



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

С Т А Н О В И Щ Е

на тема

**„ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ
ЧРЕЗ ИЗПОЛЗВАНЕ НА ИНСТРУМЕНТА
„ВОДЕНО ОТ ОБЩНОСТИТЕ МЕСТНО РАЗВИТИЕ”**

(разработено по собствена инициатива)

София, 2014 г.

В Плана за дейността си за 2014 г. Икономическият и социален съвет включи за разработване по собствена инициатива становище на тема „Възможности за развитие на регионите чрез използване на инструмента „Водено от общностите местно развитие“.

Разработването на Становището е възложено на Комисията по регионална политика, устойчиво развитие и околна среда и на Комисията по бюджет, финанси, застраховане и осигуряване. За докладчик бе определен Лъчезар Искров - член на ИСС от група 1.

На 17.10.2014 г. се проведе разширено заседание на двете комисии за обсъждане и приемане на проекта на становището. За участие в заседанието бяха поканени и присъстваха представители на Национално сдружение на общините в Република България, Администрация на Министерски съвет, Министерство на земеделието и храните, Министерство на регионалното развитие, Министерство на образованието и науката, Министерство на околната среда и водите, ИА „Рибарство и аквакултури“.

На заседание от 30.10.2014 г. Пленарната сесия на Икономическия и социален съвет прие настоящото становище.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ВОМР – Водено от общностите местно развитие

ЕЗФРСР – Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони

ЕК – Европейска комисия

ЕС – Европейски съюз

ЕСИФ – Европейски структурни и инвестиционни фондове

ЕСФ – Европейския социален фонд

ЕФМДР – Европейския фонд за морско дело и рибарство

ЕФРР – Европейския фонд за регионално развитие

ИСС – Икономически и социален съвет

ИТИ – Интегрирани териториални инвестиции

ИТП – Интегриран териториален подход

МИГ – Местни инициативни групи

МИРГ – Местна инициативна рибарска група

МРГ – Междуведомствена работна група

ОПНОИР – Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж 2014-2020”

ОСР – Общата стратегическа рамка

ПРСР – Програма за развитие на селските райони

СМР – Стратегия за местно развитие

УО – Управляващ орган

I. ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

- 1.1. Икономическият и социален съвет (ИСС) приветства националното решение за прилагане на интегриран подход за териториално развитие като средство за хармонично и балансирано регионално развитие и намаляване на социалните, икономическите и териториалните различия в рамките на България, както и тези на българските спрямо останалите европейски региони, като за неговото успешно стратегическо прилагане е особено важно да бъдат оценени действащите политики за развитие на регионите.
- 1.2. ИСС категорично застава зад позицията, че **за България прилагането на инструмента „Водено от общностите местно развитие“ (ВОМР) през програмен период 2014 – 2020 г.** е от особена важност, с оглед осигуряване на конкретни възможности за преодоляване на тежките социални и икономически проблеми в териториален аспект. Това е механизмът, чрез който най-адекватно и най-близко до реалните условия могат да се разходват средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ) за¹:
- Насърчаване на социалното приобщаване и намаляване на бедността в силно засегнати райони на страната;
 - Устойчиво развитие на околната среда чрез съхраняването и опазването ѝ;
 - Насърчаване на ресурсната ефективност, прилагането на дейности за превенция и управление на риска и за използване на потенциала на културното наследство на отделните територии на основата на тяхната местна специфика;
 - Фокусиране върху иновациите чрез насърчаване на въвеждането им в практиката по места, съобразно местния потенциал и обвързано с националните политики;
 - Създаване и насърчаване на устойчива и качествена заетост и подкрепа за мобилността на работната сила в територии с висока безработица;
 - Повишаване на конкурентоспособността на местната икономика и развитие на възможности за създаване на местен бизнес;
 - Подобряване на качеството на образованието и повишаване квалификацията на населението в силно изоставящи райони на страната в съответствие с потребностите на местната икономика.
- 1.3. Новият подход на водено от общностите местно развитие, въведен от европейските институции, поставя множество предизвикателства пред всички участници в процеса по програмирането и прилагането му на територията на Република България. За да бъдат правилно насочени мерките към тях, ИСС

¹ Съгласно Регламент 1303/2013, чл. 9, тематични цели 1, 3, 5, 6, 8, 9 и 10

настоятелно препоръчва **продължаване на активната работа на институциите и структурите**, ангажирани с програмирането и управлението на помощта от ЕСИФ, по планирането и прилагането на инструмента ВОМР.

- 1.4. С оглед довеждането докрай и постигането на резултати от тази работа ИСС счита, че е **необходима своевременна подготовка** за реализацията на подхода ВОМР. Споразумението за партньорство на Република България с Европейската комисия (ЕК), очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014 – 2020 г., е одобрено от Европейската комисия на 07.08.2014 г. **Това определя двугодишен срок** за сериозен обем от задачи, които следва да бъдат изпълнени както от централните органи, ангажирани с управлението на помощта от ЕСИФ, така и от местните общности, които трябва да разработят и да получат одобрение за финансиране на своите стратегии за местно развитие (СМР).
- 1.5. ИСС отчита като положителна вече направената стъпка по сформирани на междуправителна работна група² (МРГ) от представители на всички управляващи органи на програми, които ще прилагат ВОМР, чиято основна задача е да подготви проект на нормативен акт за прилагането на механизма ВОМР. С оглед ограничените във времето срокове, ИСС настоява за **ускорено изготвяне на този документ**, така че да се осигури достатъчен период от време за изпълнение на последващите сериозни стъпки по реализацията на подхода ВОМР – избор на местни инициативни групи (МИГ), разработване на стратегии за местно развитие и тяхното одобрение.
- 1.6. Като има предвид необходимостта от своевременно изготвяне и гарантиране на адекватно програмиране на механизма за реализацията на подхода ВОМР, ИСС препоръчва **съставът на МРГ да не се ограничава** само до представители на всички управляващи органи на програмите, които ще прилагат ВОМР, а да се предвиди участието и на други основни страни в процеса на програмиране и управление на средствата от ЕС, като: Сертифициращите органи по програмите, Одитният орган на средствата от ЕС, Централното координационно звено при Администрацията на Министерския съвет, и Агенцията по обществени поръчки. Тяхното навременно включване определено ще допринесе за постигането на по-добра координация и по-добро взаимодействие между страните. Също така ИСС счита, че от ключово значение за успешното реализиране на подхода ВОМР е активното участие и мястото в целия консултативен процес на ИСС и на Националното сдружение на общините в Република България.
- 1.7. ИСС изразява своята единна позиция, че разширяването на състава на МРГ ще осигури базата за **консенсусно разбиране по въпросите на ВОМР**, което да залегне и в нормативния акт за неговото прилагане. Така ще се постигнат целите за **по-бързо информиране, изясняване и структуриране на процеса по**

