

# Фактори за успех за новите програми за развитие на селските райони



© 123rf, Manuela Ferreira

Програмите на държавите членки за развитие на селските райони (ПРСР) за периода 2014—2020 г. следва да бъдат обосновани от търсенето, ориентирани към резултатите и изцяло съчетани с другите помощи за развитие на селските райони. Тези основни изисквания се открииха като заключения по време на проведения през декември 2012 г. и широко отразен семинар на ЕМРСР за проучване на факторите за успешно програмиране за следващото поколение ПРСР. „Брокерството за иновации“, „екологизирането“, „споделеното управление“ и „доброто управление“ бяха също набелязани по време на семинара на ЕМРСР като основни цели за успешно програмиране на ПРСР.

Предложенията за политика за развитие на селските райони на ЕС през периода 2014—2020 г. се основават на опита от предишните програмни периоди и укрепват позицията за развитието на селските райони като важен компонент на общата селскостопанска политика (ОСП).

Тенденциите в глобализацията, фискалната дисциплина и екологичната устойчивост са важни въпроси, очертаващи контекст, изпълнен с предизвикателства по отношение на въвеждането на нови ПРСР. На семинара на ЕМРСР тези въпроси бяха изтъкнати като съществени съображения за разработващите ПРСР експерти.



Финансирано от:





на грешки, биха спомогнали за по-нататъшното подсилване на взаимното допълване между двата стълба на ОСП, както и за защита на разнообразните преимущества, които действията по ПРСР предоставят за всички граждани на държавите членки.

*„Необходимо е да създаваме програми за развитие на селските райони, които могат лесно да отчетат проверими резултати, които са насочени по-добре към действителните нужди за развитие на териториите на селските райони и които добре се интегрират с всички други източници на финансиране. Разработващите ПРСР експерти следва също така да превърнат в свой главен приоритет намаляването на грешките.“*

Дачиан Чолош, член на Комисията

## Изграждане на нови ПРСР

„Започнете отрано“ е първото послание към всички заинтересовани лица, които участват в програмирането на ПРСР. Като подчертава този фактор за успех, ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ вече работи с държавите членки за организиране на вътрешнодържавни семинари за разработващите ПРСР експерти. В дневния ред на събранията ще бъдат включени обяснения относно предложените инструменти за финансово управление и нови административни системи за периода 2014—2020 г.

Дискусиите около документите на ЕК за изразяване на позицията на различните държави<sup>1</sup> по време на посещенията, извършени от Комисията в държавите членки, ще бъдат използвани също така за изясняване на въпроси относно програмирането на ПРСР. Избягването на някои общи проблеми, констатирани в предишни ПРСР, както и намирането на практически решения за успешно посрещане на комбинация от различни програмни задачи представляват основни приоритети за всички участници.

Ораторите и делегатите, участващи в семинара (на който се събраха стотици делегати, включително служители от управляващите органи и разплащателни агенции, членът на Комисията г-н Чолош и висши служители на Европейската комисия), отчетоха предизвикателствата, пред които са изправени разработващите ПРСР експерти. По този начин те признаха, че успехът на работата им зависи от изготвянето от тяхна страна на ПРСР, които са в състояние значително да допринесат за целите на стратегия „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Членът на Комисията г-н Чолош отново повдигна тези въпроси и насърчи делегатите да създават ПРСР, които могат еднозначно да илюстрират добавената стойност на политиката за развитие на селските райони в тези области. Той отбеляза, че повишаването на видимостта на резултатите, съчетано с намаляване на процента

### Откритите в предишни ПРСР слабости включват:

- Неподходящо количествено определяне на програмните резултати (показатели).
- Недостатъчно добро фокусиране върху постигането на количествени цели и подбора на проекти за най-добри практики.
- Слаби връзки между избраната стратегия и действия (незадоволителна интервенционна логика).
- Липса на ясно идентифициране на потребностите на развитието в териториите на ПРСР.

1 Европейската комисия провежда консултации между службите с цел да бъдат договорени „документи за изразяване на позиция“ за обсъждане на конкретни въпроси относно спецификата на възможностите за развитие на селските райони във всяка държава членка.

## Опростени ПРСР

Опростяването на системите на ПРСР остава важна задача за разработващите ПРСР експерти. Държавите членки настойчиво се приканват през следващите месеци да работят в тясно сътрудничество с Европейската комисия за опростяване на системите, свързани с програмирането и процесите на изпълнение на ПРСР.

Редовната комуникация и сътрудничество на национално равнище и на равнище ЕС е особено ценна за улесняване на привиждането в съответствие на ПРСР с общата стратегическа рамка (ОСР). Действията за опростяване, повлияни от ОСР, следва да подкрепят въвеждането на по-лесни за ползване правила, които ще направят новата ПРСР по-достъпна и разбираема за бенефициерите.

Участниците в семинара на ЕМРСР подчертаха, че включването на заинтересованите страни в етапите на програмирането на ПРСР представлява значителен фактор за успех за постигането на целите във връзка с опростяването. Успешното програмиране за развитието на селските райони зависи от стабилното партньорство и е необходимо да се въведат процедури за добро управление, за да се запази непрекъснатата комуникация между многобройните партньори, участващи в изготвянето на ПРСР.

**Координирането на сътрудничеството и добрата комуникация, необходима между отговарящите за ПРСР органи и техни колеги от други програми за развитие, са от значение, защото позволяват използването на полезните взаимодействия и осигуряват подготовката на напълно интегрирани програми, насочени към национални и регионални нужди.**

Сътрудничеството и съвместната работа водят до значителни ползи. Такива инструменти помагат за изграждането и оптимизирането на критична маса от мултидисциплинарен експертен опит, необходим за успешното програмиране на ПРСР. Диалогът със заинтересованите страни е от съществено значение за увеличаване на прозрачността и осигуряване на по-добро разбиране на тази политика, която се счита за комплексна. Този вид подходи към партньорството представляват принципите на доброто управление за успешното програмиране, които се насърчават от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ и ЕМРСР.

