

ИНСТРУМЕНТЫ И МЕХАНИЗМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ИРЛАНДИИ¹

Система стратегического планирования Ирландии находится в стадии становления. Значительная работа уже проделана при подготовке и внесении изменений в уже существующие стратегические документы в соответствии с новыми возникающими вызовами, другие инструменты еще находятся в разработке.

К основным современным механизмам стратегического планирования относятся следующие:

- Соглашение о Концепции социального партнерства 2006-2015 годы. Навстречу 2016 году (Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015. Towards 2016);
- Новый Национальный план развития на 2007-2013 годы (The new National Development Plan 2007-2013);
- Национальная пространственная стратегия (The National Spatial Strategy (NSS));
- Национальный план действий по социальной интеграции (National Action Plan on Social Inclusion).

Политика ирландского правительства координируется посредством семилетних планов национального развития, составляемых на основе консультаций с представителями бизнеса, профсоюзов и региональных властей.

Соглашение о Концепции социального партнерства 2006-2015 годы. Навстречу 2016 году

Стратегическое планирование в Ирландии реализуется через механизм социального партнерства. Ирландские власти исходят из того, что социальное партнерство – важный механизм разработки и реализации стратегии, ориентированной на национальные приоритеты, такие как создание и поддержка условий для существенного роста занятости, финансовой стабильности и реструктуризации экономики в ответ на новые вызовы и возникающие возможности.

Соглашение «Навстречу 2016 году» содержит оптимальные рамки для ответа экономическим и социальным вызовам будущих периодов. Каждый предыдущий договор о социальном партнерстве был нацелен на достижение одной определенной цели и являлся инновационным по сути. В этом отношении в соглашении «Навстречу 2016 году» разработана новая концепция, нацеленная на ответ социальным вызовам, с которыми сталкивается каждый человек на протяжении жизни. Соглашение ориентировано на решение проблем детей, молодежи, людей в трудоспособном возрасте, пожилых людей и инвалидов.

Соглашение о социальном партнерстве подписано в Дублине 2 февраля 2006 года. Действующая на то время Стратегия Национального экономического и социального совета 2006:

¹ Статья подготовлена в 2009 году на основе материалов: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006-2015. Towards 2016.

URL: http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Towards2016PartnershipAgreement.pdf; The new National Development Plan 2007-2013.

URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwii65mZ5bzJAhVqknIKHXSA9wQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.esf.ie%2FGetAttachment.aspx%3Fid%3D5e7256da-d18a-40c5-ae7a-6792281bee2c&usq=AFQjCNEeUGxLMIFV-y3gnKC9bFa3AAN1_A&bvm=bv.108538919,d.bGQ; The National Spatial Strategy. URL: <http://www.irishspatialstrategy.ie/>; National Action Plan on Social Inclusion.

URL: <http://www.socialinclusion.ie/documents/NAPinclusionReportPDF.pdf>

люди, производительность и цель (NESC Strategy 2006: People Productivity and Purpose), стала основой для переговоров и договоренностей о Концепции социального партнерства.

В переговорах участвовали: правительство, профсоюзы, представители работодателей, организации фермеров, представители коммун и общественных организаций.

Социальные партнеры договорились о следующей формулировке видения будущего Ирландии: *динамично развивающееся интернациональное государство, в обществе и экономике которого строго соблюдается принцип социальной справедливости, экономическое развитие не нарушает устойчивость окружающей среды, страна конкурентоспособна в международном масштабе.*

Достижение цели, поставленной в соглашении «Навстречу 2016 году», а также видения будущего Ирландии будет осуществляться на основе решения следующих задач:

- установление взаимодействия между социальной политикой и экономическим процветанием;
- развитие преуспевающей экономики, основанной на знаниях;
- переориентация ирландской социальной политики;
- интеграция экономики в рамках всей страны;
- углубление потенциала, достижение более высокого уровня занятых в трудоспособном возрасте и более успешное управление диверсификацией, включая иммиграцию.

