

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „ДИМИТЪР А. ЦЕНОВ”

КАТЕДРА „АГРАРНА ИКОНОМИКА”

Георги Иванов Ангелов

**СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ ПРИ РАЗВИТИЕ И
ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ВОДЕНОТО ОТ
ОБЩНОСТИТЕ
МЕСТНО РАЗВИТИЕ**

АВТОРЕФЕРАТ

**за присъждане на образователна и научна степен „доктор” по
докторска програма „Икономика и управление (Аграрна икономика)**

Научни ръководители:

Доц. д-р Марина Николова

Доц. д-р Маруся Линкова

Свищов

2019

Дисертационният труд е в обем от 162 страници, структурирани в три глави, въведение и заключение, 26 фигури и 11 таблици. Използвани са 98 литературни и интернет източници, от които 88 на български език, 10 чуждестранни.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита по реда на Закона за развитие на академичния състав в Република България пред научно жури от катедра „Аграрна икономика“ към факултет „Производствен и търговски бизнес“ при Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност и значимост

Един от най-значимите проблеми за развитието на България е все по-засилващият се социален и икономически упадък на селските райони. Въпреки широкия набор от инструменти и значителния финансов ресурс, предоставян от европейските фондове, повече от две десетилетия проблемите в селските райони продължават да съществуват, а някои от тях да се задълбочават, от което произлиза и **актуалността** на изследването. Проблемите в българските села и малките населени места се задълбочават, данните от 2010 г. показват, че около 200 населени места са останали без хора, а в други 3 750 села се наблюдава засилен процес на обезлюдяване. Според предвижданията на БАН, ЕВРОСТАТ, ООН и др., ако се запазят отрицателният прираст и сегашният миграционен поток от селата към градовете, до 2060 г. няма да има селско население в България.

Поради дългогодишната липса на целенасочени и стратегически обвързани инвестиции в тези места, от страна на държавата и бизнеса, населението, живеещо в селските райони, е подложено на социално-икономическо неравенство, което води до обезлюдяване и изчезване на малките населени места.

Един от най-резултатните инструменти за подпомагане развитието на селските райони в ЕС е подходът ЛИДЕР, който осигурява целенасочено разходване на публичните средства, съобразено с нуждите и спецификите на района и участието на местната общност при разработването на стратегия за местно развитие, отговаряща на социалните, екологичните и икономическите предизвикателства. Подход, който със сравнително малки финансови инвестиции може да окаже значително влияние върху живота на хората и да генерира нови идеи и обща отговорност за въвеждането им в практиката.

Подходът ЛИДЕР се явява единствената възможност на тези райони по отношение подобряването на социално-икономическото състояние на населените места в тях. Чрез този инструмент се предоставя правото на местната общност, сама да избере пътя, по който ще се развива нейният район, кои да бъдат приоритетите и накъде да бъдат насочени интервенциите. До известна степен подходът осигурява децентрализирано управление, свобода и гъвкавост и го прави универсален и приложим за всички райони на ЕС. Подходът ЛИДЕР е мостът, чрез който и най-малкото населено място в България може да получи европейско финансиране. Въпреки слабото развитие на тези места, едни от най-големите богатства на България са именно там, селските райони притежават забележително разнообразна природна среда, човешки и културно-исторически ресурс, използването на които е от интерес на цялото ни общество.

Прилагането на подхода ЛИДЕР се съпътства от редица проблеми, което поражда необходимост от задълбоченото им изследване с оглед оптимизиране процесите по неговото прилагане за развитие на селските райони в България.

2. Обект и предмет на изследването

Обект на изследване в дисертационния труд са Местните инициативни групи в България с одобрени стратегии и по двата програмни периода на ПРСР (2007–2013 г. и 2014–2020 г.).

Предмет на изследване са проблемите при развитието и функционирането на воденото от общностите местно развитие в България.

3. Цел и задачи на дисертационния труд

Основната цел на дисертационния труд е да се анализират възможностите за оптимизиране прилагането на подхода ЛИДЕР в България и повишаване на неговата ефективност.

За постигане на изследователската цел са поставени **следните задачи:**

- проучване развитието и нормативната рамка на ЛИДЕР в ЕС и България;
- идентифициране на факторите, оказващи негативно влияние върху развитието на регионите;
- изследване въздействието на подхода ЛИДЕР върху местното развитие;
- установяване и ранжиране на значимите проблеми и трудности при прилагане развитието на подхода ЛИДЕР в България;
- адаптиране и модифициране на методически инструментариум на изследването;
- идентифициране на възможностите за оптимизиране прилагането на подхода ЛИДЕР в селските райони и малките населени места.

4. Изследователска теза

Изследователската теза, която се защитава в дисертационния труд, е, че за разгръщане на пълния потенциал на подхода ЛИДЕР като инструмент за интегрирано развитие и мобилизиране на местната общност за преодоляване на регионалните социално-икономически проблеми е необходимо да се оптимизира моделът за неговото действие в България.

В рамките на дисертационния труд е тествана **хипотезата**, че основните проблеми при прилагането на ЛИДЕР в България произлизат от работата на Управляващия орган на Програмата за развитието на селските райони и подвластните му институции.

5. Методически инструментариум на изследването

За целите на дисертацията са използвани първични и вторични източници на информация. Първичните източници са официални документи, доклади на МИГ, стратегии и политики за развитие на

национално ниво, статистически и аналитични материали от НСИ, ЕВРОСТАТ, МЗХГ и др. Вторичните източници са научни публикации и резултатите от проведено анкетно проучване.

В дисертационния труд са използвани **традиционни научно-изследователски методи**: общонаучни – исторически и логически; емпирико-теоретични – наблюдение, описание и измерване; логико-теоретични – сравнение, анализ, синтез, индукция, дедукция; статистически методи – индексен анализ, анализ на структурните изменения, факторен анализ; иконометрични – SWOT – анализ.

Използвани са следните **аналитични инструменти**: анализ и обобщение на литература; таблично, графично и схематично представяне на характеристики, резултати и тенденции; интервюта; анкетно проучване. Анкетното проучване е осъществено в периода юли 2017 – септември 2018 г. и е насочено към членовете на 28 Местни инициативни групи от 49 общини или около 20% от селските общини в страната. Основен критерий при избора на респонденти за анкетното проучване е, МИГ да имат одобрена стратегия и по двата програмни периода на ПРСР (2007-2013 г. и 2014–2020 г.). Критериите са поставени така, че да открият групите с най-голям опит в България и с доказана възможност за изработване и реализиране на стратегии за развитие на района, което е предпоставка, че това са най-компетентните МИГ в страната и с най-широк поглед върху цялостното прилагане на ЛИДЕР.

6. Ограничителни условия на изследването

При разработване на дисертационния труд извън обхвата на изследването остават:

- Проблемите на МИГ, свързани със счетоводството, одита и мониторинга;
- МИГ които нямат одобрени и финансирани стратегии през двата програмни периода;

➤ Развитието и функционирането на местните инициативни рибарски групи (МИРГ).

Отделни части от дисертационния труд са публикувани в специализирани научни издания, във вид на четири доклада, една статия и една съавторска студия. Основните резултати от изследването са докладвани на семинари, форуми и конференции с национално и международно участие.

II. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Дисертационния труд се състои от увод, изложение в три глави, заключение, библиография. Съдържанието на изследването има следния структурен вид:

ВЪВЕДЕНИЕ

ПЪРВА ГЛАВА

ПРАВНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА ВОДЕНОТО ОТ ОБЩНОСТИТЕ МЕСТНО РАЗВИТИЕ

1.1. Прилагане и развитие на подхода ЛИДЕР в Европейския съюз

1.1.1. Подходът ЛИДЕР – същност и особености

1.1.2. Развитие на инструмента ЛИДЕР в ЕС

1.2. Изграждане на Местни групи за действие в селските и градските райони като инструмент на ПРСР 2014–2020 г.

1.2.1. Изграждане на МГД

1.2.2. МГД инструмент на ПРСР 2014–2020 г.

1.3. Инструменти за подпомагане изграждането на Местните групи за действие в периода 2014–2020 г.

ВТОРА ГЛАВА

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА РОЛЯТА НА МЕСТНИТЕ ГРУПИ ЗА ДЕЙСТВИЕ В СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ НА БЪЛГАРИЯ

2.1. Социално-икономически проблеми и развитие на селските райони в България

2.2. Характеристика на функциониращите в България МГД

2.3. Ретроспекция в развитието на МИГ в България

2.3.1. Подходът ЛИДЕР в предприсъединителния период на България

2.3.2. Прилагане на подхода ЛИДЕР през първия програмен период на ПРСР 2007 г. – 2013 г.

2.3.3. Прилагане на подхода ЛИДЕР през втория програмен период на ПРСР 2014–2020 г.

ТРЕТА ГЛАВА

ПРОБЛЕМИ И РЕШЕНИЯ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДА ЛИДЕР В БЪЛГАРИЯ

3.1. Оценка на изпълнението и въздействието на Подхода ЛИДЕР върху местното развитие

3.2. Идентифициране на проблемите при прилагане на подхода ЛИДЕР в България

3.3. Модел за управление на подхода ЛИДЕР в България

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ОСНОВНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

БИБЛИОГРАФИЯ

III. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД ВЪВЕДЕНИЕ

Във въведението на дисертацията са обосновани актуалността и значимостта на разработката. Дефинирани са обектът, предметът, изследователската теза. Посочена е целта и са поставени задачите за изпълнение, използваната методология и ограниченията на изследването.

ПЪРВА ГЛАВА. ПРАВНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА ВОДЕНОТО ОТ ОБЩНОСТИТЕ МЕСТНО РАЗВИТИЕ

В първа глава са изяснени същността и особеностите на ЛИДЕР, проучена е нормативно-институционалната рамка за изграждане и функциониране на МИГ/МГД като инструменти на ПРСР. Извършен е преглед на развитието и резултатите, които е постигнал ЛИДЕР в ЕС и в България.

1.1. Прилагане и развитие на подхода ЛИДЕР в Европейския съюз

Параграфът е структуриран от два подпараграфа.

1.1.1. Подходът ЛИДЕР – същност и особености

В подпараграфа са представени основните аргументи, породили необходимостта от инструмента ЛИДЕР.