Включването на по-ранен етап на заинтересованите страни в разработването на прозрачни процеси за вземане на решения е доказан метод за свеждане до минимум на рисковете от

допускане на грешки. Партньорите също така могат да дадат ценни предложения и да предоставят перспективи за решаване на свързаните с програмирането предизвикателства във връзка с осигуряването на баланс между задачите, свързани с опростяването, и тези, свързани с намаляването на процента на грешките. Постигането на подобен баланс следва да спомогне за осигуряването, например, на програмирането на прости условия за допустимост, които да бъдат разбираеми за бенефициерите. Сложните условия следва да се избягват. Опростените системи могат да осигурят по-добро спазване на условието за допустимост и да спомогнат за намаляване на процента на грешките.

## ПРСР без грешки

Процентът на грешки при ПРСР се е увеличил до неприемливи нива за периода 2007—2013 г. Следователно е необходимо разработващите новите ПРСР експерти да обмислят по-внимателно, отколкото в миналото, причините за потенциалните грешки и процедурите, които могат да се въведат за намаляване на проблемите при одита.

Намаляването на процента на грешките при ПРСР е от съществено значение за запазването на цялостния характер на политиката за развитие на селските райони и програмите ѝ. Защитата на публичните средства и поддържането на доверието в свързаните с ПРСР дейности у гражданите на държавите членки се подчертава като жизненоважен приоритет за успешно програмиране. Важна отправна точка е да се гарантира, че всички предложения за дейности на ПРСР и подкрепа по линия на ПРСР се основават на точно и потвърдено търсене.

Финансовите тавани в новите ПРСР ще бъдат договорени по мерки (т.е. не по оси като преди). С това необходимостта от внимателна и реалистична оценка на действителното търсене, което се очаква да съществува за предложените дейности на всяка мярка, става дори още по-голяма. Работата по определянето на съдържание на SWOT анализа е от решаващо значение за информиране и определяне на действителните нива на търсенето.





**Добре извършеният анализ на търсенето намалява рисковете от това да възникне натиск за използването на неувоени средства на ПРСР за неподлежащи на включване в ПРСР дейности.**

Ето защо основаните на търсенето подходи за успешно програмиране на ПРСР следва да надхвърлят използването на обичайни показатели на търсене, като например равнищата на безработицата, данните за БВП, приоритетните видове и т.н. Качествените подходи за анализ на търсенето следва също така да вземат под внимание и капацитета за усвояване на дадена територия на всяко действие по ПРСР, предложено на равнище мярка.

Предварителната оценка на капацитета на усвояване може да вземе предвид фактори като например прогнози за наличието на потенциално съфинансиране от различни целеви групи; мотивацията на целевите групи да участват в схеми за подпомагане на ПРСР; както и други области, например умения или инфраструктура, които могат да окажат влияние (положително или отрицателно) върху капацитета на усвояване и свързаното с него търсене на средства по отношение на ПРСР в рамките на дадена територия.

От разплащателните агенции се изисква да удостоверят, че изборът и проектирането на мерки по ПРСР не повишават риска от грешки. Ето защо споделяното управление на процеса на програмиране между управляващите органи, разплащателните агенции и други подходящи заинтересовани страни се насърчава като разумен и прагматичен фактор за успех при програмирането на ПРСР.

## Контрол на ПРСР

Друга цел за разработващите програми експерти, които имат за задача да намалят вероятността от грешки, е да се създадат стабилни процедури за проследяване на изпълнението на дейностите по ПРСР. Това се отнася за контрола на разходите и за проверка дали парите се изразходват по предназначение. Ефективен контрол трябва да се планира за следните две неща:

- Гарантиране на избора на допустими проекти, които показват солидно търсене, като същевременно имат потенциал да направят съществен принос към целите на ПРСР; както и
- Мониторинг на изпълнението на одобрените проекти, за да се гарантира, че те не съдържат грешки.

В допълнение към програмирането на стабилни и прозрачни процедури за упражняване на този контрол е нужно да се гарантира, че в успешните ПРСР са налице достатъчно умения и капацитет за ефективно упражняване на контрол в точното време и на точното място.

**Значението на солидния набор от умения и системи за насочване и проследяване на подкрепата по отношение на ПРСР бе отбелязано многократно по време на семинара на ЕМРСР и те бяха посочени като основни елементи за успешното програмиране на ПРСР.**

## Мониторинг и оценка

Бяха положени усилия за подобряване на мониторинга и методите за оценка. Засиленият акцент върху докладите за политиката за развитие на селските райони ще спомогне за постигането на дейности по ПРСР, които са в по-голяма степен ориентирани към конкретни резултати и по-отговорни. Предпоставка за този движещ принцип е използването на надеждни и актуални изходни данни за измерване на напредъка. Бе счтено, че постигнатото в предишни програмирования на ПРСР качество на методите за събиране на основни данни е ниско и се нуждае от повишаване.

Събирането на изходни данни трябва да стане неразделна част от процеса на SWOT анализа. Новите съображения за разработващите програми експерти включват събиране на достатъчно информация за актуалното състояние на междусекторните приоритети на ПРСР, а именно действията в областта на климата, околната среда и иновациите.

Тези междусекторни теми отразяват високите цели на стратегията „Европа 2020“ за растеж и благоденствие във всички държави членки. ПРСР трябва да могат да отчитат редовно приноса си към климата, околната среда и иновационните програми. Задълбочен анализ на нуждите на всяка територия на ПРСР по отношение на управлението на околната среда, подкрепата на иновациите и действията в областта на климата (адаптиране и намаляване на рисковете) е важна отправна точка за успеха на програмирането на ПРСР.

Разработващите ПРСР експерти трябва също да гарантират, че са налице лесни за ползване процедури, с които да се контролира способността на всички мерки да осигурят целево финансиране за проекти, които допълват междусекторните теми. Участниците в семинара на ЕМРСР обърнаха внимание на гъвкавостта на новата политика за насърчаване на пакета за подкрепа за повече от една мярка. Това създава възможности за добавена стойност и мултиплициращ ефект по отношение на междусекторните теми, както и на всички останали цели на мерките.

