 50 млн евро

- в основном для модели ЛИДЕР и для начальных этапов реализации территориальных пактов, тогда как для других подходов и для недавнего опыта ПИТ это верно в меньшей степени. Однако мы все еще достаточно далеки от того, чтобы воспринимать этот подход как обычную практику применительно к развитию как сельских территорий, так и городских и промышленных районов. Постепенно распространяется идея о том, что функция лаборатории должна со временем уступить место более консолидированной и распространенной функции в рамках программ Сообщества, как, например, в случае с моделью ЛИДЕР, как было показано в главе 5.
- b *Территориальное разграничение.* Эта концепция применяется во всех случаях интегрированного проектирования, хотя масштабы территорий каждый раз оказываются разными. ЛИДЕР охватывает маленькие территории, тогда как ПИТ и пакты работают на больших территориях, где критерии определения территорий учитывают не только параметры сельских районов, но также более общие и межотраслевые параметры. Как следствие, меняется и размер вовлекаемых ресурсов, который может достичь, как, например, в случае с ПИТ и пактами, 50 млн евро. Другой важный аспект касается порядка определения районов поддержки: в этой связи есть два противоположных подхода; один, основан на принципе «сверху вниз» (top-down) на региональном уровне, другой — на принципе «снизу вверх» (bottom-up) в зависимости от произвольной агрегации местных операторов и институтов (коммунальных органов управления, органов управления горных районов и провинций). Эти разные подходы могут оказывать большое влияние на качество разрабатываемой стратегии на местном уровне в том смысле, что принцип «снизу вверх» зачастую оказывается предпочтительней, поскольку является результатом процесса согласования и формирования единой позиции на местном уровне без навязывания позиций сверху.
- c *Интеграция инструментов политики и межотраслевой подход.* Все интегрированные направления политики, рассматриваемые в итальянском контексте, имеют эту общую характеристику, конечно, с учетом некоторых специализированных тематик в зависимости от потребности отдельных районов, а также с учетом некоторых различий, связанных с порядком их функционирования, установленным для каждого направления политики сверху, то есть на национальном и наднациональном уровне. Программа ЛИДЕР фокусирует внимание на нематериальных действиях и программах «софт», тогда как такие программы как ПИТ и пакты включают в себя более крупномасштабные меры поддержки инфраструктурного типа или инвестиции в перерабатывающие предприятия. Принцип интеграции в пактах явно усилен с того момента, когда поддержка инфраструктуры и инвестиций в переработку стала предпосылкой для принятия и финансирования отдельного пакта.
- d *Партнерство.* Все формы интегрированного партнерства основаны на существовании частного-государственного участия. Его роль сводится к тому, чтобы определить территориальную стратегию, цели и действия. Обычно реализация интегрированного плана поручается какой-нибудь технико-административной единице (издержки покрываются из бюджета плана), которая действует под надзором/координацией директора или руководителя проекта.
- e *Система децентрализованного управления.* В этом вопросе существуют значительные различия между тремя типами ИП: в методе ЛИДЕР основные функции управления децентрализованы и держатся на партнерстве проекта, тогда

как в ПИТ и территориальных пактах принятие индивидуальных проектов и их финансирование передается внешним по отношению к партнерствам субъектам. В случае пактов это, как правило, кредитный институт, тогда как в случае с ПИТ это региональная администрация. В обоих случаях существуют разные примеры того, как децентрализация в управлении улучшает результативность и эффективность реализации политики местного развития, но по этому вопросу существуют крайне противоречивые мнения (см. главу 8 о результатах политики).

7.3 Цикл проектирования в современном анализе ИП местного развития

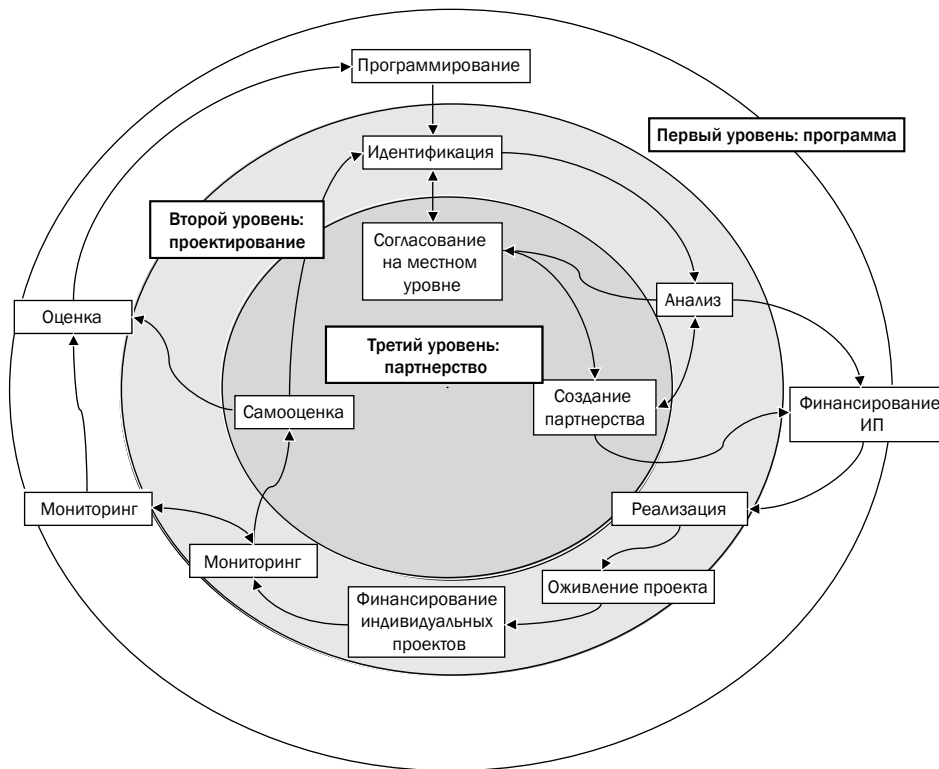
Как отмечалось в предыдущем разделе, в последние 15 лет получил распространение подход, основанный на интегрированном программировании, на участии местных операторов, которое формализуется в соответствующие проектные партнерства, на передаче таким партнерствам функций по управлению проектами. Эта реальность, которая уже стала заметной в территориальном контексте благодаря многочисленным инициативам, финансируемым через ИП из разных источников, делает более сложным цикл проектирования и его формализацию. Существует, по меньшей мере, два аспекта интегрированного проектирования, которые усложняют традиционный цикл разработки проекта.

а В первую очередь, это существование партнерств, которые, в свою очередь, являются предпосылкой для разработки самого проекта и специфическим и ключевым элементом оценки значимости проектного предложения в целом. В частности, при оценке проекта партнерства анализируются с точки зрения представительства территории, характера функционирования, состава и, в отдельных случаях, финансовых возможностей. Речь идет об элементах, которые значительно отличаются от простой управленческой способности проекта, принимаемой во внимание

при анализе затраты–выпуск. По этой причине партнерство является автономным компонентом цикла проектирования, который должен рассматриваться совместно с техническим содержанием проекта. Существование партнерств является элементом, который, на наш взгляд, выходит за рамки просто компонента проектного цикла. Речь идет о самом настоящем новшестве в управлении государственной поддержкой, которая требует особого внимания, поскольку вносит фундаментальные изменения в динамику инвестиционных проектов. Значение этого новшества хорошо подчеркивает Триджилия (Trigilia, 2005): «...новые направления политики основываются на формах координации между государственными и частными субъектами (особенно ассоциациями, представляющими различные интересы); формулировании проектов развития, которые могут быть поддержаны в зависимости от задействованных программ с помощью внешней помощи, идущей от различных институциональных уровней (регион, государство, ЕС) (...) Новые направления политики развития, по сути, уже не опираются исключительно на государственные органы власти, не представляют собой чистые меры вмешательства, ориентированные на создание пространства для деятельности частных субъектов. Речь идет скорее о формах регулирования экономики и общества, основанных на соглашениях между государственными и частными субъектами...».

б Второй элемент, который делает более сложным цикл проектирования, состоит в том, что ИП на самом деле есть совокупность индивидуальных проектов, которые различаются по функциональному признаку, но связаны между собой единой стратегией развития территории. На самом деле любой ИП может быть представлен как самый настоящий план государственных или частных мер поддержки, применяемых

Рис. 7.1
Цикл ИП местного развития



к конкретной территории. По сравнению с традиционным циклом проектирования и тем же циклом проектного управления (project cycle management) это ведет к возникновению еще одной фазы, связанной с отбором индивидуальных проектов, в большей степени совпадающих со стратегией ИП на территориальном уровне после того, как последний был представлен, оценен и отобран органами власти, представляющими более высокий, чем местный, уровень (обычно уровень региона).

Оба эти обстоятельства подталкивают нас к тому, чтобы интегрировать и сделать более детальным традиционный цикл проектирования (рис. 7.1). Рассмотрим представленную схему по следующим направлениям:

- 1 цикл интегрированного проектирования объединяет три уровня: уровень программы, уровень ИП и, наконец, уровень партнерства;

- 2 в цикле проекта переходы происходят не только от одной фазы к другой, последующей, как в «нормальном» цикле проекта, но возникают также и между разными уровнями (программа, проект, партнерство).

Рассмотрим подробнее, как подразделяется цикл ИП в свете этих новых аспектов.

После завершения цикла программирования она переходит на местный уровень для идентификации и согласования. Эти этапы обычно проходят одновременно, и к моменту, когда достигаются договоренности в отношении того, что делать, улучшается также структура партнерства и его формализация. Определение партнерства оказывает существенное воздействие на содержание анализа, который ведет к определению проектов. Договоренность о составе партнерства является ключевым моментом для достижения целей и осуществления действий на местном уровне.

Финансирование региональными и надрегиональными властями ИП позволяет начать реализацию проекта, а партнерству позволяет начать управление реализацией самого проекта. Это происходит

по существу через деятельность по территориальному оживлению проекта и отбору индивидуальных проектов, которые должны отвечать целям и стратегиям ИП. С запуском проекта начинается также деятельность по мониторингу — как на уровне одного проекта, так и всей программы. Эта деятельность позволяет оценить результаты с двумя отличными, но дополняющим друг друга целями. Первая касается самооценки партнерства и отдельного ИП, вторая — соответственно, оценки результативности и эффективности программы в целом. Самооценка позволяет вернуться на исходные условия, вызванные потребностью и целями местного развития; оценка же программы в целом позволяет увидеть исходные условия, которые были заложены в программу более высокого уровня (регионального и национального).

В этой схеме, безусловно, адекватная реализация каждого этапа позволяет лучше осуществлять последующие этапы. Это схематическое изложение помогает охватить в целом все основные этапы, на которые подразделяется жизнь каждого проекта в рамках конкретной системы программирования. Следует, однако, учитывать, что в реальности гораздо чаще, чем может показаться, различные уровни программирования пересекаются и дублируются; речь идет о вовлечении как разных программ, которые одновременно осуществляются на одной территории, так и разных органов местной власти, которые действуют на одной территории. Это усложняет цикл проекта, который действует и пересекается на этапе программирования и конкретной реализации с другими циклами проектов.

7.4 Критические пункты проекта развития и способы их решения

В предыдущем разделе мы проследили процесс движения цикла проекта от формулировки идеи до полной реализации, мониторинга и оценки. Кроме того, мы дали определение циклу проекта применительно к специфическим сложностям, связанным с интегрированным проектированием.

Внутри жизненного цикла проекта, однако, существуют критические, узловые точки, которые проектировщики, техники и администраторы, местные операторы в целом чаще всего должны преодолевать с тем, чтобы удалось довести проект до полного завершения. Опыт реализации местных про-

ектов последнего десятилетия помог увидеть эти критические точки, что позволило тем, кто занимается вопросами управления местными проектами, получить ценнейший опыт для своей работы.

Как местным операторам понимать этот опыт, основные критические точки и действия, направленные на их преодоление? Мы хотим предложить несколько иное прочтение, отличающееся от обычного перечисления проблем и факторов успеха/неуспеха. Иными словами, мы хотели бы использовать интерпретативную схему, которая принимает во внимание динамические характеристики, в рамках которых реализуется проект и тот факт, что часто факторы успеха проекта не задаются с самого начала, но сами оказываются положительными результатами реализации проекта.

Любой проект может быть представлен как государственная инвестиционная деятельность, которая детализируется во времени и постепенно дает ожидаемые результаты (которые можно определить по одной или нескольким количественным переменным, таким как чистая добавленная стоимость, занятость и пр.). Обычно получаемые результаты представляют собой непрерывную функцию. В реальности знание фактической эволюции жизненного цикла проекта, как это проявилось в случае интегрированного проектирования, показывает нам, что редко фактическая выгода от проекта представляет собой линейную функцию, скорее всего, динамика носит сильно прерывистый характер. Реальная эволюция показывает, что в определенных критических точках возникают отклонения, прерывающие нормальное течение функции до тех пор, пока не начнут вмешиваться запущенные проектом ресурсы, позволяющие вернуть в прежнее русло нормальный жизненный цикл проекта и создать условия для достижения ожидаемых результатов.

Узловые точки различны, мы их вскоре рассмотрим. Сейчас же следует сказать о концепции ресурсов, которые пускаются в ход перед возникающими трудностями. Эта концепция была разработана Альбертом Хиршманом (Hirschman, 1975) в известной работе, в которой дается критический анализ проектов, финансировавшихся МБРР на юге Италии и в странах третьего мира: «...каждый проект сопровождает два возможных направления развития событий, которые являются полностью или частично дополняющими: (1) серия возможных и непредсказуемых угроз его функционированию

и существованию и (2) серия неожиданных мер, которые могут создать средство защиты от опасности, когда она станет реальной» (с. 23).

В частности, анализируя некоторые проекты развития, Хиршман (Hirshman, 1975) приходит к следующим интересным заключениям:

«1. Если бы разработчики проекта (это верно также и для служащих Всемирного Банка, которые вовлечены в операции по финансированию) имели возможность заранее узнать о трудностях и проблемах, которые ожидают проект, они бы, возможно, не взялись за него, поскольку будет преобладать пессимистическая оценка относительно возможности преодоления страной этих трудностей, при запуске в игру до сих пор не существовавших политических, административных и технических ресурсов.

2. В некоторых, если не во всех названных случаях, досрочное осознание этих трудностей было бы отрицательным с того момента, как возникшие трудности и последующий поиск путей их преодоления запустили механизм факторов, которые не только спасли проект, но и передали ему полезность совершенно особого свойства» (с. 24).

Именно ресурсы, которые запускают, чтобы спасти проект (или преодолеть критические узлы), составляет первый пункт в рассуждениях Хиршмана, на котором следует остановиться. И здесь речь не идет просто об общем понимании того, что порождает каждый проект в отношении человеческого капитала. Речь идет, по нашему мнению, об очень диверсифицированных ресурсах, которые активизируются в процессе жизненного цикла проекта. Мы можем их классифицировать следующим образом:

- a внутренние ресурсы, уже существующие в начале проекта;
- b внутренние ресурсы, которые были порождены в ходе реализации проекта;
- c внешние ресурсы.

Различие между первым и вторым типом заслуживает, несомненно, разъяснения. Успешный проект является таковым не потому, что изначально имел внутри себя ресурсы, которые были в состоянии помочь ему адекватно преодолеть трудности, возникающие в ходе его реализации, но также и потому, что по причинам, которые описывает Хиршман, проект умеет создать внутри себя, своими усилиями, необходимый потенциал для преодоления этих трудностей. С точки зрения статистики, эти ресурсы могут

рассматриваться как изначальные факторы успеха, которые стоят на входе в проект; но с точки зрения динамики, они должны рассматриваться как часть выгоды, добавленной стоимости самого проекта.

И по этой причине внутренние ресурсы, уже присутствующие в начале проекта, действуют обычно на первых критических стадиях проекта, тогда как новые ресурсы, порожденные в ходе реализации самого проекта, могут действовать только на последующих этапах, после того как они уже имели возможность активизироваться и сформироваться. Эта последовательность (проблема — ответ — порождения внутренних ресурсов), как говорит Хиршман, является «полезной или необходимой для стимулирования действия по всем направлениям, она, конечно, особенно необходима там, где способность решить проблему традиционно является слабой, а инновации и изобретения не являются ни институциональными, ни привычными» (Hirshman, 1975). Здесь Хиршман говорит преимущественно о развивающихся странах, но ясно, что эту идею мы можем использовать для всех тех районов, которые считаются слабыми в уже развитых странах и регионах.

Теперь вернемся к нашим критическим точкам и подробно рассмотрим, на каких этапах жизненного цикла проекта они сосредотачиваются. Ясно, что потенциально каждый переход цикла проектирования может представлять большие или меньшие трудности в зависимости от отдельных случаев и территориального контекста. Здесь речь идет, безусловно, о критических точках, наиболее часто встречающихся и распространенных в конкретном опыте проектирования. Они могут быть определены следующим образом:

- 1 определение структуры проекта и ведущей стратегии;
- 2 анализ спроса и предложения товаров и услуг, порожденных проектом;
- 3 выстраивание отношений партнерства;
- 4 человеческий капитал: лидерство и организационная структура проекта;
- 5 финансирование проекта;
- 6 выбор получателей в рамках проекта;
- 7 отношения между местным проектом и другим направлениями государственной политики.

В следующем разделе мы подробнее их рассмотрим.

7.5 Определение структуры проекта и ведущей стратегии

Определение проекта и приоритетной стратегии является одним из ключевых этапов жизненного цикла проекта, который оказывает огромное влияние на качество самого проекта и на последующее управление им. Хорошо и органично выстроенный проект с сильной внутренней логикой является лучшей предпосылкой в целом для его эффективного исполнения. По этой причине подготовительная часть проекта, связанная с мобилизацией партнерства, играет решающую роль для адекватности проектной стратегии, даже если, как мы вскоре увидим, мобилизация и участие партнерства, хотя и являются необходимыми, не представляют собой достаточного условия для того, чтобы избежать некоторых искажений проекта.

Каковы же наиболее критические точки, которые возникают в этой части проекта? По большому счету их две:

- a разработка мер поддержки, которые оказываются раздробленными и лишенными сильной логики и которые отвечают по существу «беспартитурной» логике, при которой удовлетворяются все потребности, заявленные в ходе согласования проекта партнерством и его различными компонентами (местными учреждениями и ассоциациями производителей в первую очередь);
- b разработка приоритетов мер поддержки, которые повторяют по своей внутренней структуре большую часть исходных программ. Иными словами, в некоторых случаях мы оказываемся перед лицом проектов местного развития, которые несут в себе образ и очень похожи на региональные программы, последние же являются результатом сложения всех мер, предусмотренных в исходных программах.

Оба эти искажения оказываются там, где фаза построения проекта была доверена консультантам и профессионалам, которые недостаточно знают местную специфику; либо там, где усилия отдельных компонентов партнерств, в том числе и политического характера, не были достаточ-

но синтезированы на региональном уровне; либо, наконец, там, где процесс отбора региональными властями (либо, в отдельных случаях, национальными) местных проектов был очень слабым. Достаточно сказать, что он оказался не в состоянии соответствовать качеству проектной стратегии.

Проект со слабой стратегией может оказаться в состоянии соблюдать цели расходов, но демонстрирует свою слабость уже на последующих этапах, на стадии исполнения, что проявляется в низком качестве мер вмешательства. Фрагментарные меры поддержки встречаются, без сомнения, некое согласие, но не отличают проект от другой совокупности задействованных в этой области политик, не создает никаких новшеств; не предлагают никакой специфической коннотации ни внутри территории, ни вне ее (особенно когда проект вступает в контакт с транснациональными и межтерриториальными инициативами, с местными операторами других территорий).

Однако возможно, что также в ходе работы будут открываться некоторые другие внутренние ресурсы, которые окажутся в состоянии изменить направление проекта. Это корректировку цели можно провести в двух видах:

- a концентрируя внимание при управлении проектом на небольшом числе инициатив, имеющих значение с точки зрения нововведений и достижения критической массы, избегая распыления сил на различные незначимые инициативы;
- b отбирая с большим вниманием инициативы, предлагаемые местными операторами, после проведения на территории адекватной кампании по оживлению проекта и его информационной поддержке.

Нередко случается, что извлекая урок из опыта предыдущих лет, последние версии некоторых программ Сообщества (типа ЛИДЕР) или недавняя эволюция интегрированного проектирования в областях Цели 1 делают акцент на том, чтобы с самого начала запуска проекта определить хотя бы одну тему-катализатор или одну сильную идею, на которые можно нанизывать все инициативы, предложенные в рамках местного проекта. Это необходимо как для увеличения отдачи от использования

ограниченных финансовых ресурсов, так и для направления в наиболее эффективное русло стратегии вмешательства. Наблюдения за местными проектами, финансировавшимися программами 2000-2006 годов, показали, однако, что даже стимулирование темы/катализатора или сильной идеи не гарантирует исправления критических моментов, описанных ранее. Не всегда местные операторы, захваченные идеей продвигать свой «местнический» проект, который иногда не превышает размеров «своей колокольни», понимают необходимость этого.

Как выйти из этой критической ситуации, когда внутренних ресурсов не хватает, и они автоматически не активизируются в проекте? В этом случае мы считаем необходимым опираться на внешние ресурсы для корректировки цели, ресурсы, которые могут поступить, с одной стороны, в результате адекватного мониторинга и контроля за ходом реализации проекта со стороны региональных властей и, с другой стороны, от эффективной структуры внешней технической помощи местному проектированию, которая координируется или нет со стороны региональных властей. Мероприятия по оживлению проектов и обмену опытом в рамках разных проектов, сконцентрированных на разных территориях и управляемых различными структурами, могут помочь скорректировать цели и привести к успеху при разработке проекта.

7.6 Анализ спроса и предложения товаров и услуг, порожденных проектом

В подготовке проекта, в определении оперативных целей и специфических действий ключевая роль отводится корректному и углубленному анализу спроса и предложения. Под этим, с учетом чисто экономической терминологии, подразумевается внимательный анализ ограничений и потенциала основных отраслей производства, вовлеченных в рамки проекта, не только с учетом их производственной структуры, но также рынков сбыта продукции. Естественно, это не касается только всей гаммы производств, присущих данной территории (продовольствие, ремесла, обрабатывающая промышленность, туризм и пр.), но также всей совокупности приоритетных для района услуг — как услуг, предоставляемых производству, так и услуг, предоставляемых населению.

Часто случается, что некоторые действия, заложенные в проект, встречают низкую оценку со стороны экономических и социальных операторов. Происходит так, что эти действия пробуксовывают, и от них отказываются те, кто управляет проектом, в пользу других действий, которые имеют больший успех. Это особенно заметно, когда после опубликования объявления о проведения конкурса индивидуальных проектов в ответ приходит очень мало заявок. Другими словами, это признак отсутствия анализа потребностей территории или также того, что при технической подготовке конкурса были поставлены ограничения или правила, которые экономические и социальные операторы сочли неадекватными для себя, или они не увидели конечных целей этих мер.

Случается, что проект преследует цели продвижения на рынок или маркетинга местной продукции, которая, несмотря на то, что рынки сбыта расширяются в силу наличия спроса на эту продукцию, не обеспечивает адекватного предложения, способного удовлетворить растущий спрос, либо происходит так, что спрос, индуцированный мощными акциями по продвижению продукции на рынки, не находит в местной продукции тех характеристик качества или той качественной однородности, которую может предложить стандартизированная продукция.

Во всех этих случаях требуется активизировать новые внутренние ресурсы в проекте, чтобы пересмотреть стратегию вмешательства как с точки зрения действий, которые надо индивидуализировать, так и с точки зрения финансовых ресурсов, которые следует выявить, чтобы проект не провалился по основным пунктам общей стратегии и важным пунктам местного видения.

7.7 Выстраивание отношений партнерства в действиях развития

Разработка проектов местного развития и их реализация все больше происходит в контексте взаимодействия между различными партнерами. Под этим можно подразумевать главным образом два типа отношений между операторами любого проекта развития.

Первый тип отношений — это отношения между операторами одной той же территории, которые согласовывают и предлагают концепцию развития одной и той же территории.

Чтобы иметь возможность твердо стоять на ногах, любая стратегия развития должна рождаться из процесса, который вовлекает как можно большее число институциональных и социально-экономических субъектов, работающих на одной территории. Этот процесс приводит к определению единой идеи проекта, его оформлению в план местного развития и созданию (часто это тоже формализовано) партнерства, которое поддерживает план развития, в том числе и на стадии реализации. Природа партнерства может быть различной в зависимости от типа процедур и критериев, предусмотренных для его создания. Общей чертой всех партнерств, которые возникают на отдельных территориях, является их частно-государственная природа. Эта двойственная природа выполняет функцию создания благоприятного режима для диалога между институциональными субъектами и социально-экономическими операторами и гражданским обществом, с одной стороны; с другой стороны, состоит в том, чтобы стимулировать экономический и финансовый вклад самих экономических операторов в реализацию мер развития. Многие партнерства, которые возникли за это время, являются «дочками» программ Сообщества, начиная с территориальных пактов по вопросам занятости и программы ЛИДЕР в ее трех версиях вплоть до слияния территориальных финансовых пактов с национальными фондами, и партнерств, возникших вместе с программой ЭКУАЛ (финансируемых из ЕСФ). В этих партнерствах активное и участие принимают также местные организации. Вскоре мы увидим масштабы этого участия и проблемы, которые это может создавать.

Второй тип отношений, который вовлекает всегда разные действующие лица, это тот, который выходит за рамки одной конкретной территории, поскольку вовлекает действующих лиц из разных территорий, которые могут иметь или нет между собой тесные отношения. В первом случае тесные отношения могут возникать между, скажем, горным районом и граничащей с ним равнинной/холмистой местностью, или между районами, расположенными на приграничных территориях, как это происходит с транснациональными проектами. Во втором случае отсутствие географической близости не препятствует определению общих проектов, которые предусматривают совместные действия. В обоих случаях отношения партнерства, которые устанавливаются между районами, могут ока-

заться жизненно важными, особенно для отсталых районов. Последние могут в значительной мере получать доступ к инновационному капиталу, пользоваться капиталом, ноу-хау, которые приходят из других, более развитых районов. Этот процесс передачи ресурсов и экономических взаимосвязей/отношений, которые из этого возникают, может оказаться решающим для стимулирования развития наиболее отсталых районов. Безусловно, масштабы и скорость передачи этих стимулов упрощаются близостью и/или отсутствием физических барьеров на пути передвижения ресурсов и населения, как это происходит в отношениях между пограничными горными районами и горными районами и равнинными местами.

Партнерства, создаваемые в ходе разработки проекта, составляют основной элемент, от которого зависит успех или неуспех инициатив местного развития. По этому вопросу уже достигнуто общее взаимопонимание между теми, кто в разной форме занимается вопросами местного развития. Это понимание стимулирует в последние годы различные обследования и анализ ситуации, хотя иной раз и неоднородные и фрагментарные.

Первый отличительный признак, который характеризует партнерство — это его размеры. Если взять эмпирические данные, то партнерства, возникающие в горных районах, оказываются в среднем меньших размеров. Этот показатель хорошо виден, например, в программе ЛИДЕР, и в еще большей мере подтверждается при переходе от ЛИДЕР II к ЛИДЕР+ (таблица 7.2). В модели ЛИДЕР+ по сравнению с предыдущими этапами программы размеры партнерств значительно увеличились в результате присоединения новых субъектов и расширения ранее существовавших партнерств. Это явление связано отчасти также с потребностью ответить на ведущие направления Сообщества, которые ввели определенную рационализацию мер поддержки и сконцентрировались на меньшем числе проектов. То есть произошел переход от партнерств с числом участников от 18 до 27 партнеров. В проектах, которые полностью сосредоточены на горных районах, это рост был практически незаметным; в районах преимущественно горных рост стал значимым, но в любом случае меньшим по сравнению с проектами, не относящимися к горным районам¹¹³.

¹¹³ Определение «преимущественно горные» применяется ко всем ГАЛ, чьи территории находятся на более чем 50% в горной местности (по определению ISTAT).

