



**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ**  
**„СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“**  
**ГЕОЛОГО-ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ**  
Катедра „Регионална и политическа география“

**Научно направление:**

**„Икономическа и социална география (Регионално развитие)“**

**„СТРАТЕГИИТЕ ЗА МЕСТНО РАЗВИТИЕ – ИНСТРУМЕНТ ЗА  
ПРОСТРАНСТВЕН РАСТЕЖ. НА ПРИМЕРА НА МИГ В БЪЛГАРИЯ“**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на дисертационен труд за получаване на  
образователна и научна степен „Доктор“,  
професионално направление 4.4. Науки за Земята  
(Икономическа и социална география – регионално развитие)

**Докторант:**

Оник Арабян

Зачислен със заповед

№ РД20-265/31.01.2014 г.

**Научен ръководител:**

доц. д-р Косьо Стойчев

гр. София, 2017 г.

Дисертационният труд е обсъден и насрочен за защита на разширено заседание на катедра „Регионална и политическа география“ към ГГФ на СУ „Св. Климент Охридски“, проведено на .....2018 г.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на ..... от ..... часа в зала № ..... на СУ „Св. Климент Охридски“

Материалите по защитата са на разположение на интересуващите се в деканата на ГГФ, стая ..... (северно крило), СУ „Св. Климент Охридски“, бул. „Цар Освободител № 15.

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>А. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>5</b>
Актуалност на темата.....	5
Обект и предмет на изследването .....	7
Основна хипотеза на изследването.....	7
Цел и задачи на изследването .....	7
Методи на изследване.....	8
Структура на дисертационния труд.....	8
Публикации, свързани с дисертационния труд .....	8
<b>Б. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....</b>	<b>9</b>
<b>ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧНИ И МЕТОДОЛОГИЧНИ ОСНОВИ НА РЕГИОНАЛНИТЕ</b>	
<b>ИЗСЛЕДВАНИЯ.....</b>	<b>9</b>
1. Понятийно-терминологичен апарат на изследването .....	9
2. Същност и развитие на регионалните изследвания .....	11
3. Същност на регионалното развитие .....	12
4. Същност на местното развитие .....	15
5. Селски и/или рурални райони. Същност на руралното развитие .....	16
6. Регионални диспаритети.....	17
7. Стратегии и стратегическо планиране – основа за провеждане на регионална и местна политика.....	19
8. Йерархия и структура на стратегическите документи за регионално и местно развитие .....	20
<b>ГЛАВА 2. ФАКТОРИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ, ПОДХОДИ И СТРАТЕГИИ ЗА МЕСТНО</b>	
<b>РАЗВИТИЕ .....</b>	<b>23</b>
1. Географското положение като фактор за местно развитие .....	24
2. Природно-ресурсен потенциал .....	25
3. Социално-икономически фактори .....	26
4. Политически фактори .....	27
4.1. Местно самоуправление .....	27
4.2. Административно-териториално устройство .....	28
5. Подходи и стратегии за местно развитие.....	29
5.1. Хипотези за екзогенен растеж.....	29
5.2. Хипотези за ендогенен растеж .....	34
5.3. Комбинирани стратегии.....	36
<b>ГЛАВА 3. МИГ В БЪЛГАРИЯ: ПРОСТРАНСТВЕН РАСТЕЖ И РАЗВИТИЕ .....</b>	<b>36</b>
1. География на МИГ в България.....	37
1.1 Структура и организация.....	37
2. Стратегии за местно развитие, като инструмент на МИГ .....	38

2.1. Сравнителен преглед на практиките по прилагане на подхода ЛИДЕР в други страни-членки на ЕС .....	39
2.2. Добри практики от ЕС при работата и управлението на МИГ в ЕС .....	40
3. МИГ в контекста на Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. ....	40
3.1. Финансиране на МИГ .....	42
3.2. Основни проблеми пред МИГ при реализацията на СМР по ПРСР 2007-2013 г.....	43
4. МИГ в контекста на Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 г. ....	44
4.1. Финансиране на МИГ .....	46
4.2. Координация с други оперативни програми.....	47
4.3. Рискове, идентифицирани проблеми, препоръки и предложения .....	48
4.4. Основни предизвикателства пред прилагането на ЛИДЕР в новия период (2014-2020 г.)	51
4.5. МИГ и кооперативното движение .....	54
4.6. Общи и обобщени препоръки по Стратегиите за ВОМР.....	57
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>59</b>
<b>СПРАВКА НА ПРИНОСИТЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД .....</b>	<b>61</b>

## А. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

*„Манталитетът на нациите се определя  
от географията“  
Джерми Паксман*

### Актуалност на темата

Периодът, в който се развиваше настоящия труд, бе особено критичен за цялостното съществуване на Европейския съюз. След близо 30 години от създаването си съюзът е изправен пред невиджана националистическа и сепаративна вълна. Тя почерпи сили от недостатъчно балансираната регионална, икономическа и трудова политика в рамките на Общността, което пък доведе до все по-осезаеми регионални диспаритети. Определени региони все по-усилено търсят възможности за повишаване на своята автономия, целейки да ограничат икономическите и социални дисбаланси, в което упрекуват националните правителства. Вълната евроскептицизъм силно се подклажда и от все по-натрапчивото убеждение сред европейците за непостигането на регионална справедливост. Процес, който силно разклаща схващането за целокупност на съюза и неговата способност да се развива балансирано и да създава устойчивост. Въпреки това, европейските ценности са безалтернативни за българската държава в настоящата действителност.

И въпреки, че на пръв поглед няма пряка връзка между плановете и стратегически документи за регионално развитие, и дестабилизацията в Съюза, същите са пряко проявление на водената и налагана регионална и местна политика от 28-те през последните 10-15 години.

В тази връзка актуалността на темата „Стратегиите за местно развитие – инструмент за пространствен растеж. На примера на МИГ в България“ се базира на три основни предпоставки. Най-напред стоят очевидните регионални диспаритети в развитието на българските региони и тези в развитите страни от ЕС. В България често периферните райони се припознават като синоним на изостаналост спрямо обществения живот в централните и урбанизирани територии. Това до голяма степен е резултат от обективно протекли икономически и социални процеси в исторически план. При съвременните условия и възможности за устойчиво развитие на българските региони обаче, тяхното развитие е стратегически проблем, който не трябва да бъде подценяван или подминаван, а напротив – управляван и смекчен.

Всъщност обаче, това са регионите, които притежават и най-сериозен природно-ресурсен потенциал. Въпреки по-ниската си степен на развитие, тези региони представляват изключителна стратегическа възможност за социално-икономически напредък на страната и обръщане на негативната тенденция на обезлюдяване и упадък. Моделът „център-периферия“ в българските региони има ясно изразена тенденция на силна поляризация на трудещото се население в градовете. В същото време обаче, се наблюдава и обратното явление на все повече хора, които напускат градските образувания и търсят спокойствието и по-здравословна среда за свои нов дом в крайградските „селски“ или рурални райони. Все пак градовете и техните ресурси остават основен локализационен и притегателен фактор за бизнес и капиталовложения. Преобладаващата индустриална концентрация гравитира около градските центрове, привличайки човешкия трудов капитал от периферните територии, методично и регулярно лишавайки ги от основния двигател за развитие – човешкия потенциал.

От всички 265 общини в България 179 са малки и се характеризират с периферен статус. В същото време част от тези общини могат да бъдат определени като общини за целенасочена подкрепа, при които е налице неравностойно местоположение, ниски нива

на социално-икономическо развитие и структура на местната икономика. Такива са общините попадащи в четвърта и пета категория, такива намиращи се планински и полупланински райони или в пограничен район.

В България има 20 преобладаващо селски области (ниво NUTS 3), 7 междинни области и само една преобладаващо градска област – столицата София. По тази схема преобладаващо селските и междинните райони покриват 98,8% от територията на страната и 84,3% от население. Националната дефиниция<sup>1</sup> определя като селски райони общините (LAU 1), в които няма населено място с население над 30 000 души. Съгласно тази дефиниция 232 от общо 265 общини в България са класифицирани като селски. Тези селски райони обхващат 81 % от територията и 42 % от населението.

Тази статистика идва да ни покаже, че селските райони в България не са само място, където голяма част от населението живее и работи, а създават и значителна част от богатството на нацията. Разликата между нашата икономика и икономиките на държавите от ЕС-25 е впечатляваща, особено що се отнася до заетостта в селските райони, която в България почти 80 % от общия брой работни места са в тези райони, в сравнение с 16 % за останалата част на Европа.

Второ, България навлезе в своя втори програмен период (2014-2020), като пълноправен член на Европейския съюз, а сякаш грешките в програмирането на стратегическото планиране на регионалното и местното развитие продължават да бъдат нерешими.

Въпреки че българската държава осъществи Програма САПАРД, имаща за цел да подготви държавната администрация с механизмите и подходите за реализация на регионални политики в селските райони, не бяха постигнати целите на приемственост и допълняемост. Още повече, пред заплахата от значително закъснение на изпълнението на първата Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г., механично в нея бяха пренесени целите и мерките, прилагани по САПАРД, без да се отчитат промененото статукво. И макар оттогава да изминаха повече от 10 години, а в новата ПРСР 2014-2020 г. да са отчетени част от поуките, продължават да липсват ясни и устойчиви решения за реално смекчаване на регионалните диспаритети и повишаване на регионалната справедливост.

И трето, в България продължава повсеместно да битува схващането за безкрайната и безалтернативна обвързаност на регионалното ни развитие единствено и само с европейските финансови средства. Трябва да осъзнаем, че краят на този модел на „финансов инженеринг“ приближава, с което ние като държава с амбиции и цели следва адекватно да продължим. До този момент ние свикнахме всички практики и модели на развитие на територията да бъдат финансирани почти единствено и само чрез евросредства. Общински планове за развитие, Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие, подходът ЛИДЕР и създаването на МИГ, са само част от поколението документи и програми или т.нар „инструменти за растеж“, създадени по този ред.

Въпреки че, един от основните принципи на ЕС е наднационалното схващане за европейската територия, то именно от културната идентичност и стратегическа независимост на отделните държави, Общността черпи сили. В този ред на мисли, българската държава трябва да осмисли и идентифицира кои са добрите практики получени от изпълнението на двата програмни периода и съответно да продължи и надгради прилагането им в бъдеще с други източници на финансиране. Този труд цели

---

<sup>1</sup> Определена чрез Наредба № 14 от 01.04.2003г. на Министерството на земеделието и горите и на министерството на регионалното развитие и благоустройството на Република България (МРРБ)

да докаже, че ЛИДЕР/МИГ (и прилаганите от тях СМР) като концепция за местно развитие, в частния случай на селските райони, е безалтернативна и намирането на начини за финансирането му ще гарантира по-добри дни за българските региони. Няма обективна институционална или административна пречка ЛИДЕР/МИГ да не бъде възприет като основен подход, а респективно СМР като основен инструмент за пространствен растеж на българските региони, който да бъде финансово осигурен от националния бюджет в частта му за развитие на селските райони. Тоест, националните политики в тази област да бъде инкорпорирани или изцяло прехвърлени в полето на отговорност на местните „актьори“, в духа на подхода ЛИДЕР. Разбира се, винаги остава отворена възможността за дофинансиране от международните инструменти за финансов инженеринг, като Световна банка за развитие, Европейска банка за развитие, ДЖЕСИКА, ДЖЕРЕМИ, ДЖАСПЪРС и т.н., които да генерират нова добавена стойност към българските региони.

Този дисертационен труд е опит за задълбочено и подробно представяне на значението на прилагането и Стратегиите за местно развитие (СМР), посредством Местните инициативни групи (МИГ), като успешен метод за постигане на социално-икономическо развитие в българските региони. Досега прилаганите политики и използваните методи на планиране на местното развитие могат частично да бъдат използвани за постигането на целите на устойчивото развитие, но се наблюдава нарастваща необходимост от актуализиране на използваните похвати.

Настоящото изследване разглежда съвкупността от теоретично-информационни, методологични и практико-приложни постановки, свързани с принципите и моделите на стратегическото планиране, имащо отношение към регионалното и местно развитие.

### Обект и предмет на изследването

Обект на изследването са Стратегиите за местно развитие (СМР) в селските райони на България, прилагани от Местни инициативни групи (МИГ) по подхода ЛИДЕР.

Предмет на изследването са особеностите и характеристиките на Стратегиите за местно развитие (СМР) и Местните инициативни групи (МИГ), и потенциалната им способност да се превърнат в основен инструмент за пространствен растеж на българските региони.

### Основна хипотеза на изследването

С помощта на използваните мултидисциплинарни методи, събраната теоретична и емпирична информация, и направените анкетни проучвания в рамките на дисертационното изследване е тествана основната хипотеза, а именно:

„Възможно ли е чрез прилагането на Стратегии за местно развитие да се окаже достатъчно значимо пространствено въздействие на селските (рурални) райони в България?“

### Цел и задачи на изследването

Целта на дисертационния труд е да се проследят, анализират и оценят възможностите на Стратегиите за местно развитие в рамките на подхода ЛИДЕР, посредством работата на Местни инициативни групи в България, да бъдат инструмент за устойчив пространствен растеж. На тази основа са разработени и систематично предложени резултати от емпирични изследвания за подобряване процеса на програмиране на регионалното и местно развитие в българските рурални райони.

За изпълнението на така формулираната цел, дисертационния труд си поставя следните задачи:

- Да се разкрие научната същност на основните категории „пространство“ и „регион“
- Да се анализират теоретико-методологичните основи на регионалното и местното развитие, и тяхното стратегическо планиране;
- Да се изведат и изяснят факторите въздействащи върху местното развитие;
- Да се изведат и анализират различни хипотези за пространствен растеж на местно ниво;
- Да се посочи актуалната приложимост на ЛИДЕР, посредством МИГ и СМР, като философия за местно развитие и в частност на селските (рурални) райони, и незадължителната му обвързаността с ЕСИФ;
- Да се анализират и идентифицират пропуските и грешките в предходния планов период (2007-2013 г.) във връзка с изпълнението и приложението на СМР, и да се представят предложения, препоръки и възможни решения за подобряване и стилизация на заложените цели в настоящия програмен период (2014-2020 г.);

## Методи на изследване

В процеса на работа бяха използвани различни методи и подходи в зависимост от решаването на конкретните основни задачи от спецификата на изследвания обект, дължината на периода на изследване, както и от наличните информационни масиви. За нуждите на настоящето изследване са използвани следните групи подходи: исторически подход, генетичен подход, комплексен подход, системен подход.

Конкретно използваните методите са географско описание, сравнителен анализ (компаративен), метод на SWOT анализ, картографският метод, метод на описателната статистика – проведени интервюта и статистическо (анкетно) обследване; наблюдение; предварителна обработка, групиране и сортиране на резултатите.

За теоретична и методологична основа на дисертационния труд са използвани фундаментални трудове на български и чужди специалисти в областта на стратегическото планиране на регионалното и местното развитие. В основата на информационното осигуряване са данни от НСИ, Евростат, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие, ООН и др.

## Структура на дисертационния труд

Дисертационния труд е с обем от 226 страници и се състои от увод, три глави и заключение. Отделно са включени приложения списък на фигурите и таблиците, и списък с използваната литература. В библиографската справка са посочени общо 156 източника, от които 99 на български език, 45 на английски и 12 на руски език. Дисертацията съдържа 24 фигури и 17 таблици и 7 приложения.

## Публикации, свързани с дисертационния труд

1. Arabyan, O. “Public infrastructure policies and economic geography” Bulletin of the Serbian Geographical Society 96 (1), p. 93-104. Belgrade, 2016.
2. Арабян, О. „Семейните стопанства в България – преглед и перспективи на развитие“. Статия. Год. на СУ, ГГФ, кн. 2 География, (под печат).
3. Арабян, О. „Местните инициативни групи (МИГ) – инструмент за насърчване на вертикалното коопериране в България“ – предстои да бъде завършена;



## **Б. СТРУКТУРА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **Увод**

В увода последователно са описани актуалността на темата, обекта и предмета на изследването, основната хипотеза, поставените цели и задачи, както и използваната методология.

## **ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧНИ И МЕТОДОЛОГИЧНИ ОСНОВИ НА РЕГИОНАЛНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ**

### **1. Понятийно-терминологичен апарат на изследването**

Понятията „пространство“ и „регион“ (район) са две от основните категории в географската наука. В практиката често чуваме да се използват в неделима цялост термина „пространствено и регионално развитие“. Това налага по-задълбочен прочит и дефиниране на тези понятия.

Както повечето фундаментални понятия, в научната литература няма единно мнение по неговата дефиниция. Почти всички научни школи по света споделят различни визии и интерпретации, което допълнително обуславя нуждата от задълбочено разглеждане на термина.

Малко са географските понятия, имащи значение, което да се съизмерва със значението на понятието пространство и по-специално географското пространство за тази наука. Сама по себе си географската наука не може да съществува без него.

Един от големите приноси на българската географска наука за световната такава е дефиницията, която извежда Колев (2008) на база задълбочен анализ по този проблем. Той счита, че „географското пространство представлява форма на съществуване, постоянно взаимодействие и изменение на структурно и функционално обвързани географски процеси, явления и обекти в обхвата на територията, акваторията и ниската атмосфера в обсега на нашата планета, които чрез необходимите технологично и технически достъпни потенциали и ресурси, формират среда за живот“. Пространството за първи път е разгледано триизмерно, надграждайки досегашните теории за „повърхностната“ природа на пространството. В българската научна литература въпросите за географското пространство и регионалното развитие се разглеждат и от редица други учени, сред които Н. Григоров (1996), Г. Гешев (1997), Ал. Джилджов и В. Маринов (1998), М. Михайлов (1998), Н. Димов (1998, 1999), М. Бъчваров (1999), Б. Колев (1997, 2008) и други. Мнозинството автори насочват своите научни разсъждения за географското пространство, като обемна мерна единица за географското и геополитическото положение на страната (България). Така например Димов (2002) представя критичен анализ за географското положение и съответното географското пространство на България от М. Бъчваров (1999), оспорващ „ключовото кръстопътно значение“ на българските земи и представите за ключово пространство на Балканите.

Въпроси за понятието „район“ откриваме в различните литературни източници. То има военен произход, а употребата му наблюдаваме още от Древността. За нуждите на настоящия труд е важно значението, което се придава на съвременния му смисъл, разглеждан в трудовете на много географи от XVIII в. до днес. Като понятие най-често то се е отнасяло до въпросите за съществуващото административно-политическо деление и териториалната регулация на икономиката на държавите и на света. Все пак е важно да отчете, че това в повечето случаи не е свършено добра основа.

Районът може да бъде обособен по един критерий или по комплекс от критерии. В науката липсва общоприето определение на понятието "териториална единица",

синоним на което е и понятието "район". Най-общо "район" означава част от земната повърхност, която по определени признаци се отличава от околната територия.

Прецизирането на понятийно-терминологичния апарат, с който ще боравим в изследването, поставяме като основен акцент в първа глава. Логично е понятията и термините да бъдат изпълнени със съдържание, което е резултат от задълбочени научни изследвания. Твърде често в ежедневно общуване между хората, както и в науката, се използват понятия и термини, които не са научно обосновани. Твърде често обаче срещаме значителни отлики сред научните среди при използването им.

Подобен проблем битува и в понятийно-терминологичния апарат, използвани от географите в България. Доказателство за това е тълкуването на понятията „район” и „регион”. Ето защо трябва да се разгледа произхода, пространствените определения и използването на тези два термина от различните географски школи, след което да се направи съпоставка между тях.

Като цяло терминът „район” се използва основно в бившия СССР и България. Според много географи в България и ОНД произходът на думата „район” е от френската дума „rayon”. От прегледа на специализираните географски речници става ясно, че в тази дума се влага съдържание, което няма нищо общо с територия. Така например в някои руски източници се посочва, че френската дума „rayon” буквално се превежда, като лъч или радиус. В *The Little Oxford dictionary* (1990) думата се превежда като равностранна на „текстилна нишка, производна на целулоза”. В тази връзка е твърде интересно тълкуването на думата „район”, направено в „Речник на чуждите думи в българския език” (1978), където е посочено, че „думата е с френски произход и има следните значения: 1) Местност с икономически или географски особености; 2) Част от населено място или квартал; 3) Административно-териториална единица в СССР; 4) Място, в което се извършва определено действие; област на действие.”

В „Географски енциклопедичен речник” (1988) е посочен произхода на думата „регион” от латинската „regio” и английската „region”, означаващ област. Пак там обаче са посочени и различни съдържания на тази дума: 1) Синоним на район; 2) Значителна по площ територия, която не е обезателно свързана с административно-териториалното деление.

Бояджиев (2005) извежда две възможни обяснения за определянето на региона. Едното е свързано с латинската дума “regere”, т.е. територията „отсам” линията на границата. В Рим „регион“ е означавало „ареал, който е трябвало да се управлява по принцип“, без политически контекст. Неговата компетенция е изразявала ограничени териториални властови ресурси. Другото е значението на думата „Rex”, което значи владение с владетел, в което вече има вложен политически и управленчески елемент.

Терминът “регион” е универсален в наши дни и се използва най-широко за изразяване на организирана териториална единица на наднационално или на субнационално равнище. Районът има център, който като „фар” в нощта излъчва влияние, намаляващо с отдалечаване от центъра. За разлика от региона, където границите използват най-често точно определени белези, при района границата не е ясна, не е линейна, а е ивица територия с уравновесено влияние между центъра и други подобни центрове на други райони. Районът се свързва и с по-голяма централизация, използва се по-често при стопанската и политическа география, докато регионът е символ на децентрализация и деконцентрация. За региона също така не е наложително да има ясно изявен един център, и предполага по-широко използване в териториалните изследвания. Извън центъра територията на района се явява периферия с предопределена участ, докато при региона регионалните различия са по-разнообразни и техните промени не водят непременно до смяна на центровете и външните граници (Бояджиев, 2005).

През 1939 г. в своята книга „Природата на географията” Ричард Хартшорн счита, че основната цел на географията като наука е да изследва пространствата на земната повърхност според техните причинно-свързани разлики или казано по друг начин ареалните различия на земната повърхност (Хагет, 2001).

Именно той въвежда „регионът“ като географска единица, която да стане обект на изследванията. Хартшорн представя изследването на територията на база регионалната, която си взаимодейства със съответната систематична наука и създава специфични региони. Тези региони не са еднакви, като във всеки регион в дадено определено време може да възникне модел на преплетени специфични трендове от систематичните променливи (Стойчев, 2012).