## Доклади от семинарите

В допълнение към посочените по-горе общи съображения относно проектирането на ПРСР участниците в семинара на ЕМРСР разгледаха подробно също така редица специфични аспекти на успешното програмиране на ПРСР.

По време на семинара бяха използвани формуляри, за да се покаже по-ясно какво трябва да знаят разработващите ПРСР експерти относно:

- насърчаването на междусекторните теми, свързани с иновациите, действията в областта на климата и околната среда.
- осигуряването на добро управление на процесите на програмиране, включително ролята на мрежите и ефективното споделяне управление на задачите за програмиране.
- изменения на рамката на ПРСР за мониторинг и оценка.
- улесняване на връзките между различните териториални участници чрез методологиите LEADER.

## Планиране на ПРСР

Следователно има смисъл програмирането на всички тези важни съображения за ПРСР да започне своевременно. Инструментите за планиране могат да спомогнат за проектирането и управлението на различните етапи от процесите на програмиране. Подобна подготовка може да бъде полезна и за координирането от страна на държавите членки на успоредно протичащата работа по създаване на съдържанието на договори за партньорство на по-високо ниво.

**Чрез включването на по-ранен етап на предварителни оценители с договор и редовното им участие впоследствие по време на целия процес на програмиране на ПРСР може да бъде постигната ефективност и да се получат други ползи.**

## Резултати от семинарите: Как да се насърчи трансфера на знания и иновации в новите ПРСР?

Иновациите и свързаният с тях трансфер на знания са жизненоважни инструменти за развитие на селските райони в Европа. Този факт се отразява в предложеното въвеждане на подпомагане за иновациите като междусекторна тема за ПРСР на държавите членки за 2014—2020 г.

Следователно иновацията в областта на развитието на селските райони не трябва по никакъв начин да бъде считана за елитарна концепция. Новите подходи за развитието на бизнес операциите, управлението на природните ресурси, и/или дейностите на местните общности са значими и осъществими за всички, които се интересуват от селските райони в Европа. Освен това иновациите във връзка с процесите и процедурите, които се използват за изпълнението на ПРСР, е също така уместно да бъдат взети предвид от разработващите ПРСР експерти.



© 123rf, Pires

На разработващите ПРСР експерти е възложена задачата да създадат помощни системи, които са в състояние да извършват ефективно посредничество в областта на иновациите във всичките му форми, както и да насърчават свързания с това трансфер на знания. Въпреки че всички мерки по ПРСР трябва да бъдат проектирани така, че да дават приоритет и да проследяват приноса на иновациите, очаква се мерките по ПРСР за финансиране на услуги, свързани със сътрудничество, консултации и стимулиране на интерес, както и техническа помощ, да бъдат преобладаващ източник на подкрепа за иновациите.

Следователно при анализа на търсенето, критериите за подбор и процедурите за мониторинг за тези мерки трябва да се обърне специално внимание на редица фактори. На първо място, необходимо е да се положат усилия за планиране на допълнителна подкрепа за иновациите в селските райони и за избягване на дублиране на усилията. Това изисква осведоменост и сътрудничество с други източници за финансиране на иновациите (в т.ч. подкрепа от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), „Хоризонт 2020“ — европейската рамкова програма за научни изследвания и иновации и/или други източници на финансиране).

Разработващите ПРСР експерти следва да гарантират, че са налице изпитани процедури за насочване на свързани с ПРСР фондове, които се занимават с иновации, насочени към проекти с добавена стойност. Процесите на подбор и насочване трябва да са в състояние да съсредоточат подкрепата на ПРСР за изпълнението на стратегическите цели на ПРСР. Те също така трябва да са в състояние да действат като филтър за спиране на плановете, които вече са били осъществени в дадена територия на ПРСР.

Управлението на риска е също толкова важно съображение за програмирането на иновациите. Рискът е присъща част от всички схеми за подпомагане на иновациите. Доброто проектиране на процеса може да спомогне за справяне с рисковете и делегатите в семинара на ЕМРСР посочиха ролята на разпоредбите за определянето на етапите за изпълнение. Те насърчават поэтапните подходи при постигането на резултати при финансирането на иновативни проекти и могат да бъдат използвани за контрол при съфинансирането на проекти, които имат потенциал, но са съпроводени с по-висок риск.

Участниците в семинара за иновации предложиха други съвети, в които се отбелязва възможността държавите членки да използват гаранционен фонд като инструмент за подпомагане на управлението на риска. Бе изразено широко съгласие, че при мониторинга и оценката на иновативни проекти трябва да бъде ясно, че „неуспехът“ може да предостави полезни поуки за бъдещите действия за развитие. По време на семинара бе постигнат и консенсус относно избягването на програмирането на имащи обратен ефект процедури (напр. изискване „неуспешните“ иновационни проекти да възстановят помощите по ПРСР), които биха могли да възпрепятстват иновациите и търсенето по отношение на ПРСР.

Разработващите ПРСР експерти могат да научат много от опита, придобит по време на текущия програмен период. Използвайки този опит, целевата група на ЕМРСР за трансфер на знания и иновации извлече поуки относно това, как бъдещата подкрепа за трансфера на знания и иновации в новата ПРСР би могла да работи по-ефективно<sup>2</sup>.

#### **Напомняне на основните пунктове при програмирането на ПРСР относно подкрепата за трансфера на знания и иновации:**

- Да се разбере действителният обхват на търсенето на подкрепа за иновациите в рамките на териториите на ПРСР.
- Да се насърчи продуктивната роля на работата в мрежа за брокерството за иновации.
- Да се насърчат канали „отдолу нагоре“ за проучване и предлагане на възможности за иновации.
- Да се избягва определянето на иновациите, а по-скоро съсредоточаване върху разработването на иновационни процеси.
- Да се включи гъвкавост за съчетаване на различни форми на подкрепа (финансиране и/или други), като се използва комбинация от умения.
- Да се подкрепи използването на местни организатори като катализатори. Тези съветници и иновационни посредници следва да бъдат добре обучени.
- Да се признае риска и да се утвърдят системи за справяне с неуспехите.