Характерни за повечето от селските райони са ниската степен на икономическо развитие и квалификация на работната ръка, липсата на нужната инфраструктура и основни социални услуги, екологични проблеми и др. Поради тези обстоятелства политиката на Европейския съюз за развитието на селските райони се е превърнала в приоритет за съюза. Целите на ЕС са да отговори на предизвикателствата, които стоят пред тези територии, и да разгърне техния потенциал.

Различните подходи за развитие на селските райони, прилагани преди началото на 90-те години, са били типично секторни, насочени основно към фермери, и са целели насърчаване на структурните промени в селското стопанство. В началото на 90-те години Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС започва да се променя в посока на интегриране на секторната с териториалната политика. Взима се под внимание разнообразието на селските райони, богатството от местните идентичности и нарастващото значение (Barke & Newton, 1997), което обществото отдава на високото качество на околната среда. Тези характеристики се смятат за основни предимства на селските райони на ЕС. Олицетворение на бъдещите насоки на ОСП на ЕС е подходът ЛИДЕР.

Прилагането на подхода ЛИДЕР започва през 1991 година, той е новаторски в политиката на ЕС за развитие на селските райони. Абревиатурата ЛИДЕР означава „Връзки между дейностите за развитие на селските райони“. Значението на абревиатурата подсказва, че това е метод, насърчаващ местното население да вземе участие в изграждането и осъществяването на проекти, допринасящи за развитието и подобряването на условията на живот в селските райони, а не просто мярка за изпълнение. При този метод за развитие на селските райони, за разлика от предходните подходи, в които методът на работа е „от горе надолу“ по институционалната стълба със схеми за подпомагане за даден сектор, решавани на национално или регионално ниво, решенията се вземат в обратна посока „от долу нагоре“ и е насочен към цялостно развитие на определената територия. Именно свободата и гъвкавостта, които предоставя подходът ЛИДЕР на всеки район, самостоятелно да проектира и осъществи стратегия за развитие, съобразена със собствените му нужди и потенциал, прави ЛИДЕР универсален и приложим за всички райони на ЕС.

Основният замисъл на подходат произтича от разбирането, че поради големите различия в селските райони на ЕС ще бъде много по-ефективно, ако стратегиите за развитие на районите се проектират и прилагат на местно ниво от местни участници, придружени от ясни и прозрачни процедури, подпомагани от съответните обществени администрации и необходимата техническа помощ за разпространение на добрите практики.

Седем са основни характеристики, обобщаващи подхода ЛИДЕР, и всяка една допълва и си взаимодейства с останалите през целия процес на прилагане на подхода в селските райони. Същността на ЛИДЕР се състои в интегрираното прилагане на тези принципи.

- ✓ **Стратегия за местно развитие според територията**
- ✓ **Подход „от долу нагоре”**
- ✓ **Публично-частно партньорство** (местни инициативни групи – МИГ)
- ✓ **Новаторски подход**
- ✓ **Интегриран подход** (мултисекторни дейности)
- ✓ **Мрежи**
- ✓ **Сътрудничество** (коопериране)

1.1.2. Развитие на инструмента ЛИДЕР в ЕС

Началото на подпараграфа е насочено към промените и реформите, осъществени в политиката на Европейския съюз, позволи на въвеждането на различни мерки и инициативи, допринасящи за развитието на регионите. Като такъв новаторски подход започва и ЛИДЕР I (1991–1993), координиран от Генерална дирекция „Селско стопанство” и финансиран от трите фонда (Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейски социален фонд (ЕСФ), Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА). Целите на ЛИДЕР съответстват на

целите на общата политика на ЕС за развитие на селските райони и допълват другите европейски и национални програми.

В своята дейност ЛИДЕР е с широк спектър на действие, подкрепя проекти, свързани не само със земеделието, негова цел е цялостното израстване на района, като се разчита на местната инициатива и умения. Подходът осъществява проекти от най-различно естество, свързани с развитието на дадения район, различни видове обучение на населението, инфраструктурни проекти, подобряващи качеството на живот, с производството и маркетинга на различни видове местни продукти, със селски туризъм, екологични проекти др.

Резултатите от прилагането на ЛИДЕР I (1991–1993) са изградена мрежа от 217 МИГ, хиляди реализирани проекти в селските райони на стойност 442 милиона EUR на площ 367 000 км².

ЛИДЕР I е наследен от ЛИДЕР II (1994-1999). ЛИДЕР увеличава мащаба си на действие с всяка изминала година, към 31 декември 1999 г. мрежата от МИГ наброява 906, усвоените средства от проекти са 1 755 милиона EUR с обхваната площ 1 375 144 км².

ЛИДЕР II е последван от ЛИДЕР+ (2000–2006). Финансовите средства от структурните фондове се запазват както през периода 1994–1999 г. ЛИДЕР+ продължава да се развива и обхваща все по-голяма част от територията на ЕС. Подходът, основаващ се на метода „от долу нагоре“, започва да добива голяма популярност като нов начин за създаване на работни места и развиване на икономиката в селските райони. Той се оказва универсалният способ за разгръщане потенциала на селските райони.

През 2006 г. Местните инициативни групи по подхода ЛИДЕР наброяват 1893, инвестициите, направени от тях в селските райони, възлизат на 2105 милиона EUR, територията, попадаща в обхвата на МИГ, е 11 577 386 км².

Фундаменталните и правните промени, определящи програмния период 2007–2013 г., започват с реформата през 2003 г., която доведе до промени в целите на селскостопанската политика на общността.

Основната правна рамка на следващия програмен период се определя с Регламент № 1698/2005, в който са заложени три основни цели които изразяват стратегическите насоки на ОСП за 2007–2013 г.

- Подобряване на конкурентоспособността на селското и горското стопанство чрез предоставяне на подкрепа за реструктуриране, развитие и иновация;
- Подобряване на околната и селската среда чрез предоставяне на подкрепа за управление на земите;
- Подобряване на качеството на живот в селските райони и насърчаване на разнообразяването на икономическата дейност в тези райони (Европейски съвет, 2005).

Набелязаните цели са реализирани чрез четири приоритетни оси, като една от тях е ЛИДЕР.

С Регламент на Съвета на ЕС № 1698/2005 и Регламент № 1974/2006 на Комисията на ЕС, които уреждат общите правила, които управляват подкрепата на Общността за развитие на селските райони, финансирана от ЕСФРСР, всички държави – членки се задължават да изготвят и представят на комисията Стратегически план и програма за развитие на селските райони, синхронизирани с приоритетите на стратегическия план за развитие на Общността и интересите на държавата – членка, отнасящ се за програмния период 2007–2013 г (Европейска комисия, 2006). Всяка страна – членка трябва да предостави финансиране от минимум 5% от средствата разпределени за нея по подхода ЛИДЕР, като за новите страни този процент е намален на 2.5% поради факта, че нямат опит с ЛИДЕР.

С влизането на България и Румъния в ЕС през 2007 г. се прибавят още две страни в обхвата на ЛИДЕР, който от начало то си 1991 г. до 2013

г. не спира да се развива. За своята над двадесетгодишна история той нараства над десет пъти за периода 2007–2013 г. и достига 2 416 партньорства. С общ бюджет в размер на 5500 милиона евро, или 6% от средствата на ЕЗФРСР.

Обхватът на ЛИДЕР е достигнал до 94.8% от общата територия на ЕС, 28.2% от населението на общността и над 14000 финансирани проекта по МИГ.

Въпреки някои слабости, положителните резултатите, които постига методът в селските райони на ЕС, са безспорни. Още от началото си ЛИДЕР предостави на общностите в селските райони на ЕС инструменти за заемане на активна роля в изграждането на собственото им бъдеще. Той се развива и променя във времето заедно с останалата част на ОСП. Значимостта на ЛИДЕР се забелязва в хилядите стойностни проекти, които реално промениха и повишиха стандарта на хората, живеещи в селските общини и прилежащите им територии. Примерите от добрите практики, изградени с помощта на подхода, дават представа за разнообразието и творческия характер на стратегиите за развитие на селските райони, въведени от МИГ в различни региони на Европа. Информацията за тях подсказва за връзките, които са изградени на регионално, национално и европейско ниво, служещи за обмяната на опит и ноу-хау. Поради всички тези причини той се е превърнал в неделима част от политиката за развитие на селските райони. Подходът ЛИДЕР се доказва като ценен инструмент и ще продължи да играе съществена роля в бъдещите политики на ЕС за развитие на селските райони.

1.2. Изграждане на Местни групи за действие в селските и градските райони като инструмент на ПРСР 2014–2020 г.

Параграфът е структуриран от два подпараграфа.

1.2.1. Изграждане на МГД

В подпараграфа е изложено надграждането на подхода ЛИДЕР във ВОМР и основните компоненти и стъпки при изграждането на МГД.

Поради някои секторни и териториални ограничения във финансирането и различни пропуснати ползи от подхода ЛИДЕР, ЕК реши местните стратегии за развитие да могат да се финансират и от фондовете на Кохезионната политика. Затова се реши подходът да се нарича „Водено от общностите местно развитие” – ВОМР.

За програмния период 2014–2020 г. ВОМР е избран от европейските институции за ключов инструмент в изпълнението на Стратегията на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020”. Подходът е в основата на политиките, заложи 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 потенциал.

Най-съществената разлика между подхода ЛИДЕР и ВОМР е източникът на финансиране. Съгласно Регламент 1303/2013 ВОМР вече може да се финансира от повече от един фонд, той получава така нареченото многофондово финансиране. Фондовете, по които може да получи подкрепа са Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейският социален фонд (ЕСФ) и Европейският фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

Втората по-съществена промяна е обхватът на действие. ВОМР ще се прилага в рамките на селските райони, рибарските райони и териториите със специфични характеристики, определени в Националната концепция за пространствено развитие – черноморското и дунавското крайбрежие, планинските, граничните и селските територии, териториите в риск

(екологичен, демографски и икономически) и териториите за опазване на ландшафта, природните и културните ценности (Оперативна програма Регионарно развитие, 2013). Териториите със специфични характеристики се характеризират с прогресивно намаляване на населението и нереализиран икономически потенциал. За тях е необходимо прилагането на целенасочена политика, включително ясен териториален подход, с оглед преодоляване на съществените проблеми и предизвикателства там.

ВОМР е нов инструмент на интегрирания териториален подход, разработен и предложен от ЕК на страните – членки за прилагане през новия програмен период 2014–2020 г. Той е нов, но не можем да го определим, като непознат, тъй като е пряк наследник на използвания повече от двадесет години подход ЛИДЕР. Основните характеристики и принципите на работа остават почти същите, с леки подобрения, но значими за оптимизирането на работния му процес.