² Със заповед на министъра на земеделието и храните от дата 23.09.2014 г.

прилагането на подхода ВОМР и за **ускореното приемане на решения** за механизма за неговото осъществяването и координация.

1.8. С осигуряване на подкрепа за постигане на напредък в програмирането на подхода ВОМР, ИСС организира консултативна среща с представители на заинтересованите страни по прилагане на ВОМР, на която бяха обсъдени, изяснени и координирани ключови въпроси за неговото планиране и реализация.

1.9. ИСС настоява **процесът по подготовка на нормативния акт за реализацията на подхода ВОМР да бъде навременен, прозрачен и позволяващ консултации на всеки един етап от подготовката на документа**. Нормативният акт следва да урежда прилагането на еднофондово (по примера на подхода „ЛИДЕР“) и многофондово финансирано ВОМР, и задължително да обхваща:

- координацията между отделните ЕСИФ по отношение на прилагането на инструмента ВОМР;
- определяне на конкретните територии, подходящи за прилагане на подхода по отношение както на еднофондово (по примера на подхода „ЛИДЕР“), така и на многофондово финансиране на СМР;
- определяне на състава, правомощията и задачите на органа, отговорен за одобрението и контрола на изпълнението на интегрирани стратегии за местно развитие, финансирани чрез инструмента ВОМР. В тази връзка и с цел успешната координация, организация и функциониране на един такъв орган, който се предполага да бъде междуведомствен, ИСС предлага той да бъде надведомствен, сформиран към Министерски съвет;
- определяне на обективни критерии, които да гарантират прозрачен подбор и одобрение на интегрираните СМР и изготвяне на методика за тяхната оценка;
- определяне на структурата, отговорна за оперативната координация и мониторинга по прилагането на инструмента и изпълнението на СМР. ИСС препоръчва тази оперативна структура да бъде създадена към Министерски съвет, като за нейното ефективно и качествено функциониране да бъде подсигурен необходимият административен капацитет;
- сформирание и одобрение на местни инициативни групи, определяне на техните роли, правомощия, отговорности и задължения;
- изискванията и критериите за разработване на интегрирани стратегии за местно развитие, които да гарантират ефективно и ефикасно разходване на средствата от фондовете, реализирането на добавена стойност за развитието на съответните територии, на които ще бъдат

приложени, както и да допринасят за общото постигане на целите на Стратегия „Европа 2020“;

- правилата за управление, изпълнение, мониторинг, отчитане и контрол на интегрираните СМР от страна на МИГ;
- публикуване в интернет на СМР, състава на МИГ, внесените проектни предложения, одобрените проекти и докладите за тяхното изпълнение.

1.9.1. ИСС счита, че процесът на подготовка и реализация на подхода ВОМР трябва да включва и гарантира:

- **Информирание и ангажиране на обществеността** за инструмента ВОМР като реална възможност за финансиране на местни инициативи, идеи и проекти, съобразени с местната специфика за постигане на целенасочено и устойчиво инвестиране за социално, икономически и териториално балансирано развитие на съответната територия. Възможностите за социално сближаване на териториите и постигането на социално приобщаване са функция на местните специфики, които много успешно могат да се използват за развитие и на местната социална икономика, местната социална инициатива и местните социални дейности.
- **Предоставяне на адекватни разяснения и конкретни насоки на местните общности**, включително на съществуващите местни инициативни групи, за необходимите стъпки, които те трябва да предприемат, в случай че желаят да ползват възможностите на инструмента ВОМР, както и за различията между еднофондово (по примера на подхода „ЛИДЕР“) или многофондово финансиране на СМР.
- **Продължаване на активната работа и добрата координация между органите**, отговорни за изготвянето, управлението, мониторинга, контрола и оценката на оперативните програми на Република България за периода 2014 – 2020 г. с цел **своевременно стартиране на изпълнението на стратегиите за местно развитие.**

1.10. С оглед постигането на интегриран подход ИСС **препоръчва във всички оперативни програми, за които е допустим инструментът ВОМР, да се предвидят необходимите средства и да се създадат съответните механизми за реализацията на този модел.** Това ще осигури още една база за обединение на усилията и целите в постигането на хармонично и балансирано териториално развитие, за допълняемост на помощта от ЕСИФ, за концентрация и целесъобразност на средствата, за ефективност и ефикасност на ресурсите. ИСС

отбелязва, че в Споразумение за партньорство на Република България с ЕК се предвижда прилагането на подхода ВОМР и са разписани конкретните финансови параметри за **отделяне на ресурс в размер на 5% от бюджетите по отделните програми за финансиране на подхода**, като този ресурс **няма да бъде загубен от програмите, в случай че не бъде усвоен напълно по подхода ВОМР**.