Поради сложността на теоретичната дискусия по значението и обхвата на двата термина и невъзможността в рамките на настоящия труд да изведем ясно научно-теоретично становище по проблема, ние приемаме за нуждите на тази дисертация да използваме термина „район“, предвид практико-приложния аспект на изследвания проблем. Въз основа на дадените вече определения можем да изведем следното определение за „район“, което да служи като основа на нашето изследване: **районът представлява географска и/или административна единица, състояща се от отделни елементи, които в своята съвкупност му придават системни характеристики, различаващи го по един или друг признак от другите райони.**

## 2. Същност и развитие на регионалните изследвания

В почти всички географски школи от края на XIX и началото на XX век „пространството“ и „регионът“ играят важна роля. Видни представители са американската и френската научни школи.

Изучаването на географското пространство е било обект на интерес на различни учени през годините, тъй като въпросът за неговата организация винаги е бил актуален. Това дава импулс и за развитието на локализационните (щандортни) теории в науката.

За един от първите опити в тази насока може да се възприеме години по-късно признатият модел на немския земевладелец Йохан фон Тюнен, който през 1826 г. на база личните си разбирания търси оптимизация на връзката между рентата при земеползването и пространствената организация, възникваща вследствие на разстоянието, съответно транспортните разходи. В следващите години много автори работят върху различни тези за пространствената организация. Част от най-значимите трудове в областта на локализацията в опростена икономическа среда са на учени като Кристалер (1933) върху йерархията на централните места, разпределението на пазарните центрове и пазарните зони на Льош (1954), промените в размерът на представените от Льош шестоъгълници (пазарни зони) в разработките на Уолтър Айзард (1956), гравитационния модел на Стюард (1947) и др.

От изследванията на локацията в хетерогенна среда принос имат автори като Вебер (1909), който пръв развива тезата, че ресурсите са по-скоро локализиращи, отколкото повсеместно разпределени. Част от изследванията използват разработената от Уолтър Айзард (1956) заместителна рамка. Важни за анализа са и разходните криви на Смит (1966), които могат да се използват при решаването на редица сложни локализационни ситуации. В метода на Смит се използва техниката „изодапан“, разработена за първи път от Вебер, при изследването му относно разходите за работна сила върху локализационния подход, който той разработва за минимизиране на транспортните разходи (Стойчев, 2012).

На съвременния етап от развитие на географската наука все по-актуални стават изследванията на регионите в рамката на Новата икономическа география (НИГ), въведена от Пол Кругман през 1991. Много от авторите като Кругман, Фуджита, Мори, Венейбълс, Отавиано, Табучи и др., работещи в рамката на НИГ, разглеждат модели,

разработени на база национални, регионални и междудържавни сравнения, глобализация и др. Може да кажем, че тя е в основата и на най-модерните концепции за регионално развитие и политика (Димитрова, 2016).

### 3. Същност на регионалното развитие

Когато говорим за понятието „развитие“, следва да имаме предвид неговата функция на „напредък в политическите, социалните, икономическите, екологичните, здравните, технологичните, културните и рекреационните аспект на живота в дадена общност, или накратко формулирано като подобряване качеството на живота в общността<sup>2</sup>. С налагането на Програмата за развитие на ООН се появява нов термин „човешко развитие“, което включва всички аспекти на благополучието на човека – достъп до чист въздух и питейна вода, достъп до образование и надеждна здравна система, заетост и икономическо благополучие, политическа свобода, свобода на словото и т.н. (Subbotina, Sheram, 2000).

Когато се говори за развитие, често то се свързва с определено пространствено равнище (Маринов, 2005). Пример за такова развитие е регионалното развитие. Регионите трайно заемат централно място в дневния ред на икономическата география и по-общите социални науки през последните двадесет години. Освен това те винаги са централна концептуална категория в развитието на географията като наука (Tomaneu, 2016).

Въпросите за същността, моделите и приложението на регионалното развитие вълнуват множество учени в световен мащаб през ХХ век. Съществуват редица значими трудове, които предоставят полезни обзори на научните изследвания и развитието на политиките във връзка с регионалното развитие. Изобилието от полезни прегледи отразява постоянството и значимостта на изследването на регионалното развитие в учебните програми на университетите по света, като регионалната икономика, икономическата география, регионалната развитие и политика, и др.

През последните няколко десетилетия, първоначално само нормативно, а на по-късен етап общоприложимо, в европейската реторика за политики на икономическо, социално и териториално развитие пълноценно място заема регионалното развитие. Следва да отчетем фактът че „регионалното развитие“ заема своето дългоочаквано и полагаемо място и в българската система за планиране на пространството. Тази концепция на развитие има значително ниво на децентрализация на политики, отговорности и дейностите, традиционно възприемани от нашето общество като „грижа на държавата“, като икономически растеж, устойчиво развитие, качество на живот, интеграция, опазване на околната среда. Регионалното развитие предполага протичането на много секторен и сложен процес, свързан именно с тези политики.

В демократичните общества по света съществуват редица школи, използващи „регионалното развитие“, като основен модел и философия за провеждането на повсеместна държавна политика. Въпреки многобройните опити в международната научна литература отсъства общоприета дефиниция за регионалното развитие. Дори наименованията, използвани за да го опишат, имат малки разлики в значенията в различните езици: на английски език “regional development” не е напълно еквивалентно на немското „Regionalentwicklung“. Така например унгарското законодателство определя регионалното развитие като "наблюдение и оценка на социалните, икономическите и екологичните пространствени въздействия, засягащи страната и нейните региони, идентифициране на областите на намеса, разработване на краткосрочни, средносрочни и

---

<sup>2</sup> Handbook on Urban Economic Base Analysis, 2000

дългосрочни цели и концепции за развитие, хармонизиране и прилагане на тези програми като част от програмите за развитие и прилагане на целите в други секторни решения".

В българската законодателна рамка не присъства точно определение за регионално развитие. В Закона за регионално развитие (в сила от 31.08.2008, доп. от 07.02.2017 г.) по-скоро се представя ангажимента на държавата да създаде „условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините и обхваща система от нормативно регламентирани документи, ресурси и действия на компетентните органи, насочени към: намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие; осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост; развитие на териториалното сътрудничество“.

У нас понятието „регионално развитие“ е разглеждано от редица представителите на българските научни среди.

По-научна дефиниция дава Стойчев (2012), който споделя, че в едно по-широко схващане бихме казали, че регионалното развитие е „реализиран континуум на географските възможности във време-пространството“. И добавя, че прогнозирането на тези възможности е сложен процес и е обект на научен интерес и пресечна точка между науката икономическа география и приложното поле на регионалното развитие.

Регионалното развитие се реализира чрез целева, трайно провеждана политика на държавата, наречена регионална политика. Тя включва система от управленски действия и механизми, осъществявани от специално създадени за целта институции от правителствения и неправителствения сектор. С нея се преследват предварително поставените цели, определят се приоритети в регионалното развитие, формулират се конкретни задачи, водещи до намаляване на появилите се диспропорции в регионалното развитие.

В Западна Европа регионалната политика съществува и се провежда в повече от 50 различни области. В някои страни, тя подкрепя социални и икономически групи от обществата, засегнати още от Великата депресия през 30-те години на 20 век. През следващите години, регионалната политика става основна част от разширяващата икономическа и социална политика на интервенции, провеждана от западно-европейските правителства в следвоенна Европа (периода между 1950 г. и 1970 г.) (Бачтлър, 2001).

**Факторите** за регионално развитие и регионална политика са:

- Географското положение;
- Природно-климатичните условия и природно-ресурсния потенциал;
- Степен на социално-икономическо развитие на региона;
- Демографския потенциал и структурата на населението;
- Структурата и специализацията на националното стопанство;
- Иновации и преки чуждестранни инвестиции, и др.

Друг по-научен прочит на факторите, определящи и въздействащи на регионалното развитие, извежда Jos Hilhorst (1971). Чрез метода на факторния и статистическия анализ той идентифицира и извежда шест фактора:

- Достъпност (до субрегионални центрове);
- Достъпност (до зонални центрове)
- Разпространение на земеделски технологии;
- Разпространение на индустриална и продуктова технология;
- Екологични условия;

- Кредити за развитие (в смисъла на банковите корпоративни заеми, служещи за стимулиране и повишаване на вътрешно-регионалната търговия).

По-задълбочен прочит и анализ на факторите, въздействащи на регионалното и местно развитие, сме представили във втора глава от дисертационния труд.

Извеждане на **основните принципи** при прилагането на регионалната политика може да се потърсят още при подписването на „Договора за създаването на Европейската общност през 1957 г., което и слага началото на регионалната политика на ЕС. Регионалната политика заляга в чл. 2, 3 и 4 на Договора, които дефинират основните принципи на Общността:

“...да насърчава в рамките на Общността хармонично, балансирано и устойчиво развитие на стопанските дейности, високо равнище на заетост и социална закрила, равенство между мъжете и жените, устойчив и неинфлационен растеж, висока степен на конкурентоспособност и сближаване на икономическите показатели, високо равнище на защита и усъвършенстване на качеството на околната среда, повишаване на жизнения стандарт и качество на живот и икономическо и социално сближаване и солидарност между държавите-членки.”

Кохезионната политика на ЕС се осъществява на базата на следните основни принципи, чието съблюдаване е задължително и при управлението на структурните инструменти (ЕФРР, ЕСФ и КФ):

- **Принципът на партньорство** изисква определените партньори да представят своите мнения и предложения по прозрачен начин още в началото на процеса на програмиране и в процеса на подготовката, финансирането, наблюдението и оценката
- **Принципът на координация** гарантира съгласуваност и последователност на различните становища и приоритети, както и преговори за постигане на съгласие между отделните участници.
- **Принципът на децентрализация** е средство за разпределение на отговорности, права и ресурси между нивата на управление и приближаване на процеса за вземане на решенията по-близо до гражданите.
- **Принципът на допълняемост** изисква средствата от ЕС да се допълват от национално и местно финансиране, чието ниво се определя от страната-членка.
- **Принципът на равенството** между мъжете и жените, интегриране на перспективата за равни шансове на половете и премахването на всякакви форми на дискриминация;
- **Устойчиво развитие**, базирано на опазване и подобряване на околната среда, ефикасно използване на ресурсите, адаптиране и намаляване на въздействието на климатичните промени, превенция и управление на риска, преодоляване на последствията от бедствия.

### **Необходимост от политика на регионално развитие**

Необходимостта от регионална политика се обуславя от факта, че принципът на териториална солидарност изисква създаването на относително равностойни условия на живот в отделните части на територията на страната, че съществуващите във всяка страна регионални различия (диспаритети) пораждаат социални и политически проблеми, че регионалните и националните икономики са тясно свързани (националното развитие може се представи като сума от развитието на отделните райони на страната), както и от

това, че само пазарните сили не могат да осигурят балансирано и устойчиво регионално развитие (Маринов, 2000, 2001).

### **Исторически преглед на нормативното адаптирането на регионалното развитие в България след 1990 г.**

В България още преди взимането на стратегическото решение за кандидатстване за прием в ЕС, се провежда определена регионална политика. Нейният основен проблем до 1997-1998 г. е липсата на цялостна, финансово осигурена, официално одобрена, публично декларирана и поставена на стабилна законова основа политика на регионално развитие.

Законът за регионалното развитие, приет през 1999 г., постави рамките на един нов етап, в който се търси решаването на основните проблеми на политиката на регионалното развитие и преход към интегрирана и финансово обезпечена регионална политика. В същото време законът не е съобразен и с европейското законодателство и разпоредбите на Регламент 1260/1999 на ЕС, уреждащ реда и общите условия за получаване на средства от Структурните фондове. По тази причина се наложи приемането на нов Закон за регионално развитие (приет 2008 г., допълнен и изменен през 2017 г.), който да отговори на актуалните потребности и ясно да определи целите на политиката за регионално развитие в нашата страна, а именно:

- Създаване на условия за балансирано и устойчиво развитие на районите в България;
- Създаване на предпоставки за намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионални различия в икономическото развитие на страната;
- Осигуряване на условия за растеж на заетостта и доходите на населението;
- Развитие на трансграничното сътрудничество.

По смисъла на същия този Закон за регионалното развитие, това е **„процес на постигане на устойчиво и балансирано развитие чрез насочване на ресурси, насърчаване на инвестициите, инфраструктурно изграждане и икономически дейности в определен район“**<sup>3</sup>. Това разбиране съответства напълно на основните постановки на Европейската регионална политика.

#### **4. Същност на местното развитие**

Местното развитие е развитието на местно ниво (Маринов, 2005). Традиционното схващане на боравещите с материята „развитие“ го свързват най-вече с административно-териториалната единица „община“, докато регионалното развитие – с по-големи териториална формирания (райони за планиране – NUTS 2, области – NUTS 3 и др.).

Европейската комисия (ЕК) извежда свое определение за „местно развитие“, под което разбира „политика за икономическо развитие, покриваща по-малка териториална единица“ (Спиридонова, 2000). Тази дефиниция до голяма степен поставя знак за равенство между местното и икономическото развитие, отчитайки мащаба на действие и приложение.

Друго определение на „местното развитие“ тласка към мобилизирането на местните ресурси и към местните действия като ядро на местното развитие:

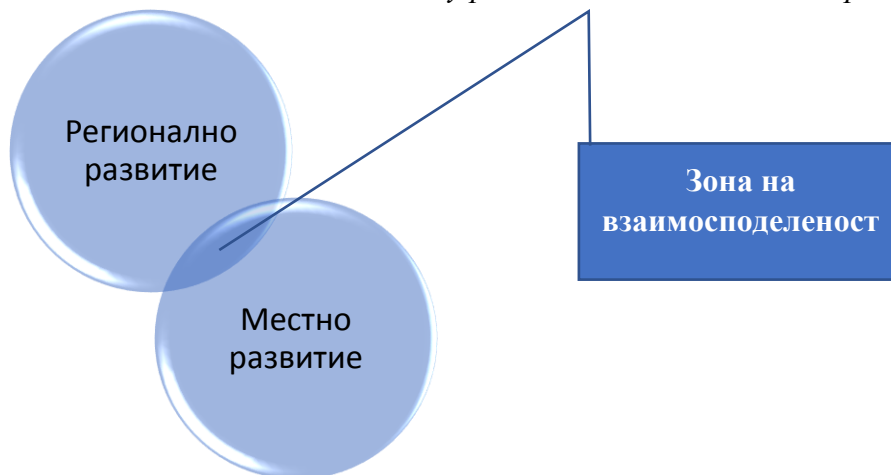
---

<sup>3</sup> Закон за регионалното развитие, приет 2008 г., изм. и доп. 2016 г.

„мобилизиране неизползваните ресурси на ареала чрез местно действие в партньорство с националните и регионалните агенции за повишаване качеството на хората и местата”<sup>4</sup>.

В науката, а и в практиката, няма единно мнение за йерархията на териториалното развитие на поднационално ниво. Твърде често както учени, така и административни служители „смесват“ понятията „регионално развитие“ и „местно развитие“. **Нашето мнение е, че това са две отделни категории „развитие“, които освен значителен брой допирателни, притежават и големи зони на взаимосподеленост на предмет, обхват, цели, интереси и задачи.**

Фиг.1 Зона на взаимосподеленост между регионалното и местното развитие



От направения дотук преглед можем да допуснем, че „местното развитие“ се намира едно стъпало по-ниско от регионалното развитие в йерархията на развитието на пространството. Въпреки това то е неделима част от цялостния организъм на глобалното, националното и регионалното развитие, осъществявайки тясна връзка с всички нива на развитие в системата. Това налага нуждата то все повече да се осмисля като стимулиращ или задържащ фактор на националното и регионално развитие (Маринов, 2005).

##### 5. Селски и/или рурални райони. Същност на руралното развитие

Въпросите за руралните (селските) райони в България съдържат в себе си дълбоки проблеми – административни и научни. Докато при първите все още се търси правилната формула за класификация на административно-териториалните единици, като обекти на интервенция от кохезионните и структурни политики на ЕС, то при вторите стои въпросът за коректното дефиниране и адаптиране на западноевропейската теория за руралността върху българската територия.

След икономическата криза в България през 1996-1997 г. обществото е единодушно съгласно, че единствения път отгук нататък е членство на страната в ЕС и то по възможно най-бързия начин. Щастливо стеклите се исторически събития дадоха възможност на страната ни да бъде приета по завидно кратка процедура, въпреки дълбоките и очевидни дисбаланси във всяка една сфера на обществения, икономически и социален живот със Запада. Това обаче, от гледна точка на териториалната организация създаде един доста притеснителен парадокс. През 2000 г., България върна модела на административно-териториално устройство, функционираше през периода на социализма (Бояджиев, 2010). В бързането си към безропотното съгласяване с всички условия на членството (дори и с тези поставящи страна в губеща позиция, а те не са никак малко),

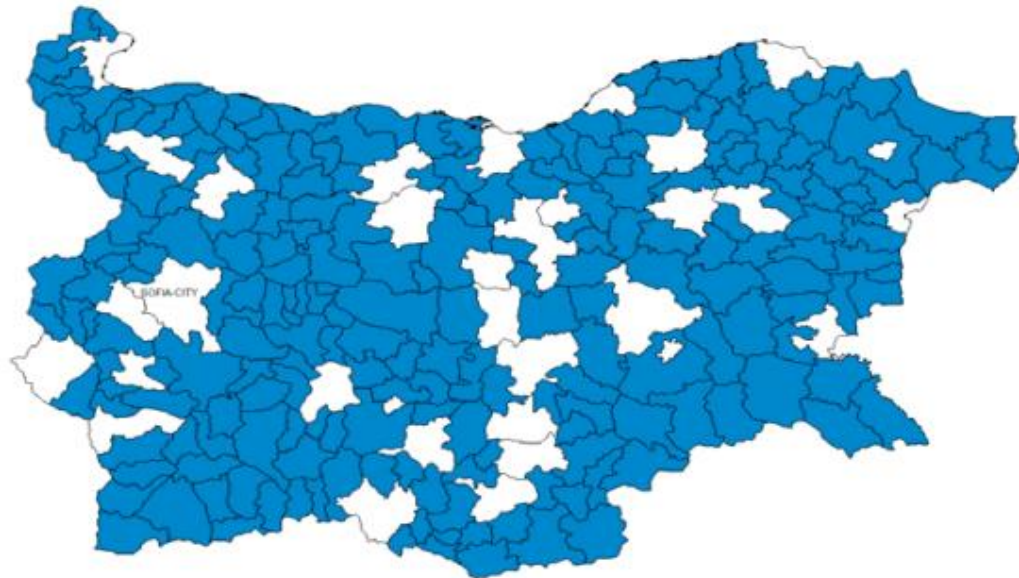
<sup>4</sup> Rural Development Specialists, 2001, Module 1



нашата администрация изкуствено същи такова райониране, което почива единствено и само на статистическата логика за допустимост по европейски изисквания.

Според националното определение 232 общини в България от общо 265 са определени като „селски“ (фиг. 2)

*Фиг.2 Карта на общините (LAU 1), попадащи в обхвата за „селските райони“ според националната дефиниция*



Макар личното ни убеждение, като автори да подкрепя правотата на научната теория за рурализма и руралните райони, темата на тази дисертация касае практико-приложната страна на един конкретен инструмент за подпомагане на пространственото развитие на местно ниво. ЛИДЕР и образуванията в тази връзка Местни инициативни групи (МИГ) бяха институционализирани от европейската и българската администрации, посочвайки териториалния им обхват на действие в „селските райони“. За да се избегне понятийно-същността конфронтация по-нататък в текста, условно приемаме да използваме термина „селски райони“, които смятаме за административно въображаеми.

## 6. Регионални диспаритети

Съвременният свят се характеризира по-скоро с различия, отколкото с еднаквост. Неравенството в глобален мащаб е ярко и до голяма степен неоспоримо, въпреки нарасналото световно богатство, напредъка в човешката изобретателност и множеството политики за насърчаване на всякакъв вид развитие.

Неравенствата в обществата са обект на интерес на редица учени в световен мащаб. Така например Кузнец (1955) извежда теорията за обърнатата крива „U“, описваща взаимовръзката между икономическия растеж и неравенството в доходите на населението. Кузнец вярва, че неравенствата ще нарастват докато се движат по обърнатата крива „U“, след което ще започнат да намаляват с увеличението на доходите на населението (фиг. 3)

Фиг. 3 Крива на Кузнец



През последните години тази взаимовръзка започна да се загубва, с появата на неравенства дори и в страни с много високи доходи, като скандинавските страни и особено тези следващи неолиберални модел на развитие. Тази нова ситуация кара Tony Atkinson (2007) да допусне, че има смисъл да се говори повече за U-образен модел, вместо обърнатата крива „U”, и по-скоро за епизодични проявления на неравенство, отколкото вълнови трендове, за които говори Кузнец.

В регионалната наука през последните години терминът „диспаритет“, имащ синонимно значение на „неравенство“, доби голяма популярност. Преведено от латински „disparitas” означава „разделен”. Поради широката употреба на термина в научната литература и по-конкретно в тази за регионалните и местни политики съществуват и множество дефиниции.

Според една от дефинициите дадена от ОИСР<sup>5</sup> (2004) “регионалните (пространствените) диспаритети изразяват обхвата на различието в интензивното проявление на изследваното икономическото явление в регионите на дадената страна. Териториалните диспаритети индикират обхвата на интензивност на дадено икономическо явление, което се различава между регионите в дадена страна“.

Регионалните неравенства (диспаритети) имат икономическо, социално, демографско, инфраструктурно, инвестиционно, екологично и други измерения. Те са формирани под влияние на различни фактори, една част от които имат обективен характер – разположение в географското пространство, релеф, климат, надморска височина и т.н., а други са резултат от човешка дейност – степен на развитост, използване на природен, стопански, рекреационен и културен потенциал, провеждана регионална политика. Поради това различни науки, а също и практиката, проявяват силен интерес към регионалното развитие (Докова, 2015).

#### **Функции на регионалните диспаритети в ЕС**

За периода 1985 – 2006 г. като цяло може да се отбележи, че регионалните неравенства в БВП на глава от населението, измерени чрез коефициент на вариативност на ниво NUTS 2, устойчиво намаляват в ЕС. За ЕС-15 тези спадове са най-забележими до средата на 90-те години, докато за ЕС-28 спадът продължава до 2015 г. Тези контрастиращи данни показват същност как новите „по-бедни“ членки на Общността успешно са генерирали догонващо развитие за кратки срокове, докато при по-богатите

<sup>5</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development – (бел. авт. Организация за икономическо сътрудничество и развитие)

„братя“ конвергенцията е била сравнително по-бавна. Силното намаляване на икономическите неравенства между страните са станали причина за появата на регионални диспаритети по националните територии на отделните членки. Тоест някои региони на по-бедните евро членки успяват да реализират ускорен растеж и по-бързо да се доближат до средните стойности на Съюза, но отваряйки пропаст между себе си и други изначално по-слабо развити региони в тези страни, при които процесите на маргинализация продължават да се задълбочават (Monfort, 2009). Тази ситуация силно напомня за „средноевропейския по икономически показатели“ Югозападен район и „най-слабо развития“ Северозападен район, за съжаление, на България.