Подходът ЛИДЕР ползва като основен инструмент местни инициативни групи (МИГ) или местни инициативни рибарски групи МИРГ, при ВОМР МИГ е преименуван на Местни групи за действие (МГД). Съставът на МИГ/МГД 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 МГД.

За реалното изграждане на една МИГ/МГД инициаторът независимо дали е физическо лице, юридическо лице или неправителствена организация (НПО), трябва да премине през серия от стъпки или цикли до изграждането на трите основни компонента: район, партньорство и стратегия (вж. фиг. 1).

Стратегиите трябва да са съобразени с всички изисквания, поради което преминава през различните етапи и в края се избират от комисия и се

одобряват от управляващия орган на съответната програма, което е гарант за успех и постигане на желания резултат.



Фиг. 1. Компоненти и стъпки за изграждане на МГД

Качеството на стратегията е един от основните фактори за избор на местни партньорства, за одобрение на стратегията и е показател, че МГД притежава необходимите умения и капацитет за управление и контрол на изпълнението и оценката на резултатите. С избора на МГД и одобрението на стратегията не приключва работата на местната група, тя едва сега започва, но вече е налице една изградена и функционираща МГД, с което завършва процесът на изграждане.

1.2.2. МГД инструмент на ПРСР 2014–2020

В подпараграфа е обоснована ролята на МГД като основен инструмент на ПРСР на България.

Подходът ВОМР и МГД, за програмния период 2014–2020 г., са включени в ПРСР, като отделна мярка под номер 19. Целите и приоритетите на ВОМР, ПРСР и ОСП на ЕС са синхронизирани и взаимодопълващи се, от което следва, че основната цел на подхода допринася за изпълнението и на други приоритети, включени в ПРСР.

За изпълнението на стратегиите за воденото от общностите местно развитие местните групи за действие могат да прилагат различни мерки от ПРСР (2014–2020) без разграничаване по вида на интервенциите и бенефициентите с тези, определени в програмата. Така за бенефициенти, попадащи в обхвата на одобрени местни групи за действие, подкрепата по мерките на национално ниво се допълва при прилагането на стратегии за водено от общностите местно развитие. По този начин се постига синергия и по-голям ефект от прилагането на ПРСР и на стратегиите за воденото от общностите местно развитие.

ЛИДЕР подкрепя сектори и категории бенефициенти, които често не получават подпомагане или само ограничена помощ чрез други програми, които работят в селски райони като културни дейности, подобряване на природната среда, архитектурата и възстановяването на културните ценности, селския туризъм, които допринасят за оптимизиране на отношенията между производителите и потребителите и др. Чрез МГД ПРСР добавя стойност към резултатите от реализацията на мерките, включени в програмата. С тяхна помощ се заражда интерес и се популяризират възможностите, които предоставя програмата. МГД са партньор, посредник между населението и Министерството на земеделието, храните и горите (МЗХГ), благодарение на тях нуждите и вижданията на хората за развитието на районите им достигат до УО на

ПРСР. В тази връзка е включена и местната власт, която чрез МГД успява да повиши своята компетентност и информираност и да осъществи по-добра комуникация с МЗХГ.

Подходът WOMP и МГД са най-силният и резултатен инструмент на ПРСР. Чрез тях УО на ПРСР осъществява връзка с населението на селските райони, запознава хората с административните правила, процедурите и механизмите на програмата, предоставя експертна помощ за провеждане на различни обучителни семинари, информационни срещи и курсове. През тези групи преминават обсъждането, проектирането, управлението и изпълнението на стратегиите за местно развитие на МГД, съобразени с целите на ПРСР. Участието на МГД в програмата допринася за повишаването на капацитета за транснационалното сътрудничество и участие в световните мрежи, насърчава комуникацията между хората в селските райони, успява да мобилизира населението в изпълнение на различни икономически, социални и културни дейности, допринасящи за съживяването на района, проводник е на инициативи в националните и европейските политики и фондове.

1.3. Инструменти за подпомагане изграждането на Местните групи за действие в периода 2014–2020 г.

В тази част от изследването е разгледан инструментариумът, от който могат да се възползват МГД в работата си.

В различните райони на ЕС МГД се сблъскват с все по-специфични проблеми. Преодоляването на тези предизвикателства изисква и широк набор от инструменти. Поради тези обстоятелства през настоящия програмен период основните финансови инструменти, които може да ползват МГД, са ЕЗФРСР, ЕФРР, ЕСФ и ЕФМДР. Нормативната рамка, очертаваща правилата за прилагане и финансиране на подхода WOMP, се дефинират от Регламент ЕС № 1303/2013 за определяне на общо-

приложимите разпоредби за прилагане на Европейските фондове, Регламент на ЕС № 1305/2013 относно подпомагането от ЕЗФРСР, Споразумението за партньорство, очертаващо помощта по Европейските структурни и инвестиционни фондове в настоящия период и най-новия документ – Постановление 161 на Министерския съвет, уреждащо процедурата за многофондовото финансиране на ВОМР. Според предходните документи за прилагане на ВОМР са отделени 5% от бюджета на ПРСР ЕЗФРСР. По линия на Програмата за морско дело и рибарство (ПМДР) 2014–2020 планираният финансов ресурс за прилагане на ВОМР е около 17% от бюджет на Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). Средствата от ЕСФ и ЕФРР за прилагане на ВОМР ще бъдат в размер на 5% от разпределените средства от Оперативна програма „Иновации и конкурентоспособност” (ОПИК), Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” (ОПРЧР), Оперативна програма „Региони в растеж” (ОПРР), Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж” (ОПНОИР), Оперативна програма „Околна среда” (ОПОС) (МЗХ, 2014)

Многофондовото финансиране и разширеният обхват предоставят нови възможности и отговорности за изпълнение пред МГД. Широкият набор от инструменти, които предоставят програмите, има съществена роля в преодоляването на различните проблеми и препятствия стоящи пред МГД. Разширеният обхвата на ВОМР позволява на стратегиите на МГД да се концентрират върху предизвикателствата, свързани с изменението на климата, социалното приобщаване, сегрегацията на групите в неравностойно положение, безработицата сред младежите, обединяване и изграждане на връзки между градските и селските райони и др.

Основните инструменти, подпомагащи изграждането и работата на МГД, са мерките по различните програми, от които могат да се възползват,

и финансирането към тях. Но въпреки широкия набор от инструменти и значителния финансов потенциал, стоящ пред МГД, значителна част от групите ще останат без финансирани стратегии. От друга страна, максималните суми на одобрените им стратегии на МГД покриват едва една трета от възможното финансиране и това е далече повече от средствата, които реално ще влязат в селската икономика.

Въпреки недостатъците подходът бележи успех, постигнатите резултати от предходният период са запазени и значително надградени. Инструментите на МГД обхващат много повече сектори, разполагат със значително по-голям финансов ресурс и са в полза на много по-голяма част от населението и територията на страната. Селските общности се убеждават във възможностите да подобрят качеството си на живот в селските райони, без да чакат външна помощ. Положителен резултат от дейността на ЛИДЕР през годините е все по-тясното партньорство между публичния, частния и гражданския сектор. Правителството осъзнава, че успешната реализация на програмите за селските райони се постига само ако всички действащи лица – правителство, НПО, местен бизнес, общински структури, работят заедно (Ангелов, Кънчев, Дойчинова, Станимирова, & Николов, 2011). Само така може да се създаде благоприятна административна и нормативна среда, предразполагаща социалното, икономическото, културното и екологосъобразното развитие на районите.

ВТОРА ГЛАВА

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА НА РОЛЯТА НА МЕСТНИТЕ ГРУПИ ЗА ДЕЙСТВИЕ В СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ НА БЪЛГАРИЯ

Във втора глава са изложени и анализирани основните фактори, довели до влошената социално-икономическа среда в селските райони на България. Направена е характеристика на МИГ и е представен ретроспективен анализ на прилагането на подхода ЛИДЕР в България.

2.1. Социално-икономически проблеми и развитие на селските райони в България

В началото на този параграф се акцентира върху липсата на единна дефиниция за селски район, която да удовлетворява всички страни – членки на ЕС.

В Европейския съюз няма ясно изразена дефиниция за определяне на селските райони, която да се прилага от всичките страни – членки. В повечето държави за разграничаване се използват териториални и количествени показатели като общини, общности, гъстота на населението, брой на жителите, различни административни единици, градове, делът на селското стопанство в заетостта и други според спецификата на съответната държава – членка. Липсата на общо определение в ЕС за селските райони създава трудности и е пречка за прилагане на единни критерии за всички членки.

Европейската комисия през 2010 г. прилага нов тристепенен модел за определение на районите: „предимно градски”, „междинен”, „предимно селски”, приложени на ниво NUTS 3. За категорията „предимно градски” район се определя територия на ниво NUTS 3, в която делът на селското население не надвишава 20%, за „междинен” селското население е в диапазона от 20% до 50%, за „предимно селски” район селското население трябва да е повече от половината население на територията. Като допълнение към тези условия се разглежда и големината на градовете в така зададените райони. В район, определен като предимно селски според разграниченията посочени по-горе, става междинен, ако на територията му се намира град с повече от 200 000 жители и те представляват 25% от цялото население на този район. Регион, категоризиран като междинен по същите условия, става градски, ако включва град с население над 500 000 и те представляват 25% от цялото население на района (European Commission, 2015).

Поради големите различия на районите и на държавите – членки на ЕС и принципите на субсидираност от различните Фондове за различни райони, държавите – членки не могат да се обединят в единна дефиниция за селски район, валидна за всички членки на ЕС.

България е малка страна с относително гъста мрежа от села и със значителна разлика в социално-икономическото състояние между големите градове и селата. Повечето от селата нямат канализация, пътища, аптеки, има режим на водата и много други проблеми. Поради този факт разделението на градски и селски район не бива да се прави на ниво общини. Може би било удачно дефиницията за селски район да бъде съставена по следния начин – ***към селски район се причисляват всички населени места и техните земища с изключение на населените места с над 20 000 жители и БВП на глава от населението, по-висок от средния за страната.*** Селските райони, ограничени по този метод, могат да се отделят на още поне три категории въз основа на население и икономически показатели. Това разделение е полезно, за да се онагледят в кои райони и населени места е нужно да се инвестира и колко, за да се постигне балансирано развитие на страната, което би повлияло положително на миграцията.