1.11. В тази връзка ИСС призовава управляващия орган на Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж” 2014 – 2020 г. да предприеме необходимите стъпки да отрази подхода ВОМР в раздел IV на оперативната програма, като опише приложимите за програмата области, в които той ще се прилага, както и да посочи в раздел III средствата, предвидени по инструмента.³

1.12. ИСС препоръчва при изпълнение на инструмента ВОМР през програмния период 2014 – 2020 г., да не се допусне забава в прилагането на мерките по СМР, небалансираност в усвояването на средствата по СМР, както и да се гарантира подобър териториален обхват на подхода в селските и рибарските райони в България. За изпълнението на тази препоръка ИСС счита, че е **необходимо да продължи процесът по развитие, надграждане и подобряване на административния капацитет за управление и прилагане на подхода ВОМР** в две основни направления:

- На централно ниво – по отношение на органите и структурите, отговорни за координацията, управлението, мониторинга, контрола и оценката на изпълнението на подхода и своевременното верифициране на разходите по прилаганите стратегии. Особен акцент следва да бъде поставен на административния капацитет за управление на многофондово финансираното ВОМР, както и на насърчаване запазването на вече постигнатия административен капацитет;
- На местно ниво – по отношение на МИГ, отговорни за разработването на качествени СМР и законосъобразното им изпълнение; постигането на целите и реализирането на приоритетите, заложиени в тях, както и осигуряването на устойчивост на резултатите от прилагането на подхода с цел формиране на добавена стойност за развитието на съответните територии; намаляване на текучеството на кадри с капацитет в МИГ. ИСС препоръчва да бъде обърнато специално внимание на капацитета на местните групи за управлението и изпълнението на стратегии, финансирани от повече от един фонд.

1.13. ИСС счита, че **за да бъде успешен инструментът, за да са налице очакваните резултати** от неговото прилагане в края на програмния период и **за да се постигне реален ефект** върху намаляването на социалните, икономическите и

³ В последния публичен вариант на Програмата за развитие на селските райони от 11.09.2014 г. в т. 4.1. е посочено, че подходът е неприложим.

териториалните различия в регионален аспект на дадена територия, е необходимо да се стимулират местните общности, като се ангажират активно в процеса на местно развитие и им се преотстъпи **по-голяма отговорност по отношение на управлението и изпълнението на СМР**. Според ИСС може да се проучи добрият опит на Република Полша и на други държави в управлението, изпълнението на СМР и при предоставянето на правомощия от управляващите органи на МИГ.

- 1.14. Също така ИСС препоръчва програмирането на подхода ВОМР да се осъществява с оглед неговото **бъдещо въздействие върху потенциални територии** и при условията, при които подходът ще може да се **реализира в най-голяма степен на полезност за потенциалните МИГ и бенефициентите** на техните интегрирани СМР.
- 1.15. В тази връзка ИСС счита, че зададеният към момента в „Програмата за развитие на селските райони на Република България 2014-2020 г.” (в описанието на Мярка 19. Водено от общностите местно развитие) максимално допустим бюджет за изпълнение на проекти по стратегиите за местно развитие, финансирани по ЕЗФРСР, е недостатъчен за реализацията на стратегии, които са с по-широк териториален обхват и с по-голямо население. Поради тази причина ИСС препоръчва вписаният към момента в проекта на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) текст, който посочва ограниченията за обема на финансиране на СМР (Мярка 19. Водено от общностите местно развитие (ВОМР) /„ЛИДЕР” – точка 8.2.16.2 Обосновка на мярката), да бъде редактиран и съобразен с допустимия обхват на териториите за подпомагане на база еквивалент жители – съответно между 10 000 и 150 000. Логично би било стратегии, покриващи територии с по-голям брой жители, да получат и по-голямо финансиране за изпълнение на прилежащите им проекти.
- 1.16. ИСС настоява процесът на определяне на конкретните решения за развитието на потенциала на дадена територия да се осъществява „отдолу-нагоре”. Например, **подборът и одобрението на проектни предложения в изпълнение на СМР за дадена територия да се осъществява единствено на местно ниво при спазване на приложимите правила и процедури за съответния фонд/програма**, от които се очаква да бъдат финансирани. Тази препоръка се основава на факта, че:
- местната общност познава най-добре местните предизвикателства, на които трябва да се обърне внимание, наличните местни ресурси, специфики и потенциал;
 - местната общност е в състояние да мобилизира местните ресурси за постигане на растеж и е заинтересована това да стане по най-добрия начин.
- 1.17. Проучвания на практики в ЕС показват, че налагането на решения директно „отгоре-надолу”, т.е. от централните органи, отговорни за управлението на

европейските средства, без да се познава местната специфика, прави подхода за местна инициатива по-лесен за контрол от гледна точка единствено и само на спазване на правилата за разходване на средствата. Въпреки това, сериозно се ограничава свободата за изпълнение на иновативни местни стратегии, елиминира се пряката ангажираност на местната общност в постигането на конкретни резултати в изпълнението на целите за местно развитие и се демотивират бенефициентите за разработването и реализирането на идеи с реална добавена стойност за развитието на съответната територия. По този начин не се изпълняват и насоките за опростяване на процедурите и намаляване на административната тежест за бенефициентите. Само когато бъде спазен принципът „отдолу-нагоре“ за извеждане на приоритетите за развитието на дадена територия, управляващите органи ще имат основание да контролират и изискват от местната общност в лицето на МИГ да носи отговорност за постигането на целите на СМР, за законосъобразното, ефективно и ефикасно разходване на средствата от фондовете.

1.18. На този етап ИСС потвърждава своята позиция, че за програмен период 2007 – 2013 г. трайно се наложи изводът, че централната администрация не успя да изгради необходимия капацитет за ефективна работа по управление на средствата от фондовете на ЕС.⁴ Това доведе до забавяне на процеса по усвояването им, вкл. ограничена заинтересованост от участие на потенциални бенефициенти поради:

- недопустимо удължаване на процесите на оценка на проектните предложения;
- неправомерно отхвърляне на качествени проектни предложения (на основа на чисто технически пропуски, а не на основа на липса на качествени проектни идеи);
- чувствително забавяне в процеса на верифициране и изплащане на разходите;
- сложни и нееднозначни процедури за кандидатстване и одобрение на проекти, изискване на твърде много дублиращи се документи;
- последващо налагане на финансови корекции, при оскъдна и недобре структурирана нормативна уредба, която не способства за ефективна защита на правата и интересите на бенефициентите.