### **Нарастване на междурегионалните и вътрешнорегионалните неравенства (диспаритети) между България и ЕС-28**

Българската държава, за съжаление, е един от „бляскавите“ примери за появата и задълбочаването на силни регионални диспаритети, които имат прояви както в национален (междурегионално), така и в международен (между отделните страни) мащаб. Изводите, че различията в социално-икономическото развитие на шестте района за планиране от ниво 2 в България нарастват са правилни и се основават на статистическата информация, публикувана от Евростат и Националния статистически институт.

Независимо, че абсолютната стойност на БВП на човек за България в периода 2000-2013 г. е нараствала от 28% от средното БВП/човек за ЕС-28, изразен в PPS през 2000г. до 45% през 2014г., то темпът на нарастване е различен по отношение на всеки от регионите в страната.

По показателя БВП/човек изчислен в паритет на покупателната способност и сравнен със средния за регионите в ЕС се наблюдава нарастване на различията между българските региони. За последните 10 години този индекс се е покачил с 38% за Югозападния регион, където е и София, докато увеличението за останалите пет региона е между 0 и 9%.

В тази връзка изложените регионални изследвания и приложени данни доказват значителни диспропорции по българската територия. В следствие на това, възниква нуждата от преобразуването на тези изследвания в практико-приложни политики, които се реализират посредством програми и стратегии за регионално и местно развитие. Преглед на структурата и йерархията стратегическите и планови документи, създадени за справяне с тези регионални проблеми, както и теоретично-понятийна основа за стратегическото планиране, са представени в следващия раздел.

#### **7. Стратегии и стратегическо планиране – основа за провеждане на регионална и местна политика**

Планирането е един от основните инструменти, чрез който органите на публичното управление идентифицират, ресурсно снабдяват и в следствие дават насоки за материализиране политиките за пространствено развитие, според определените национални и местни цели (и/или идеи). То е първостепенна отговорност на публичната власт и е най-съществената и основна функция на управлението.

В науката и в практиката терминът „планиране“ почти неразделно се употребява заедно с термина „стратегия“, който подобно на понятието „район“ също идва от военното дело. През последните години у нас голяма популярност набра гръмкото „стратегическо планиране“ в напълно европейски контекст. Въпреки това обаче, в теорията на планирането, „стратегията“ често се използва с различен значение, което нерядко подвежда участниците в плановия процес.

В българската научна литература Маринов (2005) дава най-достоверната дефиниция на понятието „стратегическо планиране“, определяйки го като „структуриран начин за анализ на състоянието и предвиждане на действия за справяне с бъдещи

промени“, и прилага доказателства за неговите два най-ярки белега. Първият е неговата дългосрочност по времеви хоризонт, а втория е способността му да поставя акцент върху връзките между организацията и нейната среда.

Тъжната равносметка от слабата комуникация между наука и администрация в България през последните десетилетия, съвсем закономерно наложи в публичните политики понятия от чисто чиновнически и брюкселско-бюрократичен произход, които нерядко са неприложими на нашите географски ширини. В тази връзка най-приложимо и разпространено в публичните политики за местно развитие е определението дадено в Ръководството за стратегическо планиране и разработване на политики в България на Министерски съвет (2007г.), където се посочва, че „стратегическото планиране се определя като начин да се набележат и предприемат мерки за постигане на желани бъдещи състояния. Това е процес на разработване на планове за постигане на общи и конкретни цели, които се обобщават във визията и избраните ценности“. С други думи, стратегическото планиране в публичните организации представлява избор на действията и решенията, предприемани от органите на публичното управление и от ръководните служители на публичните организации. Те водят до разработване на различни стратегически документи, предназначени за достигане на дългосрочните, средносрочните и краткосрочните цели на публичните организации.

#### 8. Йерархия и структура на стратегическите документи за регионално и местно развитие

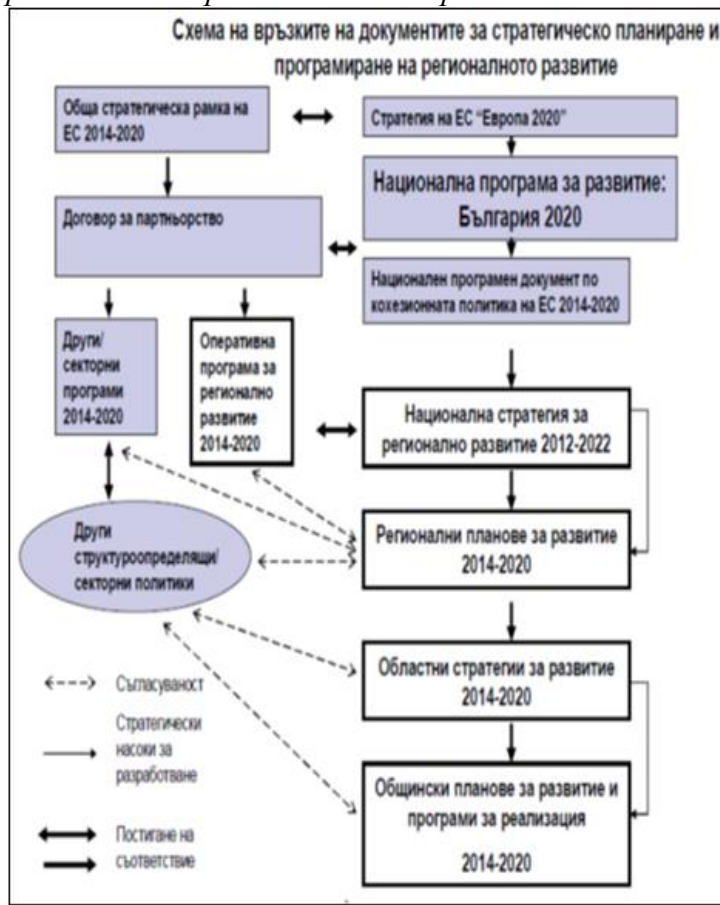
В раздела подробно е представена и разгледана йерархията на стратегическите и плановите документи на европейско, национално, регионално, областно, общинско и местно ниво.

**Стратегията „Европа 2020“** е десетгодишната стратегия за растеж на ЕС, имаща за цел да активизира колективния дух на Съюза и да се отстранят недостатъците на прилагания модел на растеж, като предлага визия за социална пазарна икономика на 21 век, в която да се създадат условия за различен тип растеж: по-интелигентен: изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации; по-устойчив: насърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите; по-приобщаващ: стимулиране на икономиката с високи равнища на заетост, която да доведе до социално и териториално сближаване.

Друг важен европейски стратегически документ е **„Общата стратегическа рамка“**, която помага за определянето на ясни инвестиционни приоритети през настоящия програмен период 2014 г. - 2020 г. в държавите-членки и техните региони. Нейната визия позволява много по-добро съчетаване на европейските фондове с оглед максимално увеличаване на тяхното въздействие.

**Националната стратегическа референтна рамка** е средно до дългосрочен стратегически документ, описващ ролята на структурните фондове за България през периода 2007 – 2013 г. Съсредоточава се върху четири основни приоритета - подобряване на базисната инфраструктура, повишаване на качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта, насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление и подкрепа за балансирано териториално развитие. През настоящия програмен период 2014 г. – 2020 г. е заменена от Националната програма за развитие на България: 2020“

Фиг.4 Схема на връзките на документите за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие в България



През 2012 година е приета „**Националната програма за развитие на България 2020**” (НПР БГ2020), което представлява водещ стратегически и програмнен документ, който конкретизира целите на политиките за развитие на страната до 2020 г. НПР БГ2020 е дългосрочен документ за националните решения за растеж.

**Националната програма за реформи** заедно с Конвергентната програма на Република България (2014–2017 г.), отразява мерките и политиките на българското правителство в отговор на специфичните препоръките и мнението на Съвета от 2015 г. и 2016 г.

**Националната концепция за пространствено развитие за периода (НКПР) 2013 - 2025 г.**, приета от Министерския съвет на 19.12.2012 г., е средносрочен стратегически

документ, който дава насоките за устройство, управление и опазване на националната територия и акватория, и създава предпоставки за пространствено ориентиране и координиране на секторните политики. Заедно с Националната стратегия за регионално развитие 2012 – 2022 г. тя е основен документ в най-новото ни законодателство и дългоочакван инструмент за интегрирано планиране и устойчиво пространствено, икономическо и социално развитие. Това е първият по рода си документ за устройство на територията през последните три десетилетия, който обхваща цялата страна и се разработва в условията на възстановена собственост върху земята и горите във всичките ѝ форми, увеличен брой участници в процеса на планиране и управление на територията, един по-демократичен процес за вземане на решения и членство на страната в ЕС.

**Националната стратегия за регионално развитие (НСРР) за периода 2012 – 2022 г.**, е основният документ, който определя стратегическата рамка на държавната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите на страната и за преодоляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните различия/неравенства в контекста на общоевропейската политика за сближаване и постигане на интелигентен устойчив и приобщаващ растеж. НСРР определя дългосрочните цели и приоритети на политиката за регионално развитие, която има интегрален характер, дава възможност за координация на секторните политики на територията и съдейства за тяхното синхронизиране.

#### **Регионално ниво на стратегическо планиране**

Регионалните планове за развитие (NUTS 2) представляват ключов компонент на системата за стратегическо планиране на регионалното развитие. Те са основният планов документ, дефиниращ политиката за устойчиво социално-икономическо развитие на 6-

те статистически района (Северозападен, Северен Централен, Североизточен, Югоизточен, Южен централен и Югозападен) в съответствие с целите и приоритетите на националната политика за териториално сближаване, чрез преодоляване на междурегионалните неравенства и вътрешнорегионални различия.

#### **Областни стратегии за развитие**

Областните стратегии за развитие (ОСР) са стратегически документи, които определят средносрочните цели и приоритети за устойчиво интегрирано развитие на районите от ниво 3 (NUTS 3, Евростат) или областите. ОСР се разработват в съответствие с РПР за съответния район от ниво 2, като отразяват спецификата на областта и приоритетите за нейното развитие. По този начин тя служи за определяне на регионалната политика, прилагана на ниво област

#### **Местно ниво на стратегическо планиране**

**Общинските планове за развитие (ОПР)** са документи за стратегическо планиране на устойчиво интегрирано развитие на местно ниво (на територията на общините, LAU 1, Евростат), които се разработват за средносрочен период в съответствие с предвижданията и стратегическите насоки на съответните областни стратегии за развитие и концепцията за пространствено развитие. Той трябва да служи като ефективен инструмент за вземане на решения и управление на общината като цяло, както и за планирането и управление дейността на общинската администрация.

#### **Място на Стратегиите за местно развитие (СМР) в структурата на плановете документи за развитие на националната територия.**

Стратегиите за местно развитие (СМР) също са стратегически документи за развитие със средносрочен диапазон на действие в България, които са възприели ниво LAU 1 за териториална реализация на целите и задачите си. По своята философия и съдържателни белези те могат да бъдат отъждествени като общински планове за развитие, но за територии с конкретни икономически, статистически и социални показатели. СМР са основен инструмент за прилагането на подхода ЛИДЕР – доказано успешен и удачен метод за развитие на селските райони, част от Програмата за развитие на селските райони в България. Именно статистическите показатели на тези райони определят допустимостта и приложението на СМР, както в нашата страна, така и в целия Европейски съюз. Докато ОПР има задължителен характер за всички общини в България, то изготвянето и реализацията на СМР по-скоро има състезателен характер, тъй като нейното задействане става след одобрение за прилагане и финансиране.

Можем да отчетем, че при ОПР има по-широк спектър, но и по-тромав модел на приложимост на мерките, целящи да променят макрорамката на съответната община за постигането на целите.

Същевременно СМР напълно навлиза в конкретиката на цифрите и мерките, които могат да се реализират. Тук „местните актьори“ държат в собствените си ръце възможността и в относителна степен контролират и преразпределят средствата за развитие на собственото си начинание (собствена фирма или обществена организация), посредством кандидатстването по конкретна мярка и конкретно финансиране. СМР допълва мерките на Общинските планове, но търси и нови възможности за подкрепа на местните структури, работещи в партньорство.

Въпреки големите прилики между двата документа и тяхната взаимодопълняемост, на институционално ниво съществува определена йерархичност. СМР е класически пример за децентрализация на публичната власт и „овластяване“ на „местните играчи“, предоставяйки им се възможност сами да определят и реализират мерки и политики за тяхното собствено развитие по модел „отдолу-нагоре“. Все пак за осъществяването на всяка една мярка е необходима съгласуваност с действащия ОПР.

Оперативна група от експерти, наречена Местни инициативни групи (МИГ) по същество управляват и реализират СМР. По своята природа тези публично-частни партньорство притежават всички ресурси да бъдат отличен балансър в отношенията с публичната власт (общинската администрация) и да съдействат за двупосочна съгласуваност на ОПР и СМР. Практика показва, че при успешно функциониращи отношения по линията МИГ – Общинска администрация, местните актьори все повече започват да схващат, и съответно моделират ОПР като носител на идеята и концепцията за постигане на „мечтаните цели“, докато МИГ обединява всички инструменти и конкретни способности за постигането на тези цели. По-подробно сме разгледали структурата и дейността на МИГ в следващите раздели на настоящия труд.

В заключение можем да кажем, че СМР носи характеристиките на ОПР, като освен това ги и допълват с идеи и нови възможности за реализация и финансиране на политики. СМР има висока степен на приложимост на мерките, което я прави доста успешна и популярна, докато ОПР има повече характера на институционален постулат, определящ посоката, но не трасиращ пътя към крайните цели. Поради тази причина, СМР може да се нарече „частен случай на макропроект или маркоплан (ОПР)“.

## ГЛАВА 2. ФАКТОРИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ, ПОДХОДИ И СТРАТЕГИИ ЗА МЕСТНО РАЗВИТИЕ

Във втора глава подробно представяме факторите, оказващи най-силно въздействие върху местното развитие. Те са структурирани по следния начин:

- Географското положение;
- Природно-климатичните условия и природно-ресурсния потенциал;
- Степен на социално-икономическо развитие на региона;
- Демографския потенциал и структурата на населението;
- Политически фактори: национална политика за развитие на регионите, програма на правителството, местно самоуправление и административно-териториално деление и др.

На свои ред факторите могат да бъдат групирани и като външни (международни) и вътрешни (национални).

### - Външни (международни)

#### *Международна икономическа среда*

В геополитически и икономически контекст основните тенденции в развитието се определят на първо място от изключително високата скорост на промените и постоянната несигурност в развитието на световното стопанство в глобален и отраслов план. Второ, ускоряването на процесите на глобализиране на световната икономика, формират качествено нов модел на териториалното разделение на труда, което пък води до зараждане на сериозна конкуренция между отделните страни и региони за привличане на капитали и инвестиции.

Като цяло оценките на развитието подчертават несигурността на световната икономика. За 2017 г. очакванията са да се реализира темп на прираст от 2.7%, като прогнозите за продължаване на икономическото съживяване са благоприятни и за 2018 г. (средногодишният растеж се прогнозира на 2,8%)<sup>6</sup>. Подобни благоприятни перспективи се предвиждат и в средносрочен план, включително и за България.

---

<sup>6</sup> World Bank Research Report, June 4<sup>th</sup> 2017

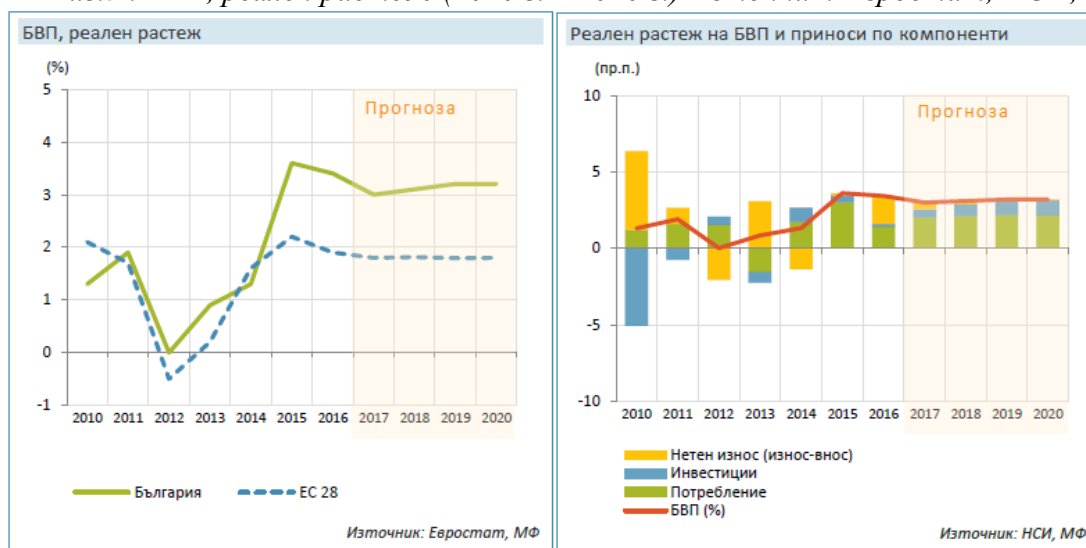
## - Вътрешни (национални) фактори

### Средносрочна макроикономическа прогноза<sup>7</sup>

През 2016 г. брутният вътрешен продукт на България нарасна с 3.4% в реално изражение. Растежът бе балансиран, с принос както от вътрешното търсене (1.6 пр.п.), така и от нетния износ (1.8 пр.п.). За 2017 г. се очаква растежът на българската икономика да достигне 3%, движен от вътрешното търсене, най-вече частното потребление, а през 2018 растежът ще се ускори до 3.1%, подкрепен от благоприятната динамика на частното потребление и инвестиции.

Растежът на БВП ще достигне 3.2% в края на прогнозния период (2020 г.). Вътрешното търсене ще бъде водещо както по линия на потреблението, така и на инвестициите. В същото време, приносът на нетния износ ще продължи постепенно да намалява през следващите години и се очаква да бъде нулев през 2020 г.

Фиг.5 . БВП, реален растеж (2010 г. – 2020 г.) Източник: Евростат, НСИ, МФ



## Мястото на географията в планирането на политики за местно развитие в България

Мястото на географията в специфичното пространство между природните и обществените науки е важен инструмент, който чрез своите изследователски методи, има основно значение за осъществяване на устойчиво стратегическо планиране и местно развитие (Манолова, 2017). Местното развитие е процес, който е силно обвързан с пространствените географски аспекти и ефективността. Постигането на балансирано развитие на административно-териториалните единици в България зависи от повишаването на комплексната им ефективност (Русев, Нургалиев, 2012). Ефективността има пряка зависимост при начина на използване на местните ресурси. Това обуславя значението и ролята на познаването на комплексните географски характеристики на територията, която бива управлявана.

### 1. Географското положение като фактор за местно развитие

Факторът географско положение, разгледан като разстояние от главните европейски центрове на развитие и иновации, играе важна роля в пространственото развитие на континента по отношение на полицентричното развитие, дифузията на иновации и знания, развитието на проблема център-периферия и други.

<sup>7</sup> Маркоикономическа прогноза – пролет 2017 г., Министерство на финансите на Република България



Отвореността и интеграцията към европейската икономика има допълнително макрогеографско въздействие, което е свързано с близостта на всяка страна до западноевропейските центрове за развитие. Географските фактори като разстояние, достъпност и централност са важни елементи на пространствената организация на дейностите.

В политиките за местното развитие почти винаги на първо място се е поставял въпросът за икономическото развитие<sup>8</sup> на регионите. Това интуитивно поведение има своята доказана обосновка. Материалното благополучие на населението в даден регион е основна предпоставка и ключ за развитието на всички останали сектори от обществения и културен живот. В тази връзка поставянето на основен акцент върху икономическото географско положение намира своите устои, като основен фактор за въздействие на местното развитие.

Международната търговия не се осъществява в хомогенно пространство. Основни компоненти на икономическото ГП като дистанция, достъпност и централност играят важна роля в определянето на локализацията на икономическите дейности в пространството, давайки на страните и районите по-близко разположение до главните европейски пазари или снабдени с високоразвита инфраструктура по-добри перспективи за растеж в новото европейско икономическо пространство, създадено от прогресивното елиминиране на търговските бариери.

Географията има значение и за преките чуждестранни инвестиции /ПЧИ/. Много изследвания показват, че достъпността, широко дефинирана като наличие и качество на инфраструктурата и близост до главните пазари, играе важна роля в решението за локализация на чуждестранните фирми. агенти в пространството задълбочено изследват

## 2. Природно-ресурсен потенциал

### Полезни изкопаеми

В съвременния свят трудно бихме си представили стратегическо планиране на регионалното и местно развитие без фактичката основа на природно-ресурсния потенциал на региона за планиране. На практика всяка една стратегия, концепция или план за управление на регионалното и местно развитие представя наличния природно-ресурсен потенциал за територията, за която е предназначен конкретния документ. Откакто свят светува, природните дадености и ресурси са определяли битието на човека.

През 70-те години на XX век се случват две ключови събития, които из основи и невъзвратно променят хода на историята. Първото и най-важното събитие е появата на микропроцесорната техника, а вторият е преминаването към нова форма на производствена организация – гъвкави производствени системи (Стойчев, 2012) или появата на явлениято „иновации“ (разгледано по-надолу в тази глава). След появата на тези две събития нашият свят придоби неимоверно богато продуктово многообразие. Това, същност беляза и навлизането на най-развитие страни и региони в петата вълна на Кондратиев<sup>9</sup>, като се развива четвъртичния сектор или секторът на изследвания и развитие (R&D) (Стойчев, 2012).

---

<sup>8</sup> „Икономическото развитие“ не е в противовес на социално-икономическото. Към днешна дата икономическите отношения са особено усложнени и никога не са изключвали социума. С други думи, няма икономическите отношения да не бъдат и социални (Стойчев, 2012).

<sup>9</sup> Николай Кондратиев е руски икономист, роден през 1892 година. Автор е на голям брой книги и е световноизвестен със своята работа по своята „Вълнова теория“, доказваща съществуването на приблизително 50-60 годишни цикли, определяни от значителни технологични промени, социални катаклизми и периодично обновяване на основните капиталови стоки. Вълните преминават през четирите периода на просперитет, рецесия, депресия и подобряване. Тези фази са: 1) Индустириална революция

Локализацията на индустриалните предприятия има значително влияние върху развитието на регионите, в които те се разполагат. От една страна те създават работни места и осигуряват поминък на хората, както и чрез местните данъци допринасят за развитие на региона, а от друга - активно участват в сформирването на националния БВП.