2 Научете повече за работата на ЕМРСР в насърчаването на трансфера на знания и иновации:  
[http://enrd.ec.europa.eu/themes/research-and-innovation-gateway-development/kt-innovation/en/kt-innovation\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/themes/research-and-innovation-gateway-development/kt-innovation/en/kt-innovation_en.cfm)

## Резултати от семинарите: Как да бъдат интегрирани въпросите, свързани с околната среда и изменението на климата, в новите ПРСР

По-голямата част от екологичните ресурси на ЕС се намират в селските райони; тези райони имат ключова роля и в подпомагането на Европа при изпълнението на ангажиментите ѝ в световен мащаб по отношение на действията в областта на климата. Налице е широк спектър от различни възможности за развитие за селските райони от устойчиви подходи до управление на околната среда и действия за борба с изменението на климата, свързани с намаляването на рисковете и адаптирането. По тези причини всички нови ПРСР активно ще насърчават и определят като приоритет подкрепата за проекти, които оказват положително въздействие върху околната среда в държавите членки и върху целите, свързани с изменението на климата.

В качеството им на междусекторни теми на ПРСР за периода 2014—2020 г. околната среда и климатът следва да бъдат разглеждани по подобаващ начин във всички мерки. Делегатите на семинара на ЕМРСР подчертаха този въпрос, като отбелязаха, че „в новите ПРСР не бива да има отделни нетретирани проблеми, свързани с екологията и климата, а тези теми следва да представляват междусекторни и хоризонтални въпроси“. Това означава, че всички мерки, свързани с ПРСР, трябва да бъдат програмирани по съответен начин. Следователно при програмирането трябва внимателно да се разгледа потенциалът на всяко действие по мярката за постигане на резултати в областта на околната среда и климата.

Важното значение на тези междусекторни теми е отразено също и в наличието на специални мерки по ПРСР, които конкретно разглеждат екосистемите (приоритет 4) и ресурсната ефективност/климата (приоритет 5). Докато се очаква тези мерки да осигурят значителни източници на екологично финансиране, разработващите ПРСР експерти имат за задача да гарантират, че възможностите за екологизиране съставляват също и част от всички други инструменти за подкрепа в мерките. Някои предложения в новата правна рамка на политиката за развитие на селските райони предоставят на разработващите ПРСР експерти гъвкавост, за да бъдат избретателни по такъв начин, че този основен принцип да бъде гарантиран.

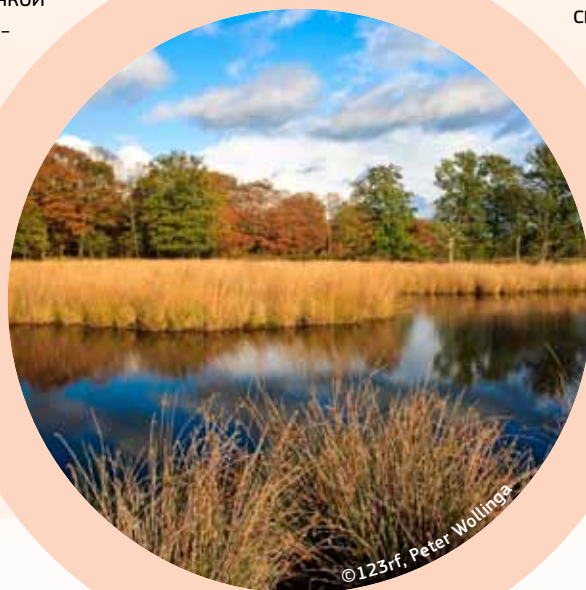
Тъй като въпросите, свързани с околната среда и изменението на климата, са толкова важен приоритет за разработващите ПРСР експерти, предварителните оценки следва да обърнат специално внимание на нивото на „екологичното изпитване“, което е било и може да бъде постигнато посредством всяка мярка, предложена във всяка ПРСР.

Успешното програмиране на подкрепата за околната среда и климата следва също да допринесе за основните общи цели по отношение на постигането на ПРСР, които да са обосновани от търсенето, ориентирани към резултати, не съдържат грешки и са напълно интегрирани. Това може да бъде постигнато чрез планиране на съгласуваност в рамките на жизнения цикъл на ПРСР.

Екологичните цели следва да бъдат взети предвид на първо място при SWOT анализа. Процесите на екологизиране също трябва да са насочени към подкрепа на мерките за потвърдени нужди в областта на околната среда и климата, като се използват критерии за подбор и други инструменти за прилагане. Освен това, отчитането на тези междусекторни теми следва да бъде укрепено, за да се предостави доказателство за получаването на екологични резултати за всички мерки.

Ключова отправна точка е задълбоченият анализ на контекста на околната среда на територията на ПРСР. Това ще спомогне за изясняването на основани на информация решения в области, които в най-голяма степен се нуждаят от различни видове управление на околната среда и действията в областта на климата. Заключениеята от анализа на нуждите предоставят набори от изходни данни, които позволяват измерването на постигнатия от ПРСР напредък. Те също така изясняват търсенето на наличното финансиране и спомагат за установяването на целите на резултатите.

Инструментите за насочване се насърчават за постигане на по-ефективни подходи от прекалено глобалните и несистематизирани техники. Критериите за подбор следва да се използват правилно по смислен начин за съсредоточаване на финансирането на ПРСР към задоволяване на установените потребности и постигане на придружаващите ги целеви резултати.



©123rf, Peter Wollings



Например ролята на инвестиционните мерки за действията в областта на климата и доставката на услуги за опазване на околната среда не трябва да се подценява, макар и това да не е правено в миналото. Инвестиционните мерки могат да бъдат съчетани с агроекологични мерки с цел да се увеличи конкурентоспособността на индивидуалното стопанство и да се постигнат взаимноизгодни решения.