1.19. Същевременно, по отношение на прилагането на подхода „ЛИДЕР“ нашата страна е класирана в групата на страните, постигнали административен капацитет по прилагането на подхода над средното ниво за Европейския съюз. Процентът на отхвърлени проектни предложения по мерките на подхода „ЛИДЕР“ е много

⁴ Становище на тема „Приоритети и политики за усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз в България през периода 2014 – 2020 г.“,

малък, защото местните инициативни групи се включват активно в подкрепа на кандидат-бенефициентите при разработването на техните проекти.

- 1.20. Същевременно ИСС констатира, че пред осъществяването на подхода „ЛИДЕР” са налице и определени пречки. Особено утежняващо процеса обстоятелство е задържането и незапочването на разглеждане на проекти по местни стратегии, които вече са били надлежно одобрени от местните инициативни групи. Наблюдава се текучество на кадри, ангажирани с изпълнението на подхода както на централно, така и на местно ниво, и същевременна липса на достатъчно добре подготвени такива, които да заместят напусналите. В тази връзка ИСС счита за необходимо да се обърне специално внимание на координацията и взаимодействието на страните, участващи в прилагането на подхода.
- 1.21. Според ИСС единственото разумно решение на тези проблеми е максимално опростяване и стандартизиране на процедурите по изготвяне, подаване, оценяване на проектите и отчитане на тяхното изпълнение с оглед **свеждане до възможния минимум на административната тежест за бенефициентите** и същевременно **продължаване на процеса по развитие, надграждане и подобряване на административния капацитет за управление и прилагане на подхода**. Във връзка с това ИСС отново призовава за действия в тази посока, които да доведат до приемане на лесни и ясни процедури за установяване и отстраняване на технически пропуски на всеки етап от процеса.
- 1.22. Като цяло ИСС изразява отново своето мнение, че за да се постигне успех в прилагането на инструмента ВОМР през програмен период 2014–2020 е необходимо:
- да се подготвят качествени стратегии, разработени с участието на местните общности и отчитащи техните нужди и потребности;
 - да се постигне опростяване на процеса на прилагане спрямо програмен период 2007–2013 г., в това число чрез използване на опростени разходи за подготвителната помощ и разходи за управление на СМР.

II. ОБЩА РАМКА

- 2.1. В рамките на новия, вече започнал програмен период (2014–2020 г.), Европейският съюз (ЕС) планира да поеме сериозен курс към своето икономическо и социално стабилизиране и интелигентното, устойчиво и приобщаващо развитие, за осъществяването на който **от всяка държава членка се очаква:**
- Да планира и осигури своето **хармонично и балансирано развитие и намаляване на социалните, икономическите и териториалните различия** в регионален аспект на своята територия и съответно на територията на ЕС, особено по отношение на селските райони, граничните

райони, на районите, засегнати от индустриалния преход и на районите, които са в най-голяма степен засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски влияния и процеси;

- Да планира и управлява разполагаемите средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове в съответствие с:
 - **принципа на допълняемост** - средствата от ЕС не заместват, а следва да допълват националните и местните източници на финансиране на политиките;
 - **принципа на координация и допълване на помощта** – средствата от различните фондове се инвестират така, че ефектът от интегрираното им използване да е по-голям от сбора на отделните резултати постигнати, които ще се постигнат ако средствата са инвестирани по отделно от всеки фонд;
 - **принципа на концентрация и целесъобразност на средствата** – финансирането да се концентрира към по-малък на брой приоритети, мерки и дейности, но тясно свързани с изпълнението на Стратегия „Европа 2020“;
 - **принципа на ефективност и ефикасност** – насочване на вниманието към резултатите, контрола на напредъка по отношение на договорените цели и към опростяване на изпълнението.
- **Да включи всички административни нива, социални партньори, академичната общност, частния сектор и всички други заинтересовани страни** в изпълнението на целите и политиките, т.е. процесите на планиране, програмиране, изпълнение и управление да се осъществяват паралелно „отдолу-нагоре“ и „отгоре-надолу“ до достигане на пресечната точка между двата подхода, с което да се гарантира изпълнението на инициативите и постигането на целите съгласно политиката на сближаване и Стратегия „Европа 2020“;
- При планирането и програмирането да се ръководи от водещата максима, че финансовите възможности на ЕС са ограничени, а спрямо тях нуждите са неограничени, което извежда териториалното измерение на политиката за сближаване и развитие като ключов елемент на приоритизирането. Затова само интегрираният териториален подход, който е съобразен със специфичните нужди и възможностите за развитие на дадена територия, в най-голяма степен оказва целенасочено въздействие и спомага за икономическото и социалното сближаване.

2.2. За програмния период 2014 – 2020 г. **„интегрираният териториален подход“** е избран от европейските институции за **ключов инструмент в процеса на**

целенасочено въздействие за преодоляване на социалните и икономическите различия на териториите със специфични характеристики, сериозно изостанали или изоставащи в своето балансирано развитие и насърчаване на техния устойчив растеж, отчитайки териториалните им специфики и потенциали. Нещо повече, Европейската комисия **определя териториалния подход като неразривно свързан с изпълнението на Стратегията на Съюза за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020“**.