Таблица 7.2

Размеры и структура партнерств в программе ЛИДЕР: различия между целевыми группами горных и других районов

Типология партнерства	ЛИДЕР+ (2000-2006 годы)				ЛИДЕР II (1994-1999 годы)			
	ГАЛ, исключительно горные	ГАЛ, преимущественно горные	Другие ГАЛ	Всего ГАЛ	ГАЛ, исключительно горные	ГАЛ, преимущественно горные	Другие ГАЛ	Всего ГАЛ
Государственные партнеры	46,5	41,9	41,0	42,4	49,8	37,8	43,0	44,1
в том числе местные	40,8	37,5	35,5	37,0	44,1	31,7	39,5	39,6
Частные партнеры	53,5	58,1	59,0	57,6	50,2	62,2	57,0	55,9
в том числе компании	10,4	14,2	20,4	17,2	20,4	28,9	25,3	24,5
Всего партнеры	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Всего партнерства (абсолютные цифры)	19	28	32	27	18	19	18	18

Эта характеристика партнерств с учетом размеров находит подтверждение также и в территориальных пактах по вопросам занятости. В районах с меньшей плотностью населения и более периферийных районах ЕС эти пакты охватывают территорию в среднем с числом жителей менее 100 тыс. (как, например, в программе ЛИДЕР), но более обширную с точки зрения размеров самой территории. В этих районах компоненты партнерства более компактны, поскольку не превышают 15 партнеров. Как интерпретировать показатель размера? Партнерства, состоящие из большого числа субъектов, означают жизнеспособность территории, показывают интерес к участию в проекте, желание стать посредником, ввязаться в игру, в которой представлены разные интересы, в отношении с другими операторами. Обнаруживается также существование на территории относительно более сильного и консолидированного сплетения субъектов и отношений, связанных с уже существующими или запущенными процессами развития. Слабая динамика местного контекста, наоборот, порождает ограниченное число субъектов, потенциально заинтересованных в создании партнерств. По сути, размеры партнерства могут быть приняты во внимание, особенно вместе с другими показателями, как гроху жизнеспособности и потенциала местной территории. Верно также и то, что большое число подписантов-участников, как подчеркивают авторы Cerosimo и Donzelli (2000) по поводу договорного опыта в Италии, не явля-

ется само по себе индикатором качества процесса согласования: *«Важно не число подписантов и участников игры, а то, что именно подписывают и какой вклад вносит каждый субъект. Большое число участников иной раз является результатом того, что мы определили как инклюзивные коалиции, то есть недифференцированное население и неспецифицированные институциональные субъекты, которых удерживает вместе ожидание государственных финансовых вливаний»*.

Состав партнерств также дает ценные указания по поводу критических моментов, который встречаются при формировании партнерств в различных районах. Если посмотрим на структуру партнерств в местных целевых группах, которые создавались на этапах после моделей ЛИДЕР II и ЛИДЕР+, мы увидим два значимых момента (таблица 7.2).

- а Во-первых, это более сильное присутствие государственного компонента в ГАЛ горных районов, и особенно сильное присутствие местных организаций. Это присутствие становится меньше в других целевых группах, в частности, в районах, где мало горных районов. Безусловно, есть определенная компенсация в пользу частной компоненты в переходе от модели ЛИДЕР II к ЛИДЕР+, но не настолько сильная, чтобы сократить различия между горными районами другой территории.

- b Во-вторых, это менее сильное присутствие в горных районах компаний, представляющих частный сектор в партнерстве. Это особенно заметно в ходе последнего этапа модели ЛИДЕР, когда участие частных компаний в деятельности партнерств снизилось по всей территории, а в горных районах упала от 1/5 до 1/10 по числу субъектов, формирующих партнерство.

Этот сдвиг центра тяжести в сторону государственного компонента в горных районах произошел, несмотря на противоположные указания, поступавшие из Сообщества, по крайней мере с точки зрения законодательного ограничения, то есть в сторону участия частного сектора.

Как же преодолевались эти критические узлы, о которых мы говорили на этих страницах? Здесь роль лидерства, с одной стороны, и администрации, которая финансирует проект, с другой стороны, кажутся очень важными. Роль лидеров проекта (внутренние ресурсы) кажется ключевой в привлечении всех наиболее важных на местном уровне операторов, особенно частных операторов, которые могут дать толчок проекту, направив его на местные потребности. Администрация, которая финансирует проект (внешний ресурс), может повлиять с помощью соответствующих инструментов на порядок формирования базового партнерства проекта.

7.8 Роль человеческого капитала: лидерство и организационная структура проекта

Роль человеческого капитала оказывает решающее влияние на разработку и реализацию проекта, а также на сами результаты и характер реализации проекта. Существует даже убеждение, которое не поддается эмпирической оценке, что результаты и исполнение проекта зависят в большей мере от человеческого фактора, нежели от фактора окружающего контекста. Более того, факторы окружающего контекста, кажется, действуют в противоположном направлении, чем это можно было бы ожидать: во многих случаях лучших результатов проект достигает именно в относительно слабых районах, с меньшим уровнем развития. Это признак того, что именно

в этих районах происходит активизация скрытых ресурсов, о которых говорит Хиршман. Среди различных параметров, которые обретает человеческий капитал в ходе разработки и реализации местного проекта, хотелось бы выделить некоторые:

- a лидеров местного проекта;
- b структуру управления проектом;
- c роль внешней технической помощи;
- d отношения между технической структурой управления и политическим руководством партнерства.

Лидерство является одним из ключевых ресурсов для понимания отдачи от проекта во времени. Под этим понимается в основном присутствие одной или нескольких местных организаций, которые выполняют функцию стимула и координации, либо, проще говоря, присутствие сильных, авторитетных и способных личностей, которые, независимо от институциональной принадлежности, частной или государственной, выполняют главную роль в проекте.

За последние 10 лет во всех случаях местного проектирования наблюдалось существование местных организаций, выполняющих роль локомотива по отношению к другим партнерствам. Можно подчеркнуть, что этот опыт позволил проявиться скрытым ресурсам в местных организациях, тогда как традиционные формы региональной политики эти ресурсы подавляли. Это верно и в случае с опытом территориальных пактов, а также в модели ЛИДЕР. Но из этого опыта вырисовывается в еще большей мере роль личного лидерства местных субъектов, «... способных играть инновационную роль и оказывать социальное влияние, обладающих собственными личными качествами (организационными, отношениями, финансовыми, временными), которые вытекают либо из прошлого карьерного опыта, либо характера организаций, в которых они работали (...) Они изменяют социально-институциональную структуру территорий, выстраивают отношения между слабо связанными между собой институтами, организациями и операторами, принадлежащими к различным уровням управления (местному, провинциальному, региональному) и к различным сферам деятельности (политика, экономика, ассоциации и пр.). Они

налаживают связи (создание сети), то есть выстраивают отношения, направленные на то, чтобы заполнять пустоты коммуникаций и избегать и/или смягчать конфликты, имея в виду создание коалиции в поддержку пакта» (Magnatti et al., 2005, с. 92).

Этот лидер работает, когда обладает необходимой компетенцией для того, чтобы начать и затем управлять проектом местного развития. Эти полномочия либо технического типа, либо отношения, последние во многих случаях играют решающую роль (Cersosimo e Wolleb, 2006, с. 248): «Тот, кто выполняет роль лидера, должен быть в состоянии учесть интересы всех субъектов, индивидуализировать и соединить в единой программе действий множество действующих лиц, убедить часть из них пожертвовать некоторыми явными преимуществами краткосрочного характера в пользу больших преимуществ долгосрочного периода, убедить участников уступить маленькую часть собственных прерогатив. Одним из условий эффективного выполнения роли двигателя коллективного действия должно быть то, чтобы местные операторы верили в лидера (...) Это доверие зависело от признания частью местных операторов преимущества равновесия и беспристрастия, желания не ставить общие интересы в ущерб личным интересам, от способности выполнить функцию гаранта в отношении законных интересов всех участников».

Сильные партнерства и авторитетные и способные лидеры тесно связаны между собой и влияют на отдачу от проекта настолько сильно, насколько это возможно на местном уровне. Лидерство может принимать различные формы: формы, которые выполняют эксперты и/или внешние консультационные компании, либо харизматические лидеры или местные политические лидеры, обладающие особыми качествами к установлению отношений как на региональном, так и национальном уровне; либо самые настоящие агенты местного развития, обладающие особыми полномочиями и получившие признание на своей территории. К ним относятся также местные управленцы, мэры городов, руководители местных организаций. Роль некоторых из этих личностей (мэров городов, например) возросла особенно после реформы 1993 года, которая укрепила местные правительства, роль

местных джунт¹¹⁴ и особенно мэров городов, гарантируя большую стабильность и большую ответственность в отношении граждан-избирателей. Положительную роль мэры городов стали играть особенно в результате работы некоторых территориальных пактов, особенно в регионах юга Италии (Медзоджорно). Эти выводы действительны не только в случае территориальных пактов или метода ЛИДЕР, но также и ПИТ. Способности лидера включают также умение устанавливать отношения с более широкими сетями, в том числе и внешними по отношению к территории, на которой они работают, подчеркивает Натали (Natali) в водной статье к исследованию деятельности (ПИТ) в отдельных районах Медзоджорно (Министерство экономики и финансов, 2006, с. 19): «Многие ученые, занимающиеся проблемами местного развития в целом или территориальными пактами, делают акцент на ключевой роли лидерства и политического деятеля, которая делает процесс принятия решений инклюзивным и результативным. Исследования в сфере деятельности ПИТ подтверждают эти замечания. В тоже время они подсказывают необходимость установить связь между лидером, способным выбирать, или политическим деятелем, способными принимать решения по долгосрочным направлениям, и сетью отношений, в рамках которых он действует, сетью, которая может быть более или менее закрытой и самодостаточной или, наоборот, открытой в отношении вклада со стороны экономического и гражданского общества или неместных организаций».

Структура, управляющая проектом, также играет важную роль в определении результатов. В большинстве проектов местного развития она идентифицируется с четко определенной юридической структурой (компания, консорциум, ассоциация и пр.), которая курирует все наиболее оперативные этапы жизненного цикла проекта. Но в большей степени, чем юридическая форма, в реализации проекта задействованы другие объясняющие факторы.

¹¹⁴ Джунта (итал. giunta) — в итальянской системе местного самоуправления коллегиальный административный (исполнительный) орган, избираемый советами коммун, провинций и областей из числа советников. О своей деятельности джунта должна сообщать на каждом заседании совета. Председатель областной и провинциальной джунты председательствует в совете, обнаруживает его акты, руководит повседневной работой. — Прим. перев.

а Во-первых, это количество и структура человеческих ресурсов, которые должны формировать технический штат проекта. Количество человеческих ресурсов не должно рассматривается в абсолютных показателях, но в соотношении с бюджетом проекта (в зависимости от давления административных издержек) и особенно в отношении размеров географической территории, покрываемой этим проектом. Последнее влияет на распространение и число местных операторов, которые должны работать на этапе оживления проекта и распространение информации о проекте. Неадекватный технический персонал будет вынужден поневоле концентрировать ограниченные человеческие ресурсы на административно-управленческой деятельности, которая представляет собой ограничение для продвижения проекта, в ущерб тем видам деятельности, которая нацелена на стратегическое и управленческое содержание проекта.

В отношении структуры следует подчеркнуть, что наряду административным и налоговым опытом опыт проектирования на местном уровне показал необходимость присутствия лиц, в большей мере ориентированных на помощь развитию. Эти лица все больше обретают функции агентов развития, они занимаются анализом потребностей территорий, оживлением проектов и распространением информации о проекте, вовлечением в процесс местного населения и, в более общем виде, выполняют функции сопровождения проекта. Эти лица оказывают помощь в ходе различных согласований, мониторинга предложенных инициатив, а в отдельных случаях выполняют даже и более ответственные функции, связанные с оценкой результатов проектов. Ясно, что эти задания требуют подготовки и более широкого видения проблем развития района, а также знания инструментов и методологий.

Во многих случаях эти люди могут также давать технические указания, необходимые при редактировании отдельных предпринимательских проектов, при этом неизбежным остается условие, что в большинстве случаев за ходом подготовки проектов наблюдает организация производителей и/или местных экспертов.

б Во-вторых, это продолжительность работы управленческой структуры и команды специалистов, формирующих эту структуру.

Любая структура, созданная для оказания технической поддержки проекту, должна иметь некую продолжительность в работе, чтобы создать, наладить и укрепить проект. Опыт показывает, что со многими проектами работали постоянные команды по управлению и, наоборот, в 24% случаев европейские пакты не имели постоянно работающей команды, в частности, координатора, что является наиболее слабым моментом, который сказался на результатах самого пакта.

Наряду с технической структурой, которая управляет проектом, следует учитывать также техническую поддержку, которая оказывается структуре извне. Этот ресурс кажется решающим на начальных этапах проекта, либо когда внутренняя техническая структура является новой, лишенной необходимого опыта, либо если численно она не соответствует требуемым нормам, как мы подчеркивали ранее. Этот ресурс является важным также при всех проблемах, которые возникают на более высоком, чем местный, уровне, либо на общем для ряда местных проектов уровне. Наконец, это необходимо для обмена опытом и хорошей стыковки между местными проектами.

Здесь речь идет о помощи, предоставляемой через услуги, предлагаемые национальными или региональными органами власти (как, например, помощь, предложенная Министерством казначейства территориальным пактам через группу заранее отобранных компаний) или привлечение внешних экспертов, выбираемых независимым способом и оплачиваемых из средств проекта. Тем не менее, результаты внешней помощи

не во всех случаях и сами по себе не бывают положительными. Внешняя помощь может оказаться положительной, когда соблюдается ряд условий, таких как сильный лидер, который в состоянии оптимизировать использование технических ресурсов; хорошая комбинация между технической помощью, предложенной местными и неместными операторами, которые придают местным операторам функции, приближенные к запросам территорий; хорошая функциональная интеграция с внутренней технической ячейкой проекта. В этой связи надо подчеркнуть, что внешняя помощь не должна подавлять или препятствовать формированию хорошей внутренней структуры на местном уровне, но должна интегрировать ее там, где это требуется, и помогать ей развиваться во времени.

И, наконец, важны отношения, которые складываются между технической структурой управления и политическим руководством партнерства. Реализация проекта находится под сильным влиянием отношений, которые устанавливаются между этими двумя силами. Сильная и диалектическая связь, которую оказывает политическая поддержка на выбор и на последующую легализацию технического субъекта, сильно облегчает решение проблем, которые возникают каждый раз при реализации местного проекта. В некоторых случаях внутренняя технико-административная структура имеет сильный вес, направляя также реализацию местного проекта в русло стратегического выбора. Существование внутренней высокопрофессиональной технической структуры с хорошей мотивацией является необходимым условием, по нашему мнению, уравновешивания излишнего сдвига в сторону узконаправленного использования ресурсов, что может происходить под воздействием состава политических сил.

7.9 Финансирование проекта

Финансирование проекта местного развития требует обычно больших затрат энергии и способности устанавливать отношения, которые оказываются настолько решающими, насколько решающими являются затраты энергии на техническую подготовку самого проекта и формирование партнерства, которое занимается подготовкой проекта. Следует уточнить, что поиск источников финансирования, особенно после распространения средств фондов Сообщества на всю Европу, все

в большей мере происходит на конкурсной основе (организация тендеров или конкурсов на национальном, региональном уровне, а иногда и на европейском уровне). Более того, вот уже несколько лет в этой части местные проекты, в отличие от финансирования отдельных предприятий, которое может происходить и автоматически, финансируются исключительно через конкурсные процедуры. Это по существу означает две очень важные для целей анализа вещи.

- a Прежде всего, за исключением предварительного определения органами власти территорий-получателей средств, все территории участвуют конкурсе по распределению средств, предоставленных в распоряжение для проектов развития, без какого-либо сметы предварительного размещения (через специфические резервы, например) общих ресурсов. Эта практика уже существовала ранее как для различных программ ЕС (ЛИДЕР, ИНТЕРРЕГ, ЭКУАЛ, ИП в рамках Цели 1 и 2), так и для национальных программ. Конечно, в некоторых регионах установлена приоритетность или даже эксклюзивность финансирования некоторых специфических районов, но, по нашему мнению, механизм расширенной соревновательности между территориями все же превалирует. По некоторым причинам конкурсный механизм, нередко основанный на критериях, которые поощряют совпадение целей проекта местного развития с региональными целями, качество партнерства, внутреннюю логичность проекта, его технико-организационные качества и пр. должен получить положительную оценку, при условии, конечно, что избирательный подход эффективно отвечает ранее указанным критериям.
- b Во-вторых, общий объем финансирования постоянно движется внутри максимального значения и/или ножиц значений, которые определены сверху, в месте, где разрабатывались программы, и которые меняются от

программы к программе. Надо иметь в виду, что эта вариация может быть значительной, когда объемы средств колеблются от 3-4 млн евро для планов местного развития в рамках модели ЛИДЕР до 50-60 млн евро для национальных территориальных пактов или ПИТ.

По большому счету, мы хотим подчеркнуть, что любые рассуждения по поводу финансирования не могут абстрагироваться от существования механизмов конкуренции и от того факта, что размеры финансирования обычно варьируют в зависимости от источника финансирования, к которому обращаются для поддержки проекта.

Если углубляться в детали, связанные с финансированием, то здесь имеется, по крайней мере, три момента, заслуживающих углубленной проработки:

- 1 определение критической массы для финансирования проекта местного развития;
- 2 выявление финансовых ресурсов и, следовательно, источников финансирования;
- 3 покрытие финансовой квоты в дополнение к той, которая поступает из институциональных источников (Европейский Союз, государство и регионы).

По первому пункту необходимо пояснить, что, по нашему мнению, нельзя дать общего определения понятию «критическая масса». Ясно, что необходимые финансовые ресурсы устанавливаются в зависимости от природы и целей проекта. Пилотные, экспериментальные проекты, которые характеризуются мерами поддержки нематериального свойства, обычно нуждаются в меньшем объеме ассигнований по сравнению с проектами, характеризующимися традиционными мерами поддержки и относящимися к инфраструктуре. Тем не менее, несомненно, что исходя из природы проекта, выделение ресурсов будет играть стимулирующую роль при воздействии на территорию. В некоторых программах Сообщества это быстро поняли после нескольких случаев распыления/фрагментации местных проектов, так что Европейская Комиссия через свои целевые установки, которые

сопровождают все инициативы Сообщества, заставила страны-члены провести определенную концентрацию ресурсов, установив предел числа финансируемых проектов (как в случае с ЛИДЕР и УРБАН).

Финансовые источники для проектов развития весьма неоднородны. Это и источники Сообщества, предусмотренные для различных программ в рамках региональной политики сближения и политики сельского развития, и узкоспециализированные источники (экология, НИОКР и т. д.), затем идут источники национального происхождения (фонд поддержки депрессивных районов, переговорное программирование, политика отдельных отраслей и пр.) и, наконец, региональные источники. Местные организации, в частности, обычно включены в число получателей средств из этого комплекса финансовых источников, хотя с разной интенсивностью в зависимости от регионов и типологии проектов. На самом деле они имеют в своем распоряжении обычные ресурсы, которые поступают из государственного бюджета и бюджетов регионов, но со временем эти средства становятся недостаточными, чтобы профинансировать инвестиционные проекты, покрыть долгосрочные расходы, а в определенных случаях даже и текущие расходы. Как следствие, стало все более необходимым черпать средства из европейских, национальных и региональных источников, чтобы поддержать проекты местного развития. Но важным показателем является то, что финансовые источники имеют разную степень доступа к ним, поскольку вовлекают, несомненно, разные уровни знания и способности проектирования, которые возрастают по мере движения от региональных к национальным источникам и далее к источникам средств Сообщества.

Очень показательным примером является ситуация с финансированием развития горных районов. Не всем горным районам удастся получить чрезвычайные ресурсы для финансирования проектов развития, но есть среди них очень активные и динамичные, которые в свете логики конкуренции, о которой говорилось раньше, с успехом смогли по разным направлениям найти финансовые источники в дополнение к (скудным) обычным. В первом приближении к анализу стратегий финансирования горных районов можно выделить в национальной панораме некоторые особенно динамичные ситуации, которые нацелены

на диверсификацию источников финансирования, однако в совокупном контексте, где все же преобладают финансовые трудности при разработке стратегии развития, внутри этой динамичной группы выделяются, по сути, три различных формата поведения (таблица 7.3).

- a Первая стратегия нацелена на обращение к региональным фондам, которые во всех регионах оказываются более доступными по сравнению с другими, поскольку именно на региональном уровне были созданы специальные фонды и разработано специальное законодательство для поддержки горных территорий. Речь, таким образом, идет о целевых фондах, процедуры которых не кажутся особенно сложными, и которые требуют, по сути, только приемлемого исполнительного проекта. Примером может быть область Пьемонт, в которой горная коммуна Вали Куроне Груе Оссола получает средства по региональному закону № 16/99, чтобы поддержать различные

производственные инвестиции на собственной территории.

- b Вторая стратегия прибегает в основном только к средствам национальных фондов, выделяемым на местное развитие. Избирательность этих фондов, конечно, более высокая по сравнению с первым случаем, а процедуры получения средств требуют создания партнерства для проекта по модели, которая была предложена в различных программах Сообщества. Некоторые горные районы сыграли положительную роль в опыте работы национальных территориальных пактов, используя этот инструмент, обеспеченный финансовыми ресурсами всех уровней, чтобы поддержать инвестиции в разных областях и стимулировать развитие существующего предпринимательства.
- c Наконец, наиболее сложной стратегией, безусловно, является выход за региональные и национальные рамки и участие в конкурсе за доступ к фондам развития на европейском уровне.

Таблица 7.3

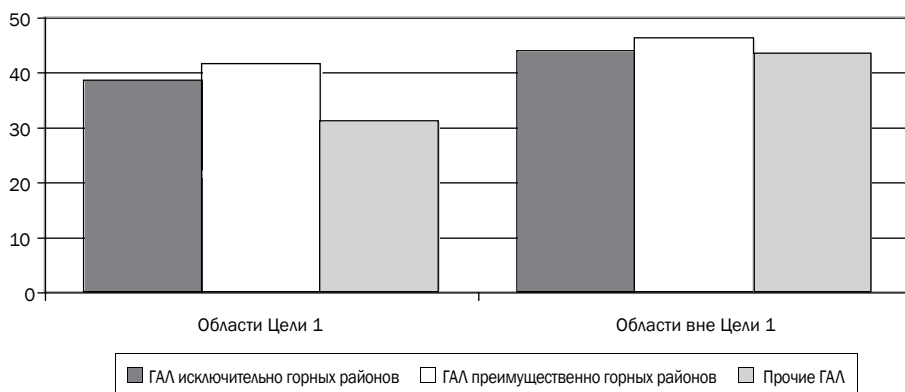
Три стратегии финансирования местного развития в горных коммунах

Горный поселок Пелинья, район F		Горный поселок Вали Куроне Груе Оссола		Горные поселения южного побережья Тирренского моря	
Вали Куроне Груе Оссола	Горные поселения	Источник финансирования	Типология проекта	Источник финансирования	Типология проекта
Территориальные пакты (национальные фонды)	<ul style="list-style-type: none"> Различные инфраструктуры Сохранение и реставрация исторических центров Строительство велосипедных дорог, дорожек Этнографический музей 	Региональные фонды	<ul style="list-style-type: none"> Школы Торговый центр для сельского хозяйства, туризма и ремесел Коллективные предприятия по переработке типичных местных продуктов 	Региональные ОП — область Калабрия (фонды ЕС и национальные)	<ul style="list-style-type: none"> Разные объекты инфраструктуры; Мероприятия по защите почв; Установки по производству альтернативной энергии
Прочие национальные фонды	Единое отделение (банка)	Национальные фонды	Обустройство гидросооружений и лесонасаждения	Интегрированный территориальный проект, 2000-2006 годы (фонды ЕС и национальные)	Культурный центр и центр услуг
Программа ЭКУАЛ (европейские и национальные фонды)	Доступ к рынку труда	План сельского развития 2000-2006 (европейские и национальные фонды)	<ul style="list-style-type: none"> Обустройство дорожек и площадок Обустройство гидросооружений 	«Повестка дня-21» (фонды ЕС); Проект LIFE Natura, 2005 год (фонды ЕС)	<ul style="list-style-type: none"> Мониторинг окружающей среды на местах Центр профориентации Сохранение и защита заповедных территорий ЕС*

*Заповедные территории под защитой ЕС в рамках проекта «Природа 2000» Прим. перев.

Рис. 7.2

Программа ЛИДЕР+: доля частных инвестиций и местных организаций, в % от общих итальянских инвестиций ГАЛ



В этой связи интересным является опыт властей горных поселений южного побережья Тирренского моря, которые наряду с обычным программированием Сообщества (меры региональной ОП, Калабрия, 2000-2006 годы, и меры ПИТ), процедуры которого установлены на региональном уровне, с успехом конкурировали за получение средств из фондов Сообщества через участие в программах LIFE и «Повестка дня 21». Между прочим, динамизм властей этого горного района в этом вопросе показывает, что и более «трудные» территории (и, безусловно, Калабрия как самая южная область страны подпадает под это определение с многих точек зрения) могут, активизируя внутренние ресурсы, с успехом вступить в соревнование за доступ к более глобальным средствам на региональное развитие.

Но наряду с выявлением необходимых фондов для разработки местных проектов ставится также проблема покрытия финансовой квоты софинансирования, являющейся дополнительной к национальному и наднациональному финансированию, что, без сомнения, верно как для местных предприятий, так и для местных организаций. Это явно является слабым моментом местного проектирования, который часто возникает в большей степени на стадии реализации проекта, а не на стадии его разработки. При определении ex-ante плана финансирования доля частных поступлений и мест-

ных организаций является сметной в определенной мере, но, в отличие от доли государственных средств, только на этапе реализации проекта возможно узнать реальный размер средств в зависимости от представленных индивидуальных заявок на финансирование и от реального рейтинга мер поддержки, отобранных по конкурсу. Как уже было видно, существует много переменных, которые влияют на рейтинг типологии инвестиций, выдвинутых местными проектами: среди них реальная способность самофинансирования со стороны частных субъектов и местных организаций является одним из факторов, которые часто не принимались во внимание. Эта переменная, в свою очередь, вовлекает в орбиту действия проекта местные кредиты и местные кредитные институты, а также порождает финансовые инструменты, способные поддержать тех, кто испытывает больше трудностей с самофинансированием.

Способность инвестирования, кажется, в большей мере относится к проблеме регионального масштаба, то есть касается степени развития различных регионов. К сожалению, отсутствуют данные о вкладе частного сектора в финансирование и о его территориальном распределении в разбивке по отдельным программам. Если мы попытаемся посмотреть на долю, которая дополняется к государственным ресурсам при финансировании программы ЛИДЕР, то есть вклад частных инвестиций и вклад местных организаций в совокупное инвестирование, мы заметим две вещи (рис. 7.2):

- а в регионах вне Цели 1 нет особых различий между ГАЛ горных районов и прочими ГАЛ;

b в регионах Цели 1 ГАЛ горных районов удается обеспечить долю частных инвестиций и инвестиций местных организаций в большем размере, чем ГАЛ в других районах. Причиной этого, по нашему мнению, может быть стратегия поддержки (с учетом большой протяженности горных ГАЛ) большего числа проектов на одной территории по сравнению с располагаемой долей государственного финансирования. Трудно сказать на данном этапе реализации ЛИДЕР+, насколько эта стратегия окажется интересной для государственных и частных операторов в горных районах. В любом случае, нам кажется, что это может говорить о том, что в разработке проекта развития и в последующей стадии его реализации способность к самофинансированию не является критическим фактором, который характеризует особым образом горные территории.