Селските райони са изправени пред множество проблеми, за да се достигне до техните решения трябва да се търсят причините за възникване то им. Много специалисти поставят в своите анализи на първо място и като предпоставка за останалите негативни тенденции икономическите проблеми. Най-важният и ценен ресурс на селските райони и на страната са нейните жители, липсата на хора в определено селище обезсмисля каквато и да е инвестиция. Намалването на населението и човешкия ресурс е в пряка зависимост от трудовия потенциал на дадения район, което довежда до отегляне на инвестициите оттам и спад в цялостното развитие на определената територия (Анастасова & Маламова, 2011).

Демографските проблеми са следствие на лошото управление през годините, на провежданите държавни политики, пораждащи икономически и социални проблеми. Селското стопанство е на дъното, селата се обезлюдяват, малките населени места не само че не са на едно ниво с София, а икономическите им показатели са четири пъти по изостанали. Този модел на управление не работи. Според някои автори, децентрализирането и регионализирането на финансовите средства по мерките на ПРСР биха повишили ефективността от тях поради факта, че регионалните власти са значително по-заинтересовани от реализирането на по-големия брой инфраструктурни и частни проекти в района (Линкова, 2012).

Поради тези обстоятелства би било удачно да се премине към децентрализирано управление и балансирано инвестиране по области и общини. Да се изработят и подкрепят със средства стратегии за развитие на всяка една област и община от населението на областта. Необходимо е да се разчита много повече на МИГ и подхода ЛИДЕР, които работят съвместно с общините и в които решенията се вземат на демократични принципи. На такива неправителствени организации трябва да се делегират по големи права и средства за осъществяването на техните стратегии за развитие на района. Този модел за разходване на средства се е доказал многократно със своите успехи в страните – членки на ЕС, със своята над двадесетгодишна история.

2.2. Характеристика на функциониращите в България МГД

За двата програмни периода интересът към подхода ЛИДЕР/ВОМР в България е много по-голям от очакваното и заложеното в ПРСР. Хората искат да вземат участие в управлението на районите, в които живеят. Това желание се поражда от недостатъчно точната оценка на управляващите за проблемите и възможностите на районите и съответно от неадекватните им

действия. Локализирането на проблемите и търсенето на различни форми на тяхното решение от хора, познаващи дадената среда, създава по-адекватен отговор на проблемите им и носи по-устойчиви резултати (Василев, 2013), което е и основната идея на подхода ЛИДЕР. МИГ са проводник точно на тези политики – да предоставят възможност на гражданите да вземат участие в управлението на общините и районите, които населяват. Характерно за децентрализацията и МИГ е, че са средство за разпределение на отговорности, права и ресурс от местното общество и резултатът от тяхното управление е:

- ✓ По-добри услуги за населението;
- ✓ По-ефективно използване на ресурсите;
- ✓ По-високо качество на живот.

И двете спомагат за развитието на гражданското общество, насърчават населението да е по-активно в обществените проблеми и спомагат за развитие на демокрацията, връщат доверието у хората.

Местните инициативни групи в ЕС използват три модела на работа, според степента на правомощията и автономността на МИГ:

- ✓ Децентрализация на подбора на проекти – най-предпочитаният, използва се в 19 страни от ЕС;
- ✓ Децентрализация в подбора на проекти и компетенциите за заплащане – използва се в четири страни;
- ✓ Децентрализацията на одобрението на проекти – това е вторият най-използван модел, прилага се в 12 страни ("МИГ Девня-Аксаково", 2013).

За функционирането на МИГ в България управляващият орган на ПРСР е избрал да се прилага третият модел „Децентрализация на одобрението на проекти”.

В по-голямата си част МИГ в България са НПО или сдружения с нестопанска цел с персонал от четири -пет човека в зависимост от задачите

и отговорностите за изпълнение. Средно в обхвата на МИГ с утвърдени стратегии влизат 1.6 общини, 31.3 населени места, 23575 човека, и площ от 737.156 km² (Дойчинова, 2016). Въпреки избрания модел от Управляващия орган на ПРСР процесите на работа са малко по-различни. Функциите на одобрение и контрол се дублират от Управляващия орган и Разплащателната агенция, като те имат последната дума за одобрението и изплащането на субсидиите на проектите. МИГ се явява като първи оценител, през който минават проектите. Прекалено многото проверки създават множество проблеми за всички по веригата, свързани със срокове, неразбирателства и бюрокрация, което не е от полза за никого. Основните задължения и отговорности, застъпени в базовия модел, си остават непроменени. Обучението на персонала на МИГ в България е организирано от Управляващия орган в отделна подмярка. Основно се изразява в провеждане на семинари с различна насоченост, главно за подготовка на документи, свързани с управлението на проекти и процедури по различните програми, обществени поръчки, правна структура на МИГ и др. Въпреки отделната подмярка за подготовка, наръчниците и ръководствата, се забелязват прекалено голям брой отхвърлени стратегии, проблеми с доклади, заявления, искания за плащане и др., показващи разминавания между изискванията на администрацията и подготвените документи. Този сериозен проблем е налице и в двата програмни периода, което е доста неприемливо.

2.3. Ретроспекция в развитието на МИГ в България

Параграфът е структуриран от три подпараграфа, в които са разгледани и анализирани обособилите се три етапа от прилагането на подхода ЛИДЕР в България.

2.3.1. Подходът ЛИДЕР в предприсъединителния период на България

Още в предприсъединителния период в България започва апробирането на различни инструменти и добри практики, прилагани успешно в Общността. Като най-ефективен и с над десетгодишно успешно приложение (към 2003 г.) във всички страни – членки е подходът ЛИДЕР.

Обединявайки различни виждания, може да се каже, че ЛИДЕР е подход за целенасочено разходване на средства чрез реализирането на различни проекти, включени в обща стратегия, изготвена и съгласувана от местната общност, която отговаря на проблемите и възможностите на района и прилежащото му население.

Прилагането на подхода ЛИДЕР изисква изграждане на административен капацитет и различни умения и компетентности от страна на гражданското общество, общинската и държавната администрация за съвместната ѝ работа, свързана с устойчивото развитие на малките населени места. През периода 2003 – 2007 г. Министерството на земеделието и горите (МЗГ) в партньорство с някои международни организации осъществяват различни проекти за апробирането на подхода ЛИДЕР в отделни райони на страната: „Устойчиво развитие на селските райони”; ФОРУМ ЛИДЕР; „Селска мрежа и Лидер”; „Обществен Форум” на Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество и др.

В обобщение може да се каже, че в предприсъединителния период за членство на страната в ЕС са осъществени няколко проекта, насочени към изграждането и придобиването на нужния капацитет и умения за прилагането на подхода ЛИДЕР в България. Проектите обхващат 12.5% от общините в България и освен учредените групи и предпоставките за сформирание на нови МИГ са обучени експерти за работа по подхода ЛИДЕР – граждани, представители на стопанския и нестопанския сектор, общинските администрации и др. Същевременно е придобит много важен и значим опит на сътрудничество между администрациите, институциите и гражданското общество.

2.3.2. Прилагане на подхода ЛИДЕР през първи програмен период на ПРСР 2007 г. – 2013 г.

Прилагането на ЛИДЕР в България започва с членството в ЕС и ПРСР 2007 - 2013 г., която реално е одобрена на 19 февруари 2008 г. от Европейската комисия с Решение №755 . Подходът ЛИДЕР представлява четвъртата ос на ПРСР 2007–2013 г., допринасяща за реализацията на останалите три оси. Ос 4 – ЛИДЕР включва три мерки, като едната е разделена на две подмерки. Мярка 431 „Управление на местните инициативни групи, придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответната територия за местни инициативни групи, прилагащи стратегии за местно развитие” е насочена към подготовка на местното население за изграждането и функционирането на местните инициативни групи и включва две подмерки 431-2 – насочена към подготовката на местните общности за изграждането на МИГ, подмярка 431-1 подкрепя управлението и функционирането на МИГ с одобрени стратегии. Мярка 41 „Прилагане на стратегии за местно развитие” подпомага реализацията на стратегиите за местно развитие и мярка 421 „Между–териториално и транс–национално сътрудничество” финансира осъществяването на съвместни проекти между различните МИГ на национално и транснационално ниво и оказва подкрепа на иновациите.

Поставените цели към мерките са подготовката на 60 потенциални МИГ, от които 50 групи да бъдат одобрени за финансиране на стратегиите. По мерките 41 и 431-1 са организирани два приема, на които са подадени 126 заявления, 55 по първата и 71 по втората покана. Общо от двете покани са одобрени 35 МИГ, представляващи 57 общини или 24.7% от селските общини с 800 758 жители и територия от 25.1 хил. кв. км – 27.8% от площта на селските райони. Сумата по 35-те одобрени стратегии възлиза на 103 974 226 лв., договорени са 98% от бюджета на мярка 41и

431-1, средната стойност на стратегия възлиза на 2 970 692.1 лв., като на човек се падат по 129.8 лв. По мярка 41 МИГ към ДФЗ са подали 1670 проекта, от който ДФЗ е одобрил 1399 на стойност 97 815 870 лв. В селските райони на почти всички области на страната има най-малко по една МИГ с изключение на областите Габрово, Кюстендил, Враца, Русе, Сливен, Силистра.

Въпреки че стартирането на подхода ЛИДЕР в България е свързано с проблеми, ползите от него са големи и значими за развитието на селските райони. Той мобилизира местните общности в изграждането и реализацията на стратегии за развитие на техните райони и показва пътя за развитието на селските райони.

2.3.3. Прилагане на подхода ЛИДЕР през втория програмен период на ПРСР 2014–2020 г.

През втория програмен период прилагането на подхода ЛИДЕР се доразвива като „Водено от общностите местно развитие” (ВОМР), а МИГ са преименувани на Местни групи за действие (МГД). Надграждането и доразвитието се изразява главно в две насоки. *Първата* произтичат от Регламент на (ЕС) 1303/2013 г., според който подходът ВОМР има възможност да се финансира освен от Европейския земеделски фонд за регионално развитие (ЕЗФРСР) и от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). Бюджетът на подхода е увеличен почти четири пъти, като достига 295.3 милиона евро, възможният максимален бюджет, който може да достигне една стратегия, е 6 милиона евро. ВОМР може да разчита на 5% процента от бюджета на оперативните програми, които захранват европейските фондове, в случай че МГД изберат да прилагат многофондово финансиране чрез прилагане на техните мерки. Разширеният набор от мерки увеличава възможностите на подхода

и прави неговите интервенции много по-точни и целенасочени. По този начин се получава едно препокриване на целите на ЕС, като допълнително се засилва ефективността от съвместната работа между различните структурни фондове. *Втората промяна* е в обхвата на подхода, в който влизат освен селските и рибарските райони и териториите със специфични характеристики, определени в Националната концепция за пространствено развитие. Това означава, че подходът ВОМР покрива почти цялата територия на страната с изключение на градовете с население над 30000 жители.