**Акцентът върху програмирането на ПРСР, ориентирано в по-голяма степен към резултати, означава, че всички ПРСР следва да изготвят подходящи системи за измерване и описание на приноса си за целите, свързани с околната среда и климата. Това включва установяването на точни изходни данни и би могло също така да изисква програмиране на засилването на капацитета за мониторинг на околната среда от страна на бенефициерите и администраторите за всички мерки за развитие на селските райони.**

Целевата група на ЕМРСР за екологични услуги изготви насоки и конкретни примери, в които се проучва как това да бъде направено на практика<sup>3</sup>. За участниците в семинара бе направен преглед на основните послания на целевите групи, допълнен от други практически съвети относно методологиите за насочване на финансирането на ПРСР към „горещите точки“ на климата (чрез използването на програмни инструменти, разработени в рамките на проекта „Оскар“ — <http://sitem.herts.ac.uk/aeru/oscar/index.htm>).

По време на семинарите делегатите обсъдиха предимствата на целевите междусекторни теми, при които се използват съчетания от различни видове подкрепа на равнище мерки. Пакетите от полезни взаимодействия, предназначени да генерират добавена стойност на резултатите в областта на околната среда от действията на ПРСР, получиха одобрение и бяха сметени за осъществими, при условие че са подходящо програмирани на достатъчно ранен етап. Съчетаването на „мека“ подкрепа (т.е. мероприятия, обучение, изграждане на капацитет, сътрудничество и др.) с пакети, съдържащи „твърда“ подкрепа за капитални работи и/или управление на околната среда се насърчават като средства за осигуряване на по-устойчиво наследство от подкрепата на ПРСР.

Съгласуваността остава общ фактор за успех при програмирането на по-екологична подкрепа на всеки етап от жизнения цикъл на ПРСР. Екологичните дейности по ПРСР също трябва да бъдат съгласувани и интегрирани с другите налични средства за финансова подкрепа на територията на ПРСР.

Необходимо е всички европейски структурни и инвестиционни фондове да вземат под внимание въпросите, свързани с околната среда и изменението на климата. Програмирането на ПРСР ще изисква успешно координиране с останалите инструменти за подкрепа на ЕС. Програмирането на ПРСР следва да гарантира, че мерките за развитие на селските райони увеличават потенциала им да се насочват към области, които не са изцяло обхванати от други фондове. Аналогично, други фондове могат да бъдат използвани за добавянето на стойност към действията на ПРСР в областта на опазването на околната среда. Рисковете, отнасящи се до дублиране на финансирането, следва да бъдат избягвани. Областите, отбелязани по време на семинара на ЕМРСР като особено важни за интегрираното програмиране на обща стратегическа рамка, включват: Транспорт и използване на енергия в селските райони, както и действия за сътрудничество между градските и селските райони.

#### **Напомняне на основните пунктове при програмирането на ПРСР във връзка с управлението на околната среда и климата:**

- Да се гарантира, че SWOT предоставя задълбочен анализ на потребностите при управлението на околната среда и свързаните с него възможности за подпомагане на територията на ПРСР.
- Да се използват критерии за подбор в рамките на всички мерки с цел да се даде приоритет на проекти, които ще имат положителен принос към междусекторните теми.
- Да се насочи подкрепата за развитие на селските райони за проекти, които отговарят на потвърдено търсене.
- Да се съчетаят мерките за подкрепа в пакети, които водят до максимално увеличение на потенциала на ПРСР.
- Да се приемат ориентирани към резултатите подходи за програмиране на екологична подкрепа в рамките на всички мерки.
- Потребностите на мониторинга на ПРСР следва да бъдат съчетани с капацитета за мониторинг на всички участници в ПРСР.
- Да се интегрира подкрепата на ПРСР с други съответни териториални инструменти за подкрепа.

3 Научете повече за работата на ЕМРСР в насърчаването на екологичните услуги тук:

[http://enrd.ec.europa.eu/themes/environment/environmental-services/en/environmental-services\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/themes/environment/environmental-services/en/environmental-services_en.cfm)



## Резултати от семинарите: ефективно споделено управление

Ефективното координиране и сътрудничество между управляващите органи, разплащателните агенции и сертифициращите органи, както и други организации с официални отговорности за изпълнението на дадена ПРСР, е предпоставка за успешно програмиране.

Изцяло функциониращи системи за споделено управление могат да донесат множество ползи за много от заинтересованите страни. Делегатите на семинара на ЕМРСР се съгласиха, че всеки участник в администрацията на ПРСР може да спечели от ефективността, възможна чрез съвместния начин на работа. Като цяло бе признато, че тези ползи от споделени процеси са си заслужавали първоначалната работа, свързана с изпробването и настройката на успешните съвместни методи за управление.

И отново съгласуваността е ключов фактор за успешното програмиране на съвместни процедури за управление на ПРСР. Тук се включва и съгласуваността при финансовото управление, информационните системи, одитите и контрола. Съгласуваността ще бъде подкрепена от промяна в системата за периода 2014—2020 г., по силата на която само една разплащателна агенция от държава членка или регион ще поеме отговорност и за двата стълба.

Въвеждането на процедури за гарантиране на съгласуваност при споделено финансово управление на ПРСР е предназначено да помогне на всички съответни администрации да се съсредоточат върху един и същ набор от приоритети в областта на развитието. ПРСР представляват инструменти за развитие и би следвало всички заинтересовани страни в системата за управление да не губят от поглед основния им смисъл, а именно ролята им в подпомагането на ПРСР при постигането на стратегическите ѝ цели.

**Споделеното управление на ПРСР предлага полезни възможности за подобряване на ефективността на дейностите на ПРСР. Координираните работни методи следва да балансират значението на интервенционната логика на ПРСР и важността на предотвратяването на грешки. Този подход подчертава способността на участниците в ПРСР да гарантират, че парите се изразходват по предназначение.**

Необходимо е концентрирането на общите административни системи за управление на ПРСР върху интервенционната логиката за периода 2014—2020 г. да се извърши на различни равнища. Това включва и равнище мярка, тъй като финансовото планиране и изпълнение в рамките на предстоящия програмен период ще трябва да бъде изрично основано на ясно и единно разбиране на приоритетите на ПРСР и на набор от общи показатели за всяка мярка.