7.10 Отбор получателей средств местного проекта

Мы уже говорили о важности отбора получателей средств в соответствии со стратегией местного проекта. Отбор индивидуальных проектов является основополагающим моментом, через который реализуется стратегия местного развития. По сути, стратегия остается пустой шкатулкой, если отбор получателей производится нелогично или если находится в противоречии со стратегией развития. Качество отбора зависит:

- a от того, кто производит отбор;
- b от того, на базе каких критериев отбираются индивидуальные проекты.

Первый вопрос (кто выбирает) касается главным образом характеристик субъекта, вовлеченного в деятельность по отбору индивидуальных получателей. Здесь существует два различных подхода.

- a Субъектами являются органы власти, управляющие проектом, например, региональные власти или национальная администрация, отвечающая за

программу, Этот подход очень распространен при управлении ПИТ как в регионах Цели 1, так и в других регионах, в которых действует практика интегрированного программирования.

- b Субъект, который отбирает получателей, является оперативной структурой, созданной специально в рамках партнерства интегрированного проектирования. Это наиболее децентрализованная форма, поскольку отбор получателей является основной функцией партнерства, как только одобрена интегрированная программа. Примером может служить план местного развития, принятый в рамках программы ЛИДЕР.
- c Субъект, который отбирает получателей, является внешней фигурой и по отношению к администрации, и по отношению к партнерству. Это случай территориальных пактов, для которых национальное законодательство устанавливает, что для того, чтобы получить доступ к ресурсам Межминистерского комитета по экономическому программированию Италии¹¹⁵, проекты должны быть проинспектированы одним из субъектов (кредитный институт), согласованных с Министерством бюджета (теперь его называют Министерством экономики).

Теперь становится ясно, что в случае b) оценку соответствия проектов целям ИП проводят те, кто эти цели устанавливал и согласовывал, и особенно те, кто хорошо знает территорию, операторов, которые работают на этой территории, и их относительные потребности. Более проблематичным, по нашему мнению, является случай внешнего субъекта (случай c), кредитный институт, который оценивает проекты чисто механически, исходя только из финансово-экономических критериев и пара-

¹¹⁵ Межминистерский комитет по экономическому программированию Италии (итал. C.I.P.E.) — государственный орган, создан в 1967 году на основании закона № 48 от 27 февраля 1967 года. За прошедшие с момента создания годы функции комитета изменились, расширились полномочия, тогда как отдельные вопросы налогового и экономического характера были переданы в ведение регионов. Одной из функций комитета является гармонизация национальной политики страны с экономической политикой ЕС. — Прим. перев.

метров. В этом случае кажется также очень сомнительной возможность создания определенной критической массы на местном уровне и, в частности, возможность установления связи между отбором проектов и стратегическими целями со стороны местного партнерства.

Случай а) предусматривает, что окончательное решение о допуске отдельных получателей финансирования и о стыковке с мерами ОП Единого программного документа¹¹⁶ принимают региональные (или национальные) власти. В этом случае возможно вовлечение местных структур в отбор получателей средств (хотя отбор отдельных получателей средств и не делегирован технической структуре партнерства) именно тогда, когда уже есть некий предварительный набор тех операций, которые будут финансироваться и которые войдут в ИП. Это, например, имело место в рамках ИП программного этапа 2000-2006 годов. В разных регионах севера и центра Италии, например, отбор индивидуальных проектов происходил одновременно с подготовкой тех же ИП в форме «снятия сливок» со стороны местных партнерств и структуры управления. Становится ясным, что хорошо поставленная работа по оживлению проектов и их сопровождению на местном уровне помогает заранее определить индивидуальные проекты, совместимые с интегрированной программой.

Следует сказать в заключение, что полностью децентрализованная модель (например, типа ЛИДЕР), по нашему мнению, остается самой предпочтительной, если только она может присоединиться к структуре, принимающей решение на местном уровне, способной действовать в соответствии с критериями, соблюдающими качество проектирования. Областная администрация в этом случае должна бы выполнять функции контроля и надзора за ходом исполнения вместо того, чтобы управлять проектом.

По каким же критериям происходит отбор индивидуальных операций в отдельной интегрированной программе? Критерии отбора могут быть разными: начиная с самых объективных (влияние на занятость, на экологию и пр.) до субъективных (качество проекта, уровень инноваций и пр.). Основной выбор лежит между немногими и объективными критериями, с одной стороны, и более

слабыми и субъективными, с другой стороны. В то время как первые оставляют мало места для политического вмешательства и возможных споров, но позволяют проводить градацию индивидуальных проектов по общей и легко количественно вычисляемой шкале, вторые позволяют в большей мере учитывать новизну и осуществлять менее механический отбор, но в тоже время увеличивают степень субъективности в подходе ко всему процессу. Ясно, что государственный интерес должен состоять в том, чтобы оставить минимальный набор критериев для всех индивидуальных проектов и сохранить определенную гибкость для местных партнерств в плане тех критериев, которые считаются важными для отдельной территории (неизменным, естественно, остается соблюдение критериев доступности, установленных Единым программным документом). И, конечно, органы власти, отвечающие за программу, должны оказывать поддержку местным партнерствам в определении и управлении самими процессом отбора проектов.

Определенная степень гибкости является необходимым условием для обеспечения действенности процесса отбора проектов. По нашему мнению, территориальные различия делают невозможной разработку ценных и однородных критериев для всех территорий. Во-первых, каждая территория отвечает по-разному на конкурентные механизмы, которые предлагают интегрированные программы. Во-вторых, критерии отбора, которые *ex ante* считаются значимыми, в дальнейшем могут оказаться совершенно не результативными, более того, контрпродуктивными при их реализации. Сколько раз приходилось наблюдать, как отобранные местными партнерствами проекты оказывались полностью или почти заброшенными, поскольку установленные критерии направлялись на чрезмерный поиск проектных инноваций. И поэтому дефиниция критериев отбора должна быть откалибрована в зависимости от характеристик территории и потенциала местного спроса. В этой связи кажется интересным опыт, полученный от практики реализации территориальных пактов там, где было отмечено, что в отдельных особенно слабых районах основной целью является не акцент на отборе, но наоборот «...мобилизация ресурсов и скрытых предпринимательских энергий для создания соответствующих стимулов и условий, для формирования общего потенциала развития» (Magnatti et al., 2005).

¹¹⁶ Единый программный документ (итал. Documento Unico di Programmazione, DOCUP) относится к Цели 2 ОП. — Прим. перев.

7.11 Взаимоотношения между местным проектом и другими направлениями государственной политики

До сих пор мы анализировали основные критические моменты, тесно связанные с проектом местного развития и со всем внутренним содержанием логики подготовки и реализации самого проекта. Тем не менее, следует подчеркнуть два важных обстоятельства:

- каждый проект реализуется не в пустом пространстве, но на конкретной территории, на которой в тот же период времени осуществляются и другие меры политики поддержки, либо по времени накладываются на этот проект;
- безусловно, возникают пересечения между проектом и другими направлениями политики, которые одновременно осуществляются на конкретной территории, и эти пересечения могут либо усиливать, либо, наоборот, свести на нет цели, которые ставит сам проект.

По сути, часто случается, что особенно на начальном этапе проектирования и реализации ИП превалирует микрологика, которая все внимание сосредотачивает на целях и реализации данного конкретного проекта и не принимает в расчет другие мероприятия государственной поддержки или частные инициативы, которые осуществляются в то же самое время на этой территории. Это происходит потому, что на субрегиональном уровне и на всей местной территории существует много центров принятия решений и финансирования. В этой связи можно перечислить много случаев, особенно если взять, например, нынешний этап реализации программ, когда существует целый букет различных форм проектов на местном уровне (территориальные пакты, ЛИДЕР, ПИТ, УРБАН, ИНТЕРРЕГ и пр.). Опыт нынешнего этапа программирования местных территорий указывает на то, что могут существовать, по меньшей мере, три типа связей между местным проектом и другими мерами поддержки на одной и той же территории:

- a отношения чистого наслоения (перехлеста) без всяких итераций;

- b отношения дополняемости;
- c отношения взаимопроникновения или синергии¹¹⁷.

В первом случае на одной и той же территории вместе с ИП сосуществуют и другие меры поддержки, но безо всяких взаимодействий. Речь идет о чистом наложении, которое возникло со временем, потому что меры поддержки осуществляются различными субъектами, которые не пытались установить какие-либо взаимосвязи между собой. Во втором случае на одной территории вместе с ИП сосуществуют и другие меры поддержки (даже несколько типов ИП, например, ЛИДЕР и территориальные пакты), которые, так сказать, выбрали для себя разные сегменты вмешательства (например, туризм и переработка и использование сельскохозяйственной продукции), и хотя они «не наступают друг другу на ноги», они преследуют цели, являющиеся комплементарными по отношению к потребностям развития данной территории. В этом случае часто комплементарность не является результатом какой-либо конкретной стратегии, разработанной вверху совместно несколькими центрами ответственности либо в рамках одного партнерства, но является просто следствием правил и процедур, установленных программами, из которых эти ИП происходят. Посмотрим, например, на комплементарность модели ЛИДЕР и Единого программного документа, которые ставят цель не наслаивать действия одной и другой модели, поэтому модели ЛИДЕР отдают предпочтение мелкомасштабным мероприятиям нематериального свойства, а Единый программный документ — более масштабным мероприятиям структурного и инфраструктурного характера. Другими словами, очень часто речь идет о комплементарности, установленной самими правилами игры, а не осознанной стратегии. Или же речь идет о комплементарности, которую искали и местные операторы, чтобы разделить сферы влияния на местном уровне и не входить в конкуренцию и конфликты друг с другом.

В третьем случае, наконец, мы наблюдаем великолепную ситуацию отношений между типологиями вмешательства в рамках отдельной территории для достижения определенных стратегических

¹¹⁷ Синергия — возрастание эффективности в результате интеграции, соединения. — Прим. перев.

целей. Речь идет о функциональных отношениях между ИП и другими мерами поддержки, отношениях, которые облегчены существованием единого центра ответственности для различных мер поддержки, либо тесными отношениями сотрудничества/координации между различными существующими центрами. Если мы подумаем, честно говоря, о широко распространенной ситуации, когда существует одно местное партнерство, отвечающее за различные формы проектирования, то тогда часто встречающимися являются следующие комбинации территориальных пактов и ЛИДЕР, или ПИТ и ЛИДЕР (либо других проектов Сообщества). Бывают ситуации, когда различные ИП подчиняются различным центрам ответственности, но внутри партнерств существуют отдельные субъекты, способные наладить координацию между различными ИП, например, отношения между органами власти провинции, местными органами самоуправления или властями горных районов.

Существование различных форм ИП на одной и той же территории и потребность нахождения форм взаимодействия между ИП и программой основного потока (Единого программного документа) поднимает тему координации и, в более общем виде, горизонтального управления различными направлениями политики на местном уровне. Способность координации в местных институтах практически никогда не является ресурсом, существующим с самого начала разработки проекта. Когда же эта способность возникает, она становится одним из ресурсов, возможно наиболее важным, опыта интегрированного проектирования в Италии, порожденного в процессе реализации самого проекта. Часто этот момент недооценивается в ходе промежуточной и конечной оценки проекта основными направлениями Сообщества, в том числе и потому, что его трудно количественно измерить существующими индикаторами. Тем не менее, способность к координации и улучшению местного управления является важным компонентом «добавленной стоимости» ИП. Естественно, не всегда можно достичь координации и адекватного уровня управления с помощью внутренних местных ресурсов. По этой причине некоторые органы власти регионов, столкнувшись с различными формами местного проектирования, которые дублировали друг друга и не находили адекватных функциональных отношений, пытались извне улучшить проблему управления,

стимулируя, например, создание более широких партнерств, более обширных территорий, либо передавая провинции роль сильного координатора местных инициатив.



Библиография

- Cavazzani A., Moseley M. (2001) (edited by), *The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Cas Studies in six European Countries*. PRIDE Research Report, Rubbettino, Cosenza.
- Cersosimo D. e Donzelli C. (2000): *Mezzo Giorno. Realta, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Donzelli, Roma.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006): *Economie dal basso. Itinerario nell'Italia locale*, Donzelli Editore, Roma.
- Ecotec (2002): *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts, Final Report to Directorate General Regional policy, October 2002*.
- Formez (2005), *Sostegno alla Progettazione Integrata nelle regioni del Centro-Nord, vol.1 «I modelli regionali di programmazione»*, Roma, maggio.
- Garofoli G. (1991): *Modelli locali di sviluppo*, F. Angeli, Milano, 1991.
- Hirschman A. (1975): *Development Projects Observed*, The Brooking Institutions, Washington, D.C., 1968, trad. it. *I progetti di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Isfol-Consortio Aaster (1999): *Guida alla progettazione dello sviluppo locale. Dall'analisi del contesto locale alla costruzione del partenariato*, Milano, F. Angeli.
- Itad Ltd, *Project Cycle Management Training Courses Handbook*, European Commission: EUROPEAID Co-operation Office.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C, Viesti G. (2005): *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Mantino F. (2003), «Buone prassi emergenti dalle politiche di sviluppo rurale», *Relazione presentata al Convegno nazionale su «Il futuro delle politiche di sviluppo rurale in Italia. Verso la seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale»*, Roma, 29-30 Novembre.
- Mantino F. (2005): «Evaluating Structural, Territorial and Institutional Impacts of Rural Development Policies in Italy: some lessons for the future programming period (2007-2013)», in *OECD, Coherence of Agricultural and Rural Development Policies*, Paris.
- Mantino F. (2005): «The vertical co-ordination in the rural governance», in *proceedings of the International Conference OCDE, Designing and implementing rural development policies*, Oaxaca, Mexico, 7-8 Aprile.
- Mantino F. (2006): «Integrated Rural Development Programmes and Projects: An Assessment of the Italian Case», paper presented at the *FAO Workshop on Innovative experiences for rural development in the Latin America and Caribbean Region*, Rome, 9-11 October.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006): *Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in alcune aree periferiche del Mezzogiorno*, Roma.
- Pesce A. (1998): «Formazione e costituzione della partnership locale: alcune riflessioni», in *ReteLEADER, Rivista della Rete Nazionale per lo Sviluppo Rurale*, n.l.
- The Arkleton Trust Institute (2004): *The territorial impact of CAP and Rural Development Policy, ESPON Project 2.1.3, Final Report*, August.

- Triglia C. (2005): Sviluppo Locale. Un progetto per l'Italia, Laterza, Bari.
- Vettoretto L. (2003): Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'iniziativa comunitaria LEADER, F. Angeli, Milano.



8. Влияние политики сельского развития на положение предприятий и территорий

8.1 Дискуссия по поводу политики сельского развития и ее социально-экономическое обоснование

В последнее десятилетие имели место бурные дискуссии по поводу роли и результатов политики сельского развития в ЕС. Управление этой политикой обычно сопровождается административными расходами настолько высокими, что это вызывает сомнения по поводу соотношения издержки–выгода, которое с этим связано. Речь идет о направлениях политики, которая по сравнению с политикой первого блока мер поддержки имеет гораздо большую избирательность, и, как правило, связана с разработкой проекта трансформации предприятия. Поэтому они в обязательном порядке связаны с наиболее тщательными и кропотливыми процессами оценки, отбора, контроля и финансирования, требуют больше времени и вовлечения больших объемов технических и административных ресурсов, как государственных, так и частных. Именно по этим причинам, а также в связи с некоторыми сомнениями по поводу общей результативности запущенных мер поддержки, эти направления политики обычно подвергались значительной критике. И именно в силу этих критических замечаний, направленных в адрес политики сельского развития, ее направления постоянно пересматривались за все прошедшие годы. Как мы уже заметили в предыдущих главах, все реформы, которые сменяли одна другую, предполагали внесение изменений в совокупный механизм поддержки для того чтобы:

- упростить его, сделать более прозрачным и менее сложным для реализации;
- лучше распределить роли между Европейским Сообществом, государством и регионами, что укрепило бы автономию в принятии решений более децентрализованных уровней и ограничило бы вмешательство Комиссии только определением стратегических направлений, а не управлением мерами поддержки;
- укрепить инструменты мониторинга, контроля и оценки в процессе исполнения и после завершения реализации как инструменты учета результатов самой политики.

В различных ситуациях мероприятия реформы, безусловно, улучшили эффективность и результативность всей системы, но сегодня все еще остаются сложности, которые затрудняют и замедляют реализацию политики. Достаточно подумать, например, об огромном разнообразии инструментов и мер поддержки, каждый из которых имеет свои правила и процедуры вмешательства. Оценка результатов направлений политики сельского развития становится все более важным инструментом для получения правдоподобного и корректного ответа на все сомнения, высказываемые теми критиками, которые видят эту политику слишком сложной и малорезультативной. По этой причине в последние 10 лет Европейская Комиссия чаще стала проводить аналитические исследования оценочного характера, и одновременно, как было ранее отмечено, укрепились обязательства, стандарты и критерии оценки самой юридической картины Сообщества. Усиление деятельности по оценке результатов выявило, в первую очередь, многие критические аспекты процесса программирования и управления и позволило провести по всей Европе корректировку действующих программ. Во-вторых, произошло улучшение системы мониторинга, который является важнейшим инструментом для всех операторов (stakeholders), организаторов совместного дела, вовлеченных в процесс оценки результатов (государство, регионы, органы управления, независимые эксперты и пр.). Несмотря на весь этот прогресс, в деятельности по оценке программ все еще остаются некоторые слабые моменты.

- а Параметры (критерии) оценки отдельных программ кажутся все еще очень неоднородными, затрудняя

сопоставление между ними и, следовательно, между регионами и различными странами.

- b Подходы, используемые в основных оценочных методологиях, как правило, носят частичный характер и, следовательно, не позволяют понять совокупное воздействие программы. Под этим углом зрения, действительно, возрастающее значение придается оценке отдельных мер программы, в большей мере, чем результатам программы в целом и, следовательно, комплексу маневров по поддержке развития, которые намеревались продвигать с помощью программы. Мы позже вернемся к деталям этого подхода, но здесь следует подчеркнуть, что именно такой подход был принят на вооружение Европейской Комиссией и руководителями проектов.
- c Наконец, результаты оценки не позволяют обнаружить эффекта поддержки для различных типов сельских территорий внутри конкретного региона. Как следствие, оказалось трудным проследить воздействие политики сельского развития на экономическое и социальное сближение.

В этой главе попытаемся ответить на следующие вопросы.

- a Какое воздействие оказали направления политики сельского развития, софинансируемые с Европейский Союзом?
- b Каковы основные факторы, которые повлияли на природу и направление результатов, порожденных данной политикой?

Чтобы ответить на первый вопрос, примем во внимание воздействие на микроуровне (в частности, на уровне ферм) и на уровне территорий (в частности, воздействие на различия между районами внутри региона). Особая категория результатов касается институциональных изменений, то есть воздействия на созидательные способности основных институциональных и социальных опе-

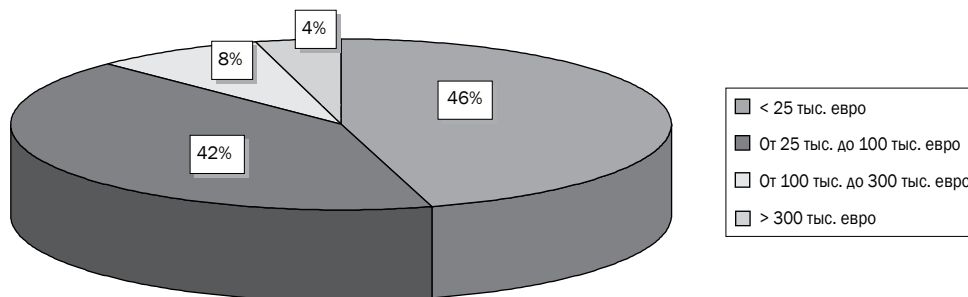
раторов. В связи с этими темами особого внимания заслуживает тема результативности проектов местного развития, и не только в силу растущего распространения этой формы государственной поддержки развития, но также из-за внутренних особенностей и особых методологических трудностей, которые представляет сам процесс оценки этого уровня поддержки.

8.2 Влияние политики поддержки на сельскохозяйственное предприятие

Большая часть существующих на вооружении мер поддержки направляется сельскохозяйственным предприятиям. Как мы уже отмечали в предыдущих главах, часть этих мер поддержки осуществляется через помощь инвестициям в сельскохозяйственные предприятия, тогда как другая часть в постоянно растущих за эти годы размерах направляется сельскохозяйственным производителям как прямая помощь в виде субсидий, премий и дотаций, компенсационных выплат, которые не связаны ни с разработкой проекта, ни с подачей заявки на доступ к государственным ресурсам. В этом разделе мы рассмотрим поддержку инвестиций и, в частности, ее воздействие на производительность труда и уровень чистого дохода, получаемого на единицу труда. Если исключить другие результаты мер поддержки (воздействие на качество продукции, окружающую среду и пр.), которые только недавно были приняты во внимание в методологических документах, касающихся принципов оценки, используемых в ЕС, то эти результаты оцениваются с помощью классических индикаторов воздействия структурной поддержки на сельскохозяйственные предприятия (Commissione europea, 2007).
Прежде чем приступить к рассмотрению этих результатов, важно уточнить, кто является реальными получателями структурной поддержки. Это подводит к анализу типов получателей и характеристик финансовых инвестиций. Следует отметить, однако, что оценочные индикаторы с трудом поддаются столь детальному анализу, делая на самом деле невозможным понимание полученных результатов. Это происходит, несмотря на несомненные успехи, достигнутые в системе мониторинга в период 2000-2006 годов, когда были получены подробные данные о получателях средств поддержки. Несмотря на эти трудности, некоторые косвенные результаты инвестиций могут быть полу-

Рис. 8.1

Распределение проектов, принятых в регионах Цели 1 (2000-2006), по размерам общих инвестиций



Источник: MONITWEB, Sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali

ченны из средних данных об инвестициях. Здесь мы рассматриваем получателей, связанных с проектами¹¹⁸, финансируемыми региональными ОП в регионах Цели 1 в период 2000-2006 годов. Эти проекты можно подразделить на четыре класса в зависимости от объемов государственного финансирования (ЕС плюс национальный/региональный уровни) (рис. 8.1): очень мелкие (менее 25 тыс. евро), мелкие (от 25 тыс. евро до 100 тыс. евро), средние (от 100 тыс. евро до 300 тыс. евро), крупные (свыше 300 тыс. евро). Подавляющее большинство проектов — явно очень мелкие и мелких размеров (90%, если мы суммируем две первых группы). Это дает две подсказки:

- a большая часть проектов имеет просто перераспределительный эффект, что происходит из логики компенсационного типа, без выхода на структурные и долгосрочные проблемы;
- b только меньшая часть сельскохозяйственных предприятий получает финансовую помощь в размерах, которые позволяют произвести реорганизацию и осуществить нововведения. К этому меньшинству относятся проекты среднего и большого размеров.

Эффект концентрации здесь имеет большое значение. Следует отметить, что на 4% проектов прихо-

¹¹⁸ Категории финансовых проектов, которые мы здесь принимаем во внимание, представляют собой совокупность, состоящую из инвестиций в сельскохозяйственные предприятия, инвестиций в предприятия по переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции, в сельскохозяйственную инфраструктуру, помощь на организацию поселений для молодых фермеров и диверсификацию экономической деятельности в сельских районах.

дится более 50% совокупных государственных ассигнований (рис. 8.2). Это распределение ресурсов показывает, следовательно, сильную дихотомию между группой получателей мелких и очень мелких, которые охватываются программами Сообщества только с целью перераспределения и, возможно, социальной поддержки, и другой группой получателей, которая в состоянии сосредоточить в своих руках доминирующий кусок государственных расходов.

Еще одно подтверждение излишней дисперсии мер поддержки может быть получено также из факта, что для того, чтобы соблюсти цели расходов и не попасть под процедуру автоматического отключения от средств, регионы собирают в один пакет серию уже завершенных проектов, чтобы еще раз указать их в программах Сообщества¹¹⁹. Эта стратегия постоянно практиковалась в разные периоды программирования во всех сферах поддержки государственных инвестиций, а не только в сельском хозяйстве. Для расходов в рамках региональных ОП в сельском хозяйстве по сравнению с другими фондами характерна, безусловно, крайняя фрагментарность получателей средств, в частности тех, кто составляет группу так называемых крайних проектов.

Эти соображения вовсе не означают, что меры поддержки в сельском хозяйстве и меры поддержки сельского развития выполняли исключительно перераспределительную функцию. Наоборот, некоторые оценки результатов программного

¹¹⁹ Этот тип проектов по-разному называется в литературе и в текущей практике программ Сообщества (крайние проекты, совпадающие проекты, совместимые проекты), но если не принимать в расчет терминологию, их объединяет то, что они решительным образом участвуют в конкурсе на получение определенной доли государственных средств, без которых ресурсы Сообщества испытали бы серьезные риски от нереализации.

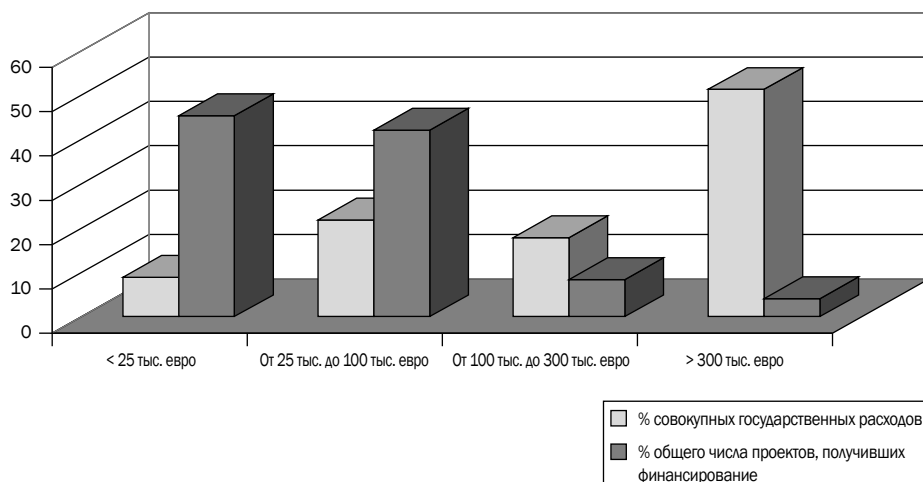
периода 1994-1999 годов показывают значительное воздействие мер поддержки на производительность труда и доходы ферм (INEA, 2001) (рис. 8.3). Если сопоставить изменения производительности труда и чистого дохода от единицы труда на ферме, которая разрабатывала план развития (который финансировался из фондов Сообщества), с теми фермами, которые работали без этого плана в тот же период 1994-1999 годов, можно заметить, что у первой группы предприятий показатели были более высокими. Фермы, не имевшие плана развития, включают как фермы, которые использовали собственные инвестиции, так и те, которые вовсе не осуществляли инвестиций¹²⁰. При сопоставлении видно улучшение двух показателей на фермах, имевших планы развития, по сравнению с предыдущей ситуацией (+16%); ситуация оказывается явно лучше по сравнению с другими группами ферм, в том числе и тех, которые инвестировали свои собственные средства (рис. 8.3). Этот результат подчеркивает роль структурной политики в повышении доходности сельскохозяйственных предприятий. И это оказывается верным не только для сельского хозяйства. Анализ, проводившийся на уровне ЕС в период 1994-1999 годов (Agra Ceas Consulting, 2003a) и в период 2000-2006 годов (Agra Ceas Consulting, 2003b), подтверждает этот результат

в других странах-членах ЕС: «...доходы получателей средств поддержки оказываются более высокими и возросли как по отношению к тем фермам, которые этих средств не получали, так и по сравнению со средненациональным показателем». Тем не менее, эти показатели, возможно, испытывают искажения в зависимости от типа предприятий, которое осуществляет эти инвестиции, в том смысле, что улучшения могли быть обеспечены тем фактом, что именно на лучших сельскохозяйственных предприятиях применялись планы развития (Agra Ceas Consulting, 2003a). Кроме того, окончательные результаты этих мер не лишены так называемого «эффекта мертвого веса» в том смысле, что часть инвестиций, в которых есть доля средств ЕС, все равно была бы реализована предприятиями, даже если бы в них не было средств ЕС. Как следствие, отчасти улучшение конкурентоспособности предприятий и отрасли (число предприятий, однако, неизвестно) происходит в районах в зоне, где уже сложились конкурентоспособные предприятия, которые сами требуют инвестиций, чтобы сохранить на постоянной основе процесс нововведений и структурной адаптации. Однако не всегда оценка показывает заметный рост уровня дохода сельскохозяйственных предприятий. Отчасти это связано с тем, что рост доходов заметен только через несколько лет после осуществления инвестиций, и, во всяком случае, в долгосрочном периоде (Agra Ceas Consulting, 2003a).