Общая цель Соглашения заключается в реализации видения Ирландии, достижение которого потребует длительного времени и формирования новой социальной политики, основанной на жизненном цикле граждан.

Принятие концепции жизненного цикла является основной инновационной характеристикой Соглашения. Подход жизненного цикла ставит человека в центр политики развития, определяя риски, с которыми он сталкивается, и поддерживая его возможности противостоять этим рискам на основных стадиях жизни: детство, трудоспособный возраст, пожилой возраст и люди с ограниченными возможностями.

Соглашение содержит перечень предложений по поддержке роли коммун и общественных организаций в работе по реализации мероприятий Соглашения на основе подхода «жизненного цикла»: обеспечение совершенствования финансирования этого сектора и привлечение благотворительных организаций и волонтеров.

За управление реализацией Соглашения на протяжении всего десятилетнего периода будет отвечать специально созданная Наблюдательная группа. Будут проводиться ежеквартальные заседания для мониторинга и обсуждения текущих отчетов, а также ежегодные официальные встречи всех сторон, участвующих в Соглашении.

Национальный план развития на 2007-2013 годы: «Преобразование Ирландии – лучшее качество жизни для всех»

В Национальном плане развития «Преобразование Ирландии – лучшее качество жизни для всех» (НПР) изложен план действий по достижению желаемого будущего Ирландии.

Разработчики плана исходили из того, что в течение следующих семи лет, на которые рассчитан план, экономика и общество Ирландии подвергнутся преобразованиям, почти столь же радикальным, как изменения, которые страна испытала в течение прошлого десятилетия. Эти преобразования приведут к продолжающемуся росту населения страны: планируемая к 2021 году численность жителей составит около 5 млн человек. Предстоят существенные изменения в

экономической базе на основе развития новых отраслей и предприятий, принадлежащих местному и иностранному капиталу. Чтобы оптимизировать выбор направлений продвижения к видению будущего Ирландии, в стратегии зафиксированы направления, развитие по которым будет способствовать преодолению вызовов, с которыми столкнется страна:

- ликвидация остающихся узких мест в инфраструктуре, которые ограничивают экономическое развитие и препятствуют сбалансированному региональному развитию и устойчивости окружающей среды;
- предоставление детям и молодежи возможностей получения профессиональной подготовки и образования, чтобы они могли реализовать предоставляемые возможности;
- создание и поддержка высокооплачиваемых рабочих мест;
- перераспределение продукта богатства (результатов производства) в целях формирования общества, предоставляющего равные возможности, в том числе и тем, кто работал в предыдущие десятилетия.

Финансирование НПП предполагается почти полностью из собственных внутренних ресурсов, что обеспечит экономический рост, повысит благосостояние общества в целом и поднимет уровень жизни. Обеспечение правильного соотношения инвестиций в НПП и получаемого от них эффекта, а также мониторинг реализации будут ключевыми приоритетами и залогом успеха преобразования Ирландии. Приоритеты и подходы, зафиксированные в Плате, основаны на положениях Соглашения о Концепции социального партнерства на 2006-2015 годы, разработанном в 2006 году.

Инвестиции в будущее

На протяжении всего срока реализации НПП предполагает инвестировать приблизительно 184 млрд евро, которые будут вложены в развитие социально-экономической инфраструктуры, предпринимательство, науку и сельское хозяйство, образование, обучение и переподготовку, экологические службы, а также в развитие социальной структуры общества для того чтобы на основе сильной и жизнеспособной экономики, ответ на вызовы будущего позволил обеспечить более высокий уровень и качество жизни для всех.

Инвестиционные приоритеты НПП (табл.) отражают договоренности, зафиксированные в Соглашении «Навстречу 2016 году» на базе консультаций с широким кругом организаций, заинтересованных групп и коммун. Инвестиционные приоритеты были также независимо оценены ESRI². Приоритеты НПП в значительной мере совпадают с направлениями, предложенными ESRI, но объем инвестиций предполагается более значительный по сравнению с предложениями ESRI.