Правилното схващане на споделеното управление на равнище мярка ще способства за безпроблемно споделено управление на всички по-високи нива в системата на администрацията на ПРСР. Следва да се отдели внимание на всички нови административни правила на равнище мярка, като например тези относно споделеното управление на нови финансови инструменти<sup>4</sup>, пакети от мерки за подкрепа или подпрограми на ПРСР.

По тази причина успешното програмиране може да бъде подпомогнато чрез създаване на съвместни работни процедури на ранен етап за управляващите органи, разплащателните агенции, посредниците и сертифициращите органи. Започването на ранен етап ще бъде особено полезно за осигуряването на споделено управление и собственост на процесите на ПРСР, свързани с изготвянето на споразумения за партньорство, както и определянето на приоритети и показатели.

### Напомняне на основните пунктове при програмирането на ПРСР относно споделеното управление:

- Да се започнат на ранен етап и да се тестват всеобхватни и ефективни системи за изпитване
- Да се гарантира, че всеки участник разбира ролята им за подпомагането на ПРСР да постигне целта си.
- Да се гарантира, че всеки участник разбира за какво са предназначени парите (и защо).
- Управляващите органи и разплащателните агенции трябва съвместно да изготвят предварителна оценка на всички предложени мерки относно ПРСР, за да се провери и демонстрира проверимост и контролируемост на мерките и резултатите от тях.



4 Вж. въпрос 13 от Обзор на селските райони в ЕС за съвети и напътствия относно финансовите инструменти на ПРСР.

[http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm)

## Резултати от семинарите: добро управление при подготовката на ПРСР

Работата в партньорство ще става все по-целесъобразна и ще притежава все по-голям потенциал в качеството си на ефективен инструмент за успешно програмиране на ПРСР. Следователно е важно всички партньори в рамките на ПРСР да разберат правилата и регламентите, които ще бъдат до-

говорени от държавите членки за управ-

лението на политиката за развитие на селските райони на ЕС. Това е важно по отношение на процедурите за изготвянето на ПРСР, както и на договорите за партньорство.

Подходите към доброто управление на работата в партньорство по ПРСР следователно трябва да бъдат планирани, договорени и програмирани през 2013 г.

Целта на програмирането на процедурите за добро управление е съсредоточаването върху добавената стойност и използването на тази стойност, която

може да бъде получена от работата в партньорство, за насърчаване на многостепенна ангажираност и приемане на дейностите по ПРСР.

Резултатите от програмирането на принципи на истинско партньорство могат да подпомогнат процесите на SWOT анализа в улесняване на по-добрата тематична и териториална насоченост на дейностите на ПРСР. Работата в партньорство води също така до ползи по отношение на проектирането на оптимални и ефективни системи за доставка в ПРСР.

Включването на всички заинтересовани страни в пълния жизнен цикъл на дадена ПРСР може да доведе до свързани с познанията ползи. Поради това подготовката на доброто управление трябва да се стреми към установяването на структури за партньорство, които са в състояние да предоставят ефективни резултати не само по време на подготвителния етап на ПРСР, но и по време на етапите на изпълнението и оценката.

Програмирането на принципи за добро управление през целия жизнен цикъл на дадена ПРСР ще спомогне за гарантирането на участието на заинтересованите страни във фазите на изпълнение (по време на подбора на проекти, както и събирането и анализа на данни за мониторинг). Също така то ще даде

добавена стойност по време на процеса на оценка, която може да повлияе на стратегическото ръководство и оперативните процедури на програмата.

**Активното участие на всички заинтересовани страни е условие за успеха на политиката за развитие на селските райони.**

Подборът на конфигурацията от партньори, предоставяща най-големи предимства, е фактор за успех при постигането на добро управление. Балансираният подход остава все така важен за приобщаването на партньори от обществеността и частния сектор и от сектора на гражданското общество. Следва да бъдат въведени прозрачни процедури, за да се предотврати риска от възможни неравновесия.

В член 5 от предложението за Регламент за общите разпоредби се изброяват основните категории партньори, които да бъдат включени в споразумението за партньорство и в подготовката на програмата: компетентните регионални, местни, градски и други публични органи; икономическите и социалните партньори; структурите, представляващи гражданското общество, включително партньорите от областта на опазването на околната среда, неправителствените организации и организациите, отговарящи за утвърждаването на равенството и недискриминацията.

Подходите за добро управление включват официалното признаване на работните процедури между страните партньори. Официалните споразумения за партньорство са предвидени като ново правно изискване за ПРСР за периода 2014—2020 г., а Европейската комисия изготвя общ кодекс за поведение за изясняване на начина, по който установените в член 5 от Регламента за общите разпоредби принципи могат да бъдат приложени от държавите членки<sup>5</sup>.

Делегатите на семинара на ЕМРСР бяха информирани относно кодекса за поведение и значението, което се отдава в него на средствата за консултации и комуникации за създаване на успешни подходи за добро управление. В дискусиите по време на семинара на ЕМРСР бе взет под внимание фактът, че разработващите ПРСР експерти следва да се стремят да организират консултации и комуникационни дейности по такъв начин, че да се избягва фокусирането единствено по теми, свързани с отпускането на финансиране за различните видове дейности на ПРСР или бенефициери.

Подходите за добро управление изискват консултациите и комуникацията с/между партньорите да се съсредоточат на първо място върху изясняване на основните предизвикателства и възможности за развитие на селските райони, които съществуват в дадена територия. След това може да се проведе диалог относно решенията за отпускане на финансови средства за определяне на действията, насочени към определени потребности, и към търсенето по осведомен начин.