### **Релеф**

Природните дадености имат способността в силна степен да предопределят развитието на даден регион. Например високопланинския и хълмист релеф предоставя възможности за развитието на ски туризъм и планинарство. Ярък пример за това е Банско, което до средата на 90-те години на миналата век бе неразделна част от дългия списък на депресивните региони в България. Именно обаче, благодарение на природните дадености и близостта до планината факторно определиха Банско да се развие като световна ски дестинация и неговото население да посреща посетители от цял свят.

Със значително влияние върху подходите в пространственото планиране на местното развитие са и **климатичните фактори** – глобалното затопляне, природните бедствия, рисковите територии и зони. Тези промени, заемащи важно място във всички европейски документи, са дали отражение и върху разработваните концепции и стратегии за пространствено планиране на държавите в ЕС, върху управлението на водите, земята и природните ценности. Адаптирането на подходите в пространственото планиране към глобалното затопляне на климата ще осигури запазването на екологичния комфорт в урбанизираните територии и намаляването на рисковете от природни бедствия, класифицирани в Стратегията за редукция на риска на Обединените нации като хидроложки, метеорологични, геофизични и биологични природни явления и бедствия<sup>10</sup>

### **Агроекологичен потенциал**

Агроекологичния потенциал на дадена територия е един от мощните инструменти за секторна или културна специализация на региона. В процеса на стратегическо планиране на местното развитие следва да се отчитат възможностите, които предоставя природната среда. Така например Програмите за развитие на селските райони отделят особено внимание посредством мерки, подкрепящи профилирани агроекологични региони в отглеждането на екологично чисти култури при пълно спазване на нормите за чисто и неекспанзивно отглеждане. В това отношение България има огромен потенциал да се превърне в лидер сред страните в ЕС по богатото си биоразнообразие. В момента нашата страна се нарежда на трето място със своите 5,3% защитени територии и зони по Натура 2000 – 34,4%, но и извън тях се срещат земеделски земи и гори с висока природна стойност.

## **3. Социално-икономически фактори**

Човекът взема участие фактически или чрез своята дейност, влияе на заобикалящия ни свят. Разглеждан от гледна точка на човешкия капитал, демографският потенциал е един от най-мощните фактори за въздействие на регионалното и местно развитие. Найденов (2012) посочва, че съществува система от взаимодействия между демографските процеси и устойчивото социално и икономическо развитие, които следва да се отчитат, както при определянето на перспективите в икономическото и социално развитие на дадена страна и нейните региони, така и при вземането и реализацията на

---

(1787 -1842); 2) Буржоазната вълна (1843 - 1897); 3) Нео-меркантилна вълна (1898 - 1950); 4) Четвърта вълна на Кондратиев (1950 - ?)

<sup>10</sup> [www.unisdr.org/](http://www.unisdr.org/)

управленски решения. Така от една страна населението се явява важен фактор за развитието на икономическата (добиви, индустрия и услуги) и социално-културната сфера на местно ниво. От друга страна демографския фактор се разглежда не само по отношение на търсенето (като фактор за формиране на съвкупното потребителско търсене и неговата териториална диференциация), но и по отношение на предлагането (като фактор за формиране на заетостта) (Найденев, 2012).

Демографската динамика е сред онези **социални фактори**, които придават смисъл на пространственото и регионалното планиране и влияят на цялостното развитие на страната и нейните региони. Намаляването и застаряването на населението е фактор, който има сериозно отражение не само върху икономиката и качеството на живот, но и върху потребността от специфични социални услуги, услуги в сферата на здравеопазването, отдиха и туризма, културата, административните услуги и обитаването.

Сред **икономическите фактори**, с най-силно въздействие върху страните от ЕС, обществото и териториите е глобализацията, със своите нови мащаби, с икономическите, културните и политическите измерения в настоящия век. Едно от най-големите предимства на глобализацията е либерализираният достъп до пазари и потребители, в условията на засилваща се конкуренция. България е в неблагоприятно положение по този показател, съгласно оценките на Европейския мониторинг на градовете<sup>11</sup>, но би следвало чрез прилагането на правилни политики за национално и местно развитие, да се създадат условия за компенсиране на този недостатък чрез предлагане на по-качествена бизнес среда, висококвалифициран персонал и достъп до образователни и социални услуги при позиционирането на бизнес, за да може да се привлекат качествени инвестиции.

#### 4. Политически фактори

В съвременните общества е немислимо всички процеси да бъдат управлявани демократично и достатъчно ефективно чрез политически процес единствено на национално ниво. В своето ежедневие гражданите се нуждаят от задоволяването на многобройни и непрекъснато възпроизвеждащи се потребности. В развитите и силно демократични (децентрализирани) общества, организацията на дейности за предоставяне на разнообразни услуги за гражданите може да бъде възложена както на държавата, така и на общините или частния сектор. В тази връзка националната политика за развитие най-често се провежда от правителствата чрез секторни органи, които обикновено имат три равнища – регионално, субрегионално и местно (Гешев, 1999). Разпределянето на ценностите между групите граждани на местно ниво е отговорност на общинските власти.

##### 4.1. Местно самоуправление

Самоуправлението е основно право на гражданите и принцип на местната политика. Местното самоуправление е най-близкото до гражданите ниво на демократично управление. То им позволява да участват в процеса на взимане на решения на местно равнище.

Дейностите по планиране и управление на регионалното развитие (по ЗРР), и по устройство на територията (по ЗУТ) са едни от най-важните задачи на местните власти, тъй като те са пряко насочени към създаване на благоприятни условия за живеене, труд и отдих на хората. Чрез нея се материализират общинските планове за развитие

---

<sup>11</sup> Cushman & Wakefield's European Cities Monitor 2011

(частично участват и в програмирането на изпълнението на СМР) и широк кръг от проблеми, някои от които са с голям обществен отзвук (Ботев, 2010).

Местното самоуправление се осъществява чрез местните власти. Местните власти са общинските органи, които по силата на закон имат право да вземат определени управленски решения. За нашата страна това са общинският съвет и кметът. Общинският съвет разполага с най-важните правомощия във връзка с дейностите по чл. 11 от ЗМСМА, като тези имащи отношение към регионалното развитие и устройството на територията, са посочени чл. 21 от същия закон. Негови основни задачи и функции са приемането на стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общината; приема решения за създаване на и одобряване на устройствени планове и техните изменения; създава постоянни и временни комисии, които практически са първичната организационна форма за провеждане на местна политика (Ботев, 2010).

От друга страна във връзка с изпълнението на СМР, Общинските съвети, освен правомощията си по чл. 21 да приемат стратегии, разполагат и с регулаторна функция, посредством приемане или отхвърляне на проектно предложение по СМР, на ниво съответствие с ОПР.

#### 4.2. Административно-териториално устройство

Административно-териториалното устройство се дефинира като важна, съставна част от организацията на държавата и на държавния апарат и по същество включва разделянето на страната на административно-териториални единици за създаване на условия за ефективно протичане на жизнените процеси и за упражняване на държавната власт. В този смисъл можем да определим административно-териториалната структура на страната като носещата конструкция на държавата (Давидов, 2012).

##### **Административно-териториално устройство и райониране, като фактор за местно развитие**

Адаптирането на законодателството в областта на регионалното развитие в България претърпя съществени промени през последните години във връзка със стратегическото решение за евроинтеграция, за което има и обективни причини. Първата, към момента на приемането на ЗРР (ДВ бр. 26 от 1999 г.) не съществува напълно готова и отговаряща на изискванията Национална стратегия за регионално развитие. Втората, ЗРР не бе хармонизиран с разпоредбите на Регламент 1260/1999, който урежда реда и условията за получаване на средства от Структурните фондове. И трето, актът на Министерския съвет, който определя районите за планиране (според основните принципи заложи в Доклада СИГМА № 26 на ЕС), отговарящи на ниво NUTS 2 от номенклатурата на териториалните статистически единици на ЕС (по Евростат), бе приет с голямо закъснение. Обособените шест (планови) района в страната нямат статут на административно-териториални единици. За да съответстват на ниво 2 по NUTS класификацията, съгласно регламент 1059/2003 г. на Европейския парламент, те трябваше да покрият изискванията за брой население (минимум 800 000 и максимум 3 000 000 души). Това е един от критериите, които дефинират районите, с който се гарантира безпристрастност при съставянето и използването на регионалната статистика.

Във връзка с това, територията на държавите членки беше поделена на три йерархични нива - NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3. Изискване, представено в чл. 2 гласи, че ако две различни териториални нива в различни държави-членки имат едно и също име, към наименованието на териториалните единици се добавя идентификационния код на страната. Прави впечатление фактът, че по неизяснени причини изпълнителната власт у нас е взела решение да даде имена на районите от ниво 2 с посоките на света. Прецедент

в европейската статистика, тъй като няма друга страна-членка в ЕС, в която районите да са наименувани спрямо посоките на света, напротив те носят имената на природната област, която обхващат или на други физикогеографски наименования.

Към края на 2004 г. два от шестте района не отговарят на критерия „численост на плановия регион“. Това са Северозападният и Югоизточният. Това наложи козметична промяна в териториалния обхват на районите.

Следващ конфликтен момент, възникнал още при самото въвеждане на категоризацията, бе избора на най-ниско нивно териториално равнище, което да бъде носител на изходна информация. Последвалите широки дискусии белязаха извеждането на такъв носител в лицето на „общините“. Предвид обаче обективните проблеми за постигане на по-висока степен на обективност и надеждност на категоризацията, би било уместно освен административно-експертния прочит и виждане, да се приложат и научно доказани математико-статистически методи.

## 5. Подходи и стратегии за местно развитие

Българската държава провежда политики за местно развитие от самото начало на своята независимост. Преминало през различни социо-културни, военно-политически и идеологически прочети и трансформации, местното развитие среща своето реално приложение в българските райони.

За целите на този труд обаче, ние се спираме на подходите и стратегиите за местно развитие, приложими в България в годините след взимане на решението за евроориентация на страната. Обект на нашия анализ ще са факторите за екзогенен и ендогенен растеж, оказващи влияние върху тези стратегиите, даващи от своя страна подкрепа за местното развитие.

В първата група попадат мощните финансови инструменти, чрез които се подпомагат и подкрепят конкретни политики за местно развитие. В тази група фактори попадат предприєдинителните фондове, действащи до 2006 г., основополагащата селскостопанска политика на ЕС, нейния основен стълб Програмите за развитие на селските райони, оперативните програми и прочие. Предвид колосалния финансов ресурс, с които тези програми разполагат, същите закономерно имат значителен превес над втората група – ендогенни фактори.

Те, макар и значително по-дребномащабни, имат своите солидни достойнства, които същност придават добавената стойност на регионите и правят разликата. Такива факторите са самоинициативността на общество, ангажирано в политиките за местно развитие, самоорганизираността, секторна кръстеризацията по региони и т.н.

### 5.1. Хипотези за екзогенен растеж

#### 5.1.1. *Обща селскостопанска политика на ЕС*

Въпреки че селското стопанство днес представлява твърде малка част от икономиката на развитите страни, включително от тези от Европейския съюз (между 2 и 4% от националните БВП), публичната намеса бе засилена чрез политиките в областта на селското стопанство и селските райони, които добавиха към помощта за традиционното функциониране на първичната дейност, а именно, производство на хранителни продукти, допълнителни измерения, сред които устойчиво развитие, борба срещу изменението на климата, териториално благоустройство и ландшафт, диверсификация и повишаване жизнеспособността на селската икономика или производството на енергия и био материали.

Исторически, Общата селскостопанска политика е първата обща политика на Европейската общност (ЕО) и има ключова роля в изграждането на икономическата и политическата интеграция на ЕС.

**Основните цели**, които си поставя реформираната ОСП са:

- осигуряване на приемлив стандарт на живот на фермерите;
- осигуряване на качествени храни за потребителите на разумни цени;
- запазване на европейското наследство в селските райони;
- опазване на околната среда.

**Инструментите**, с които си служи ОСП за постигане на целите си са:

- 1-ви стълб на ОСП (Директни плащания и пазарна подкрепа на земеделските производители)
- 2-ри стълб на ОСП (Политиката на развитие на селските райони )

#### *5.1.2. Предприсъединителни подходи и инструменти за подпомагане на местното развитие*

Преди присъединяването към ЕС през 2007 година могат да бъдат идентифицирани три основни периода в развитието на подхода на политиката за развитие на селските райони в България:

- Периодът до 1989г.
- Периодът през 90-те години.
- Програмният период на ФАР, ИСПА и САПАРД (2000-2006).

През тези периоди се наблюдава ясна еволюция: от адресирането на нуждите на селските райони, чрез политика за регионално развитие до тяхното определяне в собствена секторна политика, повлияна от присъединяване към ЕС и Общата селскостопанска политика (ОСП).

#### **Програма ФАР**

Създадена още през 1989 г. за подпомагане първоначално на Полша и Унгария, Програма ФАР е първият финансов инструмент за предоставяне на помощ на страните от Централна и Източна Европа за преодоляването на периода на фундаменталния икономически и социален преход и на политически промени. По линия на програмата за периода 1992-1999 на България са отпуснати около 1 млрд. Евро, през 2000 г. – 146 млн. евро и 110,8 млн. През 2001 г.

Докато ФАР основно таргетира укрепването на публичната администрация и насърчава икономическото и социално сближаване, то създадената на по-късен етап (1999 г.) ИСПА съсредоточава своите ключови приоритети в областта на околната среда и транспорта.

#### **Програма ИСПА**

Програма ИСПА отпуска финансиране за свързване на националните транспортни мрежи (железопътни линии, магистрали) с общоевропейските, както и за реконструкция и изграждане на летища и пристанища.

Средствата по ИСПА за 2000 – 2006 са около 1 млрд. евро годишно и се разпределят между всички страни кандидатки за членове в Европейския съюз въз основа броя на населението, БНП на глава от населението, територията и конкретните нужди на съответната страна. Така, България получава за периода средногодишно между 93 и 127 млн. евро.

## **Програма САПАРД**

Основният фактор, който, както и при другите страни членки на ЕС, окончателно е тласнал местното развитие най-вече на селските райони като проблем в дневния ред на българското правителство, е нуждата от конвергенция с политиките на Съюза и по-специално прилагането на европейската Специална предприсъединителна програма за развитие на земеделието и селските райони (САПАРД).

Програма САПАРД бе разработена в периода 1999-2000 г., когато България все още търпеше последствията от голямата икономическа криза от 1997г. Приватизацията и/или банкрутите на държавни предприятия, започнали през 1998 г., доведоха до масови съкращения на работна ръка. Част от съкратените работници се върнаха да обработват своите имоти в селските райони и се заеха с екстензивно земеделие без да притежават необходимите знания и образование за конкретните земеделски дейности, и без достъп до капитали, с които да подобрят и развият своите стопанства.

По това време (1999 г.) реституцията на земеделски земи бе току-що завършила, водейки до значително раздробяване на собствеността върху земята, придобита от хора в напреднала възраст – наследници на собствениците на земите отпреди национализацията през 50-те години на XX век. Множество малки имоти бяха отдадени под наем на кооперативи, които постепенно започнаха да бъдат измествани от големи земеделски стопанства, които наемаха големи площи от множество села в съответния район. На по-късен етап в следствие на дълго отлагани реформи (комасация на земеделската земя и т.н.) и неправилно ръководена политика години наред в сектора, проблемите с процеса на раздробяване преляха в диаметрално противоположния проблем за окрупняването и съсредоточаване на огромни масиви земеделска земя в ръцете на малък кръг земеделци. Към днешна дата България е на първо място в негативната класация на ЕС, показваща съотношението между брой стопанства и обща обработваема площ. Тези проблеми обаче, остават предмет на друго задълбочено изследване.

### **Преки резултати от изпълнението на мерки по САПАРД**

В края на 2006 г. Агенция САПАРД е одобрила за изпълнение на практика 2437 проекта, но 302 от тях в крайна сметка са отхвърлени поради наложени санкции на бенефициентите заради не осигуряване на предварителното финансиране на проекта.

По официални данни на МЗХ относно приключването на Програма САПАРД към края на 2009 г. по всички мерки са платени 1605 проекта със субсидия на стойност 1 152 657 178,46 лева.

### **Приноси и изводи**

Следва да се отбележи важния принос на програма САПАРД за подготовката на администрацията и на бенефициентите – общини от селските райони при създаването на административна уредба и практически опит за подготовка и изпълнение на проекти и инвестиции в селските райони. Този принос бе важно предимство за бързото и успешно стартиране прилагането на последващите ПРСР 2007-2013г. и ПРСР 2014-2020 г. и за големия интерес и брой подготвени проекти за реализиране от общините в селските райони. Тези програми са сред едни от най-ярките примери за конкретни национални мерки и политики за местно развитие изобщо. Тяхната същност, цели, структура и мерки са разгледани обстойно в следващата глава.

Като цяло резултатите от дейността на предприсъединителните инструменти в България може да бъде оценена като положителна. В резултат от финансов ресурс, предоставен по тяхна линия в редица важни области като селското стопанство, публичната администрация, общинска инфраструктура и т.н., финансирането на

публичния сектор и околната среда е реализиран ефективен трансфер на ноу-хау, оборудване и финансови средства, които материализират усилията на публичните власти и гражданското общество за догонващо местно развитие.

### *5.1.3. ЛИДЕР – интегриран новаторски подход „отгоре-надолу“*

От началото на 90-те години на миналия век особено важно място в политиката за развитие на селските райони заема подхода ЛИДЕР – първоначално доброволна инициатива, а днес – задължителна част от националните програми. Наименованието ЛИДЕР произтича от абривиатурата LEADER на френски език – Liaisons Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, което означава “Връзки между дейностите за развитие на икономиката в селските райони”. Самото име показва, че това е метод за мобилизиране на местните общности, който цели да създаде взаимнообвързаност на дейностите в селските райони, подчинена на единна логика и съобразена с местните особености да дадена територия. Става дума за подход за развитие на местно равнище, ръководен от действащите лица на местно ниво.

ЛИДЕР най-често се реализира като инструмент на генералната Програма за развитие на селските райони, част от Общата селскостопанската политика на Съюза. Подходът ЛИДЕР и неговото приложение в България е обект и на научен интерес сред географи, икономисти и т.н. Пръв Бояджиев (2001) обяснява географския механизъм на действие на подхода ЛИДЕР и посочва мястото му в ОСП на ЕС. Още тогава се открояват изведените за България ползи от приемането на страната в Общността.

От началото си през 1991 г. ЛИДЕР предостави на общностите в селските райони на ЕС инструменти за заемане на активна роля в изграждането на собственото им бъдеще. Той се разви във времето заедно с останалата част на ОСП. Поради всички тези причини той се е превърнал в неотделима част от политиката за развитие на селските райони. Като насърчава местното участие в планирането и осъществяването на стратегиите за устойчиво развитие, подходът ЛИДЕР притежава всички качества и характеристики да бъде ценен инструмент за бъдещата политика на селските райони.

По този начин ЛИДЕР допринася за подобряване на качеството на живот в селските райони за семействата на фермерите и по-широкото население в селските райони. Използва се холистичен метод за решаване на проблемите в селските райони. Методът приема, например, че конкурентоспособността в производството на храни, запазването на чиста околна среда и създаването на възможности за работа на местното население са взаимоподдържащи се аспекти от живота в селските райони, изискващи специфични умения, подходящи технологии и услуги, които трябва да бъдат решени като един цялостен пакет и с подходящи политически мерки.

ЛИДЕР се прилага от 1991 г. с цел подобряване на потенциала за развитие на селските райони, като се разчита на инициативата и уменията на местните общности.

Седем основни характеристики обобщават ЛИДЕР подхода и те следва да се разглеждат като една обща кутия с инструменти. Всяка характеристика допълва и взаимодейства позитивно с останалите по време на целия процес на прилагане – териториален подход, подход „отдолу-нагоре“, публично-частни партньорства (МИГ), новаторски подход, работа в мрежа, сътрудничество. Всички те са разгледани подробно в следващата глава.

В политическо отношение ЛИДЕР се основава като „Инициатива на общността“, финансирана от структурните фондове на ЕС. До момента на присъединяването на България има три поколения ЛИДЕР: ЛИДЕР I (1991-1993), ЛИДЕР II (1994-1999) и Лидер+ (2000-2006).



Табл. 1. Програмите Лидер I, Лидер II и Лидер+: нарастване на броя МИГ, обхваната територия и обем на финансиране

	Брой МИГ	Обхваната територия	Обем на финансиране
Лидер I	217	367 000 кв. км	442 млн. евро
Лидер II	906	1 375 144 кв. км	1 755 млн. евро
Лидер +	893	1 577 386 кв. км	2 105,1 млн. евро

Табл. 2. Програма Лидер I – основни моменти

<p><b>Лидер I:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Около 17 000 бенефициенти, принадлежащи към най-различни групи – земеделски производители, малки предприятия, асоциации и др.</li> <li>• Около 22 000 операции (проекта), от които 8 500 свързани с развитие на туризма, 3 500 – развитие на МСП, 3 300 – земеделие.</li> <li>• Като цяло мнозинството проектите са малки, свързани с нематериални инвестиции, каквито до преди това рядко са били осъществявани в селските райони</li> <li>• Около 60% от групите са усвоили 95% и повече от заложените в програмите им средства (в Германия, Гърция, Франция, Ирландия, Португалия);</li> <li>• Най-големи трудности са изпитвали в Италия и Испания;</li> <li>• 14 МИГ са осъществили по-малко от 30% от програмите си или изобщо не са започнали да функционират</li> </ul>
---

Табл. 3. Програма Лидер II – основни моменти

<p><b>Лидер II:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Включва 4 мерки – А) Придобиване на умения, В) Програми за иновации в селските райони; С) Международно сътрудничество и D) Работа в мрежа и оценка.</li> <li>• Основният фокус на програмата е върху мярка В), за която са похарчени между 71 и 98% от бюджетите.</li> <li>• Общото количество средства, мобилизирани по програмата, достига приблизително 5.374 млн. еко (2002), което означава 107,5 еко инвестиции на глава от населението, обхванато от инициативата (50 млн.) или почти 18 еко на жител на година.</li> <li>• Броят на подпомагани МИГ нараства с над 400% в сравнение с Лидер I (906 + 92 организации под друга форма, които са били подпомогнати по програмата). Най-голямото нарастване идва не от разширяването, а от старите страни-членки.</li> <li>• Увеличава се и покритието на териториите на селските райони, като то става почти пълно в страни като Ирландия и Португалия</li> <li>• Над 50 млн. души в селските райони на ЕС са били обхванати от прилагането на Лидер II</li> </ul>
--

- - Общата сума на инвестициите се увеличава значително в сравнение с Лидер I (1 795 млн. екю), но и периодът на прилагане е два пъти по-дълъг (6 години, срещу 3), а броят на групите – многократно по-голям (финансиране от 0,7 млн. екю на група на година).