120 Надо понимать, конечно, что речь идет о фермах, которые не осуществляли чистых инвестиций за рассматриваемый период.

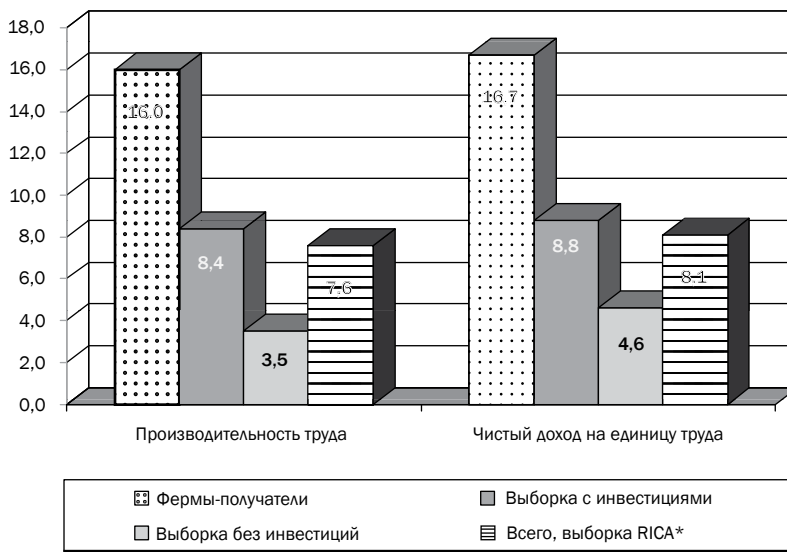
Рис. 8.2

Распределение государственных расходов и проектов, принятых в регионах Цели 1 (2000-2006 годы), по размерам общих инвестиций



Источник: MONITWEB, Sistema di monitoraggio dei Fondi Strutturali

Рис. 8.3
Результаты инвестиций в сельскохозяйственные предприятия (в % к базовому году)

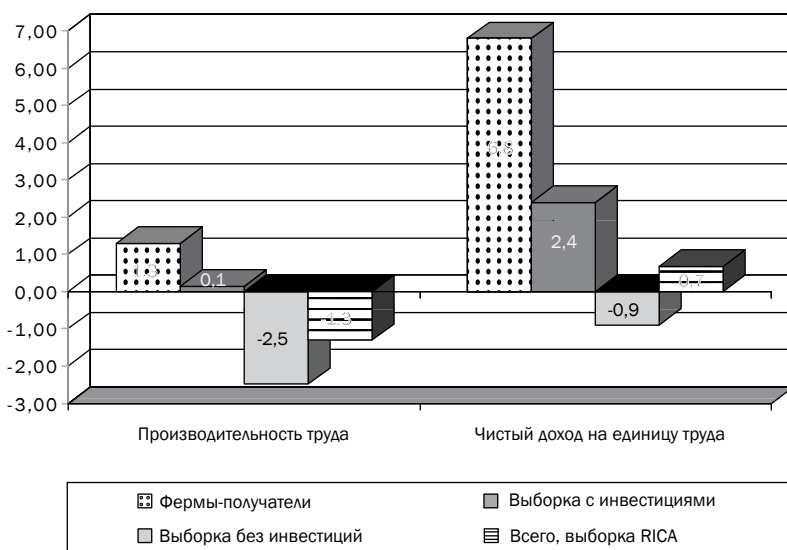


*RICA (итал. Rete d'informazione contabile agricola) – Информационная система счетоводства в сельском хозяйстве. – Прим. перев.
 Источник: INEA, 2001

Положительное воздействие на продуктивность и доходы сельскохозяйственных предприятий было подтверждено также в случае с премиями (субсидиями) поселениям, которые получали молодые фермеры (рис. 8.4). Эффект премии, безусловно, в большей части случаев аналогичен эффекту инвестиций, которые получают фермы, в которых работают молодые предприниматели.

Особого анализа заслуживает в силу того распространения, которое данная мера поддержки имела и до сих пор имеет в различных странах Северной Европы, поддержка доходов производителей в неблагоприятных районах. На этой мере, помимо прочего, сконцентрировано внимание не только независимых экспертов, которые осуществляют оценку (Agra Ceas Consulting, IEEP, 2006a), но еще раньше такой структуры как Европейская счетная палата

Рис. 8.4
Результаты оказания помощи молодым фермерам в создании поселений (в % к базовому году)



Источник: INEA, 2001

Таблица 8.1

Удельный вес сельхозугодий получателей компенсационных выплат для неблагоприятных регионов в странах-членах ЕС

Страны-члены ЕС	Неблагоприятные районы		Сельхозугодья ферм, получивших компенсационные выплаты, % (b/a)
	Общая площадь сельхозугодий в 2000 году, тыс. га (a)	Площадь сельхозугодий ферм-получателей компенсационных выплат в 2004 году, га (b)	
Бельгия	275	212,4	77,2
Дания	30	24	80,0
Германия	8568	5129	59,9
Греция	2455	1893	77,1
Испания	21173	8190	38,7
Франция	12262	4329	35,3
Ирландия	2331	2614	112,1
Италия	6477	1227	18,9
Люксембург	128	117	91,4
Голландия	111	14	12,6
Австрия	2301	1549	67,3
Португалия	3340	924	27,7
Финляндия	2231	2187	98,0
Швеция	1447	544	37,6
Великобритания	7077	4420	62,5
ЕС-15	70206	33373,4	47,5

Источник: IEER, 2006

(2003)¹²¹. В какой мере этот инструмент способствовал поддержке сельскохозяйственных доходов производителей в горных и неблагоприятных районах и оказал положительное воздействие на структурную перестройку? Ответ различается по странам (таблица 8.1). В период 2000-2003 годов удельный вес территорий, получавших поддержку по этому направлению, гораздо выше в северо-западной части Европы, нежели в южной: в Греции и Португалии — менее 30%, во Франции — 35%, в Испании — 42%, в Германии — 62% и более 90% в Финляндии, Ирландии и Люксембурге. Влияние на уровень доходов оказывается очень низким в южной части Европы (Испания, Греция, Италия) и Бельгии, поскольку удельный вес помощи в трудовом доходе семьи на единицу труда оказывается ниже 10% в горных районах (таблица 8.2), выходит на уровень 20% и 30% в Австрии, Франции и Финляндии и достигает своего максимума (40-45%) в горных районах

Швеции и неблагоприятных районах Финляндии.

В целом воздействие на доход оказывается больше в горных и неблагоприятных районах Северной Европы. Если мы посмотрим на специализацию производства, то становится видно, что воздействие меры оказывается выше в животноводстве, а не в растениеводстве. В горных и неблагоприятных районах сельскохозяйственные предприятия в большей мере зависимы от субсидий по сравнению с предприятиями в других районах, но компенсационные выплаты являются только одной из форм поддержания доходов этих предприятий, и даже не самой важной: в 2003 году на нее приходилось менее 25% общих ассигнований, которые поступали в рассматриваемые районы в составе ЕС-15, поскольку большая часть средств этим районам поступает по линии прямых дотаций и выплат по программе агроэкологии (IEER, 2006). Выводом из этого анализа является то, что компенсационные выплаты внесли свой вклад вместе с другими ассигнованиями, поступавшими в рамках ЕСП, особенно в рамках первого блока мер в поддержку доходов в приемлемых размерах только для некоторых стран ЕС (Северная Европа); для некоторых групп предприятий в целом с более низкими доходами, для животноводческих

121 Эта структура уже подчеркнула по итогам одного исследования, имевшего целью оценить результаты воздействия этой меры, что были созданы мотивы, которые создали сильные сомнения по поводу результативности в отношении поставленной цели, установленной Регламентами Сообщества, еще и потому, что результаты, полученные опытным путем в результате мониторинга и оценки, оказались скорее ничтожно малыми.

Таблица 8.2

Доля компенсационных выплат в семейном доходе на единицу труда в странах-членах ЕС (базовый год — 2003)

Страны-члены ЕС	Компенсационные выплаты (а) на единицу рабочей силы в семейной ферме (b), евро		а/в к доходу фермы, %	
	Горные районы	Прочие неблагоприятные районы	Горные районы	Прочие неблагоприятные районы
Бельгия		1284		4,0
Германия		2276		21,0
Греция	475	294	5,0	3,0
Испания	232	243	1,0	1,0
Франция	4282	834	28,0	5,0
Ирландия		2571		19,0
Италия	259	543	1,0	3,0
Люксембург		6683		26,0
Австрия	2817	1057	21,0	7,0
Португалия	612	529	13,0	7,0
Финляндия	5649	7588	33,0	50,0
Швеция	5986	1886	45,0	27,0
Великобритания		4896		25,0

Источник: IEER, 2006

предприятий в горных районах и в районах с высокой значимостью экологии, как инструмент сохранения сельскохозяйственных площадей (управление использованием земель) в комбинации с агроэкологическими мерами (IEER, 2006).

Оценки, которые до сих пор проводились, и соответствующая литература в основном уделяли внимание микроэкономическим результатам мер поддержки, то есть воздействию на сельскохозяйственные предприятия, а для получения результатов зачастую использовали очень распространенный метод сопоставления ферм с поддержкой и очень схожей выборки ферм без поддержки. Мало или вовсе ничего не говорилось по поводу макроэкономических результатов государственной поддержки с точки зрения воздействия на доходы, потребление и инвестиции в регионе (прямые и косвенные результаты воздействия на другие регионы).

8.3 Воздействие политики на состояние территорий

Этот тип результатов оказывается, как правило, недооценен и остается без внимания, поскольку основное внимание политических деятелей сфокусировано на воздействии мер поддержки на отдельные предприятия и на сельское хозяйство как отрасль. Эта проблема была недавно призна-

на в том числе и на уровне Сообщества: Доклад ESPON о воздействии ЕСП на территории и политике сельского развития в Европе (The Arkleton Trust, 2004) до сих пор представляет собой одну из наиболее комплексных и систематических попыток понять результаты воздействия политики Сообщества на территории. В отчете подчеркивается, что «...существует много исследований и оценок воздействия применения мер в отдельных странах и регионах, подавляющее большинство их редко уделяет внимание воздействию инструментов поддержки на пространственную ситуацию» (с. 89). Тем не менее, воздействие политики поддержки на территории начинает играть возрастающую роль в свете двух отличных обстоятельств.

- а В первую очередь, политика сельского развития превратилась в важную компоненту политики сближения, поскольку должна была бы оказывать воздействие на снижение социальных и экономических различий между регионами ЕС. По этой причине политику сельского развития сохранили внутри программ регионального развития, по крайней мере, в период 2000-2006 годов. И даже сегодня, несмотря на формальный отход от политики

- сближения, сельское развитие должно сохранить сильную связь с ней.
- b Во-вторых, размеры территорий, входящих в РПСР, хотя и имеют сильные отраслевые отличия, приобретают важность во всех тех РПСР, где используется подход, основанный на местных партнерствах и территориях ограниченных размеров.

эффекта перераспределения доходов между территориями, то уже упоминавшийся доклад ESPON (The Arkleton Trust, 2004) дает на европейском уровне достаточно ясную картину не только воздействия ЕСП в целом, но и также ее основных составных частей. В соответствии с докладом, распределение расходов первого блока мер между территориями ЕС не совпадает с целями политики экономического и социального сближения. Действительно, наиболее высокий уровень расходов отмечается именно в наиболее богатых районах, в районах, имеющих больший доступ к ресурсам и, следовательно, получающих в больших объемах ассигнования на инфраструктуру и, наконец, поступает наиболее крупным и специализированным предприятиям. Если посмотреть на интенсивность расходов ЕСП и, в частности, на расходы по поддержанию рынков и прямые выплаты, то можно заметить, что расходы на поддержание рынков все еще оказывают искажающее воздействие с точки зрения распределения доходов по сравнению с прямыми выплатами: индексы корреляции между интенсивностью расходов и социально-экономическими переменными (таблица 8.3), рассчитанные на уровне NUTS 3 (см. Приложение), а в Италии это провинция, показывают, что ЕСП действует с большей интенсивнос-

Воздействие политики поддержки на территорию может рассматриваться с двух точек зрения:

- распределение дохода между территориями с различным уровнем развития, с особым отношением к слабым территориям;
- отдача от стимулирования местного развития, которое происходит в отдельных районах под воздействием мер государственной поддержки.

В этом разделе мы сосредоточим внимание на первой точке зрения, а во втором разделе уделим внимание результатам воздействия политики на местное развитие отдельных районов. Что касается

Таблица 8.3

Коэффициенты корреляции Пирсона между уровнем поддержки ЕСП рынков неблагоприятных районов и социально-экономическими показателями (NUTS 3)

	Поддержка на 1 га площади	Поддержка на единицу занятых в сельском хозяйстве	ВВП на душу населения	Уровень безработицы	Изменение населения, 1989-1999 годы
Поддержание цен и рынков					
Поддержка на 1 га площади	1	0,577*	0,113*	- 0,371*	0,199*
Число случаев	1069	1068	1069	963	896
Поддержка на единицу занятых в сельском хозяйстве	0,577*	1	-0,089*	-0,161*	0,116*
Число случаев	1068	1078	1078	972	900
Компенсационные выплаты неблагоприятным районам					
Поддержка на 1 га площади	1	0,382*	-0,156*	0,209*	-0,028
Число случаев	1067	1065	1067	961	894
Поддержка на единицу занятых в сельском хозяйстве	0,382*	1	-0,191*	-0,163*	-0,103*
Число случаев	1085	1065	1065	959	893

*Статистически значимая корреляция на уровне 0,01 (два хвоста)
Источник: IEER, 2006

тью на территориях с более высоким уровнем душевых доходов, с меньшим уровнем безработицы и положительными уровнями роста населения. Этот результат является верным, особенно если принять во внимание корреляцию с интенсивностью выплат средств на гектар сельхозугодий и расходами на поддержание рынков (таблица 8.3).

Оценка индексов корреляции кажется еще более противоречивой, когда вместо расходов первого блока принимаются во внимание расходы второго блока мер поддержки (таблица 8.4). В целом корреляции кажутся статистически не очень значимыми, но там, где они являются значимыми, они указывают на то, что расходы на сельское развитие не всегда совпадают с целями экономического и социального сближения (действительно, расходы оказываются более высокими на территориях с меньшим уровнем безработицы). Что касается отдельных статей расходов, корреляции были рассчитаны с учетом компенсационных выплат для неблагоприятных районов и агроэкологических расходов. Анализ показывает, что корреляция с расходами на помощь для неблагоприятных районов, которая должна была носить преимуще-

ственно перераспределительный характер, оказывается слабой. И именно наиболее богатые страны Северной Европы (Франция, Финляндия, Австрия, Люксембург) в большей мере пользуются этими мерами поддержки. Это противоречие кажется еще более заметным для агроэкологических мер, для которых статистическая значимость оказывается хорошей, но расходы оказываются более высокими в богатых районах с более низким уровнем безработицы, и в этом случае это связано с тем, что большие объемы средств по этим направлениям поступают более богатым регионам ЕС (например, Великобритания, Австрия, Швеция). Каковы причины того, что сложившееся распределение доходов не совпадает с целями политики сближения?

Отчет ESPON подчеркивает главным образом существование различных приоритетов в расходовании средств, которые устанавливают отдельные страны-члены, и трудностей софинансирования, существующих в наиболее бедных регионах (The Arkleton Trust, 2004, с. 104). По нашему мнению, существуют скорее другие причины, которые объясняют, почему цели перераспределения доходов не

Таблица 8.4

Коэффициенты корреляции Пирсона между уровнем поддержки сельского развития и социально-экономическими показателями (NUTS 3)

	Поддержка на 1 га площади	Поддержка на единицу занятых в сельском хозяйстве	ВВП на душу населения	Уровень безработицы	Изменение населения, 1989-1999 годы
Основаны на данных бухгалтерии сельхоз предприятий ФСС*					
Поддержка на 1 га площади	1	0,740**	0,143**	- 0,244**	0,048**
Число случаев	1.063	1.062	1.063	957	892
Поддержка на единицу занятых в сельском хозяйстве	0,740**	1	0,004	-0,181**	0,034
Число случаев	1062	1062	1062	956	892
Основаны на данных бюджета выплат на сельское развитие					
Поддержка на 1 га площади	1	0,366**	-0,040	-0,095**	-0,024
Число случаев	1063	1062	1063	957	892
Поддержка на единицу занятых в сельском хозяйстве	0,366**	1	-0,106**	-0,061	-0,013
Число случаев	1062	1066	1066	960	892

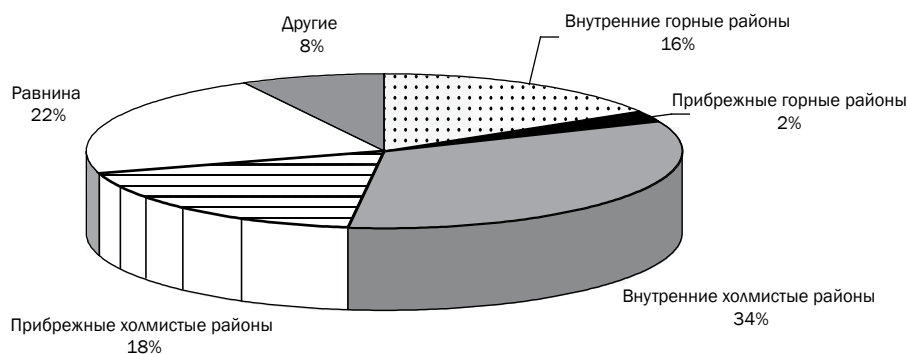
*ФСС — Фермерская сеть счетоводства, инструмент оценки доходов сельскохозяйственных производителей и оценки ЕСП; введен в 1965 году (Регламент № 79/1965). — Прим. перев.

**Статистически значимая корреляция на уровне 0,01 (два хвоста)

Источник: The Arkleton Trust, 2004

Рис. 8.5

ПСП 2000-2006 годов в итальянских регионах Цели 1: распределение государственных расходов, %



достигаются. Снижение территориального неравенства предполагает наличие глобальной предпосылки в стратегии программ, а именно концентрацию государственных мер поддержки на наиболее слабых районах и/или на районах, в которых остро стоит потребность реформирования аграрного сектора. Часто это условие включается в программы, но затем, на стадии ее реализации, не принимается во внимание, потому что не устанавливаются критерии и процедуры, позволяющие сделать это условие обязательным к исполнению при распределении государственных средств. Это происходит оттого, что часто превалирует точечная модель размещения средств, или распределение средств по принципу заявки. Эта модель размещения ресурсов приводит к тому, что поддержку получают территории, которые имеют больше возможностей выразить свои потребности четко, квалифицированно, направленно на потребности реструктуризации и/или модернизации агропродовольственного сектора. Но не только это. Модель поддержки по заявке является наиболее соответствующей характеристикам государственного административного управления в большинстве европейских стран. И, наконец, выделение средств по заявке в большей мере отвечает потребностям быстро потратить средства и таким образом избежать наказаний, предусмотренных правилами, действующими в Сообществе по поводу автоматического отключения от программных средств.

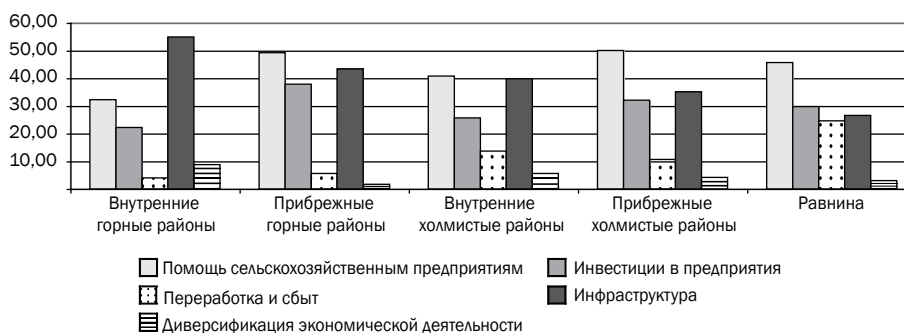
Распределение ресурсов по принципу премирования наиболее богатых и более подготовленных к использованию средств Сообщества районов приводит к тому, что вполне логическим следствием становится существование избирательной системы выделения средств на этапе реализации программы. Кроме того, эта система не позволяет довести средства до слабых районов, в которых сущес-

твует спрос не на политику, отличающуюся своей интенсивностью, но скорее на политику, направленную в большей мере на удовлетворение базовых потребностей. В этой связи характерным в определенной степени является распределение расходов по программам 2000-2006 годов для регионов Цели 1¹²². Глядя на детализацию проектов, которые финансировались в этих областях, можно заметить, что в горных районах (включая внутренние горные и прибрежные горные территории) доля государственных расходов ФЕОГА-О составляет 18% (рис. 8.5), что примерно соответствует доле сельскохозяйственных предприятий в этих районах в региональном контексте (17,2%), доле сельхозугодий (20,8%) или доле общей сельскохозяйственной площади (25,9%). Различия состоят в основном в структуре инвестиций, финансируемых через программы Сообщества (рис. 8.6): в горных районах более 50% расходов приходится на инвестиции в развитие инфраструктуры, тогда как в холмистым и равнинным территориям основная часть инвестиций поступает на развитие сельскохозяйственных предприятий и в агропродовольственный сектор (переработка и сбыт). Эта структура инвестиций, по сути, адекватна концентрации производства в наиболее развитых районах и повторяет в территориальном контексте двухуровневый вариант: перераспределение доходов (для слабых районов) и модернизация развития (для сильных районов), как мы показывали, когда говорили о вариантах проектов сельского развития, премируемых программами Сообщества.

122 Используемые данные получены из результатов мониторинга проектов, которые финансировались через ФЕОГА-О в семи областях Цели 1 (Базиликата, Калабрия, Кампания, Молизе, Апулья, Сицилия, Сардиния), а также отдельных областей в ходе реализации программ (через систему MONIT 2000, представленную Главной государственной бухгалтерией IGRUE при Министерстве казначейства).

Рис. 8.6

ПСР 2000-2006 годов в итальянских регионах Цели 1: распределение государственных инвестиций по типу территории (направления государственных расходов в каждом регионе, %)



Особого разговора заслуживает воздействие мер перераспределения доходов в неблагоприятных (депрессивных) районах, которые, как мы отмечали в предыдущих главах, играли с самого начала реализацию структурной политики 1970-х годов определенную роль в программах поддержки Сообщества. Одна из целей компенсационных выплат в пользу горных и депрессивных территорий состояла в сохранении там населения и сельскохозяйственной занятости. На самом деле меры поддержки отрасли только в малой степени могут повлиять на сохранение населения в деградирующих горных и депрессивных районах, особенно в горных районах, так как, хотя сельское хозяйство остается значимым для отдельных территорий и отдельных стран, оно не в состоянии заинтересовать более обширную часть населения. По сути, нет конкретных примеров, которые бы показывали, что меры поддержки помогли замедлить падение занятости в сельском хозяйстве в этих районах (IEEP, 2006). Поэтому в большей мере, чем результативность поддержки как таковой, может помочь комбинация различных мер поддержки второго блока (агроекология, создание поселений для молодежи, экономическая диверсификация деятельности, улучшение качества жизни) в сочетании с выплатами, идущими из первого блока мер для сохранения сельскохозяйственной деятельности в этих районах и, следовательно, замедления падения занятости (IEEP, 2006).

8.4 Воздействие интегрированной политики на местное развитие

Наряду с поддержкой отдельных инициатив, все большее распространение получают интегрированные программы, которые, как мы видели в гла-

ве 7, становятся все более важным направлением политики Сообщества. Для многих регионов интегрированные программы могли бы потенциально представлять важный фактор стимулирования и поддержки частных инициатив. Есть несколько причин этого. Во-первых, значительная часть государственных финансовых ресурсов отдана в распоряжение программ Сообщества. Во-вторых, с помощью интегрированных направлений политики была предпринята попытка привести в систему совокупность различных инструментов, нацеленных на использование местных ресурсов. Наконец, и на этапе разработки программ, и на этапе их реализации в этот процесс было вовлечено большое число местных операторов, и это, возможно, является одним из наиболее важных отличительных моментов интегрированной политики. По всем этим причинам интегрированные направления политики часто причисляются к наиболее инновационным формам государственной поддержки во всех сферах. Примеры этих направлений политики можно найти как на уровне мер поддержки Сообщества (программы ИНТЕРРЕГ, ЛИДЕР, УРБАН, ЭКУАЛ и пр.), так и среди национальных мер поддержки (территориальные пакты и другие формы переговорного программирования, ПИТ и пр.). Эти примеры объясняют новый характер применения политики развития на конкретных территориях, организованной в формах участия и партнерства.

Среди наиболее распространенных форм интегрированной политики в области сельского развития можно упомянуть (на примере Италии) программу Сообщества ЛИДЕР, ПИТ, территориальные пакты, сельские округа и пр. Для других стран характерно существование других форм,

которые получили развитие после принятия «Повестки для-2000»¹²³. Значительная часть этих форм интегрированной политики приходит с уровня Сообщества, другие родились в глубине национальных и региональных направлений политики отдельных стран-членов.

Какое влияние оказали эти направления политики на местный уровень? Чтобы ответить на этот вопрос, следует сначала уточнить, о каких результатах мы говорим. В проведенных исследованиях в этой области принято, как правило, говорить о двух крупных категориях результатов:

- a воздействие на местную экономику;
- b результаты, которые получены от институциональных нововведений и социального сближения на территориях, на которых применялись меры поддержки.

К первой категории относятся классические эффекты воздействия на доходы, занятость, активизацию частных инвестиций. Ко второй можно отнести эффекты, которые происходят из практики участия и согласований, типичной для различных форм местного участия не только в Италии, но также и в других европейских странах. Следует сразу же подчеркнуть, что обе категории эффектов имеют определяющее значение для оценки целесообразности и устойчивости этого типа направлений политики. Сторонники политики местного развития часто подчеркивают выгоды институционального и социального типа. Противники, наоборот, подчеркивают, что выгоды этой политики для местной экономики очень спорные и, следовательно, не превышают традиционных форм государственной поддержки экономики. В любом случае, сторонники традиционных форм поддержки отмечают, что возникают высокие уровни административных издержек и издержек по управлению проектами на местном уровне, а также издержек, связанных с согласованием проектов.

Воздействие на местную экономику. Такая переменная как занятость всегда рассматривалась среди наиболее важных программных целей, особенно после того, как в повестке дня Лиссабонской конференции был сделан акцент на теме устойчивого развития через создание новых и ка-

чественно лучших рабочих мест и, в частности, также на создании занятости для специфических целевых групп населения (молодежь, женщины и пр.). Под этим углом зрения результаты модели ЛИДЕР стали оцениваться с большим вниманием, в частности, программы ЛИДЕР I и ЛИДЕР II. В модели ЛИДЕР II (ÖRa, 2003) эффект занятости был рассчитан как *число рабочих мест с полной и стабильной занятостью, созданных или сохраненных* в результате программных мер поддержки (таблица 8.5)¹²⁴. Эффект занятости, естественно, касается не только сельскохозяйственной занятости, но занятости в различных секторах экономики, которые поддерживаются местными планами развития (поскольку ЛИДЕР — это межотраслевая программа). Полагая, что эти результаты должны оцениваться очень осторожно, эксперты считают, что прямой и стабильный вклад программы ЛИДЕР II составляет более 100 занятых на одну ГАЛ. Из этого следует, что распространяя размер выборки на целевые группы, финансируемые из Европы с помощью инициативы ЛИДЕР II, можно выйти на показатель в примерно 100 тыс. человек со стабильной и полной занятостью во всей Европе. Из общего числа созданных рабочих мест около половины — это женский труд, что усиливает интерес к результатам инициативы, учитывая акцент, сделанный Европейским Союзом на принцип равенства возможностей. Полученные результаты кажутся положительными также и с точки зрения издержки/результат: учитывая размер совокупных инвестиций, которые прошли через ЛИДЕР II, стоимость одного созданного и сохраненного рабочего места составила 38683 экю, что несколько меньше по сравнению с программами поддержки ЕС в рамках основного направления (mainstream) (Цель 1, 2 и 5б) (ÖRa, 2003, с. 205-206). Из этого следует, что издержки модели ЛИДЕР на создание рабочего места оказываются ниже по сравнению с другими программами.