<sup>5</sup> Друга полезна информация за съдържанието на кодекса за поведение е обяснена в работния документ на службите на Европейската комисия, който е на разположение на адрес: <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=67&langId=bg&newsId=7956>

Налице е техническа помощ от текущия бюджет на ПРСР за 2007—2013 г., за да помогне на държавите членки да се възползват от форумите за консултации по време на програмирането на новите ПРСР. Очаква се финансирането на техническа помощ за периода 2014—2020 г. също да бъде на разположение, за да спомогне за усъвършенстването на подходите за партньорство по време на целия жизнен цикъл на ПРСР.

Важни форуми за консултации относно ПРСР на национално или регионално равнище ще бъдат Комитетът за мониторинг и мрежата за селските райони. На участниците в семинара на ЕМРСР бе съобщено по какъв начин форумите за консултации със споразумения за открито членство могат да предоставят възможности за по-всеобхватно членство, отколкото не толкова гъвкавите официални модели на партньорство. Гъвкавостта бе сметена за ползотворна за насърчаването на по-голяма критична маса от експертен опит в рамките на модела на управление на ПРСР.

Непрекъснатият обмен на добри практики между партньорите също така бе подчертан на семинара като полезен компонент на подходите за добро управление. На разработващите ПРСР

експерти се препоръчва да анализират по обективен начин потенциала на съществуващите структури за изпълнение на задачи по трансфер на знания. Програмирането на ПРСР може да се стреми да гарантира наличието на подходящи мрежови структури за началото на програмния период 2014—2020 г.

**Социалната мрежа и други комуникационни средства предлагат възможности за насърчаване на диалога и включване на заинтересованите страни в процесите на програмиране на ПРСР.**

Националните мрежи за селските райони (НМСР) могат да бъдат важни форуми за консултации за достигане на широк спектър участници в ПРСР<sup>6</sup>. Една от ролите на НМСР е да помогне за възпроизвеждането на потенциално сложните понятия и език на обясненията и терминологията в по-достъпна форма, която да бъде по-близка и по-лесно разбираема за различните заинтересовани страни.

#### **Напомняне на основните пунктове при програмирането на ПРСР относно подходите за добро управление:**

- Подходите за партньорство добавят нова стойност в дейностите на ПРСР.
- Необходимо е ПРСР официално да признае споразуменията за партньорство, при които се използва кодекс за поведение.
- Ранните инвестиции в консултирането и комуникацията може да генерират икономически ползи за програмирането.
- Определянето и обменът на примери за добри практики (на проекти и управление на ПРСР) представляват добра практика за добро управление.
- Съществуващите мрежови структури могат да бъдат програмирани да засилят стратегическия си потенциал.
- Процесите на оценка (предварителни, текущи, последващи) следва да се програмират така, че да се оценява успехът на всяка партньорска работа по ПРСР.

6 Вж. въпрос 14 от Обзор на селските райони в ЕС за подробен анализ на добавената стойност на работата в мрежа и ролята на мрежовия код за направление:

[http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/publications-and-media/eu-rural-review/en/eu-rural-review_en.cfm)

## Резултати от семинара: мониторинг и оценка на новите ПРСР

Програмирането на успешни системи за мониторинг и оценка (М&О) значително ще допринесе за цялостния успех на дейностите на ПРСР. Поради това програмирането следва да отрази факта, че М&О се отнасят не само до докладването на резултатите, и следва да наблегнат на факта, че М&О са от съществено значение за осигуряване на жизненоважни данни, необходими за определяне на посоката и изпълнението на ПРСР.

В предложенията за политиката на ЕС за развитие на селските райони за 2014—2020 г. тези принципи са подчертани. Поставянето на по-силен акцент върху М&О в политиката за развитие на селските райони има за цел да помогне на държавите членки да постигнат действия по ПРСР, които са в по-голяма степен ориентирани към постигането на резултати и по-отговорни. Поради това е нужно програмирането на ПРСР да определи процедури и условия за:

- Гарантиране на качеството на подходите, свързани с М&О, както и
- Ефективното използване на заключенията относно М&О.

За периода 2014—2020 г. се подготвя нова система за М&О, която се отнася до мерките и приоритетните области на ПРСР. Тя ще подобри способността на ПРСР да се ориентира в по-голяма степен към резултатите и разработващите програми експерти следва да вземат под внимание новата система на ранен етап.

**Полезна информация за процесите на предварителна оценка на ПРСР за периода 2014—2020 г. е предоставена от Европейската мрежа за развитие на селските райони в документ, озаглавен: Извличане на максимална полза от вашата ПРСР<sup>7</sup>.**

Настоящата обща рамка за мониторинг и оценка остава основен референтен инструмент за разработващите ПРСР експерти. За периода 2014—2020 г. общата рамка за мониторинг и оценка бе актуализирана с цел да обхване и двата стълба на ОСП. Това допълнително ще спомогне за прозрачността на подкрепата на държавите членки за селските райони.

Други нови елементи на М&О за ПРСР за периода 2014—2020 г. включват използването на „планове за оценка“. Процесите на програмиране ще трябва да включват подготовка за тези планове за оценка и тяхното одобряване. В съдържанието на плановете за оценка следва да се уточнят и регламентират, наред с другото, подробности относно М&О, като например графици, системи за събиране на данни и процедурите за определяне на начина, по който ще бъдат използвани оценките.

За новите ПРСР няма да се изисква междинна оценка, но през 2017 и 2019 г. годишните доклади за изпълнението ще бъдат задълбочени. През 2017 г. в годишните доклади за изпълнението ще бъдат подчертани всички промени, които могат да се окажат необходими в ПРСР. За 2019 г. в годишните доклади за изпълнението ще се наблегне върху обобщението на междинното изпълнение на ПРСР.