Заложеният брой МИГ, който трябва да се постигне за целия програмен период, е 60. По първата покана са създадени 40, а по втората още 25 МИГ, което показва преизпълнение с 8.5% на поставената цел. По другия индикатор населението заложено като цел да бъде покрито от ВОМР в програмата, е 1 360 хил души. От първия прием в обхвата на одобрени 40 МИГ влизат 1 050 хил., ако се вземе средно какъв брой жители обхваща един МИГ от първата покана и се има предвид, че по втората са одобрени още 25 МИГ (Спасов, 2017), то индикаторът ще бъде не само изпълнен, но и със сериозен процент на преизпълнение.

Въпреки предприетите стъпки от страна на МЗХГ, поради очевидните недостатъци в изпълнението на подхода през предходния период, основните слабости и трудности, с които се сблъсква подходът и в настоящия програмен период се повтарят и проблемите се задълбочават (Ковачев, и др., 2016). За да се избегне повтарянето на едни и същи грешки, е нужен сериозен анализ и оценка на проблемите и трудностите, с които се сблъсква подходът ЛИДЕР, за да се намерят правилните решения, водещи до оптимизиране и повишаване ефективността от прилагането на подхода в страната.

ТРЕТА ГЛАВА

ПРОБЛЕМИ И РЕШЕНИЯ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДА ЛИДЕР В БЪЛГАРИЯ

В трета глава е направена оценка на изпълнението и въздействието на подхода ЛИДЕР върху местното развитие, като е извършена съпоставка между резултати, цели и ресурс. Въз основа на изготвен методически инструментариум е проведено анкетно проучване между МИГ, според което са установени основните проблеми, възможностите за оптимизация и значението на ЛИДЕР за развитието на районите. Изготвен е SWOT – анализ на МИГ в България и е предложен модел на организационната структура на управление на ЛИДЕР.

3.1. Оценка на изпълнението и въздействието на подхода ЛИДЕР върху местното развитие

В този параграф за определяне степента на изпълнение на подхода ЛИДЕР в България е направена оценка, от една страна, на постигнатите резултати, спрямо заложените цели и поставените индикатори, а от друга страна – на въздействието му върху местното развитие.

Основната цел на подхода е подготовката и обучението на представители на местната общност с необходимите знания и умения за изготвянето и реализацията на СМР (действителното прилагане на подхода) (Блажева, Николова, Линкова, Грозева, & Ненова, 2011).

За постигането на определена цел е нужен определен ресурс, с намаляването на който е логично да намаляват и резултатите от него. Първоначалният ресурс, предвиден за поставените цели в ПРСР(2007–2013 г.) е 2.6 % от нейния бюджет или 76 988 000 евро. Времевият ресурс за прилагане на подхода ЛИДЕР е ограничен още със стартирането, мярка 431-2 отваря две години след отварянето на ПРСР, впоследствие

оценяването на първите стратегии отнема още година и половина, като забавянията продължават в почти всички етапи от прилагането на подхода.

Таблица 1

Съпоставка на резултати, цели и ресурс

СЪПОСТАВКА НА РЕЗУЛТАТИ ЦЕЛИ И РЕСУРС			
	Целеви индикатор	Изпълнение	Изпълнение в проценти
Подпомогнати МИГ	50	35	70%
Обхваната площ от МИГ	36 000 хил. кв. км	25 800 хил. кв. км	72%
Обхванато население от МИГ	801 688 души	1 260 000 души	64%
Потенциални МИГ	60	90	150%
Брой преминали обучение	26000	11446 души	44%
Брой дейности за придобиване на умения и постигане на обществена активност	1300	1071	82%
Брой проекти за местно, регионално и национално сътрудничество	55	9	16%
Брой подпомогнати иновативни продукти и услуги	40	3	7.5%
Брой проекти финансирани от МИГ	2328	1374	59%
Брой бенефициенти, финансирани от МИГ	1365	997	73%
	Целеви бюджет за усвояване	Реално платен бюджет	
Финансов ресурс	76 988 000 евро	43 267 000 евро	56%
Времеви ресурс	7 г.	5 г.	71%
Среден процент на изпълнение на всички индикатори	1000%	637.5%	63%
Среден процент на ползвания ресурс	200%	127%	63%

Източник: По данни на МЗХГ, ("ИНСАЙТ; ЕООД, Екорис Саут Ийст Юроп; ООД, БИМ Консултинг, 2018).

Поради тези факти заложеното в Таблица 1 намаление на времеви ресурс от две години е минимумът, който може да се постави, но реално загубеният времеви ресурс е много повече. Постоянните закъснения и съпровождащата ги липса на време дискредитират работата на МИГ и влошават техните резултати. Подобни неадекватни действия ограничават

финансовия ресурс определен за ЛИДЕР, в разрез с чл. 17(2) на Регламент (ЕО) 1698/2005, според който бюджетът, предвиден за ЛИДЕР не трябва да е под 2.5% от средствата, предвидени за ПРСР. Вследствие на ограничения финансов ресурс, не се достига най-важният целеви индикатор за подпомогнати МИГ и се поражда верижно неизпълнение на почти всички останали индикатори.

Съкращаването на средствата ограничава обхвата на действие и възможностите за развитие на селските райони, като същевременно засилва недоверието към подхода в местните общности. Вниманието заслужават еднаквите стойности на последните два показателя на Таблица 1 – „Среден процент на изпълнение на всички индикатори” и „Среден процент на ползвания ресурс”, между които е налице правопрпорционална зависимост. С увереност може да се твърди, че 100% - ното използване на ресурса осигурява 100% - ното изпълнение на поставените цели. Съгласно дедуктивния метод щом всички МИГ са си свършили работата на 100% и са постигнали поставените им цели, то и всяка от тях ги е постигнала на 100%. На тази основа се налага изводът, че МИГ в България са постигнали поставените им цели пропорционално на предоставения им ресурс и частичното 63% изпълнение се дължи на външни причини – административни, нормативни, институционални и пр.

Основният тласък за развитие на селските райони се осъществява от реализация на СМР и проектите, включени в тях. СМР са изградени според потребностите, възможностите и проблемите на района, за който са предназначени, но същевременно са съобразени и с целите и приоритетите на ОСП и ПРСР на страната.

Проектите реализирани през МИГ, не само че са ефективни, те са и от най-различно естество – автосервизи, преработващи цехове, различни туристически услуги, занаятчийски работилници, ресторантчета и много други. Освен със стопанска насоченост, чрез проектите към МИГ са

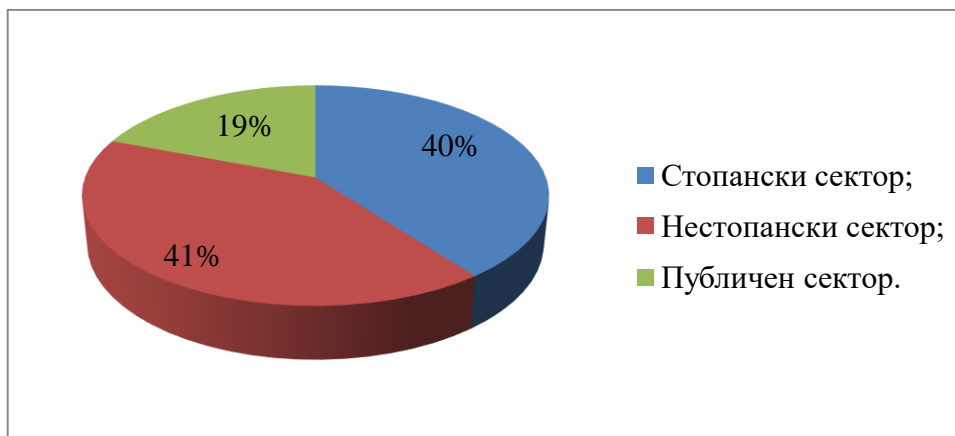
изградени редица спортни площадки и градинки, подкрепени са множество културни мероприятия и дейности свързани с опазване природното и културното наследство, извършени са рехабилитации на църкви, музеи, обществени сгради допринасящи за възстановяването на добрия облик на населените места в селските райони и социалните услуги, извършвани в тях.

Интервенциите, реализирани чрез МИГ, допринасят за устойчивото развитие на района, който представляват, и независимо от множеството съпътстващи проблеми успяват в по-голямата си част да изпълнят своите СМР.

3.2. Идентифициране на проблеми при прилагането на подхода ЛИДЕР в България

За идентифициране на проблемите при прилагането на подхода ЛИДЕР в България е осъществено анкетно проучване. Въпросите от анкетата са изготвени след обстойно проучване на специализирана литература и различните отчетни и нормативни документи, отнасящи се за подхода ЛИДЕР. Въпросите са формулирани с оглед придобиване на информация за мнението на анкетираните относно цялостното изпълнение на ЛИДЕР до момента.