¹²⁴ Данные о рабочих местах, созданных или сохраненных, нужно рассматривать с крайней осторожностью по следующим причинам: (i) выборка охватывает только 22,2% всех целевых групп и коллективных форм, финансировавшихся через программу ЛИДЕР II в Европе; (ii) система мониторинга результатов программы, к сожалению, была очень неоднородной в разных странах; (iii) число сохраненных или спасенных рабочих мест требует более сложного мониторинга, и в любом случае вклад этого специфического компонента занятости, созданный программой, кажется менее 50% и охватывает только сельскохозяйственную занятость; (iv) данные о доле женской занятости были недоступны и, следовательно, был рассчитан только с помощью соответствующих опросных листов (ÖRa, 2003, с. 205).

¹²³ См. главу 6.

Таблица 8.5

Число рабочих мест с полной занятостью, созданных и сохраненных в рамках программы ЛИДЕР II в отдельных странах

Страны	№ ГАЛ в выборке	Рабочие места с полной занятостью	Мужчины	Женщины	Женщины, %	Рабочие места, ГАЛ
Австрия	14	552	236	316	57,2	39
Финляндия	22	700	350	350	50,0	32
Франция	5	45	30	15	33,3	9
Германия	27	1871	1477	394	21,1	69
Греция	10	3000	1752	1248	41,6	300
Ирландия	37	8357	3034	5323	63,7	226
Италия	23	2070	1288	782	37,8	90
Португалия	54	3844	1650	2194	57,1	71
Великобритания	8	1416	536	880	62,1	177
Испания	20	7600	4641	2959	38,9	380
Швеция	2	345	168	177	51,3	173
ЕС-15	222	29800	15162	14638	49,1	134

Источник: Оценка результатов программы ЛИДЕР II (ÖIR, 2003а)

Эти рабочие места появляются в основном в результате создания новых современных предприятий, особенно микропредприятий в таких отраслях как агротуризм или переработка и сбыт агропродовольственной продукции. Некоторое число рабочих мест было создано в менее традиционных отраслях (например, социальные услуги, или уход за людьми, сохранение ландшафтных территорий и культурного достояния). Эти результаты оказываются еще более интересными, если предположить, что программа ЛИДЕР не ставила перед собой в качестве специфической цели создание рабочих мест, и особенно если мы будем учитывать инвестиции, которые были предложены программой: речь идет об инвестициях очень маленьких размеров и огромном нематериальном

вкладе, особенно в территории очень диверсифицированные и лучше структурированные. Этот тип инвестиций имеет очень незначительный прямой эффект на занятость, который к тому же практически не поддается оценке.

Что касается территориальных пактов, недавно проведенный анализ различных типологий пактов (промышленное производство, агротуризм, смешанные пакты) показал, что пакты, в большей мере специализирующиеся на аграрном секторе и туризме, демонстрируют значимые результаты в плане занятости, хотя наиболее устойчивый результат показывают пакты в промышленном производстве (**таблица 8.6**) (Magnatti et. al., 2005). Разрыв между двумя типами специализированных пактов оказался менее сильным, чем это вначале ожидали: индекс создания рабочих мест составил 2,4 (промышленное производство) против 1,9 (аграрный сектор и туризм). Если принять во внимание исходный уровень занятости на финансируемых предприятиях, то оказывается, что более высокий прирост рабочих мест отмечался вовсе не в работе пактов в области промышленного производства (**таблица 8.6**).

Воздействие (эффект) государственных расходов на частные инвестиции кажется очень важным по нескольким причинам:

- (i) прежде всего с точки зрения инвестиций, порожденных на каждой территории;

Таблица 8.6

Добавочная занятость, рассчитанная в соответствии с отраслевой специализацией пакта

Типология пакта	Индекс активации занятости*	Новые занятые, каждые 100 новых занятых**
Пакты в промышленности	2,4	58,4
Смешанные пакты	1,4	219,4
Агротуристические пакты	1,9	166,3
Всего	2,1	78,8

*Количество дополнительных занятых на каждые 100 тыс. евро затраченных государственных средств

**Рассчитано по выборке 15 национальных пактов, вошедших в обследование

Источник: Magnatti P, Trigilia C., Viesti G, 2005

- (ii) во-вторых, с точки зрения внешней экономики, которая создается в частном секторе в целом под воздействием государственных инвестиций;
- (iii) и, наконец, с точки зрения воздействия на качество частных инвестиций, которые могут быть созданы под воздействием государственных инвестиций.

Анализ территориальных пактов дает нам несколько интересных соображений в этой связи (**таблица 8.7**) (Magnatti et.al, 2005). Если мы посмотрим на соотношение между частными инвестициями и государственными расходами, то пакты агротуристической специализации демонстрируют более высокую способность активировать частные инвестиции и одновременно создают более высокую долю новых предприятий в других отраслях. Эти данные указывают, по мнению авторов, на то, что эта типология пактов выявляет более тесную связь внутри каждой территории с частным сектором, потому что она в состоянии создавать положительные экстерналии для частных инвестиций на рассматриваемых территориях. Воздействие (эффект) на качество частных инвестиций, помимо только их интенсивности, особенно заметно в модели ЛИДЕР, которая попыталась, в отдельных случаях с успехом, ориентировать выбор частных операторов на инвестиции с сильным инновационным содержанием. Одним из примеров могут служить инвестиции в сферу повышения качества продовольственной продукции (Öira, 2003). В этом случае анализ расходов, произведенных через программу ЛИДЕР II, показывает, что поддержка, оказанная инвестициям в улучшение качества местных продуктов со стороны ЛИДЕР в терминах доли в совокупных государственных расходах, оказывается гораздо больше по сравнению с поддержкой через планы сельского развития как в регионах Цели 1, так и вне этих Целей. В этих планах, по сути, удельный вес государственных расходов на меры поддержки качества продукции в среднем не превышает 1-2% общего объема средств на эти меры. В программах ЛИДЕР удельный вес инвестиций в поддержку качества продукции может достигать 25-27% совокупных государственных расходов¹²⁵, выполняя,

¹²⁵ См. главу 5.

Таблица 8.7

Активация частных инвестиций и удельный вес новых предприятий в соответствии с отраслевой специализацией пакта

Типология пакта	Индекс активации частных инвестиций*	% новых предприятий к общему числу профинансированных предпринимательских инициатив
Пакты в промышленности	1,4	38,6
Смешанные пакты	0,4	44,4
Агротуристические пакты	2,4	59,1
Всего	1,4	44,7

*Отношение между инвестициями и государственными расходами: частные ресурсы активированы на каждый вложенный евро государственных расходов
Источник: Magnatti P, Triglia C., Viesti G, 2005

таким образом, роль, которую с большей силой могли бы сыграть другие программы Сообщества, в том числе и в рамках политики сближения. Эта роль была особенно заметна в Италии: из первых шести регионов, которые расходуют средства ЛИДЕР II, чтобы поддержать качество продукции, три региона находятся в Италии (Пьемонт, Сардиния и Калабрия).

В том, что касается частных инвестиций, следует упомянуть еще один интересный результат (косвенный эффект). Это воздействие на будущие ожидания частного сектора. Это обстоятельство особенно подчеркивалось при анализе результатов деятельности территориальных пактов в Италии (Magnatti et al., 2005). В отдельных районах сферы деятельности пактов, интенсивность воздействия инвестиций (на добавленную стоимость района), эффекты занятости и создание положительных экстерналий оказали положительное воздействие на будущие ожидания и, следовательно, создали благоприятный климат для реализации дополнительных частных инвестиций.

Воздействие на институциональные нововведения и социальное сближение. Институциональные инновации и социальное сближение являются избранной политикой территориального развития начиная с конца 1980-х годов в Италии. Прежде всего, внутри этого огромного блока исследований, который имеет длинную историю в Италии, можно найти элементы, чтобы воссоздать институциональные и социальные инновации. Другой блок исследований, более специфический, касается сельского развития и, в частности, ориентирован на анализ партнерств, процессов местного управления и интегрированного управления в сельских районах. Ориентация на развитие территорий

в Италии утверждается на основе некоторых сильных идей.

- a Прежде всего, смысл территориальной политики не заключается только в перераспределении ресурсов и произведенного богатства, но также в мобилизации потенциала местных экономических и культурных ресурсов, которые зачастую скрыты и не находят признания. Это происходит через институциональные решения и агрегирование децентрализованных субъектов.
- b Во-вторых, развитие должно начинаться со стратегии операторов, государственных и частных, которые сотрудничают между собой и создают коалиции, чтобы определить и управлять координированными проектами (Итальянский совет социальных наук, 2005).

Основополагающие составляющие местного опыта различны, как мы уже раньше видели¹²⁶. Здесь уместно назвать основные: объединение государственных и частных операторов в партнерства (формальные и неформальные), интеграция инструментов и многоотраслевой подход к проектированию, автономное и децентрализованное управление инструментами поддержки и получателями государственных финансовых средств, участие в более широкой сети кооперации, которая выходит за пределы местного уровня и пр. Эти составляющие объединяются совокупностью правил, поступающих сверху (европейский или национальный уровень, но также отчасти и региональный). Эти правила предусматривают, среди прочего, также практику согласования и участия операторов, интенсивность и результативность деятельности которых зависит исключительно от местных операторов и от лидерства, которое сложилось в партнерстве.

Направления территориальной политики, которые комбинируют эти составляющие, могут активировать и/или консолидировать процессы, воздействовать на поведение операторов и изменять обеспеченность ресурсами или активировать их

использование, если они не использовались. Следует на минуту остановиться на этих процессах, чтобы лучше понять природу изменений, возникших на местном уровне. Направления территориальной политики, следовательно:

- a вводят инструменты участия, поскольку расширяют круг местных заинтересованных операторов (государственные администрации, местные учреждения, частные компании, организации категорий, ассоциации, автономные эксперты-фрилансеры и профессионалы пр.), которые участвуют в разработке и управлении стратегиями развития; кроме того, они способствуют дискуссии между операторами, улаживанию интересов и конфликтов; помогают достижению консенсуса по поводу инициатив, которые надо поддержать (Cersosimo e Wolled, 2006);
- b создают/укрепляют сети отношений на местном уровне, а также вне его, создают тот самый отношенческий капитал, который играет ключевую роль в процессах местного развития (Trigilia, 2001); кроме того, улучшают атмосферу отношений, основанную на взаимопомощи и доверии, улучшают другие значимые компоненты социального капитала (Mutti, 1998); улучшают отношения между институтами, профессиональными организациями и гражданским обществом;
- c действуют в направлении ожиданий местных операторов, снижая состояние неуверенности в отношении перспектив инвестиций и создавая атмосферу доверия, что является благоприятным моментом для инвестиций, о которых говорилось ранее (Magnatti et al., 2005);
- d стимулируют процесс обучения (курсы подготовки), как индивидуальный, так и коллективный, который улучшает ресурсы человеческого капитала на местном уровне, в частности в сфере экономического развития, создавая условия для формирования лидерства, агентств по развитию и, в более общем виде, класса местных руководителей

¹²⁶ См. главу 7.

- (Cersosimo e Wolled, 2006; Magnatti et al., 2005; Garofoli, 2010);
- е улучшают качество проектирования на местном уровне, ориентируя его на проблемные моменты/недоиспользованные ресурсы, и, следовательно, повышают эффективность государственных инвестиций. Это происходит тремя путями:
- (i) через принцип интеграции внутри системы действующих правил, управляющих политикой, который стимулирует дополняемость и синергию между различными типами инвестиций (например, между инвестициями в развитие инфраструктуры и предприятия, либо между инвестициями в туризм и производство типичных местных продуктов и пр.) (Magnatti et al., 2005);
 - (ii) через комплементарность различных политик, которые партнерству удается соединить вместе и скоординировать на местном уровне, перехватывая финансовые ресурсы, поступающие из различных источников (наднациональный, национальный, региональный и даже местный);
 - (iii) через концентрацию различных источников на стратегических направлениях местного развития.

Естественно, эти процессы не всегда четко проявляются. В некоторых случаях эти процессы могут создавать условия для появления полностью противоположных результатов. Существует дискуссия между сторонниками и противниками политики местного развития по поводу интерпретации ее реальных результатов. Среди противников этой политики находятся те, которые в резкой форме подчеркивают ее неэффективность и безрезультативность по большому счету. Основная аргументация состоит в том, что в лучших случаях достигаются результаты, аналогичные традиционным направлениям политики стимулирования деятельности предприятий, но в течение гораздо более длительного периода и с более высокими издержками по управлению и координации (Rossi, 2002). В реальности ученые, которые благосклонно относят-

ся к этой политике, показывают некоторые слабые ее моменты именно в силу тех результатов, которые они стараются анализировать (Cavazzani e Moseley, 2001; Van der Ploeg, 2003; Shucksmith, 2000; Buller, 2000; Cersosimo e Wolled, 2006): недостаточную способность порождать инклюзивные процессы, доминирование местной политико-административной элиты, высокую степень конфликтности с местными учреждениями; низкую концентрацию на сильных идеях, слабую интеграцию инвестиций, формирование коалиций с единственной целью перехвата государственных фондов. Как можно измерить воздействие результатов мер поддержки на институциональную систему и социальное сближение? Программа ЛИДЕР и территориальные пакты оказались наиболее интересными лабораториями для изучения результатов этого типа. Анализ территориальных пактов, кстати сказать, привел к разработке целой серии показателей для измерения результатов различных мер поддержки (Magnatti et al., 2005). Была проведена целая серия различных исследований для оценки результатов деятельности пактов:

- (i) первый показатель (экономическая деятельность) основан на воздействии на местную экономику, количественное улучшение производственной структуры и рынка труда, повышение обеспечения инфраструктурой и услугами, повышение привлекательности района;
- (ii) второй показатель (улучшение местного управления) основан на индикаторах, которые отражают воздействие на улучшение работы институтов и кооперации между местными учреждениями, улучшение интегрированного проектирования и работы партнерств, воздействие на институциональные отношения и на согласование/кооперацию между различными субъектами, частными и государственными, воздействие на повышение гибкости административных процедур, на способность заниматься проектированием через партнерства;
- (iii) третий показатель — глобальный индекс — включает предыдущие, эффективность расходов и способность

Таблица 8.8
Показатели деятельности пактов в зависимости от отраслевой специализации

Типология пакта	Индекс деятельности		
	Экономика	Управление	Всего
Пакты в промышленности	6,7	7,9	6,0
Смешанные пакты	7,3	6,7	6,2
Агротуристические пакты	7,8	8,5	6,7
Всего	7,1	7,7	6,2

Источник: Magnatti P., Trigilia C., Viesti G. 2005

использовать другие источники средств для финансирования местного развития (например, программы ЕС и национальные).

Если мы проанализируем различные типологии пакта в свете различных индексов деятельности, станет ясно, как типология специализированного агротуристического пакта демонстрирует лучшие результаты независимо от вида индекса, который имелся в виду (**таблица 8.8**). Самые высокие значения индекса были получены именно из-за воздействия на местное управление.

Целесообразность интегрированной политики поддержки по сравнению с традиционной можно оценить через серию результатов, которые мы могли бы классифицировать как улучшающие показатели издержки/результативность политики. Интегрированные политики на деле могут действовать по двум направлениям:

- a с одной стороны, административные издержки сокращаются в случае улучшения работы институтов государственной администрации в пользу большей кооперации и координации между государственными и частными субъектами в случае улучшения управленческой способности и эффективности работы местных партнерств (через понимание наднациональных правил и механизмов), либо, наконец, в случае повышения гибкости административных процедур;
- b с другой стороны, повышается результативность мер поддержки в размерах, которые положительно влияют на качество проектирования.

Следует сказать, что на практике не всегда анализ программ позволял получить положительное соотношение издержки/результат в работе интегрированной политики. Наоборот, часто наблюдалась потеря эффективности в скорости расходования, которая происходила от появления какого-либо промежуточного субъекта между государственной администрацией и операторами-получателями государственных средств (ГАЛ, агентств по развитию, компаний по управлению пактами или ПИТ и пр.). То обстоятельство, что различные примеры опыта интегрированной политики не показывают нам эффективность расходования средств, объясняется многими фактами, и в первую очередь трудностями с началом запуска программы, отсутствием опыта в начале пути, необходимостью иметь время для того, чтобы начать «строительные работы» и реализовать качественно результативный проект¹²⁷. Наоборот, следует подчеркнуть, что опыт развития сельских территорий, полученный через программы ЛИДЕР, показал хорошие соотношения затраты/результат, особенно, если сравнить с поддержкой сельского развития через крупные программные проекты (ПСР и региональные ОП, Цель 1). Этот результат, полученный в ходе оценки результатов, проведенной на уровне Сообщества (ÖIRa, 2003), получен из анализа как издержек, так и использовавшихся показателей результативности.

В первую очередь опыт реализации программы ЛИДЕР показал, что административные издержки не сопоставимы с издержками по реализации крупных программ по следующим причинам.

- ГАЛ выполняет функции управления, которые в других программах выполняет государственная администрация, осуществляя, таким образом, эффект замещения.
- Эти функции после периода обкатки и обретения знаний выполняются государственной администрацией внутри ГАЛ. Более того, следует подчеркнуть, что проведенный ситуационный анализ показывает большую эффективность структур ГАЛ в том, что касается особенно

¹²⁷ См. главу 7.

функции выплаты средств получателям поддержки (ÖIR, 2003b)¹²⁸.

- ГАЛ выполняет не только управленческую роль, замещая государственную администрацию, но выполняет также дополнительные функции, которые государственная администрация не может или не в состоянии выполнить в управлении программами основного потока (mainstream). Речь идет об информационных функциях¹²⁹, территориальном оживлении проектов, технической поддержке проектов и пр. Эти функции играют решающую роль для обеспечения эффективности мер поддержки. В крупномасштабных программах эти функции выполняются частными организациями (ассоциациями производителей) в том, что касается информационного обеспечения, технической поддержки проектов; либо вообще не выполняются (территориальное оживление проектов или распространение положительного опыта о проектах). Поэтому с точки зрения издержек ГАЛ эффективно выполняют свои функции, снижают частные издержки проектирования и процент отказа от отобранных проектов. По сути, они вбирают в себя, так сказать, часть издержек частных структур.
- Во взаимодействии с государственной администрацией установившиеся отношения кооперации с ГАЛ и ее структурами стимулирует решение административных проблем, касающихся отдельных проектов и упрощения процедурных вопросов.
- Структура ГАЛ занимается не только финансированием индивидуальных проектов, она выполняет также часть задач, полезных для открытия каналов кооперации между сельскими и другими территориями (через сети региональной и транснациональной кооперации).

¹²⁸ Естественно, к ГАЛ обращаются те, кто уже с накопленным опытом (ЛИДЕР II) преодолел этот этап начальной обкатки и уже приобрел определенные знания законодательства Сообщества в том, что касается управления финансами, отчетности, контроля над исполнением и пр., то есть всех обязательных видов деятельности, связанных с работой с фондами ЕС.

¹²⁹ Обеспечение регулярной информацией, распространение положительного опыта и пр. — *Прим. перев.*

Что касается затрат/результата инвестиций, финансируемых через программу ЛИДЕР, анализ имеющихся данных показывает в сопоставлении с программами основного потока (mainstream), что модель ЛИДЕР:

- создает меньший эффект мертвого веса (финансируемые проекты не стали бы реализоваться, если бы не было поддержки программы ЛИДЕР¹³⁰);
- удельные издержки отдачи, как правило, оказываются более низкими (см. издержки создания одного рабочего места, о которых говорилось ранее), за исключением некоторых видов инвестиций более инновационного характера по сравнению с другими программами;
- уделяет большее внимание инициативам, которые способствуют интеграции между отраслями и кооперации между государственными и частными операторами, с большим вниманием к использованию всех ресурсов территорий;
- большее внимание к категориям инвестиций, считающихся менее приоритетными для программ основного потока (mainstream), например, экономической диверсификации сельских территорий;
- большая способность комбинировать ресурсы, происходящие из различных программ и различных финансовых источников, усиливая эффект от отдельных инвестиций, финансируемых с помощью средств модели ЛИДЕР.

8.5 Благоприятные условия для выявления положительного воздействия политики территориального развития

Анализируя опыт успеха и неудач внедрения нововведений институционального и социального характера, следует задаться вопросом, при каких условиях проявляются положительные и отрицательные

¹³⁰ В поддержку этого утверждения следует отметить, что все виды анализа подчеркивают большие приоритеты, которые передают ЛИДЕР в реализации микропроектов и проектов, которые не подпадают под поддержку крупных программ.

результаты интегрированных направлений политики (некоторые ответы на этот вопрос можно найти в предыдущих разделах¹³¹). Остановимся на некоторых результатах, которые, по нашему мнению, должны приниматься во внимание для понимания успешных ситуаций.

Различия внешних условий (социально-экономических и государственного управления). Эта категория факторов традиционно воспринималась как одна из наиболее значимых для объяснения воздействия структурных мер поддержки. Следует сказать, что в слаборазвитых районах на самом деле воздействие этого условия не столь значимо по сравнению с районами, более обеспеченными услугами, инфраструктурой и в целом имеющими более благоприятные экономические экстерналии, более подготовленные для принятия выгод государственного вмешательства и способные обеспечить более высокую отдачу от государственных расходов. Однако именно благодаря оценке опыта интегрированной политики обнаружилось, что факторы, касающиеся характеристики района, в первую очередь уровень развития района, не имеют значимой связи с осуществлением мер поддержки. Опыт реализации территориальных пактов в Италии, например (Magnatti et al., 2005), показывает, что лучшие показатели в терминах воздействия на экономику и улучшения управления показали вовсе не те пакты, которые реализовались на более развитых территориях. Результаты пактов оказываются немного выше именно в промышленно менее развитых районах. Это верно также и для других факторов, которые характеризуют внешние условия территории, например, обеспечение социальным капиталом (которое представлено работой ассоциаций и опытом, предшествовавшим возникновению партнерств), что не сильно помогает объяснению различий в воздействии мер поддержки. Наоборот, именно в районах с меньшим уровнем обеспечения социальным капиталом деятельность пактов показала лучшие экономические результаты¹³². К подобному заклю-

чению можно прийти при ознакомлении с исследованием работы ПИТ на юге Италии (Министерство экономики и финансов, 2006 год), в котором успех или неуспех опыта рассматривается через функцию местного потенциала проекта, через степень вертикальной и горизонтальной кооперации партнерства в проекте. В этом исследовании возможность улучшения результатов ПИТ рассматривается через техническую поддержку партнерства независимо от уровня развития района, в котором ПИТ действует, и это при допущении, что улучшение проектной и управленческой способности является ключевым фактором, на который надо воздействовать.

Различия в уровне развития региона — это, в первую очередь, различия в управлении, по мнению некоторых исследований, которые в последние годы пытались измерить результаты реализации интегрированных политик. Здесь речь идет о различных оценках работы пактов, проводившихся в ряде европейских стран (ECOTEC, 2002), а также программы ЛИДЕР (ŌIR, 2003a). В обоих случаях одна из центральных гипотез оценки политики состояла в том, что различные системы местного управления, в которых действуют эти интегрированные политики, являются определяющим ключом для объяснения их успеха. В случае с европейскими пактами лучший опыт отмечался в тех странах, где местные власти имеют законные полномочия, происходящие из административной децентрализации, хотя там и не получила распространения практика работы местных партнерств (Ирландия, Италия, Австрия, Бельгия, Финляндия, Германия и Испания). Эти страны получили название «стран с воспринимающим пространством управления». В странах же, где сложилась традиция политики вмешательства в развитие территорий, внедрение пактов проходило с большим трудностями (Дания, Франция, Голландия, Швеция, Великобритания), потому что эти страны переполнены различного рода партнерствами (отсюда название — «страны с переполненным пространством управления»). Пакты должны были сражаться за свой успех. Действительно, в рамках одной страны наблюдается большое разнообразие — от успеха до полного провала в работе пактов. Есть еще и третья типология контекстов (Португалия, Греция и Люксембург), которые характеризуются отсутствием традиционной децентрализации местных органов власти и слабым распространением местных партнерств. Это страны с так называемым «открытым пространством управления». Под

131 См. главы 6 и 7.

132 Здесь под экономическим результатами понимается воздействие на развитие местной экономики, структуру экономики (инновационная способность предприятий, качество продукции, кооперация между предприятиями, доверительные отношения между предприятиями), улучшение обеспеченности общественным достоянием и привлекательности данного района (профессиональная подготовка рабочей силы, обеспечение услугами/коллективной инфраструктурой для предприятий, внешних инвестиций, обеспеченность социальной инфраструктурой) и, наконец, на удельный вес отказов и отзывов в общем объеме частных инициатив, допущенных к финансированию (Magnatti et al., 2005, с. 137).

этим понимается обширная возможность для создания и внедрения опыта партнерств и отсутствие конфликтов с другими местными субъектами. Простое существование пространства для маневра в системе управления не кажется достаточным условием успеха реализации интегрированных политик. Действительно, в этих условиях опыт работы пактов оказывается наиболее провальным. Преимущество, существующее в пространстве управления, было аннулировано, особенно в Греции и Португалии, из-за отсутствия поддержки со стороны государственной администрации (как национальной, так и региональной), что негативно повлияло на реализацию пактов и, следовательно, достигнутые результаты. В этой ситуации, следовательно, способности политического деятеля, принимающего решение и управляющего проектом, является фактором, обеспечивающим успех или неуспех новых инициатив Сообщества (ECOTEC, 2002).

Аналогичные результаты были получены из опыта работы программы ЛИДЕР II в Европе (ÖIR, 2003a). Гипотеза о том, что интегрированная политика (и в целом структурная политика) якобы дает разные результаты в зависимости от контекста управления, в котором она применяется, нашла подтверждение также и применительно к проектам сельского развития, финансировавшимся программой ЛИДЕР. Здесь контексты управления были определены двумя пространствами управления: с одной стороны, контекстами «открытого пространства», с другой стороны, контекстами «переполненного пространства управления», где открытость или переполненность означает наличие или отсутствие опыта работы местных партнерств. Динамическая переменная «политическая тенденция в направлении децентрализации» была рассмотрена отдельно, чтобы еще больше выделить контекст управления. Тенденция к децентрализации важна так же, как и уровень децентрализации сам по себе: если система управления старается усилить степень децентрализации, она получает больше возможностей для внедрения и успешного выполнения своей задачи. Если же степень децентрализации остается стабильной, эффект «переполнения» затруднит ГАЛ получение пространства для маневра (ÖIR, 2003a, с. 140). Таким образом, функция, роль и результаты, которые местные партнерства могут получить, в огромной степени зависят от местного контекста управления, как показано в **таблице 8.9**.