2.3. Разновидностите на инструментариума за прилагане на **„интегрирания териториален подход“**, които Европейската комисия е предвидила за програмния период 2014 – 2020 г., представляват следните механизми:

- инструмент **„Интегрирани териториални инвестиции“ (ИТИ)** – инструмент за прилагане на териториално обособена стратегия, чийто единен териториален обхват не е регламентиран, и чието финансиране може да бъде комбинирано от различни фондове, от една или няколко приоритетни оси на една или няколко оперативни програми. Целта е на дадена единна територия да се реализират интегрирани проекти, съобразени с нейните нужди и специфични характеристики, чиито крайни резултати да имат ефект върху социалната и икономическата ситуация както на самата територия, така и в по-широк аспект – на регионално и на национално ниво;
- инструмент **„Водено от общностите местно развитие“ (ВОМР);**
- инструмент **„Интегрирано устойчиво градско развитие“** - различните предизвикателства, пред които се изправят градските райони (икономически, екологични, климатични, социални и демографски) са взаимно преплетени и успешното градско развитие може да се постигне само чрез прилагането на интегриран подход. Този инструмент се основава на интегрирани стратегии/планове за подобряване на устойчивото градско развитие, в които ресурсите се концентрират по интегриран/допълващ се начин, и същевременно тези стратегии/планове се интегрират в по-широките цели на регионалните и националните стратегии/планове и на Стратегия „Европа 2020“;
- **европейско териториално сътрудничество** – трансгранични програми, макро-регионални и морски стратегии и програми.

2.4. Съгласно Споразумението за партньорство на България с ЕК, очертаващо помощта от ЕСИФ за периода 2014 – 2020 г., одобрено от ЕК на 07.08.2014 г., страната ни ще се възползва от възможностите, които предоставя **„интегрирания подход за териториално развитие“** за преодоляване на сериозните дисбаланси между някои части на страната по отношение на социалното и икономическото им развитие и за насърчаване използването в максимална степен на наличния

потенциал за растеж на тези територии. В документа е записано, че интегрираният териториален подход (ИТП) ще може да се прилага под няколко различни, но взаимно допълващи се форми:

- прилагане на новия инструмент „Водено от общностите местно развитие”, включително с многофондово финансиране, чрез програмиране и прилагане на интегрирани (многосекторни) стратегии за местно развитие;
- продължаващото стимулиране на устойчивото градско развитие въз основа на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие на дефинирани опорни центрове на растеж;
- продължаване прилагането на европейско териториално сътрудничество.

- 2.5. **ВОМР е нов инструмент на интегрирания териториален подход**, разработен и предложен от ЕК на държавите членки за прилагане през новия програмен период 2014–2020 г. В този смисъл може да се приеме, че инструментът е по-скоро малко познат, но не и непознат, защото ползва като основа при програмирането прилагания в продължение на десетилетия в ЕС подход „ЛИДЕР”. Основният елемент, който е взиман от подхода „ЛИДЕР”, е принципът на планиране „отдолу-нагоре” и следователно може категорично да бъде определен като **механизъм за концентриране и целенасочено разходване на средства съобразно спецификата на територията**. Още една прилика с подхода „ЛИДЕР” е физическият обхват на територията – той остава относително ограничен при ВОМР и покрива територии с население от 10 000 до 150 000 еквивалент жители.
- 2.6. ВОМР е инструментът, който се очаква да залегне в основата на програмирането на следващия период 2021–2027.
- 2.7. Още със своето въвеждане през 1991 г. от ЕК, „ЛИДЕР“ е разпознат като **подхода за местна инициатива**. Той насърчава местното развитие, определено от местната общност на дадена територия. Подходът се основава на т.нар. местно партньорство между различните участници, отговорни за развитието на дадената територия. Фундаментален за подхода „ЛИДЕР” е принципът на определяне „отдолу-нагоре” на конкретни решения за преодоляване на местни проблеми, специфични за дадената територия. Първоначално подходът е приложим само за селските територии, но той бързо набира популярност като „добра практика” и започва да се припознава и от представители на градски и крайбрежни територии, както и извън границите на ЕС.
- 2.8. Подходът ползва като инструментариум за своето реализиране т.нар. местни инициативни групи (МИГ) или местни инициативни рибарски групи (МИРГ) и т.нар. стратегия за местно развитие (СМР).

- 2.9. Съставът на МИГ включва представители на публичния и частния сектор, социално-икономическите партньори, академичната общност и местните власти, отговорни за местното развитие. Която и да е от групите, представляващи конкретните заинтересовани страни, не може да има повече от 49% право на глас в МИГ³.
- 2.10. Стратегиите за местно развитие съдържат описание на територията и населението, които обхваща, анализ на нуждите за развитие и потенциала на територията, описание на механизмите на включване, координация и мониторинг на общността в разработването и изпълнението на стратегията, приоритетите, целите и очакваните резултати за постигане в развитието на територията.
- 2.11. Подходът „ЛИДЕР“ добива своята зрялост през програмния период 2007 – 2013 г. Въпреки, че получава пълна подкрепа от страна на институциите на ЕС и на всички, свързани с тях заинтересовани страни, е признато, че подходът не се реализира в целия му потенциал. Затова за програмен период 2014 – 2020 г., с цел местните общности да могат да удовлетворяват разнородните секторни нужди на своите територии, ЕК предвижда местните стратегии за развитие да могат да се подкрепят и от фондовете на Кохезионната политика. Поради това вече е възприето занапред подходът да се нарича „Водено от общностите местно развитие“.
- 2.12. Най-съществената разлика между подхода „ЛИДЕР“ и инструмента ВОМР е именно източникът на финансиране – за ВОМР вече е приложимо многофондовото, т.е. финансиране от повече от един фонд, при наличие на интегрирана стратегия за развитието на територията, в която ясно са изведени приоритетите и техните финансови рамки. Съгласно чл. 32, ал. 1 на Общия регламент за прилагане на ЕСИФ 1303/2013 г. инструментът „Воденото от общностите местно развитие“ получава подкрепа от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), като се нарича „местно развитие по примера на подхода „ЛИДЕР“, също така може да получава подкрепа и от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР) - накратко „фондовете“.
- 2.13. В чл. 18 от Общия регламент (ЕС) № 1303/2013 е записано, че освен тематична концентрация на база отделните фондове, **държавата членка следва да концентрира подкрепата от ЕСИФ върху интервенциите, които имат най-голяма добавена стойност по отношение на Стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като взема предвид**

³ Общия регламент за прилагане на ЕСИФ 1303/2013 г. - чл. 32, ал 2, т. б

основните териториални предизвикателства пред различните видове територии в съответствие с Общата стратегическа рамка (ОСР)⁴.