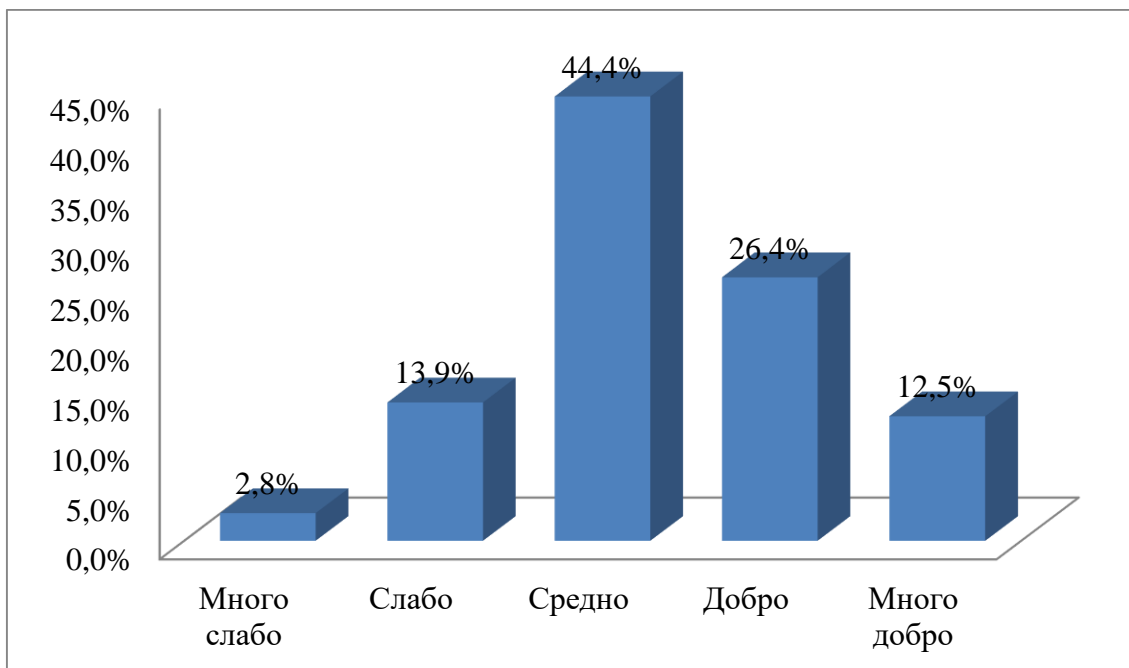
Структурата на анкетираните лица отговаря на основния приоритет на подхода ЛИДЕР и националното секторно разпределение: 39.7% са представителите на стопанския сектор, 41.1% – на нестопанския, 19.2% – от публичния сектор (вж. фиг.2).



Фиг. 2. Структура на анкетираните според тяхната заетост

Според анкетираните лица подходът ЛИДЕР има голямо значение за развитието на 49-те общини. Повече от половината (52%) определят неговия принос за развитието на техните общини като добър, но има още какво да се направи, 43.1% дават много добра оценка и едва 4.9% го определят като среден и слаб. Положителното влияние на ЛИДЕР върху развитието на районите явно е безспорен факт, но и факт е, че 52 % не са напълно удовлетворени. Причините за непълната удовлетвореност могат да се търсят в редица трудности и неуредици, но основно това усещане се поражда от големия потенциал и ресурс на тези места, които остават неизползвани.

На въпроса, как оценяват самото прилагане на ЛИДЕР до момента, почти половината от анкетираните – 44.4% – посочват средно, 26.4% смятат, че прилагането е на добро ниво, за 13.9% – слабо, за 12.5% е много добро и за 2.8% е много слабо. 61.1% от анкетираните оценяват прилагането на ЛИДЕР по-ниско от добро, като средно, слабо и много слабо. В тази оценка се долавя неудовлетворение в респондентите от начина, по който се случват процесите по изпълнението на ЛИДЕР.

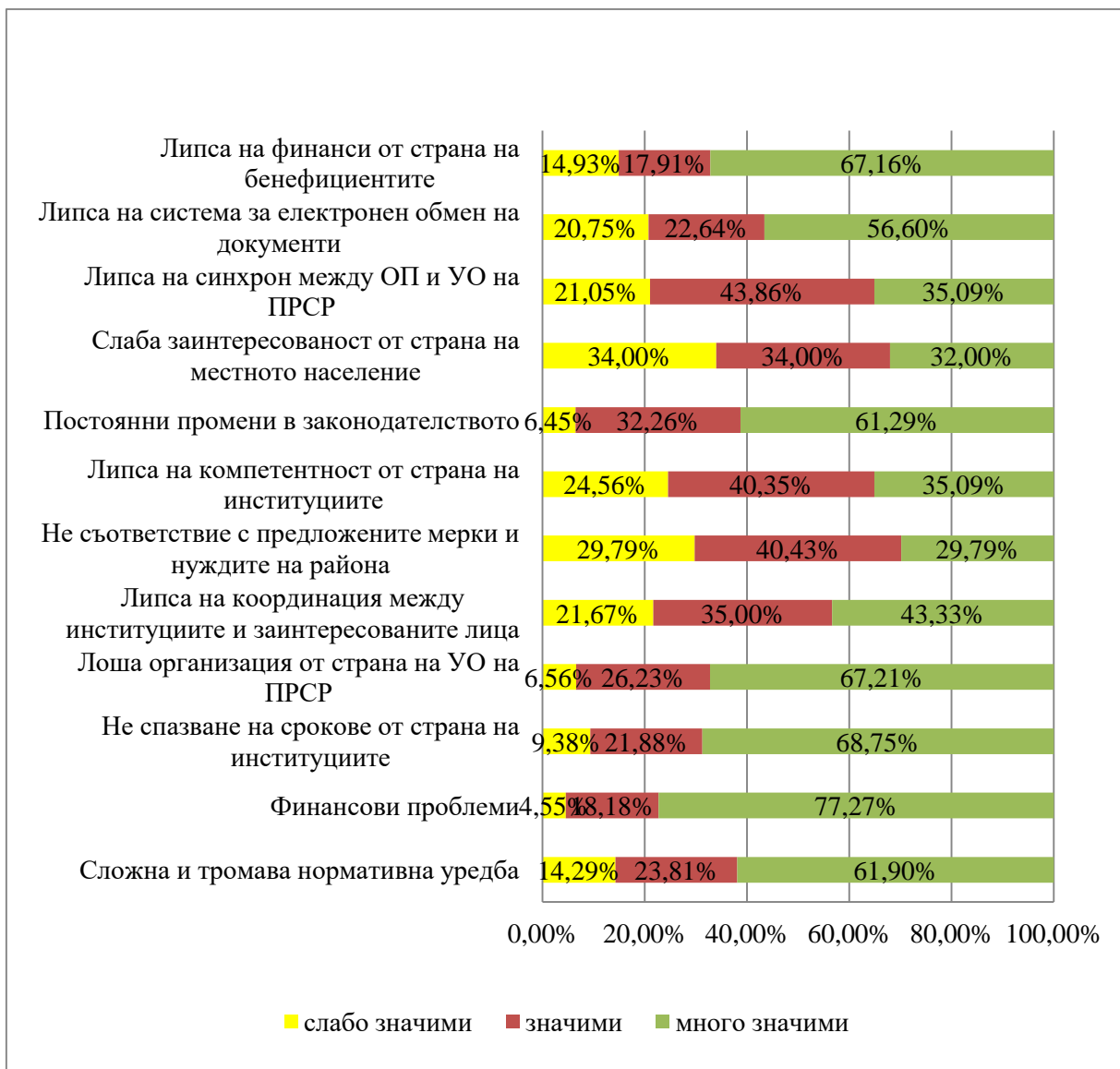


Фиг. 3. Оценка на респондентите за прилагането на ЛИДЕР от страна на институциите

Оценката дадена от анкетираните, определено е насочена към работата на институциите имащи отношение към прилагането на ЛИДЕР. За уточняване кой и до каква степен е отговорен за изпълнението на подхода според респондентите, в анкетната карта е поставен следният въпрос: „До каква степен считате, че цялостният процес по изпълнение на подхода ЛИДЕР в страната зависи от УО на ПРСР”. Значителна част от запитаните – 79% – смятат, че УО носи изцяло отговорността за всички процеси, свързани с подхода, 15% подкрепят твърдението, че УО оказва влияние, но то не може да повлияе силно, 6% считат, че функциите на УО са чисто административни и нито един не е посочил, че от УО не зависи как протича изпълнението на подхода. Запитаните дават категоричен отговор, кой орган според тях е отговорен за всички процеси, свързани с ЛИДЕР, но все пак надолу по йерархичната стълбицата има и други

институции, макар и подчинени на УО, които с качеството на своята работа също допринасят за процесите по прилагането на подхода.

Следващият въпрос в анкетната карта е разделен на две части. Първо, към респондентите е отправено запитване, дали според тях посоченият набор от проблеми в фиг. 4. са основните, с които се сблъскват при прилагането на подхода в страната.



Фиг.4. Оценка по значимост на посочените проблеми

Положителен отговор дават 93 % от анкетираните. Всички, които дават положителна оценка са помолени да оценят по значимост посочените проблеми (вж. фиг. 4.) От получените отговори като най-значими са проблемите с финансирането и управлението на подхода. Като се има предвид, че финансовата обезпеченост на подхода до голяма степен зависи от УО, се потвърждава хипотезата, че основните проблеми произлизат от работата на УО и подвластните му институции.

Със следващите въпроси се цели установяване на възможностите за решаване на очертаните проблеми и оптимизиране ефективността на подхода. На въпроса, кое според тях би допринесло за повишаване на резултатността на МИГ, 18% от запитаните посочват по-голяма свобода на действие и автономност на МИГ, 10% смятат, че по-бързите и адекватни действия от страна на институциите биха повишили ефективността, за 6% – опростяването на нормативната база, 5% – увеличаване на финансовия ресурс като фактор, който ще допринесе за резултатността. Разширяване на набора от мерки не се посочва от никого, но 61 % заявяват, че абсолютно всичките предложения ще повлияят положително на резултатността на МИГ. Като разширение на този въпрос е потърсено тяхното мнение относно евентуално отваряне на областни звена, заети само с прилагането на ЛИДЕР, и би ли повишило ефективността на мрежата от МИГ. Според 80.8% областните звена ще спомогнат за повишаване на резултатите от ЛИДЕР, като едва 19.2% са скептично настроени. Отговорите на мнозинството респонденти ясно предначертава посоката на действие, по която трябва да се върви за оптимизиране работната среда на МИГ.

На последния въпрос от изследването респондентите и представителите на практиката отговарят доколко, според тях, анкетата отговаря на проблематиката на подхода ЛИДЕР в България. При отговорите на този въпрос почти всички респонденти – 94% – посочват, че

анкетата напълно отговаря на проблематиката по прилагането на подхода. От високия процент на единомислие от страна на анкетиранияте, може да считаме, че в голяма степен изводите, до които сме достигнали след направените проучвания, са в правилна насока и се препокриват с мнението на хората от практиката.

3.3. Модел за управление на подхода ЛИДЕР в България

В последния параграф, на база на направените анализи в изследването, са установени основните проблеми и е оформен оптимизиран управленски модел на подхода ЛИДЕР в България.