Таблица – Пять инвестиционных приоритетов НПП

Инвестиционные приоритеты	Финансирование, млрд евро, в текущих ценах
Экономическая инфраструктура	54,7
Предпринимательство, наука, инновации	20,0
Человеческий капитал	25,8
Социальная инфраструктура	33,6
Социальная интеграция	49,6
Всего	183,7

² ESRI – американская компания, производитель геоинформационных систем (ГИС).

Основные цели Плана можно определить как взаимосвязанные:

- *значительное обновление инфраструктуры*, текущее состояние которой снижает конкурентоспособность, тормозит региональное развитие и рост качества жизни и не соответствует потребностям увеличивающегося населения;
- *усиление развития предпринимательства, науки, технологий и инноваций, обеспечение условий для образования и переподготовки людей*, находящихся в трудоспособном возрасте;
- *интеграция регионального развития на основе Национальной стратегии пространственного развития* в целях обеспечения экономического роста в регионах и привлечения значительных инвестиций в сельскую экономику;
- *инвестирование в обеспечение устойчивости окружающей среды на долгосрочную перспективу*, чтобы сохранить ее для будущих поколений, а также выполнить международные обязательства в этой сфере с учетом изменения климата;
- *создание возможностей для сотрудничества в рамках всей страны* в целях повышения конкурентоспособности, особенно в сфере модернизации инфраструктуры, активизации исследований и разработок, укрепления навыков и инноваций для повышения качества предоставляемых услуг;
- *разработка широкой программы социальной интеграции* и повышения качества жизни для всех возрастных и социальных групп;
- *обеспечение эффективного расходования средств налогоплательщиков на основе прозрачной системы управления и мониторинга инвестиций в НПП*.

В соответствии со стратегическими целями НПП и Инвестиционной стратегией определены следующие сферы инвестиционных приоритетов:

- региональное развитие;
- экономика сельского хозяйства;
- сотрудничество «весь остров» (в рамках всей страны);
- устойчивость окружающей среды;
- социальная включенность.

Региональное развитие

НПП содержит активные политики содействия региональному развитию с упором на инвестиции в «города-ворота»³ (Gateway centres) в рамках Национальной пространственной стратегии. Города-ворота непосредственно определяют региональное развитие, занятость, доходы и качество жизни в регионах. Основной акцент в региональном развитии будет сделан на эффективном вложении инвестиций в инфраструктуру. Для того чтобы активизировать процесс регионального развития будет создан Инновационный фонд Gateway.

Сельская экономика

Приблизительно 40 % населения Ирландии живет в сельских районах – это очень высокий процент по европейским стандартам. Ключевая задача состоит в том, чтобы поддержать

³ Города-ворота – понятие геополитики и экономической географии – обозначает особую пространственную роль городов, находящихся на границах политико-экономических зон и пересечениях важных информационных и транспортных потоков и выполняющих связывающую и пропускающую функции.

диверсификацию сельского хозяйства, сохраняя, в том числе и традиционные направления. Для всех сельских коммун и территорий необходимо обеспечить более широкую интегрированность в национальную экономику на базе развития инфраструктуры и сектора услуг. В НПР предусмотрено развитие партнерства сельских и городских территорий через дополнительное развитие инфраструктуры и сферы услуг. Развитие в сельских районах и городах широкополосной сети передачи данных определено в качестве одного из главных направлений экономического развития сельских регионов Ирландии, предусмотрены также значительные инвестиции в микро-предприятия, туризм, сельское хозяйство, рыболовство и лесоводство.

Кооперация в рамках страны в целом

НПР излагает широкий диапазон текущих и запланированных инициатив для сотрудничества Север-Юг. Впервые в Планах содержатся предложения о существенных инвестициях ирландского Правительства в проекты Север-Юг для получения взаимной выгоды. Правительство намерено согласовать и осуществлять эти проекты в период 2007-2013 гг. совместно с британским правительством и восстановленным органом исполнительной власти Северной Ирландии.