Система правил, управляющая местными субъектами. Система правил, которая управляет формированием местных партнерств и проектированием на местном уровне, также является важным объясняющим фактором. Он, по сути, устанавливает для операторов правила взаимосвязи между уровнями принятия решений, исполнением административных и процедурных вопросов, принятием санкций или премированием тех, кто нарушает или соблюдает принятые правила (Cercosimo e Wolleb, 2006). Если эта система правил, разработанных на центральном уровне (национальном или региональном), адекватно не работает, то это утяжеляет достижение результатов политики местного развития. В случае с программой ЛИДЕР, например, слабые места системы правил различны:

- (i) неточность законодательной картины, получившей распространение из-за отсутствия опыта у многих местных властей в управлении нетрадиционной политикой, с которой они были плохо знакомы;
- (ii) ошибочные и неэффективные механизмы отбора проектов на местах, которые породили административные конфликты и вызвали большие задержки с началом реализации проектов;
- (iii) отсутствие форм вертикальной кооперации между центральной администрацией и местными партнерствами, что обусловило жесткость и помехи, не предусмотренные на начальной стадии, нехватку информационного обеспечения и пр.;
- (iv) отсутствие форм горизонтальной кооперации между программой ЛИДЕР и другими направлениями региональной и национальной политики в отношении конкретных территорий, что, по сути, ограничило инициативы, финансируемые программой, рамками узкого местничества, чтобы создать устойчивую перспективу для финансовых инициатив.

Проектная и управленческая способность. Эта категория факторов должна рассматриваться как одна из наиболее значимых для объяснения влияния на направления интегрированной политики. В этой связи, как мы уже отмечали в предыдущей

Таблица 8.9

Функции и роль партнерств, созданных в ходе реализации программы ЛИДЕР, в зависимости от концепции пространства управления

	→ Открытые пространства местного управления	← Переполненные пространства местного управления
<p style="text-align: center;">↓</p> <p>Слабая тенденция политики в отношении децентрализации</p>	<p>Агентства территориального развития с обширным спектром полномочий, но сильно ограниченные центральными административными процедурами и процедурами контроля</p> <p><i>Примеры: Греция, Ирландия (первая фаза), Великобритания</i></p>	<p>а) Слабо развиты партнерства. Управление программой не отличается от других программ. В отдельных случаях возможно занятие узких, но исключительных инновационных ниш</p> <p><i>Примеры: Австрия, Байер (Германия), Дания, Франция</i></p> <p>б) Замена ранее существовавших схожих структур, но скептицизм в отношении региональной/местной политики</p> <p><i>Пример: Швеция</i></p>
<p>Сильная тенденция политик в отношении децентрализации</p>	<p>Партнерства как инструменты местного управления, фонды трансформации местных структур, принимающие решения, которые часто используются местными политиками как инструменты контроля</p> <p><i>Примеры: Гессен (Германия), Испания, Ирландия (недавняя стадия), Италия (сельскохозяйственные районы), Португалия</i></p>	<p>Местные партнерства автономны и динамичны, работают как узлы согласования локальных сетей. Лучшие возможности для реализации модели ЛИДЕР в ее специфическом проявлении</p> <p><i>Примеры: Финляндия, Италия (промышленные районы), Шотландия</i></p>

Источник: Оценка результатов программы ЛИДЕР II (ÖIR, 2003a)

главе¹³³, речь идет как о способности партнерств работать с проектами, так и о способностях лидера проекта, в частности, о способности стимулировать формы сотрудничества между действующими лицами (операторами) на местном уровне, выстраивать сетевые отношения, координировать и управлять фазой исполнения с помощью технических и административных структур и пр.

133 См. раздел 7.8.



Библиография

- Agra Ceas Consulting (2003a), Ex post evaluation of measures under Regulation (EC) 950/97 on improving the efficiency of agricultural structures, final report for the DG AGRI, August.
- Agra Ceas Consulting (2003b), Ex post evaluation of measures under Regulation (EC) 951/97 on improving the processing and marketing conditions of agricultural products, final report for the DG AGRI, September.
- Agra Ceas Consulting (2005a), Synthesis of Rural Development Mid-Term Evaluation EAGGF-Guidance, final report for the DG AGRI, November.
- Agra Ceas Consulting (2005b), Synthesis of Rural Development Mid-Term Evaluation EAGGF-Guarantee, final report for the DG AGRI, November.
- Arkleton Trust Institute (2004): The territorial impact of CAP and Rural Development Policy, ESPON Project 2.1.3, Final Report, August.
- Buller H. (2000): «Re-Creating Rural Territories: LEADER in France», in Socio-logia Ruralis, vol. 40. No. 2, April, pp. 190-199.
- Cavazzani A., Moseley M. (2001) (edited by), The Practice of Rural Development Partnerships in Europe. 24 Case Studies in six European Countries. PRIDE Research Report, Rubbettino, Cosenza.
- Colaizzo R. (2004) (a cura di), L'esperienza dei PIT. Studi di caso. FORMEZ, Roma.
- Commissione Europea (2007): Quadro comune per il monitoraggio e la valutazione, Bruxelles.
- Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (2005), Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco. Marsilio, Venezia.
- Corte dei Conti Europea (2003), Relazione speciale n. 4/2003: il sostegno alle zone svantaggiate, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C151/01, Comunicazioni ed informazioni.
- Corte dei Conti Europea (2006), Relazione speciale n. 7/2006: Gli investimenti nello sviluppo rurale rispondono efficacemente ai problemi delle zone rurali?, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, C282/01, Comunicazioni ed informazioni.
- Dax T. (2005): «The on-going CAP Reform: incentives for a shift towards rural development activities?» Paper prepared for presentation at the XIth Congress of the EAAE (European Association of Agricultural Economists), The future of rural Europe in the Global Agro-Food System, Copenhagen, Denmark, 23-27 August.
- Ecotec (2002), Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts, Final Report to Directorate General Regional policy, October.
- leep (2006), An evaluation of the Less Favoured Area Measure in the 25 Member States of the European Union, Report prepared for DG Agriculture, November.
- Inea (2001), Valutazione ex-post del Reg. 950/97 nelle zone fuori obiettivo 1, Rapporto preparato per la DG Agricoltura, dicembre.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C, Viesti G. (2005): Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo, Il Mulino, Bologna.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006): Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in alcune aree periferiche del Mezzogiorno, Roma.

- Mantino F., Monteleone A., Pesce A. (2000): Monitorare e valutare i Fondi Strutturali 2000-2006. Strumenti per lo sviluppo rurale, Studi e ricerche INEA, Roma.
- Mantino F. (2003), «Buone prassi emergenti dalle politiche di sviluppo rurale. Relazione presentata al Convegno nazionale» su Il futuro delle politiche di sviluppo rurale in Italia. Verso la seconda Conferenza europea sullo sviluppo rurale, Roma, 29-30 Novembre.
- Mantino F. (2005): «Evaluating Structural, Territorial and Institutional Impacts of Rural Development Policies in Italy: some lessons for the future programming period (2007-2013)», in OECD, Coherence of Agricultural and Rural Development Policies, Paris.
- Mantino F. (2006): «Integrated Rural Development Programmes and Projects: An Assessment of the Italian Case», paper presented at the FAO Workshop on Innovative experiences for rural development in the Latin America and Caribbean Region, Rome, 9-11 October.
- Mutti A. (1998): Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa, Il Mulino, Bologna.
- ÖIR-Managementdienste GmbH (2003a): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, December.
- ÖIR-Managementdienste GmbH (2003b): Ex-post Evaluation of the Community Initiative LEADER II. Final Report. Volume 3: Case Studies, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, December.
- ÖIR-Managementdienste GmbH (2004): Method for and Success of mainstreaming LEADER Innovations and Approach into Rural Development Programmes, commissioned by European Commission DG Agriculture, Unit A4, Vienna, April.
- Rossi N. (2002): Riformisti per forza. La sinistra italiana tra 1996 e 2006, Il Mulino, Bologna.
- Shucksmith M. (2000): «Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: Perspectives from LEADER in the UK», in Sociologia Ruralis, vol. 40. No. 2, April, pp. 208-218.
- Trigilia C. (2001), «Capitale sociale e sviluppo locale», in Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso, di Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Trigilia C, Il Mulino, Bologna.
- Van der Ploeg J.D. (2003): «Rural Development and the Mobilisation of Local Actors», paper presented at the 2nd European Conference of Rural Development Planting Seeds for Rural Futures. Rural policy perspectives for a wider Europe, Salzburg.
- Vettoretto L. (2003): Innovazione in periferia. Sfere pubbliche e identità territoriale dopo l'iniziativa comunitaria LEADER, F. Angeli, Milano.



9. Узловые моменты и задачи на будущее: роль сельского развития после 2013 года

9.1 Сельское развитие в ЕС: среднесрочный и долгосрочный сценарии

Политика Сообщества (а внутри нее политика развития аграрного сектора) претерпели серьезные изменения, которые в отдельных случаях кардинальным образом изменили рисунок изначальной структуры этой политики. В направления политики, включенные в так называемый первый блок мер ЕСП, некоторые эти изменения, безусловно, уже были внесены реформой Мак-Шерри (1992 год) и далее реформой Фишлера (2003 год). Для политики сельского развития эти изменения не носили скачкообразного характера, но характеризовались постоянным расширением функций и радиуса действия, а также ростом, хотя и медленным, располагаемых финансовых ресурсов.

На этом пути программа «Повестка дня-2000», представляет, видимо, один из наиболее деликатных переходов, поскольку внесла некую рациональность, так как привела к внедрению органичной системы мер и инструментов, которые прежде функционировали фрагментарно. С этой точки зрения Регламент № 1257/1999 может рассматриваться как значительный шаг вперед в направлении разработки более последовательной и амбициозной политики сельского развития, хотя и со всеми ограничениями, возникшими в ходе ее реализации. Реформа, которая вводилась Регламентом № 1698/2005, по большому счету явилась продолжением этого процесса рационализации, упрощения и усиления используемых инструментов. Она расширила радиус действия второго блока мер поддержки, добавив новые инструменты и определив четыре главных стратегических приоритета, вокруг которых следует группировать меры государственной поддержки во всех странах ЕС. По поводу усиления потенциала финансовых ресурсов мнения оказались противоречивыми, поскольку одновременно с небольшим ростом бюджетных расходов на сельское развитие шло значительное увеличение числа членов ЕС, в которое вступили еще 12 стран Центральной

и Восточной Европы. В любом случае нельзя с уверенностью сказать, что ресурсы неадекватны: это верно и для Италии, которая, хотя и в труднейших условиях пересмотра финансовых перспектив на 2007-2013 годы и трудностей поглощения ресурсов ФЕОГА на сельское развитие, смогла сохранить в реальном исчислении уровень поддержки предыдущего периода 2000-2006 годов.

Чтобы заключить межинституциональное соглашение, которое позволило в мае 2006 года принять документ о финансовых перспективах на 2007-2013 годы, Европейская Комиссия взяла на себя обязательства подготовить за 2008 и 2009 годы полный и обширный обзор по всем аспектам бюджета Сообщества, начиная с основных статей расходов и заканчивая основными источниками финансовых поступлений. На основе этого соглашения и последующих обязательств по пересмотру политик можно нарисовать несколько сценариев, анализ которых важен с учетом будущих предложений реформы.

Эти сценарии определяют, безусловно, продолжение самого процесса реформы. Сейчас основной вопрос касается содержания и глубины этого процесса. Под этим углом зрения необходимо прежде всего различать временной горизонт, который имеется в виду:

- среднесрочный (до 2013 года);
- долгосрочный (после 2013 года).

В среднесрочном периоде реформа может двигаться в узких рамках, поскольку, по крайней мере до 2013 года, возможности внесения существенных изменений в бюджет ограничены только перемещением ресурсов между первым и вторым блоками мер через механизм обязательной модуляции. Соглашение по бюджету на 2006 год, которое заморозило ресурсы, находящиеся в распоряжении ЕСП до 2013 года, не позволяет вообразить иные существенные внутренние изменения бюджета ЕС. С точки зрения содержания бюджета, однако, мы сталкиваемся с ситуацией, в которой но-

вый этап программирования был начат на год позже по сравнению с тем, что предусмотрено Регламентом, и поэтому кажутся невозможными какие-либо существенные изменения в механизме, который едва вступил в стадию своей обкатки. В этот среднесрочный контекст вклинивается программа Health Check¹³⁴, одобренная Европейской Комиссией 20 ноября 2007 года и представленная на рассмотрение Совета Европы и Европарламента. После этого, чтобы дать оперативное продолжение заявленным в документах принципам, Комиссия предложила полный пакет Регламентов, среди которых также Регламент, который модифицирует и дополняет Регламент (ЕС) № 1698/2005 о сельском развитии.

В долгосрочном плане сценарий развития реформы, безусловно, в большей степени открыт для разных решений, в том числе радикальных, поскольку внутри сценария вступают в игру переменные, которые могут перемешать исходную картину в целом, а именно:

- a пересмотр бюджета ЕС и подготовка финансовых предложений на период 2013-2020 годов;
- b дальнейший процесс расширения ЕС за счет вступления Турции и стран западной части Балканского полуострова.

Эти сценарии определяют картину политических и институциональных изменений более широкого масштаба, которые предусматривают, в первую очередь, ратификацию изменений Римского договора. Как известно, после тупика, возникшего с провалом предложения реформы Конституции в 2004 году, произошел переход к другому проекту реформы, который должен был быть ратифицирован до начала европейских выборов, намеченных на июнь 2009 года. Тем не менее отказ Ирландии от ратификации (в июне 2008 года) показал, что сам процесс ратификации не является простым и лишенным противоречий. Ратификация Римского договора может оказать существенное воздействие на Health Check, а также на пересмотр бюджета. Действительно, если бы предложение Health Check было более противоречивым, чем ожидалось, оно бы притянуло к себе боль-

ше энергии и внимания, которые были сосредоточены на реформе политики Сообщества (Cooper, Baldock e Farmer, 2007). Но здесь есть другой важный результат, который надо принять во внимание, а вовсе не ратификацию Римского договора: если бы договор был бы ратифицирован до принятия Health Check, то на нее должна была бы распространяться новая процедура принятия решений, а не та, которая работает теперь. Действительно, вступив в силу, договор ввел бы процедуру совместного принятия решений, через которую не только Совет Европы, но и Европарламент также должны были бы высказывать свое положительное решение в отношении нового законодательства по ЕСП до того, как оно становится частью юридической системы Сообщества. В настоящий момент, однако, Европарламент высказывает свое мнение до момента вступления в силу законодательства, но его возможное голосование «против» не исключает возможности, что Совет Европы примет положительное решение. Есть еще одно новое важное изменение, введенное ратификацией договора, происходящее из факта, что важная часть законодательства, — та, которая касается исполнения и которая проходит через систему комитетов («комитетология»), — будет передана в пользу законодательного процесса, в котором Европарламент получит большее влияние на процесс принятия решений.

9.2 Сельское развитие в рамках предложения Health Check

Программа Health Check, предложенная Европейской Комиссией, состоит из трех крупных частей:

- a продолжение с некоторыми изменениями реформы, начатой в 2003 году;
- b модификация старых систем государственной поддержки рынков;
- c предложение новой обязательной модуляции и укрепление второго блока мер поддержки.

Большая часть изменений, предложенных программой, касается первого блока мер поддержки ЕСП, и только меньшая часть касается мер второго блока мер с соответствующим определением направления финансовых ресурсов, высвобожда-

¹³⁴ Health Check — буквально «Контроль состояния здоровья». — Прим. перев.

емых из первого блока. Детальный анализ изменений, привнесенных в меры первого блока, не входит в задачи данной главы. Поэтому мы отсылаем к другим работам трактовку пунктов а) и б) (De Fillippis, 2007; Frascarelli, 2007). В этой главе мы считаем важным остановиться на вопросах, связанных с сельским развитием.

Обязательная модуляция и укрепление мер второго блока связаны по логике Health Check. Что касается модуляции, то предлагается перевод 2% средств с 2010 до 2013 года, что позволило бы выйти к 2013 году на уровень перевода в режиме 13% (см. для расчета финансовые выкладки в анализе, проведенном Henke и Sardone, 2008).

Модуляция решает две основные проблемы. Первая, политическая, касается установления равновесия внутри ЕСП. Соглашение о перспективах финансирования, достигнутое в 2006 году, на деле позволило получить объем ресурсов меньший, чем первоначально предложила Комиссия. Достигнутое тогда соглашение по большому счету явилось результатом компромисса между действующими лицами с разными интересами, некоторые из которых достаточно враждебно относились к сохранению финансового веса ЕСП. Именно исходя из результатов переговоров о перспективах финансирования, цель, которую Генеральная Дирекция Европейской Комиссии по сельскому хозяйству хотела достичь с помощью модуляции, состояла в том, чтобы найти решение до момента принятия нового бюджета Сообщества, который, как мы лучше увидим далее, станет предметом долгих и сложных переговоров по всем статьям бюджета. Поэтому перевод средств из первого блока мер поддержки во второй блок до момента завершения переговоров по поводу перспектив финансирования в 2013-2020 годах может означать достижение важного результата, что позволит забить «колышек» в будущую реформу бюджета ЕС.

Вторая проблема, которую можно решить с помощью модуляции, заключается в том, чтобы предоставить ресурсы для достижения новых целей и/или усиления потенциала старых целей, уже существовавших в мерах второго блока. В этой связи, поскольку первое предложение Health Check носит более общий характер, в тему сельского развития вошли бы новые функции, связанные с так называемыми новыми задачами, которые ЕС определяет на грядущие годы. Укрепление мер второго блока связывается теперь не просто с до-

стижением целей, уже ранее существовавших в Регламенте (ЕС) № 1698/2005, но с тем, что считается новыми задачами европейского сельского хозяйства, а именно:

- a) климатические изменения и соблюдение условий Киотского протокола;
- b) возобновляемые источники энергии;
- c) управление гидроресурсами;
- d) решение проблемы падения биологического разнообразия.

Каковы же последствия программы для сельского развития? Достижение этих новых целей политики сельского развития имеет два результата, нашедших отражение в изменениях Регламента (ЕС) № 1698/2005. Первый результат — это воздействие на процесс программирования сельского развития, поскольку изменения Регламента предусматривают необходимость пересмотра ПСР на период 2007-2013 годов, в частности, изменение содержания РПСР, которые принимаются решением Сообщества. Пересмотр программы на 2007-2013 годы вылился бы в каскадный процесс, который предусматривает:

- начало процесса пересмотра РПСР с 1 января 2010 года;
- до начала этого должны быть пересмотрены СОС и НСП, функция которых заключаются в предложении общей стратегии и формулировании цели политики сельского развития.

Важно подчеркнуть, что пересмотр РПСР не означает введения новых мер, а также видов операций, которые бы увязывались с задачами и результатами, как это показывает Приложение II нового текста Регламента. В приложении дается список-указатель операций, которые могут быть взяты как исходный момент для пересмотра РПСР, но они не являются эксклюзивными, поскольку само предложение Регламента допускает возможность включить любой тип операций, лишь бы они соответствовали четырем названным приоритетам (климатические изменения и соблюдение условий Киотского протокола; возобновляемые источники энергии; управление гидроресурсами; падение биологического разнообразия) (ст. 16 бис п. 2 нового Регламента).

Второй результат носит финансовый характер и касается использования дополнительных финансовых ресурсов, которые поступают из процесса модуляции, и которые, в соответствии с новым текстом Регламента, направляются только и исключительно на реализацию операций, совместимых с перечисленными в списке задачами. Это ограничение мотивировано главным образом стратегией, нацеленной на то, чтобы тесно привязать ресурсы, передаваемые во второй блок мер поддержки, к сильной и неуязвимой мотивации, которая не будет оспариваться в ходе переговоров о реформе. Регламент открывает три различных сценария финансового перепрограммирования РПСР, которые, тем не менее, могли бы реализовываться совместно:

- a финансирование ex novo типологией операций, подобных тем, которые перечислены в Приложении II, поскольку они не включены в нынешнее содержание мер, предусмотрены РПСР;
- b финансирование видов операций, перечисленных в Приложении II, но уже существующих в РПСР. По сути, в эту сферу могут попасть многие операции, предусмотренные РПСР 2007-2013 годов в части оси II для четырех вышеназванных приоритетов; помимо оси II, некоторые виды операций, связанных с приоритетами возобновляемых видов энергии и гидроресурсами, могут также попасть в ось I или в ось III/IV (возобновляемые особым способом виды энергии);
- c увеличение размеров помощи операциям, перечисленным в Приложении II (на 10% дополнительно).

С точки зрения финансового управления новыми операциями или операциями, уже существующими в РПСР, размещение ресурсов модуляции означает:

- финансовое программирование дополнительных ресурсов Сообщества на период с 1 января 2010 года по 31 декабря 2013 года, детальное планирование на уровне типологии операций; речь идет о большей

степени детализации по сравнению с планом финансирования РПСР, которая предусматривает индикативное финансовое планирование по каждой мере поддержки (ст. 16 бис, пункт 3b нового Регламента);

- отсрочку, применяемую ограниченно только к ресурсам, получаемым от обязательной модуляции в рамках правил автоматического отключения от поддержки (n+2); для этих ресурсов предложение Регламента устанавливает окончательный срок платежа 31 декабря 2015 года (ст. 69, пункт 5 бис нового Регламента), что, безусловно, дает возможность для большей гибкости в расходовании средств;
- включение этих дополнительных ресурсов в расчет минимального порога в % для оси в соответствии со ст.17 Регламента (ЕС) № 1698/2005.

Обязательная модуляция отвечает общей цели сохранения финансовых ресурсов в аграрном секторе. Эта цель кажется приоритетной в свете сценария, представленного сильной оппозицией, которая рождается особенно вне аграрного сектора в ходе дискуссии по поводу бюджета ЕС на период 2014-2020 годов. По этим причинам завершение переговоров о принятии пакета Регламентов до конца 2008 года рассматривалось в качестве стратегической задачи сельского развития. Это не исключает, однако, критических замечаний, которые создают риски появления новых проблем и противоречий в комплексе процесса программирования и управления аграрным сектором. Основные аспекты критики можно свести к следующим.

- Во-первых, первоначальный проект Health Check предусматривал введение новых мер во второй блок с обычной логикой разделить инструменты во времени, без учета общей логики и связей, например, введение управления рисками в качестве нового инструмента сельского развития (потом, к счастью, от него оказались в ходе дискуссии по поводу реформы). Это было совершенно несовместимо с основными задачами политики сельского развития,

поскольку речь шла об инструменте более структурном, связанным со специфическими видами продукции, а не с территориями.

- Во-вторых, так называемые новые задачи на деле не являются новыми, и чтобы это понять, достаточно внимательно перечитать СОС по сельскому развитию и в дополнение к ним также цели, указанные в НСП (в частности, итальянском) и РПСР. При хорошем рассмотрении подавляющее большинство мер вмешательства, которые предполагается укрепить с помощью Health Check, уже существует в новом Регламенте № 1698/2006, и не надо изобретать новую мишуру, которая бы только привела к бессмысленному удлинению числа имеющихся мер и еще больше утяжелила программы. Осознание этого пришло постепенно, по мере обсуждения Health Check. В результате Европейская Комиссия ввела в текст нового Регламента таблицу с указанием связей между новыми задачами и мерами, существовавшими в период 2007-2013 годов. Эта уловка, естественно, ориентирует и облегчает работу по пересмотру РПСР, но есть опасность, что она излишне ограничит его по некоторым обязательным направлениям.
- В-третьих, некоторые новые задачи, поставленные в Health Check, кажутся несколько слабыми в рамках целей и оперативных возможностей второго блока мер. Если взять, например, такую тему как политика в области биотоплива, видно, что это слишком сложная тема и слишком обширная по сравнению с реальными возможностями РПСР.
- Наконец, если акцент на этих новых задачах предшествовал бы связанному использованию ресурсов, поступающих от модуляции в направлении некоторых мер, отодвигая на задний план все остальные меры, как это произошло в 2003 году в результате среднесрочной реформы, то возникают другие сомнения. Использование ресурсов модуляции, если посмотреть на это реально, привязано

к выполнению РПСР и укреплению потенциала тех мер поддержки, которые и страны-члены и регионы сочли стратегическими в своих РПСР. Последние, между прочим, еще не вступили в стадию обкатки, и, вполне возможно, это произойдет в 2008 году. Поэтому надо будет ждать по меньшей мере конца 2010 года, чтобы суметь трассировать реалистичный бюджет на предмет эффективности и результативности стратегий РПСР с отсылкой к новым задачам, о которых говорилось в Health Check, через полноценную оценку половины пройденного пути. И только тогда, следовательно, на базе результатов, которые будут получены на основе тех оценок и которые смогут дать конкретную информацию о среднесрочном влиянии существующих стратегий, только тогда можно будет четко установить, на какие цели (новые и/или пересмотренные) использовать ресурсы процесса модуляции. Поэтому, признавая важность выделения новых задач (как это делает Health Check), нам кажется необходимым подчеркнуть, что ресурсы, поступающие от процесса модуляции, смогут быть более эффективно использованы только после пересмотра программ РПСР с учетом результатов промежуточной оценки.

9.3 Узловые моменты реформы бюджета ЕС

Одновременно с обсуждением программы Health Check широкая дискуссия развернулась по вопросу о реформе бюджета Сообщества в свете финансовых перспектив 2013-2020 годов. Честно говоря, эта дискуссия началась в сентябре 2007 года с опубликования коммюнике Комиссии с очень амбициозным названием: «Реформа бюджета изменит Европу». Эта инициатива была предложена в форме публичного обсуждения, открытого для высказывания всех граждан Союза.

В данном документе Комиссия делает акценты на следующих пунктах, которые имели особые последствия для дискуссии о реформе расходов на сельское хозяйство:

- a равновесие между национальными и наднациональными мерами вмешательства;
- b финансирование бюджета ЕС;
- c механизмы распределения расходов.

В рамках этих пунктов наиболее жгучими вопросами, в дополнение к дискуссии, которая до сих пор продолжается (см. предыдущие переговоры о перспективах финансирования), являются следующие.

- 1 Какое пространство будет отведено мерам государственного вмешательства ЕС, если, как заявлено в документе, Комиссия намерена двигаться в направлении усиления важности принципов софинансирования и пропорциональности?
- 2 Каковы будут размеры будущего бюджета Сообщества и, следовательно, на размеры каких поступлений он может рассчитывать в терминах ВВП (1,24% или, как хотели бы некоторые страны Северной Европы, не выше 1,1%)? Этот вопрос кажется решающим для определения совокупных ресурсов, подлежащих распределению по статьям бюджета. С этим вопросом частично связан вопрос о пересмотре источников и механизмов финансирования бюджета, в частности, пересмотре системы собственных ресурсов.
- 3 Какие изменения следует внести в различные механизмы корректировки, которые увеличивают, и иной раз неоправданно, преимущества отдельных стран-членов (например, выплата компенсаций Великобритании)?
- 4 Какую структуру в соответствии с заявленными целями придать будущему бюджету и, следовательно, какова должна быть разбивка статей бюджета? По этому ключевому вопросу Комиссар по вопросам финансового программирования и бюджета (Даля Грубаускайте) заявила, что на данном этапе отсутствует какая-либо заранее установленная позиция и что, следовательно, будет обсуждаться

вся структура в целом. Она также подчеркнула, что поскольку надо определить точку отсчета, Лиссабонский договор может служить исходным пунктом для определения наиболее значимых политических приоритетов на будущее (безопасность, свобода и справедливость, энергия, окружающая среда и изменение климата, НИОКР и технологическое развитие, внешние действия ЕС). Принятие этой перспективы означает перетряхивание нынешних приоритетов в соответствии с предложением, уже прозвучавшим в Докладе Sapir на подготовительном этапе разработки финансовых перспектив на 2000-2006 годы.

- 5 Какое место должно занять национальное софинансирование расходов? Этот вопрос непосредственно затрагивает и расходы на сельское хозяйство, учитывая, что уже предыдущее правительство Италии предложило использование софинансирования ЕСП, натолкнувшись на сопротивление со стороны правительств других европейских стран, в частности со стороны правительства Великобритании. Речь шла о тактической уловке с тем, чтобы разбить консервативную позицию группы стран, которые выступали за сокращение поступлений в бюджет Сообщества (так называемая «группа шести»). В будущем, однако, это предложение могло бы занять достойное место и получить большую поддержку, в том числе и в свете объективных трудностей, связанных с увеличением поступлений в бюджет.
- 6 И, наконец, какова степень гибкости между статьями и внутри статей бюджета, в том числе и в связи с необходимостью премировать наиболее результативные и эффективные направления политики и программы? Этот вопрос кажется значимым в свете необходимости превратить бюджет в инструмент, более соответствующий потребностям переориентации политики Сообщества.