Табл. 4. Програма Лидер+ – основни моменти

Лидер+:	
•	893 избрани МИГ (най-голям брой в Германия, Испания, Франция, Италия);
•	Най-голям процент от националната територия е покрит в Португалия (88%), Франция (69%), Гърция (63%), Австрия (60%);
•	Най-голям процент от населението е обхванат в Ирландия (37%), Португалия (33%), Финландия (31%), Австрия (27%);
•	Общ бюджет от 4 187 523 889 евро, като най-високи бюджети са в Испания (811 млн.), Франция (546 млн.), Германия (513 млн.), Италия (490 млн.)
•	Повечето от страните, присъединили се към ЕС през 2004 г. избраха да включат Лидер+ мерки като част от своето програмиране по СФ. Онези, които не го направиха – Словакия, Словения, Кипър и Малта – заявиха, че вече прилагат инициативи за РСР, които се основават на подхода на местни партньорства. Всички те декларират че притежават необходимия административен капацитет за управление на Лидер като задължителна ос 4 в периода 2007-2013

Табл. 5. Номинално и дялово разпределение на подкрепата по Дейности по ЛИДЕР

Дейност	Млн. Евро	Дял
Дейност 1 Подкрепа за пилотни стратегии за интегрирано териториално развитие, основани на подхода отдолу нагоре	4 377,6	86,7
Дейност 2: Подкрепа за сътрудничество между селските райони	504,8	10,0
Дейност 3: Работа в мрежа	68,7	1,4
Техническа помощ	95,4	1,9

## 5.2. Хипотези за ендегенен растеж

След разпада на Източния блок в края на 1989 г. и настъпилите в следствие политически и социално-икономически промени, поставиха на картата на Европа много въпросите пред пост-социалистическите държави. На първо място обществения, икономическия и политически живот трябваше да бъде реорганизиран в напълно нов вид, което изискваше огромни усилия и финансова подкрепа. Преходът към пазарно ориентирана икономика се оказва всъщност не толкова лесна задача, за която първоначално бе считана. В състояние на преход, това постави редица региони и цели пазарни сектори в абсолютен „пазарен и икономически вакуум“, не успявайки да извърши нужните реформи и да проведе навременни политики за оздравяване и евроинтеграционна ориентация.

### 5.2.1. Самоинициатива и самоорганизация на местните играчи

Безброй са примерите за самоинициативи за местно развитие, които обществения живот на евроинтегриращите се страни, биха посочили. Разбира се, това което ги обединява е общото цел за по-добър и достоен живот, възможност за личностна и професионална реализация и създаването и запазването на поминък, при стриктно спазване на еколого-съобразните норми, и съхранение на културно-историческото наследство. Това същност са и основните постулати на политиките за местно развитие. Самоинициативата обаче, преобръща представите за класически модел на развитие на регионите, в които се слуша и следва само и единствено централната власт. Напротив, чрез движещата сила на местните хора, тя успява да създаде модел „отдолу-нагоре“.

### 5.2.2. Клъстеризация в местното развитие

#### **Същност и развитие**

Клъстерите са друг важен ендегенен фактор за местното развитие. Той има своите допирателни сходства със самоинициативността, но организира и структурира своята дейност в друг аспект.

В съвременната иконом-географска теория клъстерите се смятат за градивните тухли на съвременното стопанство, тъй като повишават производителността, иновативността на компаниите и развиват техните конкурентни предимства.

Типични примери за естествено възникнали клъстери са високотехнологичните компании в Силициевата долина, компаниите от филмовата индустрия в Холивуд, финансовият център Уолстрийт, авиационният клъстер край Тулуза, Франция, автомобилостроителните центрове в Детройт, САЩ и Мюнхен, Германия, производителите на електроника в Япония. Генезисът на клъстерите показва, че те възникват около една или малък брой компании. Например в Силициевата долина това е била „Хюлет-Пакард“, а автомобилостроителният клъстер край Мюнхен започва да процъфтява с установяването в района на концерна „Даймлер-Бенц“, което изключително силно допринася за развитието и на спомагателни индустриални предприятия в Бавария, което пък на свои ред създава работна места и ангажира населението във високотехнологичен отрасъл.

В България първите клъстери са създават през 2003 г. по предприсъединителната програма ФАР, втората вълна по тази програма е била през 2005 - 2008 г., а през 2010 - 2013 г. са обявени две сесии по програма "Конкурентоспособност". По официални данни към момента в България са регистрирани 261 клъстера. Основният център е София, където има 150, но такива са създадени също така в Пловдив, Варна, Бургас и Русе. Ярки примери за клъстери у нас са „Клъстер Телекомуникации“, ИКТ Клъстер Пловдив, Аутомотив клъстер България, Български мебелен клъстер, Индустриален клъстер Средногорие.

### 5.2.3. Малки семейни стопанства

Друг мощен ендегенен фактор за местно развитие са малките семейни стопанства. Най-общо семейното земеделско стопанство може да се дефинира като „специфична организационна форма, защото едновременно е работно място, територия и начин за осигуряване на изхранването и съществуването на фермерското домакинство, бит, традиция и т.н.“.

Ролята на семейните стопанства за развитие на селските райони в Европа е представена в доклада „Семейното земеделие в Европа: предизвикателства и перспективи” (Family farming in Europe: challenges and prospects)<sup>12</sup> изготвен през 2014г. по поръчка на Европейския парламент, както следва: „В ЕС фамилните земеделски стопанства работят в различни икономически, агроекологични и социални условия, осигурявайки продоволствената сигурност на ЕС, като същевременно отговарят и на нарастващите обществени очаквания за безопасността на храните, подобряване на тяхното качество и увеличаване на разнообразието им, и по този начин допринасят за интелигентния и устойчив растеж на Съюза“.

### 5.3. Комбинирани стратегии

Съществуват и стратегии за местно развитие и с т.нар. „комбиниран“ характер. Те се характеризират с многопосочното си разпределение на ресурсите и често са наднационални и/или строго секторно ориентирани. Такива стратегии обединяват в себе си влиянието както на екзогенни фактори (фондово финансиране, национална и/или секторна политика и др.), така и на ендогенни фактори (самоорганизация, самоопределяне, клъстеризация и др.). Това е модерен тип стратегия за местно развитие от нов вид, характеризиращ се със сложна синергична мрежа от входни и изходни резултати.

Примери за такива стратегии са различни програми на Световната банка за развитие (Стратегическо планиране на местното икономическо развитие), Европейската банка, програми за финансиране на Европейската икономическа зона, INTEREG и други.

В настоящия програмен период в България се наблюдава един много интересен модел, който ние считаме за комбиниран. Става въпрос за новото приложение на подхода ЛИДЕР у нас, което за периода 2014-2020 г. се нарича ВОМР (Водено от общностите местно развитие). Ние считаме, че това е особен вариант на хибридна комбинирана стратегия по няколко причини. Първо, екзогенния фактор е активиран с предоставянето на възможност за достъп до финансиране от ЕЗФРСР и дотация от националния бюджет. При моделирането на новата ПРСР 2014-2020 са отчетени идентифицираните проблеми и са взети под внимание коментарите и предложенията, които биха гарантирали по-добри резултати. Така се стига до решението за прилагането на ВОМР на кандидатите да се предостави „меню“ с възможности, от които те да „конструират“ своите собствени стратегии при спазване на интегрирания подход и подхода „отдолу-нагоре“. Второ, ендогенния фактор се активира, когато местните общности проявят самоинициатива и/или самоорганизация (МИГ). Именно от тях трябва да дойдат предложенията за мерки и дейности, които да допринесат за ускорено местно развитие.

## ГЛАВА 3. МИГ В БЪЛГАРИЯ: ПРОСТРАНСТВЕН РАСТЕЖ И РАЗВИТИЕ

Установяването на местни партньорства, познато под името „Местна инициативна група” (МИГ) е една от най-оригиналните и стратегически важна характеристика на подхода ЛИДЕР. В юридически смисъл, това представлява доброволно обединение на хора, упражняващи и развиващи своята дейност на територията на дадена община или няколко общини под формата на публично-частно партньорство. Сред тях има представители на местния бизнес, неправителствени

---

<sup>12</sup>[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI\\_NT%282014%29529047\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/529047/IPOL-AGRI_NT%282014%29529047_EN.pdf)

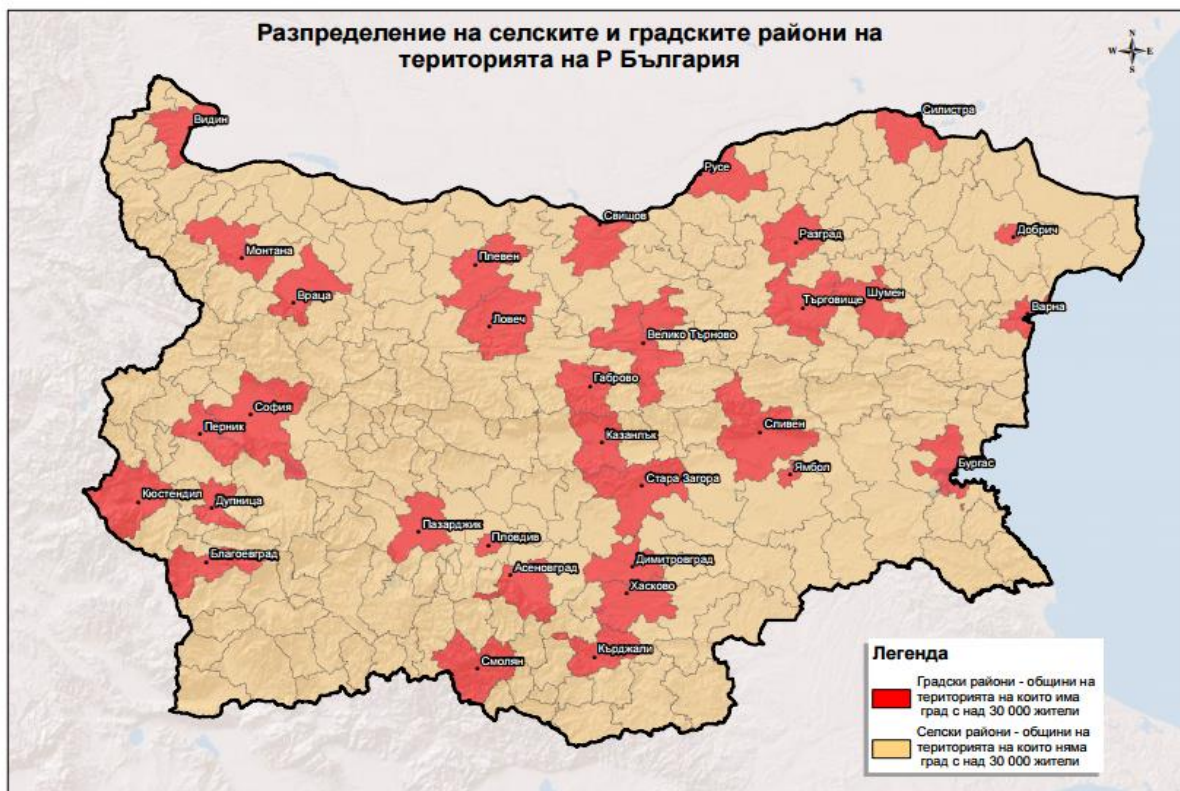
организации, младежки сдружения и организации и т.н., както и представители на местната власт в лицето на общински ръководители и/или служители.

От една страна МИГ следва да се разглежда като организация бенефициент на различни финансови източници (фондове, тръстове, частни финансови институции извън националните планове за развитие на селските райони, но задължително по мерки пряко отнасящи се към постигане целите на СМР), а от друга - отново като бенефициент, но вече и в роля наподобяваща второстепенен разпоредител с публични средства. Последното именно е и ролята на МИГ в рамките на изпълнението на националните планове за развитие на селските райони в страните-членски на ЕС, които са с най-честа приложимост (Лукеш, 2007).

## 1. География на МИГ в България

### 1.1 Структура и организация

Фиг.6. Разпределение на селските и градските райони в България



Източник: ПРСР 2007-2013 г.

Подходът ЛИДЕР е изключително подходящ за „малките актьори” в селските райони. Две от основните характеристики на ЛИДЕР могат да окажат ключов ефект в решаването на дълбоките проблеми в селските райони. Възможността за образование в духа на „новаторство” може да помогне за решаване на проблема с образованието. ЛИДЕР дава възможност за инвестиране в образование, както на самостоятелни земеделци, така и на работодатели, работници и безработни. Значим фактор по отношение търсенето на решения на проблеми от различно естество свързано, както с функционирането на МИГ така и със икономиката и начина на живот на територията му е възможността за „работа в мрежи”. Новаторството ще даде възможност за получаване на ноу-хау от малките стопанства, които са с остаряла техника и технологии. То ще им позволи и да започнат да развиват дейности, каквито не са развивали до момента.

В периода 2005-2007 г. в България възникват първите публични-частни партньорство в селските райони, обединени под структурната концепция на Местни

инициативни групи. Българската държава навигираше този процес, базиран на териториалните рамки, според национално административно-териториално деление. С други думи, МИГ бяха създавани по границите на съществуващите общини, попадащи в обхвата на селските райони. Разбира се, този подход имаше своите сериозни плюсове и минуси.

За този кратък период от време са създадени над 70 МИГ, като основния катализатор за този учредително-регистрационен бум има провежданата за първи път към онзи момент (2006-2007г.) политика на финансиране на изготвяне и изпълнение на Стратегии за местно развитие, прилагани чрез основния им инструмент – МИГ. В крайна сметка само 35 от тях обаче, биват одобрени и получават финансиране, с което можем да кажем, че започва и тяхното еволюиране като организации за развитие на местните общности.

## 2. Стратегии за местно развитие, като инструмент на МИГ

Създадените през периода 2007-2009 година МИГ в България бяха поставени в изкуствена среда на възникване и на късен етап на развитие. Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г. за първи път предостави възможност за финансиране на дейности по ЛИДЕР, които да активизират местните играчи за провеждане на политики „отдолу-нагоре“ и реорганизация на статуквото в местното развитие. Реализацията на тези политики бяха разписани в многосекторни Стратегии за местно развитие по места. И ако иновативността и интегрираността на МИГ са нейни най-силни характеристики, то Стратегията за местно развитие (СМР) е най-силният ѝ инструмент за водене на политики за местно териториално развитие.

Връзката между МИГ и СМР нормативно е обоснова в член 62, ал. 1, буква „а“ от Регламент (ЕО) № 1698/2005, определящ рамката на публично-частните партньорства (МИГ) за местно развитие, имащи правото да осъществяват стратегии за местно развитие, финансирани по Ос ЛИДЕР на ЕЗФРСР, а именно: „Местните инициативни групи... трябва да отговорят на следните условия: а) да предложат интегрирана стратегия за местно развитие...“.

Стратегиите за местно развитие трябва да бъдат съгласувани със съответните програми от ЕСИФ, от които получават подкрепа. В тях следва да бъдат определени районът и населението, които се обхващат от стратегията; да е налице анализ на нуждите от развитие и потенциала на района, включително анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализ); и да са формулирани целите, както и интегрираните и иновационни особености на стратегията, включително измерими цели за резултатите или постиженията. Стратегиите следва също да включват план за действие, който показва как целите се трансформират в конкретни проекти, мерки за управление и контрол и финансов план.

### **Добавена стойност на МИГ за интегрирано пространствено развитие**

Лукеш (2007) изтъква, че МИГ е всепризнат доставчик на услуги за подкрепа на проекти и връзки с обществеността, и вижда себе си като средище и посредник на едно интегрирано и новаторско местно развитие.

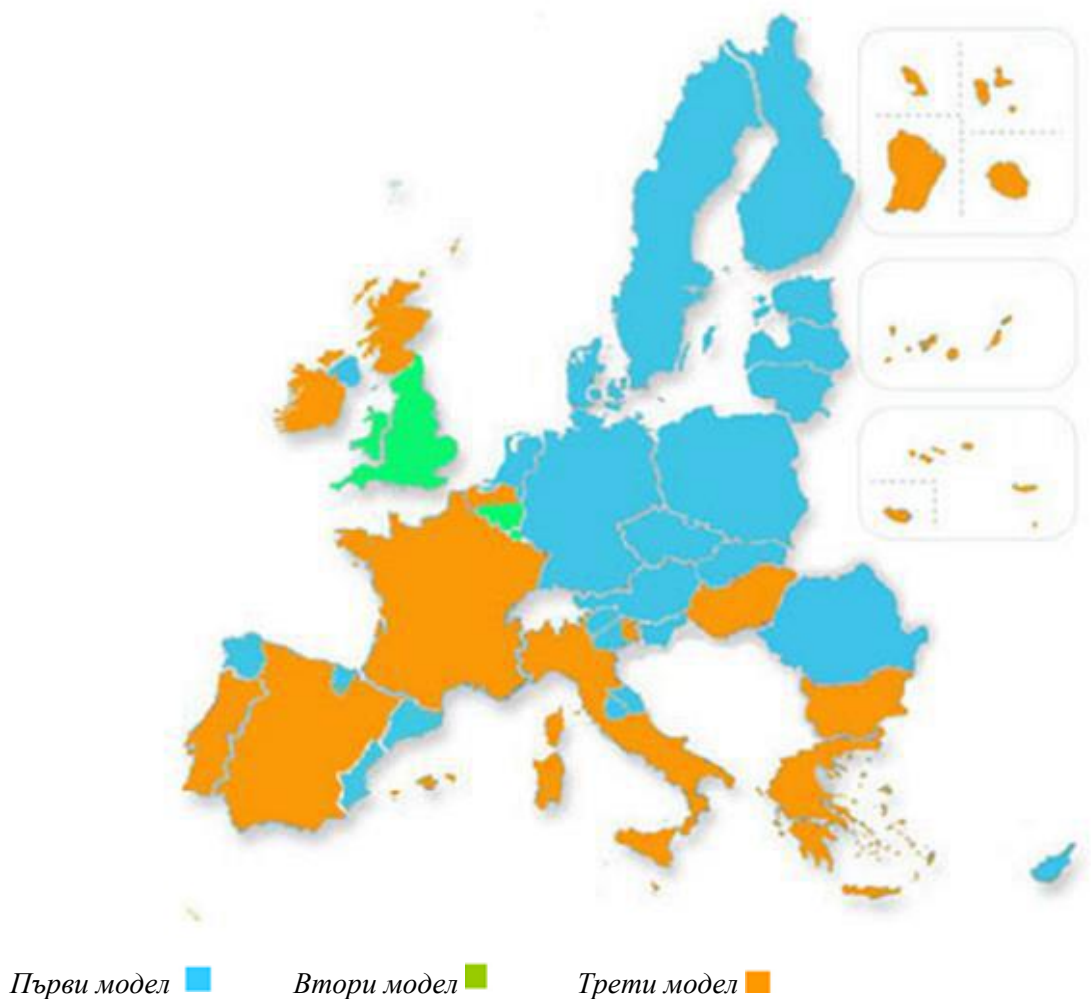
МИГ е пространство за общуване, където хората откриват и обменят общото помежду си. Много често тези общи неща са свързани с историята, с културното или природното наследство на района. Този на процес на преоткриване на изчезващи някогашни общи белези наричаме „с поглед към миналото“. Той може да подтикне към сътрудничество и създаване на атмосфера на доверие дори между участници от най-различни обществени, политически и културни среди.

## 2.1. Сравнителен преглед на практиките по прилагане на подхода ЛИДЕР в други страни-членки на ЕС

Приложението на подхода не е еднакво (шаблонизирано) в отделните страни, които го прилагат. Справката показва, че са се оформили три модела на приложение<sup>13</sup>:

- 1) **Модел 1.** Децентрализация на подбора на проекти на ниво МИГ – най-разпространен, прилага се в 19 страни-членки;
- 2) **Модел 2.** Децентрализация на подбора на проекти и плащанията към бенефициентите
- 3) **Модел 3.** Децентрализация на одобрението на проекти

Фиг. 7. Индикативна карта на прилаганите модели по страни-членки/региони



Източник: Focus Group 1- Summary of the Extended Report: the Implementation of Leader Approach for publication, December 2010

<sup>13</sup> Сравнителна характеристика на основните предимства и недостатъци на различните модели за изпълнение е представена като Приложение № 6 в края на дисертационния труд.

## 2.2. Добри практики от ЕС при работата и управлението на МИГ в ЕС

От създаването си през 1991 г. до днес ЛИДЕР и в частност МИГ успяха да мобилизират местните общности в ЕС. Едно от най-важните достижения на този процес бе да „внушат“ на местните актьори, че вече не е необходимо да стоят и да очакват някой друг да им разреши проблемите и да и дава идеи отгоре.

И ако нашата страна все още набира скорост и е на прага на второто си издание на ЛИДЕР, то в останалите европейски държави вече е генериран сериозен масив от успешни и работещи практики, довели до стабилен ръст на добавената стойност, благодарение на реализираните десетки хилядите проекти и милиардите евро финансиране. Европейският опит в изпълнението на стратегии по ЛИДЕР е един от най-богатите ресурси, от които черпят българските местни актьори, както идеи и вдъхновения за собствените си проекти, така и извеждането на добри практики.

За авторския екип на тази дисертация бе особено трудно да открие най-добрите практики от западния опит. Все пак, ние се спряхме на такива проекти, които включват в партньорите си и се опират на знанията и изследванията на научните среди – университети, изследователски центрове и т.н. Нашата авторска позиция твърдо защитава тезата, че науката има своето не само достойно, но и задължително място във формирането на политиките за регионално и местно развитие. Представени са добрите практики по проект „За езерото Оулу“, проведен от МИГ Oulujarvi, Финландия и проекта LAS LORAS, проведен от Asociacion Pais Romanico, Испания.

## 3. МИГ в контекста на Програмата за развитие на селските райони 2007-2013 г.

Както в миналото, така и в настоящето прилагането на политиката за развитие на селските райони се основава на изготвянето от държавите членки (или техните региони) на програми за развитие на селските райони (в България това е „Програмата за развитие на селските райони“ за периодите 2007 – 2013 г. и 2014 г. – 2020 г. ). Тези многогодишни програми трябва да прилагат персонализирана стратегия, отговаряща както на специфичните нужди на държавите членки (или регионите), така и на приоритетите на европейската политика за развитие на селските райони. Тези програми се основават на набор от мерки (които комбинират), избрани от „менюто“ с мерки на равнище ЕС, подробно описани в Регламент (ЕС) № 1305/2013 и съфинансирани от ЕЗФРСР.