2.14. **ВОМР** е един от инструментите, чрез който през програмен период 2014 – 2020 г. **Европейската комисия планира и ще очаква от държавите членки да осъществяват интегриран териториален подход за хармонично и балансирано развитие на конкретни територии и за намаляване на техните социални, икономически и териториални различия.** Целта на този инструмент е да се мобилизират и ангажират местните общности и организации, да се осигури техният принос за постигане на целите на **Стратегията „Европа 2020“**, като се насърчи териториалното сближаване и се способства за постигането на конкретни цели на политиката.

2.15. **Многофондовото финансиране на ВОМР** е механизмът, който осигурява пресечна точка на нуждите и потенциала на една територия с нуждите и възможностите на различните сектори за нейното развитие. **Предимствата на този механизъм** не се ограничават само до възможността за финансиране със средства от различни фондове. Той позволява:

- разработване на по-голям брой малки проекти, но по-бързо одобрявани, по-лесно изпълнявани и постигащи по-добри резултати;
- реализацията на пилотни проекти, на интегрирани проекти;
- гъвкав подход към удовлетворяване на идентифицирани, специфични за дадена територия нужди и проблеми;
- мобилизиране на трудно достъпни ресурси.

2.16. **ВОМР** насърчава общностното мислене и относителната самостоятелност и отговорност на местната общност за развитието на нейната територия. Въпреки че предполага наличие на по-голям капацитет за управлението и прилагането му, тъй като следва да се спазват едновременно правилата и процедурите на различните приложими фондове, този инструмент дава възможност за конкретни наблюдения на постигнатите резултати, при това специфични за дадената територия.

2.17. **Определянето на „конкретните територии“** става на базата на критерии, които се разглеждат в две направления и следва да **бъдат едновременно изпълними:**

- териториален аспект – в зависимост от вида територия, която може да бъде: планинска; гранична; периферна (т.е. физически отдалечена и/или инфраструктурно ограничена от по-голям социален, икономически и административен център); територия със специфични природни условия; територия в най-сериозна степен засегната от

⁴ Общия регламент (ЕС) № 1303/2013

бедността и с население, което в най-голяма степен живее в риск от социално изключване;

- нормативен аспект – за съответната територия следва да са приложими условията на чл. 32 – 35 от Общия регламент относно прилагането на ЕСИФ 1303/2013, а именно: на тази територия следва да има сформирана „местна група за действие”, съставена от представители на местните публични, частни и неправителствени социално-икономически страни; да има изработена интегрирана стратегия за местно развитие, базирана на териториалните специфики, която да бъде в унисон с целите, приоритетите и инициативите на Стратегия „Европа 2020”. Прилагането на инструмента ВОМР следва да бъде осъществено като се взимат предвид местните потребности и потенциал, включат се иновативни характеристики в местния контекст и се изграждат мрежи за сътрудничество.

2.18. Както е записано в Споразумението за партньорство на България 2014 – 2020 г. „ВОМР следва да се прилага на териториален принцип – на ниво община, група от съседни общини или на ниво област, като предвиденият обхват на населението ще бъде между 10 000 и 150 000 жители”. Механизмът се осъществява чрез стратегия за местно развитие, която следва да представлява рамката за интегриран, многосекторен подход на развитие на конкретната територия, съобразен с нейните специфики и в унисон с целите, приоритетите и инициативите на Стратегия „Европа 2020”. Стратегиите за местно развитие следва да съдържат набор от мерки, насочени към постигане на местни цели за развитие и удовлетворяване на местни потребности, които същевременно ще допринасят и за изпълнението на целите на Стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

2.19. Съгласно принципите за прилагане на подхода, България прие МИГ сами да изберат дали тяхната стратегия за местно развитие да бъде финансирана от един или от повече ЕСИФ, като тази преценка се обуславя от нуждите, потенциала и спецификите на съответната територия.⁷ При прилагане на многофондово финансирано ВОМР на дадена територия, на нея действа задължително само една МИГ, която изпълнява задължително само една стратегия за местно развитие. Тази стратегия е многосекторна в зависимост от спецификата на територията.

2.20. МИГ на дадена територия може да избере прилагането на стратегия, финансирана само от ЕЗФРСР или само от ЕФМДР, или от няколко фонда, но без принос от ЕФМДР. На такава територия се допуска създаването и одобрението едновременно на МИГ и МИРГ, както и разработването и прилагането на две

⁷ Споразумението за партньорство на Република България за периода 2014 – 2020 г.

отделни стратегии, без да се допуска финансиране на едни и същи дейности по тях.

- 2.21. Подходът WOMP е инструмент, който може да се използва и за развитие на сладководното рибовъдство в България.