Устойчивость окружающей среды

В рамках НПР в обеспечение устойчивости окружающей среды предусмотрены прямые инвестиции в сумме около 25 млрд евро. Эти инвестиции будут дополнены средствами, предназначенными на финансирование Стратегии сбалансированного регионального развития и землепользования, как составной части Плана, с учетом Национальной пространственной стратегии в целях обеспечения компактного и устойчивого городского развития. Такая четкая система планирования сможет обеспечить сбалансированное развитие с учетом ожидаемого роста численности населения и роста экономической активности, сохраняя при этом качество окружающей среды. Такие меры, как стимулирование пользования общественным, а не личным транспортом, особенно в Дублине и других крупных городских центрах, окажут существенное влияние на экологическую устойчивость в долгосрочной перспективе и укрепят потенциал Ирландии для реализации международных обязательств, касающиеся изменения климата.

Высокий уровень социальной включенности

Правительство придерживается последовательной стратегии социального включения (интеграции), основанной на подходе «жизненного цикла», изложенном в Соглашении «Навстречу 2016 году», положения которого учитывают НПР и Национальный план действий по социальному включению. Сформулирован ряд целей для достижения социальной интеграции и сокращения бедности.

Национальная пространственная стратегия Ирландии 2002-2020 годы: люди, территории и потенциал

Национальная пространственная стратегия Ирландии (НПС) – стратегический документ пространственного планирования, рассчитанный на двадцатилетний период и определяющий ключевые направления достижения баланса социального, экономического, физического и пространственного развития и прироста населения между регионами страны. Необходимость разработки НПС была определена в Планах национального развития на период 2000-2006 гг.

Общий подход, используемый в НПС для достижения сбалансированного регионального развития, исходит из следующих предпосылок.

- развитие Большого Дублина останется в дальнейшем центральным направлением для достижения процветания Ирландии в целом, однако необходимо повышать конкурентоспособность других территорий и регионов, чтобы они также были конкурентоспособными в национальном и международном масштабе;
- несбалансированное пространственное развитие страны сказывается на качестве жизни; существенная удаленность в некоторых регионах мест проживания людей от мест работы не создает устойчивости в долгосрочной перспективе ни в экономической, ни в социальной сфере, а также наносит ущерб окружающей среде;
- рост населения Ирландии обеспечивает базис для продолжения экономического роста, однако пока нет необходимости строительства новых городов;
- Ирландия должна возродить, укрепить и развить существующие крупные и малые города и сельские поселения, поддерживать их пространственную компактность и приспособленность для использования общественного транспорта, минимизировать стихийное разрастание городской территории, занимающей сельские земли, а также применять новые современные дизайнерские решения в развитии городской среды;
- только те политики и программы, которые нацелены на формирование и активизацию социальной и экономической деятельности могут быть реализованы в рамках пространственной стратегии.

Важнейшими направлениями НПС является развитие городов-ворот и городов-транспортных узлов (hubs). Города-ворота имеют стратегическое местоположение, как в масштабах страны, так и относительно окружающих из территорий, и являются в национальном масштабе центрами социальной и экономической инфраструктуры. Дальнейшее развитие пяти существующих городов-ворот (Дублин, Корк, Лимерик/Шаннон, Голуэе и Уотерфорд) – это основное направление НПС. Небольшое количество других крупных городов, у которых есть потенциальная возможность стать городами-воротами и возглавить развитие своих регионов, будут играть ключевую роль в достижении более сбалансированного регионального развития.

Множество городов будет функционировать как транспортные узлы, поддерживая национальную и международную роль городов-ворот, и в свою очередь, активизируя развитие малых городов и сельских районов в пределах своих сфер влияния. Дополняющая роль других городов, сельских поселений и районов; различных городов средних размеров в каждом регионе состоит в том, что они будут действовать как «местные центры», предоставляя услуги и обеспечивая возможности для занятости.