Целите на Програмата се постигат чрез изпълнението на 30 мерки, поделени в четири оси.

Табл. 6. Финансов план по оси за целия период (2007 – 2013 г.)

ОС	Публичен принос		
	Общо публични средства	Принос на ЕЗФРСР (%)	Средства по ЕЗФРСР
Ос 1	1 204 866 983	80,00	963 893 586
Ос 2	777 394 110	82,00	637 463 170
Ос 3	877 666 684	80,00	702 133 347
Ос 4. ЛИДЕР	76 988 306	80,00	61 590 645
Техническа помощ	123 181 289	80,00	98 545 031
Доплащания към директните плащания	181 841 021	80,00	145 472 817
<b>ОБЩО:</b>	<b>3 241 938 392</b>	<b>80,48</b>	<b>2 609 098 596</b>

Публикуването на наредба № 23 от 18 декември 2009 г. на МЗХ дава фактическото начало на подхода ЛИДЕР и прилагането на стратегиите за местно развитие в България, финансирани по ПРСР. Мерките в рамките на четвъртата ос имаха за цел да се изгради



местен капацитет за прилагането на ЛИДЕР в България и да се подкрепи изпълнението на местни стратегии за развитие. Общият бюджет на интервенциите по ЛИДЕР е в размер на 76 988 306 евро. Мерките на подхода бяха насочени към местните инициативни групи (МИГ), физически и юридически лица, неправителствени организации и общини в районите, където има потенциална МИГ и/или одобрена и действаща МИГ..

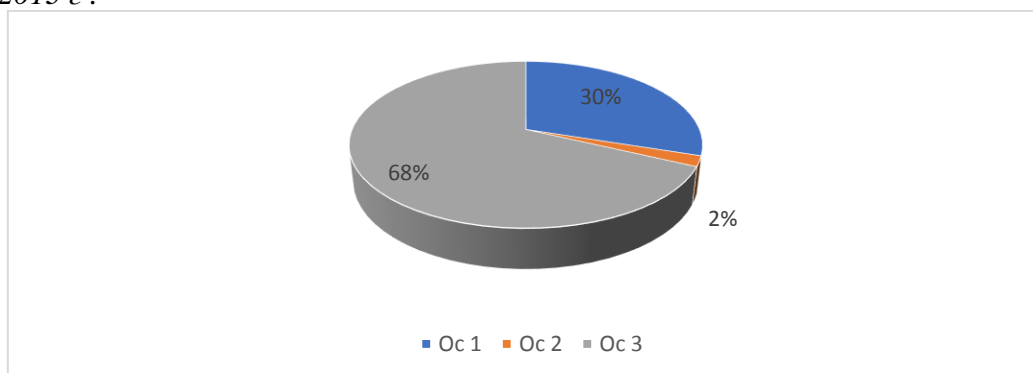
Общо одобрените МИГ по двете покани са 35 броя, обхващащи 57 общини, 1112 населени места или 24.7% от селските общини с население от 800 758 души или 25% от населението, и територия от около 25,8 хил. кв. км или 27.8% от територията на селските райони (вж. фиг. 8).

Фиг.8. Карта на МИГ (ПРСР 2007 – 2013 г.)



Общият бюджет на сключените договори с МИГ е 128 276 603,30 лева, като в т.ч. и договорените по под-мярка 431-1 средства, които са в размер на 24 302 376,50 лева. Отчитайки проявения интерес от всички 126 кандидатури се оказва, че разполагаемият ресурс за финансиране на заявления по ос 4 ЛИДЕР е 3 пъти по-малък. Ясен показател за това е и фактът, че са договорени 98% от средствата по мярка 41 “Прилагане на стратегиите за местно развитие”.

Фиг. 9. Процентни дялове на одобрените проекти по СМР по приоритетни оси на ПРСР 2007-2013 г.



Главна цел на интервенциите по ос 4 Лидер е създаването на устойчив капацитет на местно равнище за определяне на политика за развитие на селските райони, за нейното изпълнение, контрол и оценка. С оглед на постигането на тази цел Програмата подкрепя дейности, отнасящи се до:

- Активизиране на участието на различни заинтересовани страни в селските райони и създаване на устойчиво сътрудничество посредством МИГ;
- Информирание и обучение на месните хора за изготвяне и осъществяване на СМР, включително управление на техните МИГ;
- Насърчаване на сътрудничеството между групи по ЛИДЕР в България, както и международно сътрудничество.

Табл. 7. Логика на помощта по ос 4

Обща цел по Ос 4. ЛИДЕР	Изграждане на местен капацитет и подобряване на местното самоуправление	
Подцели	1. Създаване на местен капацитет за прилагане на подхода Лидер	2. Подкрепа за прилагане на стратегии за местно развитие
Оперативни цели	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Подкрепа за създаване на местни инициативни групи (МИГ) и изготвяне на Стратегии за местно развитие (СМР);</li> <li>- Повишаване на капацитета на МИГ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Прилагане на СМР за постигането на една или повече от останалите три оси;</li> <li>- Насърчаване на сътрудничеството;</li> </ul>
Мерки за постигане на подцелите	<ul style="list-style-type: none"> <li>- „Управление на МИГ, придобиване на умения и постигане на обществена активност на съответната територия“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Прилагане на СМР;</li> <li>- Между-териториално и транс-национално сътрудничество.</li> </ul>

### 3.1. Финансиране на МИГ

Като цяло философията на финансиране на ЛИДЕР през първия програмен период в България (2007-2013 г.) имаше своите особености. Концептуално то бе решено да получава средства единствено от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), което го обуслови като еднофондово финансиране. Такъв тип финансиране има висока степен на предвидимост и планируемост на разходваните суми, но пък намалява значимо гъвкавостта и потенциално по-големия бюджет, които биха могли да получат бенефициентите при алтернативния модел – многофондово финансиране, който ще разгледаме по-късно в тази глава.

За изпълнението на задачите си около 82% от бюджета на ЛИДЕР по ПРСР 2007-2013 г. (76 988 306 евро) бе предназначен за осъществяването на стратегиите за местно развитие, а 18% за информационни дейности и изграждане на капацитет на заинтересованите страни.

### 3.2. Основни проблеми пред МИГ при реализацията на СМР по ПРСР 2007-2013 г.

#### 3.2.1. *Финансова обезпеченост и възможност за провеждане на независима политика по прилагане СМР*

##### 1. Идентифициране на проблема:

През отминалия програмен период 2007 – 2013 г. начинът, по който бе конструирано прилагането на подхода ЛИДЕР в България, създаде значителни проблеми от гледна точка на финансовата обезпеченост. По дефиниция местните инициативни групи следва да бъдат самостоятелни неправителствени организации, регистрирани по Закона за юридическите лица с нестопанска цел, публично-частно партньорство между всички заинтересовани сектори в конкретния регион, в което да няма възможност за решаващо влияние на някой от представителните за територията сектори. Несъвършенството на нормативната база, касаещо методите и принципите за финансово обезпечаване, създават сериозни предпоставки за значителна зависимост на МИГ от местните публични власти на територията, което, от своя страна, може да доведе до изкривяване при прилагането на основните принципи на подхода ЛИДЕР.

##### 2. Причини за възникването на проблема

Получаването на авансово плащане, с което МИГ да обезпечи функционирането си, е обвързано или с издаването на запис на заповед от страна на трета страна, в масовия случай - община, която се явява единствен възможен гарант, или с издаването на банкова гаранция от страна на кредитни институции. Вторият вариант е на практика неприложим, тъй като МИГ не покрива изискванията на частните кредитни институции в България за генерирана финансова история. Същевременно, размерът на авансовото плащане по действащите към момента правила е едва 20%. Като се имат предвид сроковете, в които се разглеждат докладите за извършена дейност и заявките за плащане (обикновено това отнема от 5 до 8 месеца). За това време наличните авансови средства се изчерпват още в началото на следващата година след стартиране приложението на стратегиите за местно развитие. Като отново, за да продължи дейността си, МИГ е изцяло зависим от намирането на финансов ресурс. При условие, че МИГ няма опция за развитие за самостоятелна стопанска дейност отново опциите за намиране на средства за финансиране на оперативните разходи и дейността се свеждат до благоразположението на местните публични власти.

##### 3. Последници

Пълната финансова зависимост на МИГ от местните публични власти е обективен факт, който заради ниската организационна и административна култура на местно ниво и слабата активност и заинтересованост на другите участници в партньорството в повечето случаи има за резултат и минимизиране на възможностите за формулиране и провеждане на самостоятелна политика за местно развитие от страна на местните инициативни групи. Това води до изкривяване на подхода ЛИДЕР.

##### 4. Възможни решения:

- Краткосрочен план:
  - Разсрочване приспадането на авансово преведените средства до средата на 2015г.;
  - Ускоряване процеса по разглеждане и одобрение на докладите и заявките за плащане.
- Средносрочен и дългосрочен план:
  - Изменение на нормативната база (100% авансово плащане както е при Местните инициативни рибарски групи);

- Облекчаване на условията за получаване на аванс;
- Създаване на възможност за до-финансиране;
- Включване на МИГ като ползвател на гаранции по механизма на гаранционния фонд по ПРСР.

По аналогичен алгоритъм са идентифицирани проблеми свързани с местния капацитет и поддържане мотивацията на хората да са активни; проблеми на бенефициентите към СМР на МИГ; неравномерно третиране на отделните участници, както и основни трудности и пречки на ниво координация между МИГ, МЗХГ и ДФЗ. Особено внимание е обърнато на бюрократичните неудобства и неефективните административни практики. Оперативно се представят причините за възникване на конкретните проблеми, както и потенциалните последици, до които могат да доведат. В края са изведени и конкретни предложения за справяне или овладяване на установените проблеми.

#### 4. МИГ в контекста на Програмата за развитие на селските райони 2014-2020 г.

През програмния период 2014 – 2020 г. България ще прилага модел за реализиране на интегриран териториален подход чрез инструмента „Водено от общността местно развитие“ (ВОМР). Този модел ще бъде приложен само за райони, отговарящи на спецификите и изискванията посочени в чл. 32 до 35 от Регламент 1303/2013 г., свързани с планирането и прилагането на ВОМР, като в България Споразумението за партньорство предвижда ВОМР да се прилага на подрегионален териториален принцип – на ниво община, група от съседни общини или на ниво област с предвиден обхват на населението между 10 000 и 150 000 жители.

Водено от общностите местно развитие (ВОМР) е следващ етап на интервенция на Подхода ЛИДЕР върху развитието на селските райони, който ще бъде прилаган при запазване на подхода „отдолу-нагоре“, така че местните общности да формулират, избират и одобряват приоритети и стратегия за интегрирано развитие на територията и общностите. Основната разлика, която ВОМР носи спрямо предшественика си, е в приложението на интегрирания подход на водене на политики за местно развитие.

Основните предизвикателства, които ще бъдат посрещнати с прилагането на ВОМР в програмен период 2014-2020 г., засягат необходимостта от създаване на заетост (вкл. алтернативна) и използване на местния потенциал за растеж, като се цели подобряване качеството на живот и доходите на местното население.

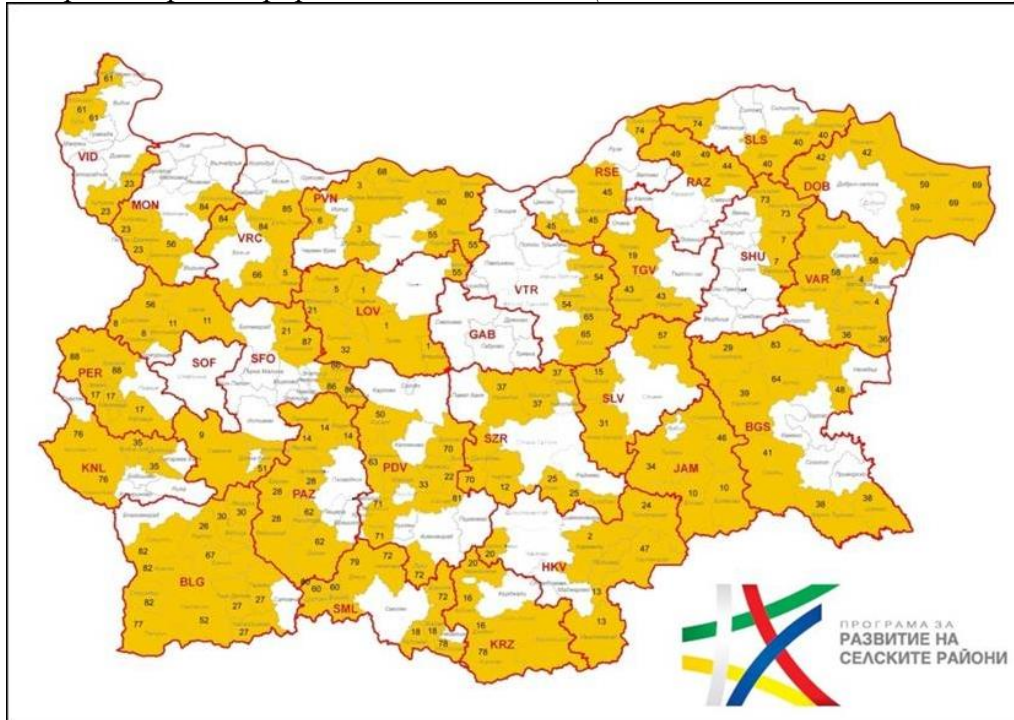
Програмата е структурирана около пет тематични приоритета и шестнадесет приоритетни области на политиката за развитие на селските райони. Освен това за постигане на специфичните цели на тематичните приоритети са програмирани интервенции, включващи стимулиране на иновациите и трансфер на знания и информация, като по този начин, тя адресира всичките приоритети/приоритетни области на политиката за развитие на селските райони на Общността.

#### **Програма за развитие на селските райони 2014 – 2020**

В периода 2007-2013 г. подходът ЛИДЕР беше програмиран като отделна методична ос (4), която освен постигането на своите цели за подобряване на местното управление и мобилизация на потенциала на селските райони, допринесе и за реализиране на приоритетите на оси 1, 2 и 3 на ПРСР. В периода 2014-2020 г. подходът представлява отделна мярка (M19) от ПРСР, състояща се от 4 подмерки (19.1., 19.2, 19.3, 19.4), отговарящи на задължителните елементи на Воденото от общностите местно

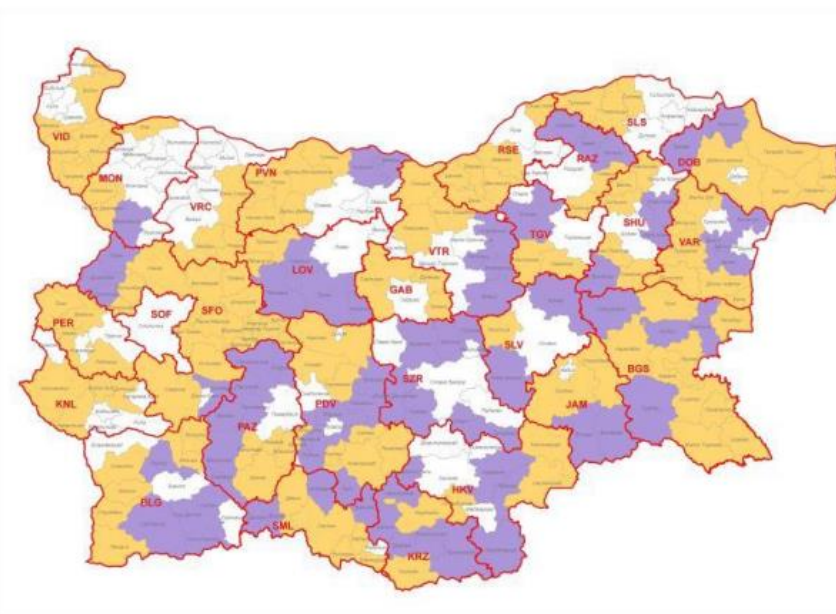
развитие, като „Помощ за подготвителни дейности“, "Прилагане на операции в рамките на стратегиите за водено от общностите местно развитие", "Подготовка и изпълнение на дейности за сътрудничество на местни групи за действие“, "Текущи разходи и популяризиране на стратегията за водено от общностите местно развитие".

Фиг. 10. Карта на регистрираните МИГ, 2017 г. (Източник: ПРСР 2014-2020 г.)



До този момент по подмярка 19.2. бе отворена една процедура за прием на документи за кандидатстване със Стратегии за ВОМР. При първата покана бяха подадени 53 стратегии, обхващащи 99 общини с население 1 328 853 души, като

одобрените проектни предложения са 40. Оставащите 20 позиции до изпълване на целта на програма (60 МИГ) се планира за отваряне в края на 2017 г.



Фиг. 11. Одобрени МИГ по първи прием и кандидати по втори прием 2014 – 2020 г. (Източник: ПРСР 2014-2020 г.)

Легенда:

■ Одобрени МИГ по първи прием    ■ Кандидати по втори прием

#### 4.1. Финансиране на МИГ

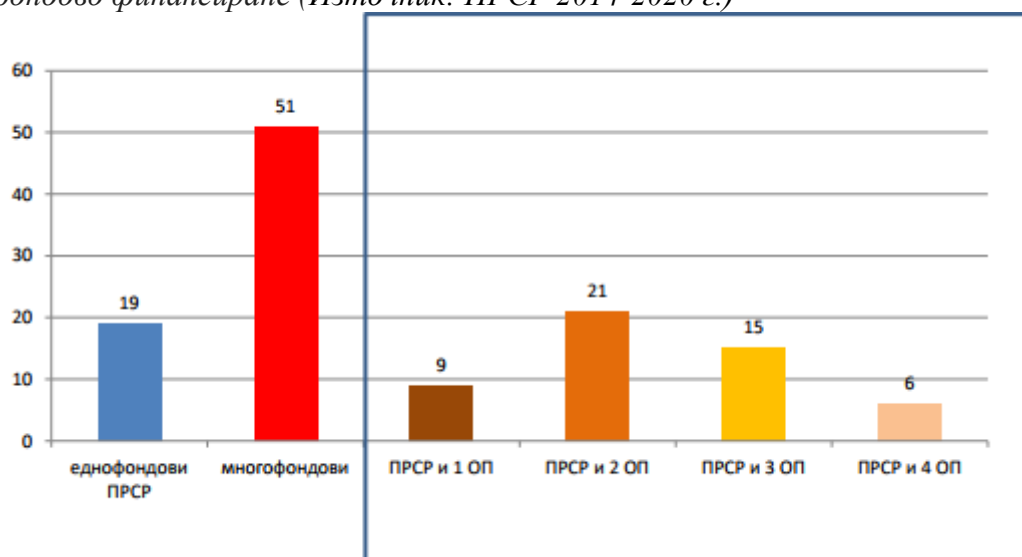
През програмния период 2007 – 2013г. местните инициативни групи прилагат стратегии за местно развитие, финансирани единствено от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони. Мултифондовото финансиране дава възможност от други оперативни програми да бъдат финансирани проекти, които са от изключително голямо значение за територията.

Програмата за развитие на селските райони 2014 – 2020 година предвижда „изпълнението на местни стратегии за развитие, които имат достатъчна зрялост и ясна добавена стойност за развитието на териториите, като цели подкрепата на 60 МИГ, обхващащи 30 % от населението на селските райони. За да могат МИГ в стратегиите си да адресират адекватно най-важните проблеми на територията се планира прилагането на два подхода за финансиране. Първият е еднофондово финансиране по линия на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за морско дело и рибарство.

Вторият подход, по който ще се прилага финансиране на водено от общността местно развитие със средства от повече от една програма/фонд, или т. нар. многофондово (мултифондово) финансиране. При него средствата от двата посочени по-горе фонда, ще се допълнят със средства от Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд.

В споразумението за партньорство е заложено, че това допълване е в размер на 5% от съответните програми, които ще имат принос за прилагане на подхода. Така например не е предвидено да има принос за прилагането му по линия на Оперативна програма „Транспорт и транспортна инфраструктура“, където инвестициите са основно в големи инфраструктурни проекти, а не в дребно мащабна инфраструктура. Средствата от ЕСФ и ЕФРР за прилагане на подхода ВОМР ще бъдат в размер на 5% от разпределените средства от оперативни програми ОПИК, ОПРЧР, ОПРР, ОПНОИР, ОПОС. За прилагане на подхода ВОМР ще бъдат заделени 5% от Програмата за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). По линия на ПМДР 2014-2020 планираният финансов ресурс за прилагане на ВОМР е около 17% от бюджета по ЕФМДР.

Фиг. 12. Съотношение на подадените стратегии за одобрение с еднофондово и многофондово финансиране (Източник: ПРСР 2014-2020 г.)

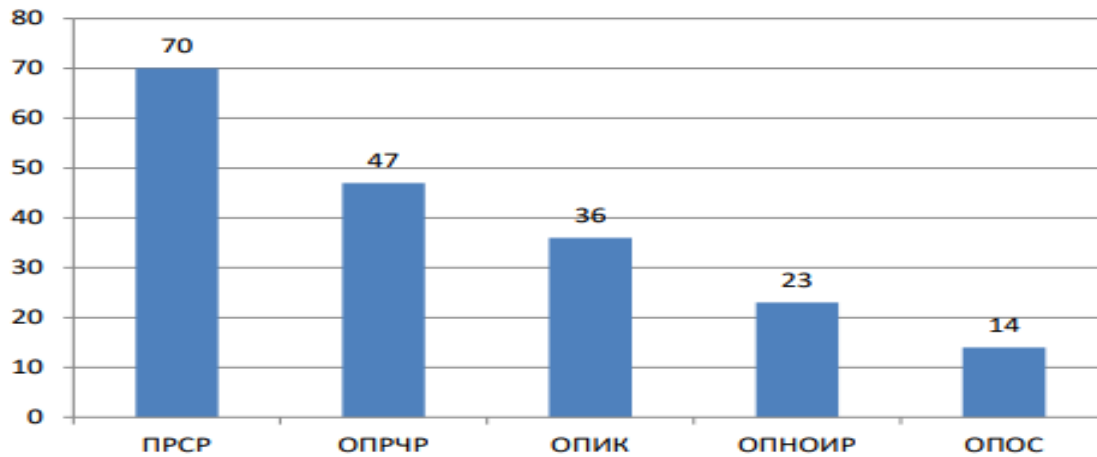


Местните групи ще преценяват дали стратегията ще бъде финансирана от един или от повече ЕСИФ, като тази преценка ще се обуславя от нуждите и потенциала на съответната територия.

#### 4.2. Координация с други оперативни програми

Различните оперативни програми за развитие на България през периода 2014 – 2020 година са определили в своите приоритети и цели финансиране на дейности, подкрепящи ВОМР.