III. ПРАКТИКАТА НА НИВО ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

- 3.1. Една от основните поуки от предходни изпълнения на подхода „ЛИДЕР”, е че използването му има смисъл предвид множеството предимства на подхода и отчетените конкретни постигнати резултати в редица страни на ЕС.
- 3.2. Тенденция на европейско ниво е обединяването на МИГ и МИРГ, като почти 70% от МИРГ вече са се обединили с местните инициативни групи в селските райони.
- 3.3. ЕК има дълъг и впечатляващ опит в изпълнението на WOMP (по примера на подхода „ЛИДЕР”) в областта на развитието на селските райони. В над 20-годишната история на подхода, в четири програмни периода ЕК е финансирала прилагане на „ЛИДЕР”. Началото е през 1991 г. като малка по мащаб инициатива в Общността с 217 партньорства. Оттогава броят на партньорствата е нараснал повече от десет пъти до 2 321 в периода 2007 - 2013 г., с общ бюджет в размер на 5500 милиона евро, или 6% от средствата на ЕЗФРСР. Тези средства са мобилизирали допълнително 3072 милиона евро в лицето на националните публични финансираня, като на всяко партньорство средно е бил предоставен общ бюджет от около 3,8 милиона евро за целия период.⁸
- 3.4. Публичното финансиране допълнително мобилизира значително количество частни инвестиции. Средствата се използват за подпомагане на хиляди малки проекти за: добавяне на стойност към местните хранителни продукти, диверсификация на дейности, подобряване на селскостопански услуги, екологични дейности и дейности по опазване и възстановяване на околната среда, инвестиции в дребномащабна инфраструктура, обновяване на малки населени места и обучения. Тези малки проекти допринасят за местни тематични инициативи - например в областите на селския туризъм или асоцииране с произхода и маркетинга на местни продукти, които са в състояние да допринесат за икономическото развитие и насърчаване на социалната среда на дадена област.
- 3.5. При последните оценки на подхода „ЛИДЕР” на цялата територия на ЕС са констатирани значително подобрение в услугите и качеството на живот в селските райони, посредством диверсификацията на дейности, опазването на околната среда, включването на отделни обществени групи като жените, младите хора, самотните и многодетните майки и лицата с по-ниско ниво на образователен

⁸ По данни от http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/themes/clld/en/clld_en.html

ценз в активни дейности, в подобряването на управлението и в изграждането на капацитет.⁹

- 3.6. Значителен брой работни места са създадени и се поддържат чрез прилагането на „ЛИДЕР+“ (прилаган в периода 2007 - 2013 г.), въпреки че това не е основната цел на много от местните инициативни групи, които често се фокусират върху по-широки цели, като например подобряване на качеството на живот в селските райони, повишаване на добавената стойност на местните продукти и качеството на информационните технологии. В стратегии, където МИГ имат смесени цели, като например във Валенсия, Испания, 8-те МИГ инвестират 41,2 милиона евро публични средства по техните местни стратегии и създават 1012 работни места. Въпреки това, в стратегии със силен икономически акцент, например в Северна Ирландия, съотношението на публичните инвестиции за създаване на едно работно място е много благоприятно. Единадесетте местни инициативни групи създават 1445 устойчиви работни места на пълен работен ден с публични инвестиции от 21 милиона евро - или около 14 500 евро за работно място.¹⁰
- 3.7. В Република Полша, правомощията на МИГ включват: изготвяне на стратегия за местно развитие; разработване на съдържанието на покана за набиране на проектни предложения за финансиране (включително определянето на критериите за избор на проектите); оказване на подкрепа на кандидатите при подготовката на проектите; извършване на подбора на проекти, които да бъдат финансирани; предоставяне на информация относно правилата за отпускане на помощта. В последствие одобрените от МИГ проекти се предоставят на управляващия орган единствено за проверка при верификация на разходите.

IV. ОПИТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ В ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДА „ЛИДЕР“ 2007 - 2013

- 4.1. Подходът „ЛИДЕР“ се прилага първоначално в нашата страна през периода 2007-2013 г. като инструмент за управление, базиран на местната инициатива и интегрирано местно развитие в селските райони (по линия на Европейски земеделски фонд) и на рибарските територии (по линия на Европейски фонд за рибарство). В началото на прилагането му в България основно мерките са насочени към създаване на местен капацитет и подобряване на местното управление чрез създаването на МИГ, разработването на СМР и прилагане на финансови инструменти на място в териториите от селските и рибарските райони.

⁹ Ex-Post Evaluation of the LEADER I Community Initiative:

http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader1/index_en.htm Ex-post evaluation of the Community Initiative

LEADER II: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leader2/index_en.htm

Ex-post evaluation of LEADER+: <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/leaderplus-expost/>

¹⁰ По данни от страницата на Европейска селска мрежа: http://enrd.ec.europa.eu/enrd-static/themes/clld/en/clld_en.html

- 4.2. Също така за първи път през периода 2007 – 2013 г. в България се осигури целенасочена подкрепа за устойчивото развитие на рибарските райони. По данни за изпълнението на Приоритетна ос 4 „Устойчиво развитие на рибарските области” на Оперативна програма „Развитие на сектор „Рибарство” 2007 – 2013” са създадени и оперират шест местни инициативни рибарски групи. Те покриват териториите на 17 общини с площ от 7 375 кв. км., население от 211,8 хил. души и 237 населени места. Четири от групите са разположени в района на Черноморското крайбрежие, една по поречието на река Дунав и една група е вътрешно-териториална.¹¹
- 4.3. В периода 2009 – 2011 г. се изпълняват дейности по придобиване на умения и постигане на обществена активност на потенциални местни инициативни групи. По данни на МЗ при приложението на подхода „ЛИДЕР” към тези дейности е регистриран голям интерес, като са подадени 126 заявления, обхващащи 141 общини, представляващи 61% от общините в селските райони. От тях са одобрени 102 заявления (обхващащи 158 селски общини и население от 2 265 998 души) и са сключени договори с потенциалните МИГ. Успешно изпълнени и приключени са 90 договора или 60% от общините в селските райони в страната са подкрепени по дейностите за придобиване на умения и постигане на обществена активност по подхода „ЛИДЕР”. В резултат на това е изграден определен административен и организационен капацитет за прилагане на подхода, повишена е информираността на местното население и са формирани очаквания относно възможности за финансиране. също така е създаден местен административен капацитет за подготовка и прилагане на стратегии за местно развитие, както и са подготвени местни експерти, които да участват в оценката, избора, наблюдението и контрола на проектите на местно ниво.
- 4.4. На база одобрени местни стратегии, към момента в България функционират 35 МИГ, покриващи 57 селски общини, 1 112 населени места и население от 801 688 души Като обучени експерти подпомагат местните общности при изпълнението на СМР и свързаните с нея дейности.
- 4.5. Анализът за прилагането на подхода „ЛИДЕР” за периода 2007 – 2013 г., залегнал в Споразумението за партньорство показва, че първоначално неговото прилагане е съпътствано от редица затруднения, дължащи се на неговата специфика и на обстоятелството, че подходът се прилага за първи път в България. Постепенно координацията и взаимодействието между всички страни, участващи в изпълнението на подхода (Управляващи органи, Разплащателна агенция, МИГ/МИРГ) се подобряват значително. Като резултат е отчетено съществено повишаване на интереса към използването на подхода „ЛИДЕР”, създаване на административен капацитет за неговото прилагане и за изготвянето на качествени стратегии за местно развитие.