Рис. 9.1
Ход реформы бюджета ЕС



Речь идет, как видно, о вопросах ключевой важности, которые помимо технических последствий имеют и политические последствия, достаточно сильные для будущей роли Европейского Союза, а также государственной политики на уровне Сообщества. Процесс реформы бюджета, следовательно, не будет простым и будет иметь серьезные последствия для перспектив сельскохозяйственной политики и сельского развития. Будущие перспективы финансирования на 2010-2011 годы, в соответствии с прогнозами Комиссии, можно представить следующим образом (рис. 9.1).

В свете вышесказанного нам кажется важным отметить в очень сжатом виде некоторые ключевые вопросы, которые следует принять во внимание в ходе будущей реформы политики сельского развития.

- a Прежде всего, нам кажется необходимым сохранить некоторые результаты, полученные в ходе предыдущих реформ, такие как стратегический, территориальный и тематический подход, концентрацию на четко очерченных приоритетах. Хорошо бы укрепить разработку стратегии программирования с территориальными и тематическими целями, еще более специфическими и более жесткими, чем было до сих пор.
- b Во-вторых, следовало бы продолжать движение в направлении установления

большого равновесия между первым и вторым блоком мер поддержки, но в любом случае не за счет передачи второму блоку функций, не соответствующих его основной миссии.

- c В-третьих, оставляя твердыми намерение выстроить два блока мер поддержки ЕСП, следует четче определить функции каждого из этих блоков. Направления политики сельского развития имеют исключительно сложный механизм функционирования и чрезмерно высокие административные издержки на оказание автоматической помощи (например, меры прямой поддержки доходов). Они как раз должны были быть сохранены для продвижения структурных преобразований в сельском хозяйстве либо для поддержки сельского развития на местном уровне. Первый блок мер должен быть использован для направлений, нацеленных на поддержку доходов (не создающий искажения в плане распределения).
- d Наконец, необходимо достижение большей гибкости в самостоятельном выборе отдельными странами инструментов поддержки, включая меры, которые не обозначены в иной раз слишком узком перечне, установленном Регламентом Сообщества.

Вокруг этих вопросов разворачивается дискуссия и обсуждение позиций, зачастую очень различающихся между собой, вплоть до того что выявляются точки зрения, которые ведут к противоречивым процессам реформирования, как мы увидим в следующем разделе.

9.4 Цели Единой сельскохозяйственной политики и роль двух блоков мер: в направлении изменения наполняемости

Один из вопросов, который дискуссия о реформе ЕСП ставит в явном виде, это вопрос о том, какие новые цели предложит политика и особенно какова роль двух блоков мер.

Углублению этих вопросов способствуют многие факторы.

- Сильное давление внутри ЕС и особенно международное давление толкает к пересмотру роли ЕСП, в том числе и в свете задач, которые были поставлены Health Check.
- Изменения внутри ЕСП, вызванные реформой Фишлера, продолжают менять равновесие между двумя блоками мер, но менять неподобающим образом. Поэтому существует потребность, которая признается и самой Комиссией, сделать более адекватным соотношение между блоками мер поддержки.
- Изменения, происходящие в международной экономике, которые порождают структурный рост спроса мирового рынка на продовольствие и ведут к росту мировых цен, вновь ставят цели продовольственной безопасности в центр внимания как правительств стран, так и международных организаций.
- С другой стороны, изменения мирового климата сильно скомпрометировали уровни сельскохозяйственного производства, которого достигли за предыдущие годы крупнейшие промышленно развитые страны, вызвав падение предложения продовольствия первостепенной важности для выживания широких слоев населения, особенно для наиболее нуждающихся. Эти климатические изменения вновь поставили вопрос совместимости производства с состоянием окружающей среды и воздействия окружающей среды на процессы производства сельскохозяйственной продукции.

Эти факторы приближают к общим целям, но идут в некотором роде в противоположных направлениях. Несомненно, последние международные события подталкивают к тому, чтобы сохранить ЕСП как общую политику, способную обеспечить продовольственную безопасность и стабильность цен и рынков.

Дискуссия по поводу роли ЕСП и ее двух основных блока, пережила период особой интенсивности в связи с реформой Фишлера и определением финансовых перспектив на 2007-2013 годы для бюд-

жета ЕС. Она обрела силу с представлением предложений программы Health Check. На деле эта дискуссия не лишена критических голосов по поводу постановки вопросов и направлений реформы. Вне европейских стран существует распространенное убеждение, что «...то, что мы делаем — это все тот же процесс получения тех же субсидий, «окрашивание» их в зеленый цвет и притворство, что они служат для того, чтобы оплатить услуги по охране окружающей среды» (Buckwell, 2006).

Кроме того, как мы заметили, когда анализировали предложения программы Health Check, с перемещением ресурсов из первого во второй блок связано также некоторое переосмысление функций обоих блоков, что порождает сомнения и путаницу. Это происходит особенно оттого, что в целях спасения политики поддержки сельского хозяйства новые функции, которые придаются второму блоку мер, приводят к потере им своих изначальных функций инструмента структурной перестройки и диверсификации сельской экономики.

Итак, каково основное видение в этой области, и какими видятся роли и цели двух различных сердцевин, составляющих ЕСП? По нашему мнению из дискуссии, которая проходила до настоящего момента, можно выделить три подхода:

- а постепенный подход;
- б подход, ориентированный на достижение продовольственной и экологической безопасности;
- с подход, ориентированный на сельское развитие.

Постепенный подход. Этот подход предполагает сохранение двух основных блоков ЕСП, при которых один блок мер продолжает поддерживать сельское хозяйство, но постепенно со временем его значение сокращается, и он все больше ориентируется на цели защиты окружающей среды, тогда как второй блок, значение которого возрастает, выполняет различные функции.

Эти функции не ограничиваются структурной перестройкой, но охватывают очень обширный круг вопросов, связанных с решением важных задач нашего времени (климатические изменения, биотопливо, управление гидроресурсами, сохранение биологического разнообразия и пр.) и преобразует их в оперативные инструменты вмешательства, чтобы продвинуть и поддержать все виды пе-

рестройки отрасли. Этот второй блок мер, который пока обращает мало внимания на сельское развитие, в долгосрочной перспективе в терминах значимости и финансового веса, станет тем, чем в настоящее время является для политики Сообщества первый блок мер поддержки.

Подход, ориентированный на достижение продовольственной и экологической безопасности. Этот подход, несмотря на знакомое название, существенно перетряхивает цели и внутренние функции ЕСП для того чтобы привести к единой концепции, которая, по сути, укрепляет ЕСП как отраслевую политику, развивает одни функции и уничтожает другие, которые в это время обрели некую значимость¹³⁵. При этом подходе ЕСП видится как одна из наиболее значимых политик в Европе, естественно, с большим уклоном в сторону управления земельными ресурсами (land management). В силу ее важности новая ЕСП должна обеспечивать достижение двух приоритетных направлений:

- a продовольственной безопасности;
- b экологической безопасности.

Обеспечить продовольственную безопасность означает представить себе политику, способную в долгосрочном периоде сохранить производственный потенциал ЕС. Для достижения этого нужна не политика поддержки цен, которая уже широко показала большие искажающие эффекты и на производство, и на торговлю, но освобождение рынков, совместно с поддержкой конкурентоспособности предприятий, государственных и частных научных исследований, повышения потенциала контрактных отношений сельскохозяйственных производителей в агропродовольственной цепочке, защиты качества продукции и маркетинга и пр. Обеспечить экологическую безопасность означает использовать инструменты, снижающие интенсивность производства и негативное воздействие на окружающую среду. Речь идет о том, чтобы найти такие инструменты аграрной политики, которые были бы в состоянии стимулировать сельскохозяйственных производителей к тому, чтобы создавать общественные ресурсы, то есть такие, которые рынок не в состоянии самостоятельно

¹³⁵ Четкое изложение этого подхода можно найти у Buckwell (2007), мы хотим здесь его привести не только из-за авторитетности самого автора, но также и потому, что оно в состоянии выразить мнение, распространенное не только в Великобритании, но и за ее пределами.

возмещать: биологическое разнообразие, ландшафт, сохранение почв, экономия гидроресурсов, возобновляемые источники энергии и пр. По существу, эти инструменты будут представлять компенсацию для сельскохозяйственных производителей, чтобы помочь им выдержать высокие издержки и более низкие доходы, связанные с производством продукции, имеющей общественную значимость.

Сочетание продовольственной и экологической безопасности требует больших усилий со стороны политики Сообщества и, так как в конечном итоге факты это подтверждают за эти годы, объем этих двух задач ощутим. Логическое и практическое следствие этих рассуждений таково, что речь не идет о сокращении бюджета Сообщества для раздела 2¹³⁶, более того, вопрос стоит об увлечении в будущем расходов бюджета по этому разделу. По большому счету это видение политики привело бы к ликвидации деления на два блока мер, принятию двух основополагающих и взаимосвязанных целей и, наконец, делегированию вопросов развития сельских территорий другим направлениям политики (наднациональной и/или национальной).

*Подход, ориентированный на сельское развитие*¹³⁷. Этот подход рассматривает прежде всего новую политику сельского развития, основные цели которой заключаются в росте продуктивности, конкурентоспособности, стабильности, продовольственной безопасности, улучшении качества продукции, хорошем состоянии животных. И ни одна из этих целей не оправдывает сохранения высоких уровней цен и защиты рынков, непрекращающихся прямых выплат, независимо от того, являются ли они разьединенными или нет и должны ли снизиться со временем.

¹³⁶ Раздел 2 бюджета Сообщества называется «Защита и управление природными ресурсами», внутри этого раздела есть под раздел «ЕСП и сельское развитие».

¹³⁷ Описание этого видения основано главным образом на докладе, подготовленном группой европейских экспертов Академии пространственных исследований и территориального планирования и Группой исследования территорий и региональных программ. В работе группы принимали участие G. Ananina, J.C. Blom, A. Buckwell, F. Colson, T.G. Azcarate, E. Rabinowicz, E. Saraceno, J. Sumpsi, W. von Urff, J. Wilkin. Подготовленный доклад, хотя он был готов в 2003 году и, следовательно, не учитывает эволюции дискуссии по поводу реформы ЕСП до настоящего момента (2008 год), содержит, однако, по нашему мнению, значимость и интерес в силу оригинальности тезисов, изложенных в докладе. Мы хотели бы принять его за отправную точку в этом анализе различных позиций по поводу роли ЕСП и целей двух блоков мер, потому что нам показалось, что он определяет опции, которые различные ныне действующие операторы считают своими собственными.

Рассматривается также сохранение на неопределенный период двух блоков мер. Первый блок сократится со временем в терминах финансирования и выполняемых функций, но сохранится функция протекционной сети, через которую были бы активированы исключительно механизмы поддержки отдельных продуктов либо схем страхования на случай кризиса на рынке. Второй блок мер со временем стал бы более значимым и занял бы в долгосрочном периоде место достижения основных целей ЕСП через серию мер Плана сельского развития. Роль политики сельского развития, которую выполняет в основном второй блок мер, в будущем должна была бы заключаться в том, чтобы сделать сельские территории экономически и социально жизнеспособными, устойчивыми с точки зрения окружающей среды, интегрированно развивающимися, в том числе включая аграрный сектор. Эта роль выполняется через инструмент РПСР по двум направлениям: продвижение диверсифицированных и интегрированных видов деятельности сельского хозяйства и экономики. Этот подход подчеркивает функцию РПСР как инструмента управления для децентрализованного развития и координации всех существующих инструментов политики сельского развития. По большому счету, этот подход во многом совпадает с территориальным подходом, который мы описывали в главе 1.

Три подхода предлагают, как мы пытались в сжатом виде аргументировать, очень разные между собой опции. Первая выступает за очень постепенные изменения, вводя новые функции во второй блок мер. Вторая и третья же предлагают более серьезные и смелые изменения всей совокупности ЕСП, ориентированные, однако, в направлении создания архитектуры целей и функций радикально разных: второй подход делает ставку преимущественно на новую ЕСП, более устойчивую с точки зрения экологии, и с сельскохозяйственным стержнем без всякой двусмысленности; третий подход нацелен на такую ЕСП, которая стала бы в более ясном виде политикой развития в целях и инструментах, способной согласовать структурную адаптацию отрасли с диверсификацией экономики сельских территорий.

Речь идет о трех подходах с различными границами успеха, поскольку они, безусловно, могут воспользоваться переменной политической поддержкой в зависимости от принятого в расчет

представления, в том числе и с учетом социальной и институциональной структуры. Первый и особенно второй подходы находят сильную поддержку внутри аграрного сообщества и найдут также поддержку отраслевых органов власти, которые заинтересованы в утверждении одного из двух этих подходов (возможно, второй подход встречается больше, чем первый, поддержки со стороны отраслевых организаций). Третий подход сможет найти какое-либо одобрение только если произойдет осознание того, что в перспективе ресурсы структурных фондов будут все меньше и меньше предназначаться для сельских территорий. При такой возможности вполне вероятно, что в силу сокращения фондов в будущем для регионов относительно более богатых средства будут выделяться только через ФЕАСР¹³⁸. В этом смысле вопрос о победе подхода будут решать коалиции заинтересованных операторов в ходе переговоров по поводу реформы бюджета.

9.5 Сельские территории: динамика, внутренние различия и дифференцированные направления политики

Политики сельского развития, как мы уже подчеркивали, в качестве объекта поддержки рассматривают территорию (сельскую территорию), которая не может считаться однородным пространством со слабой и отсталой экономикой, лишенным интенсивных связей с городскими полюсами и центрами (в том числе и небольшими городскими центрами). Эта территория, как показывают и ранние исследования (Commissione europea, 2006), основанные на терминологии, введенной ОЭСР, демонстрирует определенную жизнеспособность с различных точек зрения. В категорию зон, определенных ОЭСР как районы с сильной сельской компонентой, попадают и районы с высокими темпами прироста населения, вызванными, главным образом, миграционными потоками, идущими в сторону этих районов. Но для этих районов характерны и негативные явления, связанные с промышленной перестройкой. Хотя показатель ВВП на душу населения в преимущественно сельских районах оказывается ниже, чем в среднем

¹³⁸ Если только в разделении задач между различными фондами Сообщества ЕФРР не возьмет на себя эту функцию.

по ЕС в период с 1995-2004 годов, темпы роста ВВП в значительной части этих районов оказывались выше среднего уровня по Сообществу¹³⁹ (Commissione europea, 2006).

Для сельских территорий характерными являются и высокая динамика развития и падение, равно как и уровни доходов и душевого потребления могут сильно различаться внутри различных типов сельских территорий (Anania e Tenuta, 2006). Эти различия уже перестали объяснять разрывом между городом и деревней, теперь во внимание принимают то место, которое занимают сельские районы в более сложной региональной экономике. Например, в новых странах-членах ЕС доход на душу населения оказывается ниже, различия между городскими и сельскими районами в терминах доходов и уровня жизни оказываются больше, а уровень безработицы преимущественно выше в сельских районах, чем в других. Эти явления подчеркивают важность вопросов, связанных с анализом сельских проблем, а именно:

- a углубление различий внутри сельских территорий и динамика развития этих территорий;
- b необходимость разработки методологии для определения сельских территорий, а главное, различных типов сельских территорий;
- c использование терминологии, определяющей понятие «сельский» для целей аграрной политики и политики развития.

Эти три вопроса теснейшим образом переплетаются между собой и представляют основополагающие пункты повестки дня по вопросам сельского развития как с точки зрения научных исследований, так и с точки зрения формулирования адекватной государственной политики.

Из этих трех вопросов первый не требует дальнейшего уточнения, а два других заслуживают дальнейших размышлений. Безусловно, терминология, касающаяся сельских территорий, находится в центре внимания ОЭСР, которая использует эту терминологию для своих периодических исследований во многих странах. Эту терминологию ис-

¹³⁹ Это явление наблюдается в 43% этих районов против 36% районов преимущественно городских и 39% районов преимущественно сельскохозяйственных.

пользует и Европейская Комиссия для оценивания результатов ПСР. Внимание международных организаций, безусловно, является решающим для продолжения изучения методологии исследований. Улучшение методологии для определения сельских территорий, конечно, довольно сложная задача, как это показывает опыт работы ОЭСР в этом направлении, поскольку не так уж легко найти систему координат и единицы отсчета для анализа, которые бы обладали выразительной способностью и которые бы подходили для всех стран. Опыт ОЭСР показывает, что существует своего рода умение найти некий компромисс (trade-off), между сложностью методологии и применением/распространением этого метода. Отсюда становится ясным, что и показатели и единицы анализа требуют дальнейшего развития¹⁴⁰.

Тот же trade-off требуется при использовании термина «сельский» в процессе программирования на период 2007-2013 годов. Опыт НСП в Италии, например, показал, что определение «сельский» далеко от того, чтобы быть просто научно-техническим, управляемым исключительно учеными-экспертами в своих статистических расчетах и оценке социально-экономических показателей. Определение «сельский» и соответствующая количественная статистическая оценка этого понятия — это процесс, который должен получать согласование и который в полной мере вовлекает политические лица, принимающие решение, и государственные органы власти. Это верно особенно в свете национального программирования, которое имеет важные последствия для регионального уровня программирования и для потоков государственных средств в различные районы. Термин «сельский» требует не только согласования, но определенного запаса гибкости, которая бы гарантировала возможность адаптации к различным реальностям регионов. В этой связи была бы более предпочтительна методология, которая бы предусматривала несколько последовательных ступеней, в которой за сеткой общих показателей, определяющих макрозоны национального уровня, шло бы деление на макрозоны регионального уровня.

Использование определения «сельский» имеет конкретную перспективу, только если программирование сельского развития приобретает терри-

¹⁴⁰ На уровне NUTS 3 все кажется неудовлетворительным применительно к Италии, как это показал опыт зонирования НСП.

ториальные приоритеты, которые принимают во внимание это определение. В противном случае этот термин имеет чисто академическое применение. Чтобы избежать этого, необходимо, чтобы территориальные приоритеты становились обязательным элементом НСП. С этой точки зрения разработка программы на 2007-2013 годы в Европе помогла улучшить стратегический подход, принятый на вооружение Сообществом в результате недавней реформы политики сельского развития. Тем не менее, следует отметить необходимость дальнейшего улучшения этого подхода и его укрепления в приложении к конкретному программированию. По этой причине еще есть моменты, над которыми предстоит работать в повестке дня будущих реформ.

9.6 Институциональные инновации, социальное сближение и вопросы участия

Программирование периода 2007-2013 годов, безусловно, открывает новые возможности для местного проектирования и для работы партнерств. Это верно не только для Италии, но также и для других европейских стран, где расширяется пространство для этого направления политики сельского развития (Critica, 2007). В Италии разработке местных проектов развития уделяется определенное внимание в региональных РПСР, и не только через модель ЛИДЕР, но также при разработке ИП различного типа (территориальных, ПИФ, пакетов мер для отдельных предприятий, стратегических проектов). В отдельных областях (например, области Лигурия, Кампания) местное проектирование и участие в проектировании вышли на первое место по значимости, в том числе и с точки зрения программируемых финансовых ресурсов, не говоря уже о том, что в программах структурных фондов (в частности, в ЕФРР) для сельских районов также открываются дополнительные возможности участия в местных партнерствах, где отраслевые направления государственных инвестиций охватывают все большее число сфер, таких как инфраструктура, услуги населению, мелкие и средние промышленные предприятия, НИОКР и технологическое развитие и пр. Если мы посмотрим на опыт местного проектирования и участия в партнерствах, который имел место в Италии, возникает ощущение, что ты по-

даешь в лабораторию, где идет процесс брожения идей, проектов, экспериментов, интеграции и кооперирования. Это ощущение возникает не только из опыта работы модели ЛИДЕР, но также из других форм партнерств, которые появились под воздействием других политик местного развития. Сегодня эта лаборатория представляет ценнейший источник для обучения и поиска идей для многих субъектов: государственной администрации, ученых, изучающих территориальное развитие, экспертов и проектировщиков, вовлеченных в реальность местного уровня и пр. Опыт, который был получен в лабораториях Италии, ставит в настоящее время перед этими субъектами серию важных тем, которые будут включены в повестку дня «полевых работ», в поддержку местных проектов, а также научных исследований, ориентированных в будущее.

Прошло достаточно времени, чтобы результаты работы программ ЛИДЕР смогли накопиться (либо прекратить свое существование, не выдержав проверки временем), и поэтому опыт работы программ может стать предметом оценки, в том числе и с учетом его использования в долгосрочном периоде. Но помимо модели ЛИДЕР, следует обратить внимание и на другие схожие модели, которые также оказали определенное воздействие на развитие сельских территорий. Обратимся к ПИТ, проектам и контрактам вертикальной цепочки, территориальным пактам, опыту работы сельских округов, то есть к тем случаям, где эти модели начинали оперативно функционировать. Весь этот опыт местного участия в проектах развития, который был инициирован снизу, дает почву для размышлений по поводу отдельных направлений научных исследований, ориентированных на будущее, которые следовало бы проводить.

Первое направление, как нам кажется, состоит в том, чтобы идентифицировать и классифицировать то новое, что было сделано. Нам кажется необходимым сосредоточить внимание хотя бы на вопросах, которые были предметом дискуссии за эти последние годы:

- (i) инструменты участия операторов в определении и управлении стратегией местного развития, в частности, роль и функционирование местных партнерств;

- (ii) изменения в управлении на местном уровне между процессами распространения опыта участия и процессами передачи полномочий местным учреждениям;
- (iii) ход индивидуального и коллективного осознания и обучения, в частности, в формировании местных лидеров и создании агентств по развитию;
- (iv) воздействие местных проектов на повышение конкурентоспособности территорий (в не только на сельское хозяйство).

Наряду с определением инновационных аспектов этих процессов, нам кажется важным также попытаться определить доход (выгоду, прибыль), полученный для местной экономики и обществом. Некоторые эти результаты на деле можно назвать чуть ли не общественным достоянием, поэтому определение дохода (результат, эффект) становится более затрудненным (но не невозможным). Например, можно подумать о результатах инноваций, которые приносят выгоду в терминах кооперации и координации между операторами, либо в терминах интеграции между различными направлениями политики развития территорий. Речь идет о доходах, которые не связаны с рынком, но которые обретают ключевую важность для общества.

Второе направление исследования политики состоит в изучении факторов успеха/неуспеха местного программирования. Здесь нам кажется важным ликвидировать некую путаницу, которая возникла между потребностью обретения знаний и необходимостью вмешательства со стороны государственных властей, принимающих решение, с корректирующими действиями в то, что считается провалом в работе партнерств. Это требует работы по анализу и предложений по политике поддержки, которая бы сосредотачивала внимание на следующих темах:

- (i) роль системы правил и процедур для политики развития территорий как фактор, способный извне обусловить работу партнерства;
- (ii) потребность в получении информации, профессиональной подготовке и сопровождении человеческих ресурсов, вовлеченных в опыт программирования снизу.

Третье направление анализа относится к сетям. Речь, безусловно, идет о достаточно широком направлении. Мы могли бы выделить, по крайней мере три аспекта.

- (i) Роль местных сетей в формировании направлений развития и в работе операторов. Необходимо понять, в какой мере местные партнерства привели к формированию более плотных сетей между институциональными субъектами и установлению более тесных отношений между институтами и организациями гражданского общества. Концепция сетей может оказаться важным структурирующим фактором, не только и не столько для работы операторов внутри отдельного партнерства, которое рассматривается как отправное внутри одной территории, но скорее и в большей мере между операторами одной территории и разных территорий.
- (ii) Роль национальных сетей с особым уклоном в сторону установления взаимосвязей наиболее важных партнерств и местных операторов с Национальной сельской сетью, а также с другими сетями, которые возникли за эти годы и которые придали большой импульс обмену информацией и обменом положительным опытом по вопросам местного развития. Можно, к примеру, вспомнить сеть агентств развития, построенную Центром подготовки кадров и изучению проблем юга Италии¹⁴¹ или сеть программ и партнерств, возникших в рамках программы ИНТЕРРЕГ.
- (iii) Наконец, роль наднациональных сетей между операторами и партнерствами, которые совместно разрабатывали проекты в рамках различных программ, финансируемых из бюджета ЕС. Опять-таки в рамках этого направления важной темой, тесно связанной с концепцией сети, является тема информативных и образовательных инструментов и инструментов коммуникаций между

141 Centro di formazione e studi per il Mezzogiorno — Прим. перев.

территориями, которые могут оказать благотворное влияние и сориентировать направления инноваций (Brunori et al., 2003).

Четвертое направление касается включения субъектов гражданского общества в процесс определения стратегий местного программирования и реализации проектов. В некоторых случаях риторика инициативы снизу замаскировала процессы консервации и концентрации элитарной власти на местном уровне со стороны местных политических сил. В этих случаях политика местного развития была использована и перехвачена руководящими группами на местах, с тем чтобы укрепить существующее положение вещей и не создавать добавленной стоимости (и тем более не внедрять ничего нового) в отношении традиционной политики, управляемой из центра. Процессы социального включения, наоборот, должны были бы быть естественным путем приближены к работе партнерств, созданных благодаря этой политике. И это не только с точки зрения определения направлений политики. Другой аспект особой инновационной значимости состоит в том, чтобы включить в процесс проектирования маргинальные фигуранты. Речь идет о тех социальных группах или типах предприятий, которые обычно исключаются из больших финансовых потоков ЕСП, или типах предприятий, которые играют новую роль в укреплении и обновлении сетей социальной защиты (Di Iacovo, 2003). И, наконец, последнее, но не по важности. Помимо тематических направлений, хотелось бы уделить внимание подходам и методам, с помощью которых следует воспринимать эти приоритетные направления анализа.

Что касается научных исследований, нам кажется необходимым использование междисциплинарного подхода. Эти направления вовлекают обширное поле исследований и инструментов анализа, что требует тесного сотрудничества между аграрной экономикой, политическими науками, экономикой развития, социологией и пр. Что же касается использования полученных результатов, которые по этим темам оказываются крайне необходимыми, нам кажется важным найти формы сотрудничества и взаимодействия с администрацией регионов, которая отвечает за достижение координации и управление направлениями этой политики, а также с самими местными партнерствами, которые пер-

выми отвечают за результаты разработки местных проектов. Как ни в какой другой сфере нам кажется, что исследовательская деятельность должна осуществляться не для местного уровня, а вместе с местным уровнем. Тому есть несколько причин: не только одобрение общих методов и знаний, но в первую очередь создание возможностей для коллективного осознания, которое будет прямым и немедленным образом воздействовать на политический рисунок как на региональном, так и на локальном уровне. Под этим углом зрения нам кажется интересным наметить направление работы, которая бы сочетала исследовательскую деятельность и деятельность по оказанию поддержки институциональным структурам и местным партнерствам в форме некоей коалиции, в которой одна функция питает другую и наоборот¹⁴². Нам кажется, что это правильное направление, по которому надо двигаться сейчас, и также использовать его на будущее для молодых исследователей.

142 Как, например, деятельность, которую осуществляют исследователи, задействованные в пилотном проекте в районах ПИТ, финансируемом Департаментом политики развития (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2006).