Таким образом, ориентируясь на развитие стратегических центров территорий, которые способны активизировать развитие своих регионов и развитие страны в целом, а также на города, являющихся центрами округов, малые города и сельские поселения, НПС нацелена на построение динамичной городской и сельской пространственной структуры.

Реализация НПС должна привести к достижению следующих результатов:

- сильная и конкурентоспособная на международной арене агломерация Большой Дублин, являющаяся локомотивом развития национальной экономики;
- стратегически размещенные урбанизированные территории, функционирующие как города-ворота, которые, каждый в отдельности и в партнерстве, будут ключевыми элементами пространственной сбалансированности территории страны и регионального экономического развития;
- стратегические средние и крупные города, как города-ворота, связанные с городами-транспортными узлами, усилят развитие многих сельских территорий;

- достижение пространственной структуры с более сильными округами (графствами) и значительным количеством городов среднего размера;
- разносторонне развитые и жизнеспособные сельские поселения, которые способствуют развитию более крупных центров и сами получают стимулы к развитию за счет крупных городов.

Стратегические роли, которые крупные и малые города, сельские поселения, коммуны, а также сельские территории должны играть в построении более сбалансированной пространственной структуры Ирландии заключаются в следующем:

- *объединение (консолидация)* – агломерация Большого Дублина;
- *усиление* – Юг, Юго-восток, Запад и Северо-Запад, чтобы служить дополнением Дублину;
- *восстановление (оживление)* – Запад и Юго-Запад;
- *укрепление* – центральные территории Ирландии и Юго-Восток;
- *кооперация* – территория всей страны.

Участие регионов в Национальной пространственной стратегии

Основные принципы регионального подхода к пространственному планированию.

- создание системы пространственного планирования для городов и прилегающих к ним территорий;
- усиление структуры окружных и крупных городов;
- восстановление структуры малых городов и сельских поселений;
- поддержка и развитие основных сильных сторон сельских территорий.

Для того чтобы помочь властям различного уровня в формировании их планов развития, НПС предлагает учитывать следующие факторы:

- взаимосвязь размещения предприятий с учетом необходимости обеспечения занятости на различных территориях;
- рациональный выбор территорий для нового жилищного строительства;
- учет пространственных аспектов развития сельского хозяйства;
- доступность сферы услуг для жителей;
- сохранение окружающей среды, в том числе и для повышения качества жизни и роста привлекательности территорий.

В сфере экономического развития НПС определяет следующие направления.

- размещение предприятий по территории страны, включая формирование кластеров; определение роли и функций агентств развития в формировании пространственной структуры Ирландии.
- развитие туризма;
- развитие сельского хозяйства;
- развитие жилищной сферы в городах и в сельской местности;
- повышение уровня жизни на территориях, обладающих разной спецификой.

Реализация национальной пространственной стратегии

Структуры и механизмы реализации сформированы таким образом, чтобы гарантировать, что НПС будет учитываться при разработке планов и программ развития отдельных секторов, включая будущие решения по выбору инвестиционных приоритетов. Руководить процессом реализации будет Министерство охраны окружающей среды и местного самоуправления.

Поддержка местным и региональным органам управления будет оказываться с помощью подготовки и адаптации утвержденных основных направлений (принципов) регионального планирования. Стратегия коммуникаций поможет в обеспечении НПС необходимой информацией, а Мониторинговый комитет на основе этой стратегии будет отслеживать соблюдение интересов основных целевых групп.

В реализации пространственной стратегии также будут участвовать:

- правительство, включая ведомства и департаменты;
- агентства Правительства, связанные с продвижением регионального развития и созданием инфраструктуры;
- региональные местные органы власти, советы округов;
- частный сектор, в том числе, работающий в сфере развития инфраструктуры.