Фиг. 13. Финансиране по програми, включени в стратегиите за ВОМР



Източник: ПРСР 2014-2020 г.

##### 1. Координацията с Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020 (ОПРР)

Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 г. предвижда финансиране на дейности на водено от общностите местно развитие, когато е целесъобразно като се

Представител на УО на ОПРР 2014-2020 участва в междуведомствена работна група за създаване на механизъм за изпълнение на ВОМР, който от своя страна допринася за определянето на максимално ясен и ефективен механизъм за координация на процеса по изпълнение на подхода за ВОМР.

##### 2. Координацията с Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2014 – 2020г. (ОП РЧР)

В раздел 4. “Интегриран подход за териториално развитие“ на ОП РЧР – чл. 96(3) от регламент (ЕС) № 1303/2013 е обоснована необходимостта от прилагане на интегриран подход за развитие на териториите. Финансирането чрез ОП РЧР 2014–2020г. ще бъде насочено към подпомагане преодоляването на силно изразени негативни процеси в обхванатите територии, като например негативни демографски процеси, високи нива на бедност на населението, вкл. висок риск от социално изключване, нива на безработицата над средното за страната и ниски доходите на населението. В сферата на пазара на труда, програмата ще финансира дейности, насочени към включването на групи в неравностойно положение на пазара на труда.

##### 3. Координацията с Оперативна програма „Околна среда“ 2014-2020 г.

Чрез сформирани на местни инициативни групи (МИГ) ще се осигури подкрепа при подбора/изпълнението на проекти във връзка с НАТУРА 2000, при условие, че заложените дейности допринасят за опазването на зоните и подобряване на природозащитния статус, с цел гарантиране изпълнението на мерките, заложи в Националната приоритетна рамка за действие по НАТУРА 2000.

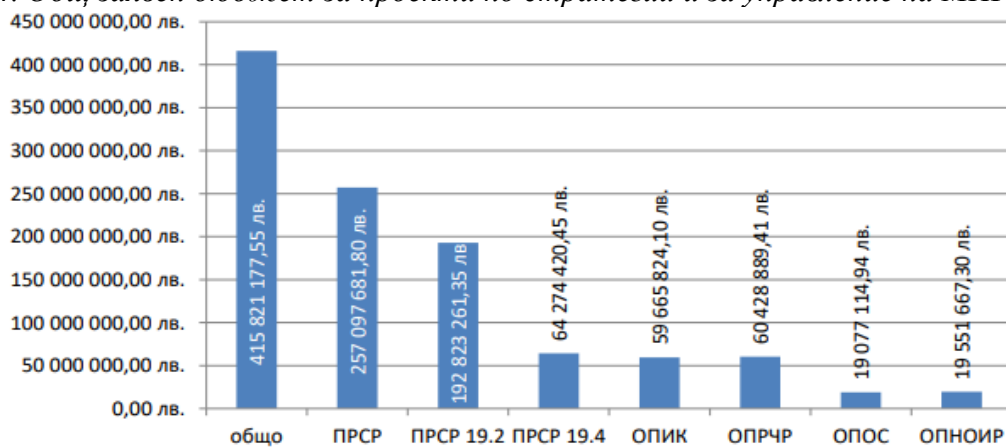
Финансовият ресурс за стратегиите за ВОМР по ОПОС е в размер на безвъзмездната финансова помощ от приоритетна ос 3 “Натура 2000 и биоразнообразие” на ОПОС 2014 –2020 г. За втора покана по подмярка 19.2 са заделени 34 910 789 лева при интензитет на Безвъзмездната финансова помощ (БФП) по проектите до 100% от

общите допустими разходи. Максимален размер на БФП за изпълнение на дадена дейност е до 60 евро за 1 хектар.

#### 4. Координация с Оперативна програма „Наука и образование и интелигентен растеж” 2014 – 2020 г.

Първият от шестте приоритета, определени в Регламент за ЕЗФРСР, е „поощряване трансфера на знания и иновации в селското и горското стопанство и селските райони. По ОП НОИР ще се предоставя подкрепа за изграждане, развитие и използване на пилотни производствени центрове във висшите училища и научните институти за провеждане на научно обучение, изследователска работа, експериментално развитие и прототипиране, а ПРСР ще допринесе чрез финансиране на иновационните проекти на Оперативните групи в рамките на Европейско партньорство за иновации (ЕПИ) за селскостопанска производителност и устойчивост.

Фиг. 14. Общ заявен бюджет за проекти по стратегии и за управление на МИГ



Източник: ПРСР 2014-2020 г.

#### 4.3. Рискове, идентифицирани проблеми, препоръки и предложения

Координацията на ВОМР ще бъде регулирана в специален нормативен акт, който ще бъде приет в срок до 3 месеца след одобрението от ЕК и на последната програма по Европейския стандартизиран информационен формуляр (ЕСИФ), включена в подхода. Нормативният акт, ще очертае рамката и основните административни регулации по прилагане на подхода, като определяне на структури, връзката между тях, отделните функции, права и отговорности, включително и тези на местните инициативни групи.

Първият етап на подбор на стратегии трябва да завърши най късно в срок от две години, считано от датата на одобряване на Споразумението за партньорство. Крайният срок за подбор и одобряване на местни стратегии за развитие е краят на 2017 година.

**Риск 1:** Налице е реална опасност дори и една от ОП да бъде със забавено одобрение от страна на ЕК, това да доведе до забавяне на цялостния процес на планиране и изпълнение на ВОМР. Има риск и в това, МИГ, прилагащи СМР в първия програмен период изцяло да се ориентират само към СМР по ЛИДЕР. Причината - да се избегне "безвремието" до одобрение на новите стратегии и се запазят екипите.

**Риск 2:** За да бъде избегнато забавяне в старта на процесите, местните партньорства ще имат нужда да бъдат информирани, за да могат навреме да вземат своето решение за изготвянето на еднофондово или многофондово финансирана



стратегия. Този процес също може да бъде забавен като се имат предвид посочените по-горе обстоятелства<sup>14</sup>.

**Идентифициран проблем 1.** Мярка 19 от ПРСР 2014 – 2020, използва наименованието Местни групи за действие (МГД) (на английски език Local Action Groups (LAG)) вместо обозначението Местни инициативни групи (МИГ) (на английски език Local Initiative Groups (LIG)), което се използва в периода 2007 -2013 г. Разликата е единствено в превода на LAG, в официалния превод на Регламент 1303/2013 на български език, където е вписано МГД.

- **Предложение:** Макар и несъществен този въпрос трябва да бъде решен още в самото начало на планирането на ПРСР 2014-2020 г., където да се сложи знак за еквивалентност между МИГ и МГД, за да се избегнат неприятности в бъдеще, свързани с евентуална нужда от пререгистрация на вече регистрираните над 100 МИГ в страната със задължително (съгласно приложимата Наредба тогава) включено в наименованието им МИГ.

За целите на настоящия труд сме избрали да се придържаме към използването на аббревиатурата МИГ в целия текст, за да се избегнат нежелани двусмислени тълкувания на организационната форма.

**Идентифициран проблем 2.** Всяка стратегия за местно развитие включва разписани процедури за набиране, одобрение и изпълнение на проекти. При изпълнението на стратегиите за местно развитие по подхода ВОМР ще се прилагат правилата и процедурите за прилагане на всеки един от включените фондове. С цел постигане на максимална ефективност при изпълнението на подхода ВОМР нормативният акт, определящ координацията, ще бъде синхронизиран с правилата и процедурите за прилагане на всеки един от включените фондове.

- **Предложение 1:** Унифицирани правила и процедури за прилагане на всеки един от включените фондове. Такава унификация, разбира се, изисква многостранна координация още на етап програмиране на всяка една отделна ОП. Няма как да се допусне двоен стандарт при предоставянето на правила и процедури за прилагани за директните бенефициенти по конкретна ОП и за бенефициентите по ВОМР.
- **Предложение 2:** Една от най-важните поуки от изпълнението на ЛИДЕР през периода 2007-2013 гласи: “Опитът от прилагане на мерките за подготовка на местните общности и административните структури за подхода ЛИДЕР показва, че този процесен подход следва да се прилага, финансира и развива за по-дълъг период от време, съобразно нуждите и готовността на местната общност в дадена територия, а не съобразно административните срокове, поставени за определен проект.“ Ние считаме, че тип „контролирано“ или „отложено“ начало на прилагането на ВОМР спрямо старта на изпълненията на другите програми, би дало възможност на стратегите на ВОМР да анализират в пълна степен правилата и процедурите на всички ОП и да подберат тези мерки по конкретни ОП, които вече са минали одобрение и функционират към момента на създаване на Стратегията по ВОМР. Така ще се гарантира сигурност и синхрон при на цялостния процес на планиране и изпълнение на ВОМР, при сведени до минимум рискове.

**Идентифициран проблем 3.** Не е достатъчно ясно обоснована връзката между многофондовото прилагане на ВОМР и прилагането на подходът ЛИДЕР по линия на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) и как двата подхода ще си взаимодействат.

---

<sup>14</sup> Из доклади на тематични работни групи към Национална селска мрежа

**Идентифициран проблем 4.** При стратегиите с многофондово финансиране ще съществува възможност да се предостави подкрепа за текущи разходи, свързани с изпълнението и управлението на процеса, финансиран от водещия фонд. В случай, че водещият фонд е различен от ЕЗФРСР, не е ясно откъде ще бъдат финансирани разходите за управление на МИГ и разходите за създаване на умения.

**Идентифициран проблем 5.** Подходът, свързан с финансирането на СМР по други европейски структурни и инвестиционни фондове създава много нови предизвикателства пред подхода ЛИДЕР през настоящия период. От една страна, този вариант е сериозна възможност за мащабно и комплексно финансиране на политиките за местно развитие. От друга страна, трябва да се проучи капацитета на прилагащите институции и местни организации по отношение на изпълнението на такъв комплексен подход. На базата на досегашния опит на МИГ възникват сериозни опасения за успешното прилагане на многофондовото финансиране на ВОМР най-вече по отношение на координацията, администрирането и управлението от различни управляващи органи. Предвид досегашните забавяния и неуредици при работата с един УО и една РА, работата с няколко такива ще е значително по-сложна.

- **Предложение 1 (по т.3, 4 и 5):** Удачно е първоначално приложение на многофондовото финансиране на ВОМР в определени пилотни райони, за да може рискът от потенциален провал да бъде сведен до минимум, след което да се даде възможност за прилагане на територията на цялата страна. Този подход ще даде на отговорните институции на национално ниво (МЗХГ и УО на съответните програми) възможността да изградят необходимия капацитет за междуведомствена координация, нещо което някои считат за най-вероятната причина за неуспешно изпълнение.
- **Предложение 2:** Силно препоръчваме да се анализира интереса и нагласите на бенефициентите към подхода за многофондово финансиране, от една страна, и наличието на капацитет за прилагане от МИГ, от друга, особено възможността за създаване на координационен механизъм за управлението му на национално ниво.

**Идентифициран проблем 6.** Съществуват опасения, че бюджетът в размер на 1 милион евро, определен за изпълнение на проекти за СМР няма да бъде достатъчен, за да отговори на потребностите на местно ниво в рамките на целия седемгодишен период за изпълнение на стратегията, особено когато териториалният обхват на МИГ обхваща повече от една община. Поради сравнително малкия брой жители на общините в типичните селски райони на страната и с оглед на изпълнението на изискването за минимален брой жители, повечето МИГ ще включат повече от една община. В такива случаи е много вероятно подпомагането да се окаже недостатъчно за постигане на посочените цели и отговаряне на потребностите, което от своя страна може да доведе до отрицателно въздействие върху обществения интерес към подхода ЛИДЕР.

Същият аргумент може да бъде използван за групите територии с население над 15 000 жители. Очертаната за периода 2014-2020 г. политика е правилна по отношение на твърдението, че по причини, свързани с ефикасността, по ЛИДЕР трябва да се насърчава асоциирането на две или повече общини при сформиранието на МИГ. Има опасност обаче това да не бъде изпълнено поради въведения праг от 2 милиона евро за територии с население над 15 000 жители.

- **Предложение 1:** Да се потърсят варианти за прехвърлянето на средства от останалите мерки на ПРСР 2014-2020 г., особено от такива, които не генерират достатъчен бенефициентски интерес и реализират излишъци поради неусвояемост на заложените средства.

- **Предложение 2:** Да се утилизира по-възможно най-гъвкав начин приложението на мултифондовото финансиране, като средствата предоставяни по тях бъдат допълващи, сиреч извън обхвата на одобрената по ПРСР стойността на една Стратегия по ВОМР, а не съставни.
- **Предложение 3:** Политиката за насърчаване на обединението на две или повече общини може да бъде поощрявана по по-удачен начин чрез включване на устойчиви критерии за подбор на стратегиите.

**Идентифициран проблем 7.** Централизираното прилагане на ЛИДЕР не е добро решение за този подход. Голямата натовареност на Разплащателната агенция, свързана с обработването на проекти по другите мерки по програмата води до значителни забавяния при одобряването на проектите по ЛИДЕР. Това сериозно дискредитира подхода и води до спад на интереса на местно ниво.

- **Предложение 1:** Препоръчваме да се поясни на какво точно ще се прави мониторинг по време на изпълнението на СМР. Както и да се разработи система за мониторинг и оценка, която следва да улови и най-конкретните резултати и въздействия на ЛИДЕР, както на равнището на МИГ, така и на равнището на цялата програма и в последствие до ниво ЕС. Това предполага включването и прилагането и на качествени методи за оценка, както и активна роля на Националната селска мрежа в този процес.
- **Предложение 2:** Препоръчваме значителна част от администрирането на процеса, която е в компетенциите на Разплащателната агенция да се извършва на ниво областни дирекции на Държавен фонд „Земеделие”. Това ще улесни процеса и ще скъси срока за одобрение на проектите на бенефициентите. Ако по някаква причина този подход е неприемлив, то тогава следващата ни препоръка е в Разплащателната агенция да се създаде специализирано звено „ЛИДЕР”, което да се занимава предимно с администрирането на мярка 19 от новата програма. Този ход би оптимизирал и рационализирал процеса по сключване на договори и цялостното администриране на подхода.

#### 4.4. Основни предизвикателства пред прилагането на ЛИДЕР в новия период (2014-2020 г.)

Основните предизвикателства, които вероятно ще съпътстват процеса на прилагане на ВОМР в периода 2014 – 2020 г. могат да бъдат разделени условно в две основни групи:

1. **Трудности в процеса на администриране прилагането на ВОМР,** включително и поради допускане за евентуална липса на междуведомствена координация (между различните управляващи органи и ДФЗ в процеса на одобряване на СМР на МИГ и във фазата на изпълнение на Стратегиите);
2. **Трудности, свързани с осигуряване на финансиране на разходите на МИГ за управление, изграждане на капацитет и оживяване на териториите и финансиране на проектите на бенефициентите на МИГ<sup>15</sup>.**

---

<sup>15</sup> Из доклади на тематична работна група към НСМ.

Влиянието на очакваните предизвикателства може да бъде минимизирано в зависимост и от това, доколко на етапа на изготвяне на наредбите за прилагане на мярка 19 от ПРСР 2014 – 2020 г. се отчетат някои от научените уроци от изминалия период.

Направените констатации и предложения за промени в този раздел целят усъвършенстване на нормативната база и промяна в някои неефективни практики през изминалия период, които биха довели до подобро качество на прилагане и постигане на очакваните резултати. Без да изчерпват всички предизвикателства, предложенията се фокусират върху:

#### 1. Проблеми с времевия ресурс

Опитът до момента показва, че административните системи включват сложни процедури за проверка и одобрение на различни нива, което отнема много време. В резултат цялостният процес на одобрение закъснява, в повечето случаи над година, а извършването на плащанията може да отнеме дори още повече време. Това пряко поставя под риск изпълнението на голяма част от проектите и постигането на заложените в тях цели, а оттук и изпълнението на самите Стратегии за местно развитие.

Предложение: Реалистично и прозрачно определяне на сроковете. Това ще позволи правилно планиране на самите проекти и определяне на тяхната реалистичност още на етап подготовка и кандидатстване.

#### 2. Разпределение на задачите между УО, РА и МИГ по отношение прилагането на ВОМР

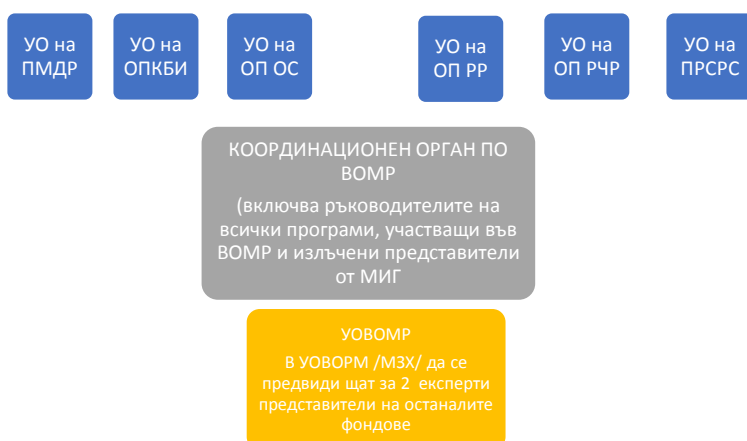
Разпределението на ролята и отговорностите между отделните страни в процеса на прилагане на ВОМР е изключително важно за успешното прилагане на подхода. Тази констатация се базира изключително на опита от прилагането на подхода ЛИДЕР в периода 2007 – 2013 г., когато са срещнати редица трудности, които са имали за основа припокриване на задължения, дълги срокове за вземане на решения, липса на реципрочни санкции за всяка от страните при неспазване на установените срокове.

Водени от тези страхове се предлага координационен механизъм, който не е всеобхватен и не включва всички зони на взаимодействие между участниците, но предлага структуриране на ролите и отговорностите по тези задачи, които са с най-висок рисков потенциал.

##### 2.1. Координационен механизъм за ВОМР

От гледна точка на МИГ, взаимодействието с един единствен орган в администрацията би представлявало значително опростяване на процеса, тъй като процесът на кандидатстване, на отчитане - равнище СМР и преразглеждане на СМР, може да се координира от един единствен орган.

Удачно би било да се създаде единен Управляващ и координационен орган по ВОМР към МЗХГ, в който всички останали фондове да имат свои представители. Може да се прогнозира с голяма степен на вероятност, че повечето МИГ ще предпочетат като водещ фонд ЕЗФРСР, а останалите фондове ще имат допълващ характер (вж. фиг. 15).



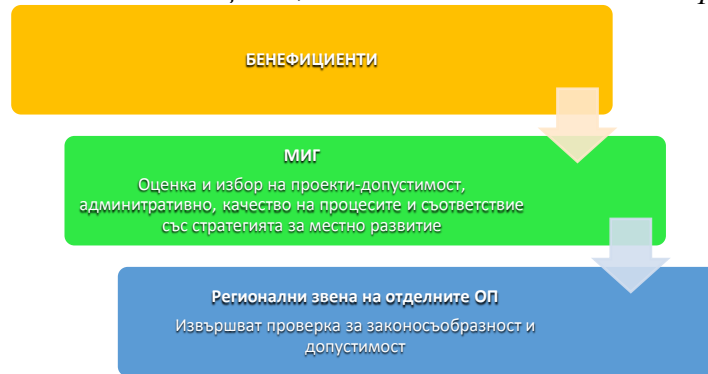
Фиг. 15. Предложение за единен Управляващ орган и координационен орган по ВОМР към МЗХ

## 2.2. Централизирана система за администриране

В настоящия момент административната система е силно централизирана. Проектите се подават в МИГ, той извършва оценка, след което проектите се пренасочват към регионалните РА, където се извършва оценка за административно съответствие и окомплектованост. Накрая проектите се изпращат в РА - ЦУ, където се извършват отново всички видове проверки и оценки повторно.

Предложение:

Фиг. 16. Схема-предложение за оценка, изпълнение и отчитане на проектите



## 2.3. Координация на ниво отчитане дейността на МИГ и подготовка на заявки за плащане

В момента съществува дублиране на функциите и дейностите между УО и ДФЗ – РА, по отношение на отчитането и изплащането на заявените от МИГ дейности.

Първо, МИГ подготвя доклад за отчетния период към УО на МЗХГ. В доклада са включени доказателства за извършените дейности и разходи за отчетния период. Второ, МЗХГ одобрява изцяло или частично доклада и посочва дали по дадена дейност следва да се наложат редукиции в сумите. Трето, след това на база получено писмо за одобрение на дейности и разходи, МИГ изготвя заявка за плащане до ДФЗ – РА/ЦУ, а не до регионалните, т.е. за всяка заявка за плащане се ходи до София, тъй като заявките се подават лично/. Четвърто, ДФЗ – РА извършва повторно цялостна проверка на всички дейности и разходи. Всичко това води до прекомерно оскъпяване на проверката и до големи забавяния във времето за възстановяването на средствата.

Предложение:

Фиг. 17. Схема-предложение за координация между МИГ, ДФЗ-РА и УО на ВОМР



#### 4.5.МИГ и кооперативното движение

Съществена част от структурата на работещата пазарна икономика заема земеделието. Дълго време българите смятахме, че заслугите на родното земеделие са ни отредили водеща международна роля. Обективно можем да признаем, че в рамките на СИВ България имаше изумителния шанс да бъде най-южно разположената страна с подходящ природно-ресурсен потенциал (наред с Грузия и Азербайджан), чиято земеделска продукция имаше неограничен достъп до близо 300 милиона потребители. Въпреки това, липсата на реална пазарно-конкурентна среда, както и очевидни структурно-организационни грешки лишиха нашето земеделие дори от догонваща роля спрямо западноевропейските нива днес. Как да си обясним подобен феномен? Още в първите години след Втората световна война, подпомогнат от плана „Маршал“ Запада предприема серия от мерки, с които ускорено започва своето следвоенно възстановяване, което на малко по-късен етап ще бележи успешния преход от продуктивизма към постпродуктивизма в европейското земеделие. Западноевропейските страни първи в света механизират земеобработването, слизайки от вола и магарето, и качвайки се на макар и примитивна, автоматизирана техника. Консервите и бурканите също изчезват много скоро след края на войната. В същото това време, българското земеделие е изцяло базирало своето развитие на вече петгодишни планови периоди, по-известни като петилетки<sup>16</sup>. Прилагайки всякакви екстензивни и интензивни методи на земеделие, централната власт „бодро“ крачеше към преход от категоричен предпродуктивизъм към класически продуктивизъм. Административната немощ изпъква при неколкото опити за реформи или тотална реорганизация на стопанството с въвеждането на ТКЗС и ДЗС, а на по-късен етап и на АПК, ПАК, ДСО и т.н. Всички те претърпяват провал в крайна сметка, макар услужливата статистика дълго време да е свидетелствала противоположното.