Библиография

- Arl-Datar (2003): Policy Vision for Sustainable Rural economies in an enlarged Europe, Akademie fuer Raumforschung und Landesplanung (ARL) and Delegation a l'Amenagement du Territoire et a l'Action Regionale (DATAR), rapporto di ricerca.
- Anania G., Tenuta A. (2006): «Ruralita, urbanita e ricchezza nelle Italie contemporanee», in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 7, dicembre.
- Brunori G., Di Iacovo F., Marescotti A., Pieroni P., Rossi A. (2003): «Comunicazione e sviluppo rurale: considerazioni preliminari per un'agenda di ricerca», in *Rivista di Economia Agraria*, n. 2, giugno.
- Buckwell A. (2006): Intervista su «PAC: da politica agricola a politica rurale. Una proposta dal Regno Unito», in *Agriregionieuropa*, Anno 2, n. 4, marzo.
- Buckwell A. (2007): Land Management in the 21st Century, paper presentato alla CLA Centenary Conference, 10 maggio.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2006): *Economie dal basso. Itinerario nell'Italia locale*, Donzelli Editore, Roma.
- Commissione Europea (2004): *Reforming the Budget, Changing Europe. A public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review*, Communication from the Commission, Brussels SEC (2007) 1188 final.
- Commissione Europea (2007): *Preparing for the «Health Check» of the CAP reform*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, COM (2007).
- Commissione Europea (2007): *Regioni in crescita, Europa in crescita. Quarta relazione sulla coesione economica e sociale*, Comunicazione della Commissione, Bruxelles.
- Cooper T., Baldock D., Farmer M. (2007): *Toward the CAP Health Check and the European Budget Reform*, The German Marshall Fund of the United States, Paper series.
- Critica – Centre de Recherche, *Initiatives et Transferts pour l'Intelligence Collective dans l'Action (2007)*, *Quelles Orientations pour le Development Rural*, Report final, octobre.
- De Filippis (a cura di): *Il futuro delle politiche dell'Unione europea per l'agricoltura e le aree rurali*, Edizioni Tellus, Roma, 2007.
- Di Iacovo F. (2003): *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali. Metodologie, percorsi di lavoro e promozione della multifunzionalita in agricoltura nella Toscana rurale*, Franco Angeli, Milano.
- Frascarelli A. (2007): *Il futuro della PAC: sostegno dei redditi e politica ambientale*, in *Agriregionieuropa*, n. 11, anno 3, dicembre 2007.
- Henke R., Sardone R. (2008): *Prime valutazioni sugli effetti prodotti dalla modulazione nell'ambito della proposta sull'Health Check COM (2008) 306/4*, dattiloscritto, Roma, giugno.
- Mantino F. (2007): «Dove sta andando la politica di sviluppo rurale comunitaria? Una analisi dei possibili scenari», in *Agriregionieuropa*, Anno 3, n. 11, dicembre.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2006): *Lo sviluppo ai margini. Due anni sul campo a sostegno di progetti integrati in alcune aree periferiche del Mezzogiorno*, Roma.



ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Глоссарий

Автоматическое отключение от средств ЕС

Принцип автоматического отключения от средств Сообщества был введен с целью помочь своевременному выполнению странами региональных программ и правильному управлению финансовыми ресурсами. Комиссия ЕС вводит автоматическое отключение, то есть прекращение дальнейшего выделения средств по программам, если ранее выделенные средства не были полностью использованы или если по истечении второго года после выделения средства (правило «n+2») не были поданы заявки на продолжение выплат по программам. Правило «n+2» означает, что выделенные средства по программе должны были быть использованы не позднее 31 декабря года «n+2», то есть второго года, следующего за годом выделения ресурсов.

Первоначально принцип действовал только применительно к работе структурных фондов, а начиная с 2005 года он распространяется уже на все программы ЕС (см., например, Регламент (ЕС) № 1290/2005). Длительность финансирования объяснялась тем, что программы структурного характера, как правило, предполагают долгосрочную реализацию. Своевременное расходование выделенных средств проверялось через мониторинг программ, а также через направление в Европейскую Комиссию отчетов и документов о платежах и закрытии счетов. Неполучение Комиссией документов в установленные сроки приводило к автоматическому отключению от неизрасходованной части средств ЕС по программе.

Для Болгарии, Чехии, Эстонии, Греции, Кипра, Латвии, Литвы, Венгрии, Мальты, Польши, Португалии, Румынии, Словении и Словакии установлено правило «n+3» на период 2007-2010 годов в отношении соответствующих ОП.

Генеральный инспекторат по финансовым вопросам с ЕС — IGRUE

Генеральный инспекторат по финансовым вопросам с ЕС — IGRUE создан в Италии в 1988 году (ранее назывался Генеральный инспекторат по управлению ротационным фондом и реализацией политики ЕС), входит в структуру Департамента генерального государственного казначейства, предназначен для управления средствами ротационного фонда, а также сбора и распространения информации о работе фонда и финансировании политики ЕС. Инспекторат занимается разработкой, исполнением и сертификацией исполнения бюджета ЕС (в последнем случае совместно со Счетной палатой). По сути, это национальный орган Италии, которому ЕС поручило контроль за исполнением финансирования политики Сообщества. Кроме того, в рамках информационной системы Генерального государственного казначейства IGRUE через национальную систему мониторинга структурных фондов собирает информацию о движении финансовых потоков между ЕС и Италией, а также внутри страны до получателей средств.

Интегрированные средиземноморские программы (ПИМ)

Интегрированные средиземноморские программы (ПИМ) — программы развития отсталых (депрессивных) сельских территорий в ряде средиземноморских стран ЕС, приняты в 1985 году. История разработки интегрированных программ разви-

тия сельских территорий начинается в 1981 году. В рамках политики экономического и социального сближения, которая впервые делала акцент на несельскохозяйственное развитие отсталых районов, в ЕС были приняты три программы развития (соответственно Регламенты (ЕС) №№ 1939/1981, 1940/1981 и 1941/1981). Они касались, соответственно, программы развития западных территорий Шотландии, департамента Лозер (Лангедок, Франция) и ряда отсталых районов Бельгии. Финансирование интегрированного развития этих территорий осуществлялось через три структурных фонда ЕС (ЕСФ, ЕФРР и ФЕОГА-О). Эта практика открыла возможности для использования практики разработки и реализации многолетних программ структурного характера, в которых определены цели, приоритеты и инструменты на долгосрочную перспективу. В 1985 году с принятием ПИМ этот подход был распространен на Грецию, юг Франции и южные и центральные области Италии (Регламент (ЕС) № 2088/1985). ПИМ были нацелены на то, чтобы помочь этим регионам адаптировать их экономическое развитие к возникшей конкуренции со стороны вступивших в ЕС двух средиземноморских стран (Испании и Португалии). ПИМ впервые ввели в практику структурной политики ЕС новые инструменты, такие как многоотраслевой подход к развитию (развитие не одной отрасли, а территории), определение территорий поддержки на основе объективных критериев, возникновение партнерств как групп, заинтересованных в реализации структурных программ, и ряд других.

Киотский протокол

Киотский протокол — международный документ, принятый в Киото (Япония) в декабре 1997 года в дополнение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. Он обязывает развитые страны и страны с переходной экономикой сократить или стабилизировать выбросы парниковых газов в 2008-2012 годах по сравнению с 1990 годом. К началу 2009 года протокол был ратифицирован 181 страной мира (совокупно ответственными за более чем 61% общемировых выбросов). Киотский протокол стал первым глобальным соглашением об охране окружающей среды, основанным на рыночных механизмах регулирования — механизме международной торговли квотами на выбросы парниковых газов. В протоколе определены количественные обязательства по ограничению либо сокращению выбросов на период с 1 января 2008 года до 31 декабря 2012 года. Цель ограничений — снизить за этот период совокупный средний уровень выбросов шести типов газов на 5,2% по сравнению с уровнем 1990 года. Основные обязательства взяли на себя индустриальные страны. ЕС должен сократить выбросы на 8%, Япония и Канада — на 6%, Страны Восточной Европы и Прибалтики — в среднем на 8%, Россия и Украина — сохранить среднегодовые выбросы в 2008-2012 годах на уровне 1990 года. Протокол также предусматривает так называемые механизмы гибкости:

- a торговлю квотами, при которой государства или отдельные хозяйствующие субъекты на его территории могут продавать или покупать квоты на выбросы парниковых газов на национальном, региональном или международном рынках;
- b проекты совместного сотрудничества — проекты по сокращению выбросов парниковых газов, выполняемые на территории одной из стран.

Комитет регионов

Комитет регионов — это политическая ассамблея, которая дает право голоса местным и региональным структурам на уровне Европейского Союза. Создан в 1994 году. Создание Комитета регионов позволило решить две важные проблемы:

- 1 поскольку около 3/4 всего законодательства ЕС принимается для реализации на местном и региональном уровне, создание Комитета регионов позволило представителям местных органов самоуправления и регионов получить голос в процессе принятия решений по вопросам, которые их напрямую касаются.
- 2 обеспокоенности, что простые граждане останутся отрезанными от процессов расширения состава ЕС; поэтому вовлечение в процесс увеличения Сообщества представителей правительств, избираемых самими гражданами, означало бы создание инструмента, который приближает их к Европе.

В соответствии с законодательством ЕС, Европейская Комиссия и Совет Европы обязаны проводить консультации с Комитетом регионов по всем новым предложениям, касающимся отраслей и сфер, представляющих интерес для местных органов самоуправления и регионов. Маастрихтский договор установил пять таких сфер: политика занятости, социальная политика, экология и окружающая среда, профессиональная подготовка и транспорт. Эти сферы в настоящее время охватывают большую часть деятельности самого Сообщества.

Работа Комитета регионов основана на трех основных принципах:

- **Дополняемость** Этот принцип устанавливает, что в рамках ЕС решения должны приниматься на уровне, максимально приближенном к гражданам. ЕС не должен, следовательно, брать на себя функции, которые могут наиболее адекватно быть выполнены национальной, региональной или местной администрацией.
- **Приближенность**. Все уровни управления должны быть приближены к гражданам, в частности, их деятельность должна быть прозрачной, чтобы граждане знали, кто за что отвечает, и чтобы заставить услышать свой голос.
- **Партнерство**. Речь идет о тесном сотрудничестве между европейским, национальным, региональным и местным уровнями. Все четыре уровня необходимы и должны принимать участие в процессе принятия решений.

Модуляция

Под модуляцией понимается перемещение средств из первого блока мер поддержки (идущих на регулирование рынков сельскохозяйственной продукции ЕС) во второй (идущих на цели сельского развития). Модуляция введена с программой «Повестка дня-2000» в качестве добровольной меры. Реформа Фишлера установила обязательный характер применения этой меры для стран-членов ЕС.

В 2005 году меры первого блока (прямой поддержки) должны были сократиться на 3%, в 2006 году — на 4%, с 2007 до 2012 года — на 5%. Для стран ЕС-15 коэффициент обязательной модуляции с 2009 года увеличивается с 5% до 10% к 2012 году. Увеличение составит 2% в 2009 году и 1% в 2010, 2011 и 2012 годах. Для сельскохозяйственных предприятий, которые получают совокупную поддержку в размере 300 тыс. евро, предусмотрено дополнительное сокращение средств в размере 4%. Все средства в обязательном порядке направляются на сельское развитие. Средства, полученные от обязательной модуляции, остаются в соответствующей стране-члене ЕС и поступают в блок мер поддержки с коэффициентом софинансирования 75% со стороны ЕС. Эти средства направлены на решение новых проблем, очерченных Комиссией ЕС для программы Health Check (климатические изменения и соб-

людение условий Киотского протокола; возобновляемые источники энергии; управление гидроресурсами; решение проблемы падения биологического разнообразия).

Национальная сельская сеть

Национальная сельская сеть — это программа, в рамках которой Италия участвует в проекте «Европейская сельская сеть». Европейский проект нацелен на сопровождение ПСР в период 2007-2013 годов.

Программа рассчитана на информационное обеспечение политики сельского развития с целью обеспечения обмена опытом и информацией между всеми институциональными структурами и операторами, а также всеми субъектами, вовлеченными в процесс сельского развития и проживающими на сельских территориях. Основные направления деятельности Национальной сельской сети:

- улучшение управления программами и проектами;
- распространение знаний, положительного опыта, информационное обеспечение программ и проектов,

Управление деятельностью Национальной сельской сети в Италии осуществляют три специально созданные структуры, соответствующие трем уровням управления: Национальная структура по оживлению и координации проектов (Unac), центральный орган в рамках Минсельхоза Италии; Региональные органы сети (Prr), местные и региональные интерфейсы (аппаратно-программные средства, обеспечивающие графическое отображение и обмен информацией между человеком и компьютером); и Кабина управления, занимающаяся координацией и направлением информации по адресам получателей на местном уровне.

Номенклатура NUTS

Номенклатура NUTS (франц. nomenclature des unités territoriales statistiques, NUTS) — номенклатура территориальных единиц для целей статистики (стандарт территориального деления стран для статистических целей).

ОЭСР разработала простую систему определения сельских территорий для целей международного сопоставления, условий развития территорий, трендов, национальной политики и пр. Эта система, несмотря на огромные различия, существующие в уровнях сельского развития и развития территорий, оказывается полезной для целей сопоставления. Определение использует два иерархических уровня территориальных единиц: местный и региональный. К местному уровню (NUTS 5) ОЭСР относит сельские территории с плотностью населения ниже 150 жителей на кв. км.

Уровень 0 классификации — это национальный уровень 15 стран-членов. NUTS 1 — региональный уровень, включает 77 регионов типа регионов (régions) в Бельгии, или земель (Länder) в Германии. NUTS 2 включает 206 регионов, например, области (regioni) в Италии или автономные области (comunidades autonomas) в Испании. NUTS 3 — это уровень департаментов (départements) во Франции или земель (län) в Швеции; он включает 1031 регионов. Наконец, уровень NUTS 5 представлен местными органами самоуправления, муниципалитетами.

На региональном уровне (в основном NUTS 3) ОЭСР различает крупные функциональные или административные единицы по степени их отнесения к сельским территориям, в зависимости от доли населения региона, проживающего в сельской местности. Для облегчения анализа все регионы группируются в три категории:

- преимущественно сельские регионы; более 50% населения живет в сельской местности;
- в значительной степени сельские регионы; от 15 до 50% населения живет в сельской местности;
- преимущественно городские регионы: менее 15% населения живет в сельской местности.

Оборотный (ротационный) фонд

Оборотный (ротационный) фонд создан в Италии на основании закона № 183 от 16 апреля 1987 года в рамках существовавшего тогда Министерства казначейства, бюджета и экономического программирования (в настоящее время — Министерство экономики и финансов), Департамента генерального государственного казначейства (IGRUE — Генеральный инспекторат по финансовым вопросам с ЕС), занимающегося внебюджетным и автономным управлением и координацией финансовых ресурсов, поступающих из фондов ЕС. В фонд поступают средства Сообщества, выделяемые различными структурами ЕС по различным статьям бюджета ЕС для финансирования отдельных направлений политики поддержки Сообщества (в том числе и средства структурных фондов), а также средства, которые ежегодно выделяет государственный бюджет Италии для покрытия национальной части софинансирования политики Сообщества. Эти средства, поступающие на различные беспроцентные счета государственного казначейства, предназначенные для IGRUE, далее выделяются государственной администрации, государственным и частным структурам, через которые осуществляется политика поддержки ЕС.

Оперативная программа (ОП)

Оперативная программа (ОП) — документ, принимаемый Европейской Комиссией для реализации Плана-схемы (Quando di sostegno) поддержки ЕС. Включает совокупность приоритетных осей поддержки, которые подразделяются на многолетние меры поддержки, для реализации которых требуется получение финансирования из одного или более фондов ЕС или из других инструментов финансирования, например, Европейский инвестиционный банк. Интегрированной ОП считается программа, реализация которой финансируется из нескольких фондов.

Каждая ОП содержит приоритетные оси в связке с соответствующей рамочной программой поддержки, краткое описание мер, предусмотренных для реализации приоритетных осей, индикативный финансовый план, предусмотренный для каждой приоритетной оси и порядок выполнения.

Для реализации каждой отдельной ОП государство назначает:

- структуры по управлению программой (это могут быть органы государственного управления, государственные или частные структуры национального, регионального уровня или местного уровня, который управляет ОП);
- структуры по сертификации (государственные структуры национального, регионального или местного уровня, которые контролируют и документально подтверждают правильность произведенных расходов и заявок на получение финансирования до их направления в Европейскую Комиссию);
- структуры по аудиторской проверке (государственные структуры национального, регионального или местного уровня, которые назначаются для каждой ОП и которые проверяют результаты функционирования системы управления и контроля за реализацией ОП).

Органы управления и органы финансирования ЕС

Органы управления — это органы власти или государственные или частные структуры национального, регионального или местного уровня, которые назначаются отдельной страной-членом ЕС для осуществления мероприятий по проведению структурной политики Сообщества. Это могут быть государственные органы власти, если государство само выполняет эту функцию, либо органы власти могут выбрать самостоятельную независимую структуру. В этом случае органы власти определяют порядок и характер отношений между собой и этими органами управления, а также порядок и характер отношения с органами, осуществляющими выплаты средств по программам.

Органы финансирования (осуществляющие выплаты) — это одна или несколько структур национального, регионального или местного уровня, которых государство уполномочивает для сбора заявок на осуществление выплат и которые получают финансовые средства от Комиссии ЕС для их дальнейшего распределения. Порядок и характер отношений между этими структурами и Европейская Комиссия регулирует каждая страна-член ЕС.

«Повестка дня-2000»

«Повестка дня-2000» — программа действий, принятая Европейской Комиссией 15 июля 1997 года в ответ на требование Мадридской конференции (декабрь 1995 года) разработать документ в связи как с расширением Сообщества, так и реформой политики ЕС, а также документ, касающийся будущего финансирования ЕС до 31 декабря 1999 года.

«Повестка дня-2000» включает три раздела. Первый раздел касается будущего функционирования Европейского Союза, в частности, ЕСП, а также политики социального и экономического сближения, и содержит также рекомендации для разработки новой финансовой политики на 2000-2006 годы, особенно в свете предстоящего увеличения членства в Сообществе. Второй раздел касается стратегии вступления новых стран в ЕС, а именно включает два новых пункта: политику партнерств в связи с вступлением и участие стран-кандидатов на членство в ЕС в программах Сообщества. Третий раздел касается анализа воздействия увеличения числа членов Сообщества на политику ЕС.

В поддержку трех этих разделов Комиссия Сообщества в 1998 году разработала порядка 20 законодательных предложений. В марте 1999 года Совет Европы в Берлине достиг глобального политического соглашения по этому пакету мер. Пакет мер, рассчитанные на 2000-2006 годы, касается четырех взаимосвязанных секторов:

- реформы единой сельскохозяйственной политики;
- реформы структурной политики;
- инструментов, связанных с вступлением новых членов;
- реформы финансовых инструментов.

Программы ИНТЕРРЕГ, УРБАН

ИНТЕРРЕГ, УРБАН — программы ЕС, принимавшиеся в различные периоды времени и рассчитанные на поддержку социально-экономического развития городских и бывших промышленных районов ЕС, находящихся в состоянии кризиса. Программы финансировались через ЕФРР. Программа УРБАН I была рассчитана на период 1994-1999 годов. Программа УРБАН II была направлена на разработку и реализацию инновационных моделей социально-экономического развития для переживающих кризис городских территорий. Эта программа предусматривает

также обмен информацией и распространение положительного опыта в сфере устойчивого городского развития в странах ЕС. УРБАН II была рассчитана на финансовый период 2000-2006 годов.

ИНТЕРРЕГ III — это инициатива ЕС в сфере сотрудничества между областями и регионами ЕС на период 2007-2013 годов. Целью нового этапа ИНТЕРРЕГ является усиление социально-экономического сближения Европейского Союза, стимулирование приграничного сотрудничества, международного и межрегионального, а с другой стороны, достижение равновесия в развитии территорий. Особое внимание на этом этапе программы уделяется поддержке развития регионов особенно периферийных и районов, расположенных вдоль внешних границ ЕС со странами-кандидатами на вступление в ЕС.

Расширение Сообщества

Термин «расширение» в истории существования Европейского Сообщества означает постепенное во времени увеличение состава стран-членов Европейского Союза. Первоначально в состав Европейского Сообщества входило шесть стран. За время существования ЕС число стран-членов несколько раз увеличивалось: 1957 год — шесть стран-членов — Германия, Франция, Италия, страны Бенилюкс (Бельгия, Голландия, Люксембург); 1973 год — девять стран-членов (присоединены Дания, Ирландия и Великобритания); 1981 год — 10 стран-членов (присоединена Греция); 1986 год — 12 стран-членов (присоединены Испания и Португалия); 1995 год — 15 стран-членов (присоединены Австрия, Финляндия и Швеция); 2004 год — 25 стран-членов (присоединены Польша, Чехия, Венгрия, Словакия, Литва, Латвия, Эстония, Словения, Кипр (кроме северной части острова), Мальта). 2007 год — 27 стран-членов (присоединены Болгария и Румыния).

В свете постоянного увеличения числа членов Сообщества в настоящее время концепция расширения приобретает особое значение, поскольку положения Римского договора, утвержденные на момент создания Сообщества, не могут работать эффективно в ситуации, когда число участников союза увеличивается до 25 или даже 30 членов. Поэтому последние годы ЕС столкнулось с необходимостью глубокой реформы институтов Сообщества.

Социальное сельское хозяйство

Социальное сельское хозяйство (англ. social farming), как правило, не имеет законодательного оформления, в частности, в Италии. Речь идет просто об опыте, который связывает сельское хозяйство и реабилитационную трудовую деятельность социального характера, то есть решение вопросов реабилитации, лечения, воспитания и занятости определенных категорий лиц через вовлечение их в занятие сельскохозяйственным трудом.

Основные направления деятельности:

- a лечение и реабилитация инвалидов, имеющих тяжелые формы инвалидности;
- b тренинги и трудовая интеграция и реабилитация (вопросы занятости) инвалидов и других категорий лиц (реабилитация лиц с алкогольной и наркозависимостью и пр.);
- c социально-рекреативная деятельность и повышение качества и условий жизни людей со специфическими проблемами, в том числе и пожилых людей;

- d реабилитация детей, имеющих определенные проблемы развития (трудности с учебой, дети, оставшиеся без попечения родителей, и пр.).

Эта деятельность осуществляется в основном двумя категориями операторов:

- 1 некоммерческими организациями (например, социальными кооперативами), которые работают в социальной сфере или пытаются продвинуть бизнес, привлекая различные категории инвалидов к трудовой деятельности;
- 2 частными фермами, создаваемыми несельскохозяйственными предприятиями в аграрном секторе.

Государственные структуры играют важную роль в этой деятельности; часто создаются совместные государственно-частные структуры. Наконец, различного рода добровольные, общественные ассоциации также играют роль посредников или выполняют функции поддержки, создают связи между предприятиями, государственными структурами, лицами, нуждающимися в помощи и реабилитации и всем обществом.

Территориальные пакты

Территориальные пакты — система договоренностей между администрацией местных (провинциальных) органов самоуправления, экономическими и социальными структурами для реализации конкретных проектов развития в различных областях, в том числе и в сфере сельского развития. С помощью территориальных пактов администрация провинции старается достичь поставленных целей развития через разработку программ развития на уровне провинции или местном уровне. Территориальные пакты включают разработку программ, которые исходят из инициативы на местах (принцип «снизу вверх»), например, которые выражают интересы местных органов самоуправления и населения.

Территориальные пакты формализованы в виде соглашения, которое заключается между:

- местными структурами;
- экономическими и социальными субъектами;
- государственными структурами;
- частными структурами
- органами власти провинции.

Масштаб территориального пакта — территория провинции (чтобы обеспечить равенство социальных и экономических целей). Законодательная база — соглашение, план развития.

Фонд сближения

Фонд сближения создан в 1993 году для оказания поддержки из средств ЕС структурным реформам в ряде стран ЕС, в которых ВВП на душу населения оказывался ниже 90% среднего уровня по ЕС. Он был рассчитан для оказания поддержки четырем странам (Греции, Испании, Португалии и Ирландии). Через фонд выделяются средства для финансирования проектов по защите окружающей среды и развитию европейской транспортной сети.

Хорошая сельскохозяйственная практика (ХСП)

Хорошая сельскохозяйственная практика (ХСП) — термин, введенный впервые в ФАО, означает набор принципов, используемых в сельскохозяйственном производстве, имеющих целью соблюдение норм, правил и стандартов, обеспечивающих здоровье потребителей, надлежащее качество, безопасность продовольствия, надлежащее ведение сельскохозяйственного производства, защиту окружающей среды.

Применительно к ЕС речь идет об официально принятых стандартах ведения сельскохозяйственного производства, обеспечивающих минимизацию негативных последствий ведения сельского хозяйства для окружающей среды и высокое качество производимой продукции. Нормы ХСП не обязательны для выполнения, но принимаются сельхозпроизводителями добровольно, например, в обмен на государственную поддержку.

Некоторые общие принципы ХСП — см. Директива ЕС 91/676/СЕЕ, Регламенты (ЕС) №№ 1250/1999, 2078/1992.

Ст. 28 п. 1 Регламента (ЕС) № 1750/1999 устанавливает, что ХСП — это совокупность методов ведения сельского хозяйства, которые усердный сельскохозяйственный производитель использовал бы в конкретном регионе. Эти принципы содержат базовые указания, касающиеся агрономических и фитосанитарных практик, соблюдение которых является условием доступа к льготам и иным мерам поддержки.

В частности, можно выделить обязательства:

- a агрономического характера:
 - выбор почв для конкретных культур;
 - севооборот, который исключает истощение почв;
 - выбор сельскохозяйственных культур и обязательство не использовать генно-модифицированные организмы;
 - удобрения (решение принимается с учетом характера почв, используются научно обоснованные нормы использования и внесения, жесткие критерии использования органических удобрений, очищение и утилизация);
 - ирригация (использование орошения с учетом защиты и сохранения природных ресурсов, запрет нерационального использования воды и пр.).
- b защита растений (нормы и стандарты использования средств защиты растений, снижающие воздействие на природу и человека);
- c сокращение использования гербицидов и химических препаратов и пр.

Начиная с 1997 года ХСП распространяется и на крупные бытовые сети. Это не только качественное и безопасное продовольствие, но и система информирования потребителей на всех уровнях вертикальной цепи. Розничные торговцы, стоящие между фермером и конечным потребителем, берут на себя обязательства обеспечения потребителей качественной, свежей, безопасной продукцией.

Экономическое и социальное сближение

Экономическое и социальное сближение — концепция Сообщества, ориентированная на постепенное преодоление различий и отставания в развитии между различными регионами Сообщества. Идея была заложена еще в Римском договоре. В 1970-е годы ЕС приняла ряд мер по координации и разработке механизма фи-

нансирования инициатив, направленных на решение этого вопроса. Создание единого рынка не ликвидировало разрыва между регионами ЕС. В 1986 году Единый европейский акт, помимо идеи единого рынка, поставил также цель экономического и социального сближения. Благодаря Маастрихтскому договору (7 февраля 1992 года), который модифицирован Римский договор, эта идея получила институциональное оформление (ст. 130 А-130 Е). Экономическое и социальное сближение нацелено на достижение равновесия, устойчивого развития, снижения структурных диспропорций в развитии, предоставления равных возможностей населению регионов. Сближение конкретизируется в меры государственной поддержки различного уровня, финансируемые через структурные фонды. В период 1994-1999 годов финансирование политики социального и экономического сближения представляло вторую по величине статью расходов бюджета ЕС (35 % все средств). Важность политики сохранилась и на период 2000-2006 годов, особенно в свете вступления в ЕС группы стран, уровень развития которых значительно ниже средних показателей по ЕС.

ЕС в настоящее время насчитывает 27 стран членов, 493 млн граждан. Между этими странами и их 271 регионом существуют большие различия экономического и социального характера. В каждом четвертом регионе ВВП на душу населения оказывается ниже 75% среднего уровня по ЕС-27.

На период 2007-2013 годов на политику социального и экономического сближения выделено 35,7% общих средств бюджета ЕС, в том числе:

- 81,54% средств предназначено для Цели «Конвергенция»;
- 15,95% средств предназначено для Цели «Конкуренция и занятость»;
- 2,52% средств предназначено для Цели «Территориальная кооперация».