¹¹ Справка на Министерство на земеделието

- 4.6. По данни на Министерство на земеделието, към момента с одобрените стратегии на местните инициативни групи са договорени 98 % от европейските средства по мерките, изпълнявани в рамките на подхода „ЛИДЕР“. Същевременно ИСС е на мнение, че реалното изпълнение на одобрените проекти е силно забавено или прекратено по инициатива на бенефициента, поради изключително тромавите процедури и забавяне в процеса на повторната проверка от Разплащателна агенция на одобрените от МИГ проекти. В резултат силно са обезсърчени както МИГ, така и потенциалните бенефициенти по проекти в изпълнение на местните стратегии за развитие.
- 4.7. По отношение на подхода „ЛИДЕР“ в рибарските територии основните проблеми през периода 2007 – 2013 г. са свързани с липсата на достатъчен административен капацитет в УО (несъвършена нормативна база в началото, постоянни промени, които не кореспондират със стратегиите на групите и др.) и неразвит капацитет на местните инициативни рибарски групи. В тази връзка ИСС счита, че въз основа на наученото през първия за страната ни програмен период 2007 – 2013 г., през новия период трябва да продължат мерките за надграждане на съществуващия капацитет и за повишаване на осведомеността на рибарските общности в рибарските територии.

V. ОСНОВНИ АРГУМЕНТИ ЗА НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ПРИЛАГАНЕ НА ВОДЕНО ОТ ОБЩНОСТИТЕ МЕСТНО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ

- 5.1. **Необходимостта за България от своевременно започване на процеса по подготовка на реализацията на подхода ВОМР е продиктувана от правилата на чл. 33, ал. 4 на Общия регламент 1303/2013 г., които определят срока за първия кръг от подбора на СМР, финансирани чрез ВОМР, да приключи до две години след датата на одобряване на Споразумението за партньорство, а именно до 07.08.2016 г. По мнение на ИСС всяко забавяне на процеса би оказало негативно влияние върху реализацията на подхода ВОМР, успеваемостта на неговите цели и постигането на ефект от прилагането му.**
- 5.2. Наред с множеството изготвени оценки и препоръки в тази насока, ИСС също счита за необходимо и **препоръчва прилагането на ясна визия и рамка**, насочени към насърчаване на развитието на специфичните територии в България, с оглед намаляване на социалните, икономическите и териториалните различия в отделните райони на страната.
- 5.3. Прилагането на многофондово финансиране на интегрирания подход ВОМР има следната **добавена стойност**:

- разширява се подкрепата за местно развитие на принципа „отдолу-нагоре“ чрез предоставяне на възможност за финансирането ѝ от всичките Европейски структурни и инвестиционни фондове⁵;
 - подпомага интегрираното териториално развитие чрез хармонизирани правила за разработване и прилагане на подхода;
 - дава възможност на различни политики на ЕС да допринесат за местното развитие в зависимост от техните цели и специфични инструменти;
 - подобрява съгласуваността и координацията на подкрепата от фондовете на ЕС за насърчаване на местното развитие.
- 5.4. За ИСС най-важният ресурс на страната е нейното население. В периферните и засегнати от тежките социално-икономически проблеми територии населението осезаемо и трайно намалява, емигрирайки в търсене на заетост или по-добри възможности за реализация; в желание за преодоляване на ограниченията в социалния живот; в стремеж за по-добро качество на живот. В тази връзка ИСС препоръчва инструмента WOMP като едно от средствата за взимане на спешни, целесъобразни и конкретни мерки за преодоляване на негативните тенденции и забавянето в развитието и подобряването на социално-икономическите условия на тези територии.
- 5.5. ИСС подкрепя прилагането на интегрирания териториален подход чрез инструмента WOMP, защото на територията на Република България има отделни райони, които са изцяло планински територии, с по-тежки условия за живот и бизнес, с неразвита по съвременните изисквания инфраструктура и нереализиран природен потенциал. Налице са трайни тенденции за висок спрямо средния за страната дял на безработно население и население, живеещо в риск от бедност и социална изолация.
- 5.6. В страната все още има територии, достъпни само с един вид транспорт, територии с голям дял на необработваемите земи или със силно ограничени възможности за обработваеми площи, в които селското стопанство не е възможната алтернатива за развитието им. Според ИСС именно подходът WOMP е възможност за създаване на реални икономически алтернативи за развитие в такива райони
- 5.7. С оглед осигуряване на приемственост между двата програмни периода в прилагането на подхода за местно развитие и като се отчитат стремежът и заявената готовност на местни общности от различни територии на страната за

⁵ Изключение прави единствено Кохезионния фонд, Регламент (ЕС) №1300/2013 на Европейския парламент и на Съвета

балансираното и устойчиво развитие на тези територии за програмния период 2014 – 2020 г., в Споразумението за партньорство е заложено прилагане на териториален подход чрез инструмента ВОМР. Тази възможност ще позволи на местните общности, при наличието на съответната програмна готовност, на основата на принципа „отдолу-нагоре”, да реализират идеи, съобразени със спецификата на територията и предизвикателствата пред използването на местния потенциал за растеж, повишаването на качеството на живот и доходите на местното население.

(п)

Проф. д-р Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