Множеството трудности, с които се сблъскват МИГ в процесите при развитието и функционирането на подхода ЛИДЕР налагат необходимостта от изграждането на оптимизиран модел, модел за действие на подхода ЛИДЕР в България, допринасящ за повишаване на неговата ефективността.

При изграждане на оптимизационния модел за одобрение на стратегиите и проектите на МИГ е приложен SWOT – анализ, обобщаващ основните фактори, формулиращи външната и вътрешната среда за функциониране на подхода ЛИДЕР в България. Ранжирането на отделните фактори се основава на данните от анкетното проучване и индикаторите за изпълнение на мерките на подхода ЛИДЕР от въвеждането му досега.

На фиг.5. са обобщени резултатите от SWOT – анализ на МИГ в България.



Фиг.5. Резултати от SWOT – анализа на МИГ в България

От изложеното може да се обобщи, че пълният потенциал на МИГ не е разгърнат напълно. За повишаване ефективността на МИГ и подхода ЛИДЕР в България, трябва да се акцентира върху разширяване правомощията на МИГ и териториалния обхват на реализирани стратегии от групите, повишаване на автономността, финансирането и възможния набор от интервенции, които могат да прилагат МИГ. Същевременно се намалява до минимум зависимостта на МИГ от институциите, опростяват се административната и нормативната тежест и целият модел, по който се прилага подходът в страната.

Въз основа на осъщественото изследване могат да се изведат няколко **ключови проблема** при прилагането на подхода ЛИДЕР в България.

Идентифициран проблем 1. Нормативната и административната уредба е подложена на постоянни промени и е прекалено сложна и тромава.

Идентифициран проблем 2. Липсва достатъчно добра координация между различните институции и заинтересованите лица, което забавя всички стъпки в работния процес.

Идентифициран проблем 3. Ненавременното и недостатъчното финансиране затруднява работата на МИГ и води до неусвояване на бюджета, отпуснат за подхода ЛИДЕР. От това потърпевши са най-нуждаещите се – населението на селските, граничните, планинските райони, териториите в риск и другите райони, влизащи в обхвата на подхода. Като се вземе предвид разнообразието от проблеми, в процедурите по прилагане на ЛИДЕР, е наложително своевременно оптимизиране на процесите и резултатите от подхода ЛИДЕР.

Идентифициран проблем 4. Намаляване и липса на времеви ресурс поради постоянните забавяния в одобрителните и оценителните процедури в различните етапи по прилагането на подхода. Забавянията в някои случаи са повече от година, особено при плащанията, следствие на което се поражда риск от неизпълнението на проектите, резултатите и целите стратегии.

Поради факта, че горепосочените проблеми основно произлизат от нормативната уредба и от организацията по прилагане на подхода, за което е отговорен УО на ПРСР, се налага мнението, че **опростяването на процедурите и намаляването на нормативната и административната тежест** върху бенефициентите и МИГ, в съчетание с **ограничаването на правата, одобрителните и оценителните функции на УО** са от

първостепенно значение за подобряване прилагането на подхода. **Правомощията на УО трябва да бъдат обучителни и контролни**, при установяване на нередности да се стопира проект и да се съдейства до отстраняване на несъответствието. Да се спазва чл. 34, параграф 3, точка „б” на регламент 1303/2013 г., в който е посочено, че разработването на критерии за подбор на операции е задача на МИГ. В случай, че в стратегиите са включени мерки от оперативните програми и ПРСР, избрани от местната общност, защо трябва да се оценяват от различни институции, след като един от основните принципи на метода е местното население само да решава как и по какъв начин да се развива районът.

Да няма разграничаване между различните оперативни програми, като се изгради **един Управляващ орган**, отговорен за подхода. Да се организират поне два пъти годишно срещи между МИГ и УО, целящи **постоянното повишаване капацитета** на групите.

Необходимо е да се изготви **график за прием по мерките**, като не се допускат промени в законодателството, свързано с мярката, по-малко от година преди нейното отваряне.

Подаването на заявленията за **кандидатстване (за всички документи)** да се извършва по **електронен път** на общодостъпен сайт, като за целта се изготвят готови формуляри с критериите, на които ясно да се виждат съответствията и несъответствията и **факторът човешка преценка е сведен до минимум**, и да има срок за разглеждане. Добър пример за това е използването на системата ИСУН от оперативните програми. **Да се разширят правомощията на МИГ** и се осигури много по-голяма свобода на действие при одобряването на проекти и тяхната насоченост. За всяка МИГ да се **осигурят кредитни сметки**, подпомагащи процеса на отчитане на направените разходи и тяхното възстановяване.

Идентифициран проблем 5. Прекалено слабото усвояване на възможния бюджет по ЛИДЕР. За периода 2007 г. – 2013 г. от бюджет

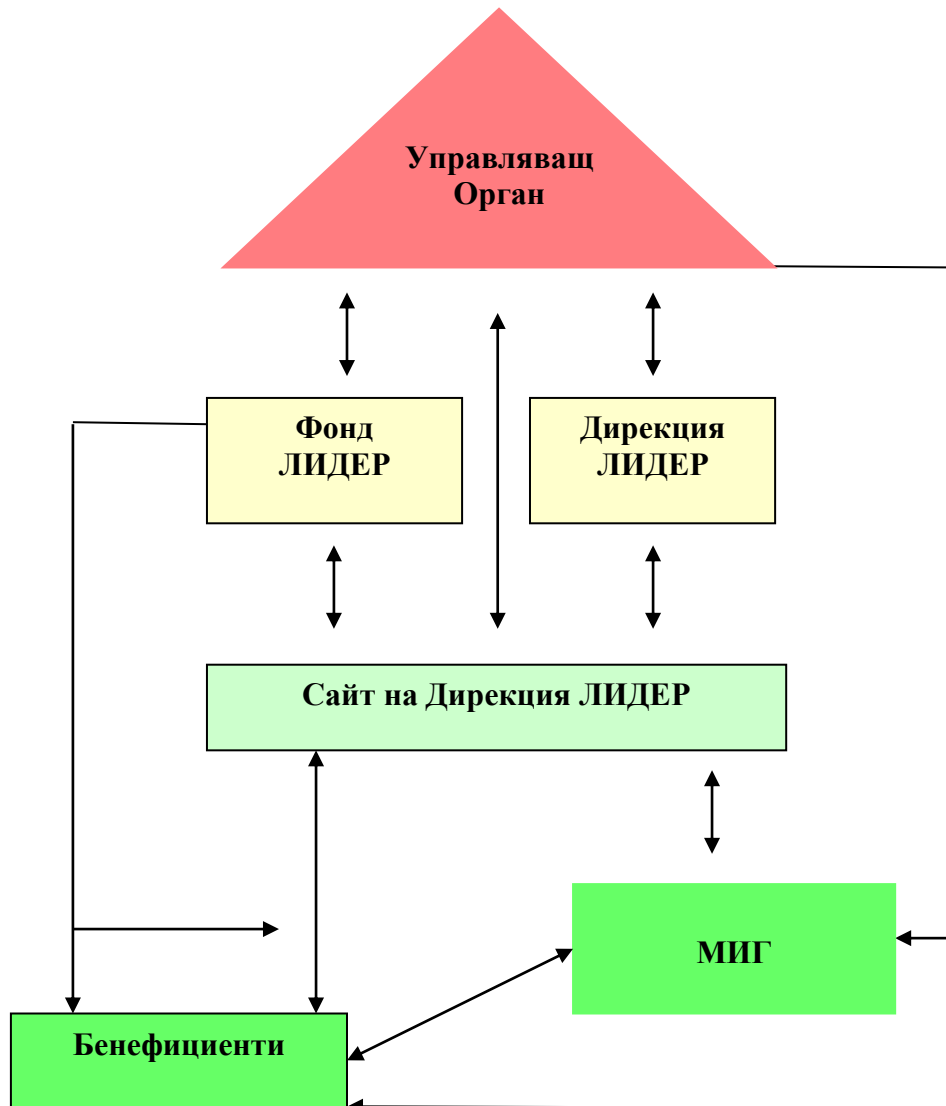
приблизително 77 милиона евро са договорени 71, реално са изплатени около 43 милиона евро, което ще рече 56% усвояване от първоначалния бюджет.

Решаването на проблема с усвояване на бюджета по изпълнението на ЛИДЕР в България може да се търси в три насоки. *Първо, финансовата структура на стратегиите на МИГ да бъде съобразена с процентното финансиране на всяка програма в отделен бюджет за ЛИДЕР. Второ, да се одобрява стратегията на всяка МИГ, която отговаря на изискванията. Трето, да се повиши нивото на договорени средства до 20% (които ще играят ролята на буфер при отпадането на проекти по различни причини, и възможност за прехвърляне на средства към други стратегии) над бюджета на ЛИДЕР поради пропуснатите ползи следствие от голямата разлика между договорените средства и реално изплатените (усвоени).*

Според изложените данни и обстоятелства в изследването ясно се вижда, че моделът, по който се прилага подходът ЛИДЕР в България, създава предпоставка за множество слабости и затруднения, намалява ефективността и дори го дискредитира.

Необходимо е да се оптимизира цялостният процес, по който се прилага подходът ЛИДЕР в страната. Във връзка с това е наложително обособяването на отделна дирекция, отговаряща само за подхода ЛИДЕР с Управляващ орган, в състава на който да влязат представители на всички оперативни програми, подкрепящи инструмента. За финансирането на дирекцията и подхода да се изгради фонд под тяхно ръководство, захранван от оперативните програми с процентното съотношение от техния бюджет, предвидено за ЛИДЕР. Цялата комуникация и кореспонденция между Управляващия орган и МИГ да се извършва по електронен път, като за целта се изгради обществено достъпен сайт, в който във всеки един момент да може да се провери до какъв етап е достигнал даден проект, стратегия или искане за плащане. Като се добавят

и бенефициентите се оформят основните компоненти в структурата на предложения модел за управление на подхода ЛИДЕР в България (вж. фиг.6).



Фиг.6. Структура на оптимизиран модел за прилагане на подхода ЛИДЕР в България

В предложения модел се опростява процесът на одобряването, като се разчита на предварително поставени срокове и рамки. Със започване на

програмния период се определя график за стартирането на различните етапи по прилагането на ЛИДЕР.