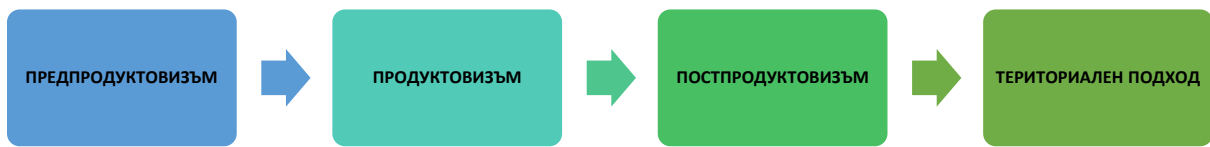
И ако до края на 80-те години на XX век все пак селското стопанство има своята работеща организация, подпомагана с безкрайно опрощавани заеми от Съветския съюз, то в годините 1990 – 1997 г. българското земеделие претърпява тотален колапс. От държава първостепенен износител на зърно, за кратко време се превръщаме във вносител на такова, за да попълним собствените си нужди. Попаднала в нова обстановка, а именно да реформира и докаже достойнствата си, България стартира неравностойно своя път към присъединяването към ЕС. Страната бе приета с добрата воля на Брюксел и с уверението, че имаме работеща пазарна икономика, макар в нормативната ни уредба да съществуваха понятия например, като „полупазарни стопанства“, които са самоизключващи и противоречащи си. Така България стана пълноправен член на ЕС през 2007 г. с ненапълно и неуспешно реформирано земеделие и несъстоятелна пазарна икономика.

Последните ни наблюдения сочат, че по настоящем страната ни се намира в транзитен период от продуктивизъм към първа фаза на постпродуктивизъм, докато развитите страни-членки вече навлизат в нова фаза на развитие и се намират също в транзитна зона, но вече между постпродуктивизма и полицентричния модел за устойчиво и балансирано развитие или с други думи т. нар. „териториален подход“ (фиг. 24). И въпреки че всичките ни оперативни програми, национални, регионални, областни, местни и прочие стратегически документи гордо ще преследват такъв модел на развитие, редно е да се замислим дали първо можем да осъзнаем какво е това или ще продължаваме сяпало да копираме и прилагаме чужди и непознати модели.

---

<sup>16</sup> Следва да отчетем, че първият петгодишен планов период започва още през 1942 г., две години преди установяване на социалистическия режим, с когото интуитивно свързваме петилетките

Фиг. 18. Развитие на земеделските парадигми



Българската власт остро се нуждае от извеждането на инструмент, чрез който да овладее и последните млади хора в родния рурал. С най-голям потенциал да се превърне в такъв безспорно са МИГ. Условия за това са на първо място да се преглътне гордостта на централната власт, която доброволно да „откъсне“ част от централизираната власт и да я предостави на по-ниско териториално ниво. Една от ярките заслуги на демокрацията е децентрализацията на местната власт. На свой ред обаче, държавата би следвало да запази отговорната си задача за координиране и навигиране на посоката за развитие, но без да ги налага административно, което почти сигурно би довело усилията до провал. С проблеми подобни на нашите в момента, се сблъскват и европейските региони в края на 80-те години на ХХ век. Така на преден план изниква дебютната програма ЛИДЕР, която предвижда серия от политики за местно и рурално развитие, базиращ се на подхода „отдолу-нагоре“. Оперативните групи, гарантиращи провеждане на заложените политики и управлението на капитала, а именно МИГ, заеха изключително важно място в йерархията на стратегическото планиране на европейските региони. След приемането на България в ЕС бе решено този подход да бъде приложен и върху българския рурал. Моделите на приложение, почерпени от трите издания на ЛИДЕР (I, II и +) бяха автоматично преведени и приложени чрез ПРСР 2007-2013 г. в българската реалност, където все още битуха бурканите и кунфутата. В предходния раздел разгледахме детайлно изпълнението на подхода ЛИДЕР в България при първото му издание у нас (2007-2013 г.). Веднага ни прави впечатление, че мерките по ос 3 на ПРСР<sup>17</sup> „Качество на живот в селските райони и разнообразяване на селската икономика“ (или т.нар. „неземеделски“ мерки) съставляват близо 68% от договорените средства или общо 70 495 480 лева, докато за мерките от ос 1 „Подобряване на конкурентоспособността в земеделския и горския сектор“ са ангажирани едва около 30% от договорените средства. Такава статистика идва да ни покаже категоричния отлив на инициативност в земеделския сектор. Същевременно обаче по т.нар. „публични мерки“ – 321 и 322, които предоставяха подкрепа за създаване и развитие на микро-предприятия и за обновяване и развитие на населените места, са подадени и одобрени проекти за близо 38 млн. лв, което като дял е над 55% от общите средства по всички 9 мерки по ЛИДЕР в България през периода 2007-2013 г. Следователно отделния кандидат или бенефициент търси пряк път към възможността да създаде материален продукт, който ще се капитализира възможно най-бързо и ще започне да му носи доходи. Подобни резултати и поведение на бенефициентите ни кара да изведем следните изводи:

- Кандидатите, дори да притежават земеделско стопанство (без значение от неговия размер) предпочитат да търсят финансиране за публични мерки, или такива, които имат бърза финансова възвращаемост и потенциала да генерират приходи възможно най-скоро. За тази цел те регистрират нови юридически форми, които използват за да административна допустимост по „неземеделските“ мерки пред МИГ;
- Макар един от основните принципи на ЛИДЕР да е „партньорството“, то парадоксално не се предоставя реална възможност за финансиране на обединения

<sup>17</sup> Заложени в конкретна СМР на одобрена за финансиране МИГ

от лица, желаещи да развият своята дейност в частна полза. Припомняме, че юридически обединения (сдружения, фондации и т.н.) могат да кандидатстват за 100% от разходите, когато обектът на финансиране гарантира, че ще развива дейност в обществена полза, тоест няма да генерира приходи.

- Съществуват и мерки обаче, даващи право на такива обединения да кандидатстват и за дейности в частен интерес (до 50-70% от общите предвидени разходи). Защо обаче, по тях интересът е особено нисък и не генерира добавена стойност, ще се опитаме да изясним по-долу, като изведем и наше предложение за нова роля на МИГ.

Предвид поведението на кандидатите, можем да отсъдим, че българските актьори в рурала нямат склонността и културата да се обединяват, кооперират, самоорганизируют. МИГ има абсолютния потенциал да промени това. През годините на социализма в България бяха предприети множество опити за правене на модерен агробизнес. Такъв, които да насърчи и включи в общ комплекс всички сектори на икономиката, а именно веригата „земеделие-преработвателен сектор-търговия“. За целта през 1970 г. изкуствено се създават и налагат Аграрно-промишлените комплекси (АПК) и Промислено-аграрните комплекси (ПАК), които да преодолеят стопанската стагнацията чрез концентрация на предприятия в единен процес. Това става чрез окрупняването на ТКЗС в АПК, а по-късно и в Национален аграрно-промишлен съюз (НАПС). Този модел до голяма степен представлява социалистическия отговор на създадените далеч преди това на Запад кооперативи (или кооперации).

След предизвестения крах и разпад на централизираните АПК, в българското стопанство се настани междусекторен и производствен вакуум. Днес, макар десет години след приемането ни за пълноправен член на ЕС и милиардите инвестирани в руралните райони на страната, този вакуум продължава да съществува. Същевременно на Запад кооперативното движение е една от най-могъщите политики за икономическо развитие. Успешният преход от постпродуктивизъм към политики базирани на териториален подход, който голяма част от западноевропейските страни реализираха, даде възможност за еволюция в развитието и значението на кооперациите, като важен оператор на руралното развитие. В практиката на Запад основната маса кооперации са със земеделска спецификация, които условно можем да наречем хоризонтални, защото включват дейност в само един стопански сектор, и вертикални, които имат междусекторен характер и обединяват вериги, като „земеделие-преработвателна промишленост-търговия“. Именно вертикалната проекция на кооперациите играе изключително роля за догонващо и изпреварващо развитие, към което страната ни се стреми.

В този ред на мисли, ние като изследователи считаме и по-долу прилагаме доказателства в защита на това, че **държавната власт следва да делегира по-големи права на МИГ, които от своя страна да провеждат изключително мерки за насърчаване на кооперирането в българските рурални райони.** Осъзнаваме, че веднага бихме срещнали отпор от административния апарат, който ще подчертае, че подхода ЛИДЕР има различни изисквания за допустимост на кандидати и разходване на ресурси. Ние обаче, разглеждаме по-конкретно МИГ, като носител на гъвкав инструментариум от модерни политики за насърчаване, а не за налагане и ограничаване, което във всекидневие си срещаме. Лесно можем да поднесем факти, оспорващи реалното приложение на подхода „отдолу-нагоре“, в Стратегии за местно развитие, които имат конкретна рамка и обхват, и разполагат единствено с меню с различни опции, от които местните актьори да си изберат. А ако сред изброените опции в менюто, не се среща това, което местните хора искат? Нашата визия за МИГ надскача възможностите, които реално дава ЛИДЕР. Обективно погледнато никой не може да ни забрани да



използваме философията на работа и функциониране на МИГ за моделиране на руралната ни икономика и развитие с допълнителни подходи и мерки, разбира се, със собствени средства. Все пак ако искаме европейски средства, то трябва да играем по западните правила. Ако все пак започнем да разглеждаме МИГ, по-скоро като инструмент за боравене с руралната материя, независимо от европейски регулации и програмни ограничения, то шансът ни за изпреварващо развитие значително се увеличава. Още повече, важно е да си отговорим на един много прости чък въпрос: как бихме реализирали догонващо развитие, когато прилагаме еднакви програми и мерки под един и същ аршин с вече взелите голяма преднина пред нас страни от ЕС? Отговорът смятаме, че е ясен. Очевидно е, че се нуждаем от фундаментално нова философия за развитие на рурала, с която да започнем да „дишаме във врата“ на Запада. Потенциал за такава имат модерните и демократично основани кооперации, насърчавани и подпомагани умело именно от МИГ.

Нашето авторско мнение е, че земеделските кооперации притежават нужния потенциален заряд да се превърна в ракета-носител на развитието в руралните райони на България. С евентуалното поемане на този път, обаче, ние отново „няма да открием топлата вода“, тъй като западноевропейските страни от повече от столетие успешно развиват този модел. Ние трябва да мислим една стъпка по-напред, а това минава през диверсифициране на предлаганата стока, продукт, услуга. За справка кооперацията, която заема последното 100-но място в престижната класация на „Най-добрите кооперации в Европа“, класирани по оборот, е генерирала 435 млн. евро годишен оборот<sup>18</sup>, а същевременно петте най-големи български кооперации имат общ годишен оборот от малко над 13 млн. евро. Това идва да покаже, че нашата стока първо е малка като обем, евтина като стойност и не генерира почти никаква добавена стойност. Близко 80% от българските земеделци и/или кооператори залагат на категорично традиционни култури, като пшеница, царевича, ечемик и т.н. Все пак, благодарение на нормализирането на обществените отношения и направените реформи през последните години, успяхме да обезпечим собственото си потребление от хлябно зърно. Оттам насетне, обаче, нашето земеделие цели продажба на надпроизводството си зад граница, и то на митично богатите европейски пазари. Да, но там далеч преди нас място и квоти са заели други големи играчи на европейската сцена. Нашето традиционно производство нищо ново и интересно не може да предложи, с което да разчупи това статукво и да прокара път към по-доброто пазарно позициониране. Негативно за нашата продукция се отрази и налагането от страна на ЕС на икономическите санкции срещу Руската федерация за износ на хранителни продукти. Това от една страна отрязва нашите възможности за директен износ на Изток, и едновременно с това създаде огромни свръхпроизводства и излишъци вътре в самия европейски пазар, което разбира се, доведе до изключително обезценяване на предлаганите стоки, особено традиционните, лишени от добавена стойност.

МИГ трябва да бъде натоварен със задачата да задейства тези механизми в българското общество и то да осъзнае нуждата и силата на кооперативното единство. Потенциалът, който те притежават и близостта им до хората на местно ниво, ни дава всички основания да считаме, че те успешно могат да изпълнят тази тежка мисия да поведат българския рурал към качествено нов модел и начин на работа и живот.

#### 4.6.Общи и обобщени препоръки по Стратегиите за ВОМР

Основен принцип на ЛИДЕР е подходът „отдолу - нагоре“, но силната централизация и бюрократизация на прилагането на подхода минимизира добавената

---

<sup>18</sup> По данни на Европейската организация на земеделските кооперации COGECA за 2013 г.

стойност. Това налага преосмисляне и ясно дефиниране и разпределение на ролите между заинтересованите страни. С въвеждането на мултифондов модел на финансиране през новия програмен период тази необходимост става решаваща за постигането на целите, които следва да бъдат постигнати посредством ВОМР/ЛИДЕР. Новият принцип на финансиране няма да даде необходимите резултати, ако въвеждането му е свързано с допълнителни административни и бюрократични тежести. Препоръките, които могат да се изведат на база дотук изложеното могат да бъдат обособени в няколко области:

- Взаимоотношение на МИГ и УО на ниво стратегии за местно развитие;
  - Взаимоотношение на бенефициенти, МИГ и УО и УО на различните програми;
  - Правила и критерии за избор на МИГ и СМР;
1. Препоръки на ниво „Взаимоотношение на МИГ и УО на ниво стратегии за местно развитие“:
    - Максимално елиминиране на дублирането на функциите на МИГ, УО и РА – това ще спести време и публичен ресурс;
    - Децентрализация и на регионално ниво и ангажиране на Регионалните разплащателни агенции в прилагането на подхода ВОМР/ЛИДЕР;
    - МИГ следва да контактува с един общ за ВОМР/ЛИДЕР – Управляващ орган, а не с всеки един на различните програми отделящи ресурс по ВОМР.
  2. Препоръки на ниво „Взаимоотношение на бенефициенти, МИГ и УО и УО на различните програми“:
    - Без значение от кой фонд получава финансиране за реализиране на своята проектна идея, бенефициентът на СМР трябва да следва общи и уеднакви правила. Правилата трябва да са унифицирани за всички бенефициенти без значение на източника на финансиране. Водещо следва да бъде единствено обстоятелството, че даден бенефициент е кандидат към съответна стратегия за местно развитие. Административната „архитектурата“ на подхода ВОМР/ЛИДЕР следва да бъде проектирана по начин, ориентиран към постигане на съответни цели и приоритети, а не към механично прилагане на различните бюрократични правила на различните УО.
      - Горепосочените препоръки са логично свързани и с унифициране и опростяване на апликационните форми и правилата и процедурите за изпълнение на проекти съобразени със специфичните принципи и особености на ВОМР/ЛИДЕР
      - Все още битува погрешното схващане и бюрократичен рефлекс в различните УО на програмите, които ще прилагат ВОМР/ЛИДЕР, че предвиденият ресурс в съответната програма следва да се използва изцяло по правилата на съответната програма. Докато идеята е по-скоро, избирайки да прилагат ВОМР/ЛИДЕР всеки УО на отделна програма следва да приеме, че определен предвиден ресурс ще се използва по правилата на ВОМР/ЛИДЕР.
  3. Препоръки на ниво „Правила и критерии за избор на МИГ и СМР“
    - В критериите за избор на МИГ и СМР следва да се предвидят механизми, които да позволят запазване и надграждане на създадения вече капацитет за прилагане на подхода ВОМР/ЛИДЕР. Това ще гарантира устойчивост на постигнатите резултати и ефективното разходване на публичен ресурс;
      - Следва да се формулират критерии за избор, които водят до конкуренция между качеството на Стратегиите за местно развитие, а не между територии.
      - Критериите, трябва да способстват за прилагането на открит и честен процес на подбор на проекти по всички под-мерки на мярка 19 от ПРСР, 2014 – 2020г.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В първа глава това изследване прави опит да изведе академичния характер на основни понятия и категории в географската и икономическо-географската наука, които добиха голяма популярност в обществото през последните години. Често обаче, употребата им е грешна и подменя смисъла, който те носят. Явление, което крие сериозни рискове. Липсата на специалисти от научните среди при определянето и провеждането на политиките за развитие на отделните нива в България обуславят хроничното късогледство на администрацията ни. Множество неспециалисти боравят с материя, като „пространство“, „район и регион“, „селски“/„рурални“ (в доста по-малка степен, основно поради незнание), „стратегическо планиране“ и прочие. Твърде често те са вмъквани от чиновниците във високопарни, европейско напудрени фрази с брюкселско звучене, за да изглеждат „далечни“ и „тежки“, но без ясно да съзнават значението и още по-лошо, потенциала им. Този труд няма претенциите да хвърля пълна светлина по всички тези въпроси или да служи за алманах на местното развитие, но прави опит за изясняване на терминологичната основа на критично важни елементи от националните политики на страната. Освен това, то цели зараждане на процес на насочване и вслушване в науката при определянето на политики на развитие на националното пространство.

Втора глава е посветена на разкриването на факторите, имащи оказващи въздействие за развитие на регионално и местно ниво. Проследени са както класически фактори, като географско положение, природно-ресурсен потенциал, социално-икономически и политически фактори, така и е направен анализ на екзогенните и ендогенните хипотези за пространствен растеж. В българското съвремие всеки един от изброените фактори имат своето количествено приложение. Въпросът, който обаче ни вълнува и разглеждаме е тяхното качествено материализиране и каква ползва може да бъде извлечена за българските региони и рурали.

Централен пример на фактор за въздействие в този труд е подходът ЛИДЕР, който се прилага масово за първи път в България в рамките на първия програмен период (2007 – 2013 г.) в качеството ни на страна член на ЕС. Това обстоятелство задължително следва да бъде отчитано при извършването на анализа и оценката за прилагането на ЛИДЕР в България. Администрирането на подхода на централно ниво, през този период показва известни несъвършенства, допускайки редица пропуски в процеса на създаването на адекватна нормативна база, която да отчете спецификите на подхода и да го разграничи от правилата за прилагане на националната програма за развитие. Ученето, посредством прилагане (в движение) на принципа „опит-грешка“ доведе до забавяне на процеса на прилагане на СМР и демотивация на част от местните заинтересовани страни, което допълнително и незаслужено дискредитира подхода, разгледано в трета глава от настоящия труд.

Въпреки трудностите, които съпътстваха прилагането на подхода ЛИДЕР в първия за България програмен период, МИГ и останалите институции успяха с общи усилия да създадат среда, която да направи възможно успешното прилагане на СМР. Научените уроци следва да бъдат внимателно анализирани, както от УО на програмата и РА, така и от самите местни инициативни групи за извършване на съвременни промени (нормативни, институционални, организационни и др.), които да осигурят значително по-качествен процес на прилагане на подхода и значително по-голяма ефективност на вложения публичен ресурс в бъдеще. Желанието за диалог на ключовите участници в процеса (УО на ПРСР, ДФЗ-РА и МИГ), както и включването на географи и икономисти във формирането пространствените подходи, са важна предпоставка за позитивно решение на съществуващите проблеми и утвърждаване успеха на ЛИДЕР,

като ключов подход за местно развитие и инструмент за пространствен растеж в България.

„Модернизирането“ на ЛИДЕР до „Водено от общностите местно развитие“ е стъпка към разширяване на възможностите на местните общности за самостоятелно определяне на политиката за местно развитие (подхода „отдолу-нагоре“), която е в правилна посока. Предизвикателствата, пред прилагането на ВОМР в програмен период 2014 – 2020 г. са много и големи. Успешното му прилагане ще зависи от много фактори, но в основата му ще бъде възможността за координирано управление на процеса на прилагане между УО на отделните оперативни и инвестиционни програми. Местните общности показаха, че могат да приемат и се справят с предизвикателства, което дава оптимизъм за успешен програмен период и генериране на добавена стойност.

Погрешно би било да разглеждаме подхода ЛИДЕР, като неделима и неприменима политика за местно развитие в отсъствието на ЕСИФ. Българската държава може и трябва да възприеме ЛИДЕР като доказано успешен модел, чието финансиране може да бъде осигурено и с други източници, включително национален бюджет и/или други инструменти за финансов инженеринг. Стъпка, която недвусмислено ще покаже институционално израстване на българските власти ще бъде самото схващане за философията на ЛИДЕР и СМР, като подход и модел за развитие на селските райони. Ние бихме подкрепили и едно дори по-смело доразвитие и разчупване на строгите административни рамки на ЛИДЕР/СМР/МИГ концепцията. Именно последните имат абсолютния потенциал да се превърнат в основен насърчител на развитие на добри практики, вземайки задължително предвид особеностите на манталитета и географските ширини, на които живеем и се трудим. В трета глава са приведени примери и препоръки, по отношение както административните неуредици, така и стратегическо развитие на кооперативно движение и др. Позитивните индикации и добрите сигнали в това отношение ни дават основание оптимистично да вярваме в такъв тип устойчиво развитие на българските региони.

Този труд прави и опит да изведе основните позитиви и критерии за надеждност на СМР, провеждани чрез МИГ в България. Въпреки проблемите от разнороден характер при приложението на подхода ЛИДЕР в нашата страна, трябва да се признае изключителния му потенциал да се превърне в основен инструмент за развитието на националното пространство и в частност селските (руралните) райони. Въпреки критичния характер на изследването, авторският екип счита, че на българската администрация трябва да ѝ се даде време, в което както да натрупа опит и капацитет, така и да узрее идеята и схващането за по-широко включване на научните среди в процесите на стратегическото планиране на местното развитие. В състояние на разумно и находчиво управление, ние силно вярваме, че СМР и МИГ имат всички предпоставки реално да се превърнат във флагманите на развитието в селските (руралните) райони на България.

## **СПРАВКА НА ПРИНОСИТЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Направен е опит за оценка на Стратегиите за местно развитие и тяхното въздействие върху пространственото развитие на селските (руралните) райони в България;
2. Успешно е изведена актуалната приложимост на подхода „отдолу-нагоре“ посредством работата на МИГ в България и приложението на СМР, като философия за местно развитие и в частност на селските (рурални) райони, и незадължителната му обвързаност с ЕСИФ, на база създадена методика за географско проучване на МИГ;
3. Успешно са анализирани и идентифицирани част от пропуските и грешките в програмен период 2007-2013 г. във връзка с изпълнението и приложението на СМР, и е представена схема с предложения, препоръки и възможни решения за подобрена работа в настоящия програмен период 2014-2020 г.

### **БЛАГОДАРНОСТИ**

Желая да изкажа благодарностите си към преподавателите от катедра „Регионална и политическа география“ и „Социално-икономическа география“ от Геолого-географския факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“, и Националния институт по Геофизика, Геодезия и География при Българската академия на науките за компетентната научна и методическа подкрепа при подготовката на дисертационния труд.