С идването на предварително определената дата за подаване МИГ подават стратегиите си в електронен формуляр на сайта на дирекцията. Стратегиите са изготвени и са съставени от мерките на оперативните програми, което ги прави лесни за обработка. Сайтът е обществено достъпен и позволява непрекъснат контрол от УО и всички заинтересовани лица. След изтичане на определения срок за разглеждане на стратегиите, в случай че няма възражение и не са констатирани нарушения от УО или някое друго лице или орган, стратегиите автоматично се одобряват и преминават към следващия определен етап на набиране и избор на проекти. С настъпване на следващия етап избраните от МИГ проекти преминават по същия път – през сайта, където примерно, изчакват три месеца за разглеждане, автоматично получават одобрение, след което бенефициентите сключват договор с МИГ и процесите са идентични. При извършване на плащанията за проектите или направените разходи от групите, МИГ след проверка, публикува в сайта на дирекцията заявление за етапа, на който е проектът или за направените разходи от групата, и ако след изтичането на трите месеца няма възражения, МИГ подава искане към дирекцията да изплати от фонда по сметката на бенефициента определените средства за изпълнението на дадения етап от проекта или по сметка на МИГ да възстанови направените разходи. Управляващият орган наблюдава всички процеси и само при констатиране на нарушение или нередности стопа дадения проект или плащане за отстраняване на нередностите или санкциониране на нарушителя.

Предложеният модел осигурява прозрачност и предвидимост на всички процеси по прилагането на подхода, които са достъпни за цялото общество от страната и извън нея. С прилагането на такъв модел отпада и нуждата, МИГ да изготвят ежегодни мониторингови доклади към

Управляващия орган или други институции. Всички, които имат интерес или някакво отношение по въпросните дейности, могат да ги проследят, оценят и при констатиране на дадена нередност да сезират Управляващия орган, който да спре нередовния проект или даденото плащане.

Чрез модела отпада прекалено дългият период, необходим за одобряване на стратегиите, проектите и плащанията, от всяка една институция и орган по веригата, вследствие на което се забавя цялостното прилагане на подхода в страната и се поражда редица проблеми. Друг много значим принос на модела е прекратяването на лошата практика, в случаите, когато институциите и администрацията не съумяват да си свършат работата в срок, потърпевши да са МИГ, бенефициентите и местните общности. Моделът намалява зависимостта на групите и допринася за времето и финансово обезпечаване на МИГ и бенефициентите. Същевременно с прехвърлянето в самостоятелния фонд на финансовия ресурс от Оперативните програми, предвиден за ЛИДЕР, на практика се преустановява възможността, средствата, предвидени за ЛИДЕР, да бъдат пренасочени за други пера.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на осъщественото изследване за състоянието и проблемите при развитието и функционирането на воденото от общностите местно развитие могат да се направят следните обобщения и изводи.

ЛИДЕР е подход за целенасочено разходване на средства чрез реализирането на различни проекти, включени в обща стратегия, изготвена и съгласувана от местната общност, която отговаря на проблемите и възможностите на района и прилежащото му население. Подход, който със сравнително малки инвестиции оказва значително влияние върху живота

на хората, като осигурява социално-икономическата и екологичната устойчивост в развитието на селските райони и малките населени места.

МИГ осъществяват връзката между населението на селските райони и управляващия орган на финансирането по ПРСР. Инструментът ЛИДЕР/ВОМР е изключително подходящ за условията в селските райони на страната, като осигурява достъп до европейско финансиране и на най-малките населени места и бенефициенти и им се предоставя възможност за самоуправление. Локализирането на проблемите и търсенето на различни форми за тяхното решаване от хора, познаващи дадената среда, осигуряват по-адекватен отговор на проблемите им и носят по-устойчиви резултати, което е и основната идея на подхода ЛИДЕР.

Пълният потенциал на подхода ЛИДЕР все още не е постигнат в България. Интервенциите, извършени от МИГ, са твърде слаби за цялостното преобразяване облика на селските райони, независимо от положителното им въздействие за развитието на териториите.

За решаването на всички проблеми са необходими дискусии и диалог между институциите и местните общности. Липсата на координация и несъобразяването на властимащите с проблемите и възможностите на МИГ поставят подхода в един кабинетен режим с нормативна и финансова зависимост, съвсем различна от естествената среда на методологията ЛИДЕР. Отговорните лица за прилагането на подхода и селските общности не бива да допускат половинчато изпълнение на ЛИДЕР, трябва да се търси максимумът, за да се разрешат и без това прекалено задълбочилите се социално-икономически и демографски проблеми в селските райони.

В хода на изследването са анализирани отделните етапи от прилагането на подхода ЛИДЕР в България, отправени са препоръки за повишаване на неговата ефективност и е предложен модел за оптимизирането му. Това дава основание да се твърди, че поставените в

дисертационния труд основна изследователска цел и научно-изследователска теза са изпълнени.

Резултатите от осъщественото проучване в дисертационния труд могат да се синтезират в няколко аспекта.

Първо. На основата на ретроспективен анализ на подхода ЛИДЕР са систематизирани етапите при неговото прилагане в България. Характеризирани са възможностите на подхода ЛИДЕР за подпомагане развитието на селските райони и малките населени места, които не се използват рационално и през двата референтни периода, като са отправени предложения за по-пълното разгръщане потенциала на ЛИДЕР в страната.

Второ. За определяне степента на изпълнение на подхода е направена оценка на постигнатите резултати спрямо заложените цели и поставените индикатори и въздействието на подхода ЛИДЕР върху местното развитие, като са идентифицирани и анализирани основните фактори, оказващи негативно влияние върху тяхното развитие

Трето. Обоснована е ролята на местните инициативни групи като движеща сила и гарант за целенасоченото комплексно, иновативно и устойчиво социално-икономическо развитие на селските райони. Характеризирани са основните принципи за изграждане и функциониране на МИГ, като се акцентира върху развитие, основаващо се на местните ресурси и децентрализираното управление на районите.

Четвърто. Анализирани са основните проблеми, свързани с процесите по прилагането на ЛИДЕР и на основата на SWOT – анализ на МИГ в България са направени предложения за оптимизиране на тяхната ефективност. Предложеният оптимизиран модел за прилагане на подхода ЛИДЕР в България би намалил зависимостта на местните инициативни групи във връзка с финансовото обезпечаване на тяхната дейност и би допринесъл за подобряване ефективността на подхода.

Прилагането на ЛИДЕР играе важна роля в преобразяването на районите и адаптирането им към новия технологичен свят. ЛИДЕР не само подпомага различни дейности, той се стреми да обучи населението как само, въз основа на местните ресурси да постигне едно устойчиво развитие, една самостоятелност и автономност. ЛИДЕР насърчава предприемачеството, иновациите, модерното земеделие, туризма устойчивото развитие на селските райони, защото това е пътят, по който селските райони могат да се преобразят в привлекателни места за живеене.

Подходът ЛИДЕР ще продължи да заема значимо място в развитието на селските райони и малките населени места в България и целия ЕС, поради което неговото развитие ще е обект и на бъдещи научни изследвания.

IV. ОСНОВНИ ПРИНОСИ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

По-значителните резултати от проведеното научно изследване в дисертационния труд могат да бъдат формулирани по следния начин:

1. Допълнени са теоретичните постановки относно селските райони и подходът ЛИДЕР като инструмент за въздействие върху тяхното развитие. На основата на ретроспективен анализ на подхода ЛИДЕР са систематизирани етапите и проблемите при неговото прилагане в България.

2. Обосновава се ролята на местните инициативни групи като движеща сила и гарант за целенасоченото комплексно, иновативно и устойчиво социално-икономическо развитие на селските райони. Характеризират се основните принципи за изграждане и функциониране на МИГ, като се акцентира върху развитие, основаващо се на местните ресурси и децентрализираното управление на районите.

3. Анализирани са основните проблеми, свързани с процесите по прилагането на подхода ЛИДЕР и на основата на SWOT – анализ на МИГ в България са направени предложения за оптимизиране на тяхната ефективност.

4. Предложен е модел на организационната структура на управление на подхода ЛИДЕР в България, който намалява зависимостта на месните инициативни групи, допринася за времето и финансово обезпечаване дейностите на МИГ и бенефициентите и повишава ефективността на подхода.

V. СПИСЪК С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ДОКТОРАНТА ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Студии:

1. Николова, М., Линкова, М., Ненова, Р., Ангелов, Г. и др. (2018). Възможности и модели за функциониране на регионални фермерските пазари. Алманах научни изследвания, АИ СА „Д. А. Ценов”, Свищов, 2018 г., бр. 25, с.156-185.

Статия:

1. Angelov, G (2019). A retrospective analysis of the development of local action groups and the leader approach in Bulgaria. Economics and management: PhD students' start-up scientific research. pp.91-111.

Научни доклади:

1. Ангелов, Г. (2016). Национална селска мрежа. Общата селскостопанска политика на Европейския съюз и агробизнеса в Република България – икономически и правни проблеми, АИ „Ценов”, Свищов, с 244-249.

2. Ангелов, Г. (2017). Възможности и перспективи за развитието на селските райони чрез подхода ЛИДЕР/ВОМР. Агробизнесът и селските райони – икономика, иновации и растеж, Издателство „Наука и икономика”, Варна, с. 298-308.

3. Ангелов, Г. (2017). Фермерските пазари като част от стратегиите за развитие на районите. Кръгла маса – Потенциал за развитието на фермерските пазари в България, АИ „Ценов”, Свищов, с. 75-81.

4. Ангелов, Г. (2018). Основни проблеми пред интеграцията на българските села. Сборник от международна научна конференция „Интеграционни процеси в глобалната икономика”, АИ „Ценов” – Свищов, с. 122-129.

VI . ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ И ДОСТОВЕРНОСТ

Във връзка с провеждането на процедура за придобиване на образователна и научна степен „доктор“ по докторска програма „Икономика и управление (Аграрна икономика)“ декларирам:

1. Резултатите и приносите в дисертационния труд на тема „Състояние и проблеми при развитие и функциониране на Водено от общностите местно развитие“ са оригинални и не са заимствани от изследвания и публикации, в които авторът няма участия.

2. Представената от автора информация във вид на копия на документи и публикации, лично съставени справки и др. съответства на обективната истина.

3. Резултатите, които са получени, описани и/или публикувани от други автори, са надлежно и подробно цитирани в библиографията.

гр. Свищов
Април 2019 г.

ДЕКЛАТОР:.....
/Георги Иванов Ангелов/