7 Многоезични версии на публикацията може да бъде намерена на следния уебсайт:

[http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/library/evaluation-helpdesk-publications/en/evaluation-helpdesk-publications\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/evaluation/library/evaluation-helpdesk-publications/en/evaluation-helpdesk-publications_en.cfm)

През 2019 г. ще бъдат взети решения относно отпускането на средства от резервния фонд за изпълнение въз основа на конкретен набор от основни етапи, които трябва да бъдат приведени в съответствие с набора от основни показатели на ПРСР. Участниците в семинара на ЕМРСР относно М&О подчертаха, че е необходимо внимание при избора на резервни показатели за изпълнение. Тези показатели следва да отразяват общата интервенционна логика, одобрена от заинтересованите страни в ПРСР, и да не позволяват да се допуснат непреднамерени отклонения.

**Броят на показателите за постигнати резултати през новия програмен период ще бъде намален с цел да се спомогне за опростяването и укрепването на управлението на ПРСР.**

Друго важно съображение за разработващите ПРСР експерти се отнася до съпоставимостта на източниците на данни (напр. за контекстуалните показатели). Те следва да бъдат гарантирани на равнище ЕС. Необходимо е да се обърне внимание също така на програмирането на ориентирани към резултатите системи на равнище мерки (и други) за увеличаване на видимостта на напредъка към постигане на междусекторните теми (иновации, околна среда и действия в областта на климата)<sup>8</sup>.

#### **Напомняне на основните пунктове при програмирането на ПРСР относно мониторинга и оценката:**

- Осъществяването на успешно програмиране на М&О ще доведе до значителен напредък за правилното извършване на дейностите на ПРСР.
- По-силният акцент върху подход, ориентиран към резултатите, ще подобри видимостта на дейностите на ПРСР.
- Плановите за оценка ще предоставят ценни управленски инструменти за М&О.
- Необходимо е процедурите и показателите за М&О за подпрограмите на ПРСР, резервния фонд за изпълнение и междусекторните теми да бъдат проектирани така, че да са в съответствие с цялостната ПРСР.



<sup>8</sup> Бе изготвен работен документ със съвети относно плановете за показателите за новите ПРСР. Той е на разположение на уебсайта на ЕМРСР с документация от семинара за успешно програмиране. На същата страница може да бъде намерен и проект за списък на целеви показатели и показатели за резултати за новите ПРСР под графата „WS6“ на адрес:

[http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming\\_en/en/successful-programming\\_en\\_home.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming_en/en/successful-programming_en_home.cfm)

## Резултати от семинарите: воденото от общностите местно развитие (CLLD)/LEADER и новите ПРСР

Бяха приветствани потенциалните полезни взаимодействия за развитието, които биха могла да бъдат постигнати в периода 2014—2020 г. от програмните жизнеспособни връзки между различните териториални участници чрез методологиите на LEADER. Тези участници включват местни групи за действие (МГД) за ПРСР, местни групи за действие в областта на рибарството (FLAG) и други групи, свързани с използването на европейските структурни и инвестиционни фондове за целите на воденото от общностите местно развитие.

Важен фактор при програмирането на ПРСР е гаранцията, че групите LEADER отстраняват слабостите в стратегиите за местно развитие, които бяха идентифицирани от Европейската сметна палата<sup>9</sup>. Например процедурите на ПРСР следва да бъдат програмирани за групите LEADER, за да се гарантира, че всички финансирани проекти и осъществени действия от групата LEADER са ясно свързани с общите цели на стратегията за местно развитие. Това включва използването на критериите за подбор и системите за мониторинг като инструменти за проверка дали проектите съответстват на интервенционната логика на стратегията за местно развитие и гарантирането на това, че средствата на LEADER се изразходват по предназначение.

Що се отнася до опростяването, основните средства на LEADER от ПРСР за периода 2014—2020 г. ще бъдат изцяло програмирани в приоритетна област ББ, а именно: „Насърчаване на местното развитие в селските райони“, но хоризонталните характеристики на LEADER правят това уместно за всички други приоритетни области на ПРСР.

**Очаква се заетостта да бъде основен приоритет и показател за ефективност за резултатите на ПРСР, финансирани от LEADER. Последователните подходи за измерване и наблюдение на ефикасността на LEADER при създаването на работни места ще бъдат от значение за разработващите ПРСР експерти.**

Повторното въвеждане на възможности за групите LEADER за достъп до бюджети от няколко източника осигурява на участниците в местното развитие възможности да поемат много по-съществена водеща роля за напредъка, растежа и просперитета на собствените си територии в широк спектър от области.

Но при подготовката за програмиране на ПРСР следва също така да се отбележи, че все още биха могли да възникнат потребности от изграждане на капацитет на групите LEADER да действат в нови сфери с финансиране от няколко източника. Поради това може да е необходимо вариантите за повишаване на уменията и компетенциите да бъдат програмирани така,

<sup>9</sup> <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/pressroom/Presspacks/Previouspresspacks/2010/PresskitSpecialReportNo52010>

че да помогнат на групите LEADER да координират ефективно консолидирането на финансирането, което ще бъде на разположение за териториалните подходи към местното развитие<sup>10</sup>.

Изпитването на пилотните подходи и проучването на факторите за успех от съществуващите добри практики в координиране на политиката/финансирането от няколко източника (например комбинация от ЕЗФРСР и ЕФР) може да помогнат на органите на ПРСР да програмират собствените си пътни карти за подпомагане на интегрирането на методологиите на LEADER през периода 2014—2020 г.

Делегатите на семинара на ЕМРСР бяха информирани за това, че създаването на стратегии за местно развитие, ползващи финансиране от няколко източника, не е нещо, което може да бъде направено по принуда. Бяха предложени насоки, с които да се позволи на процеса да се осъществи „по естествен начин“ и със свой собствен ритъм, като отрази търсенето и равнищата на капацитета в местните територии.

Поради това е възможно стратегиите за местно развитие, финансирани само от един източник, да преобладават в началото на програмния период 2014-2020 г.

Инструментите за подпомагане и даване на възможност за промяна на този процес включват планирането на:

- Законови национални рамки, които предоставят хармонизирани правила между системите за предоставяне на финансиране;
- Подкрепа за изграждане на капацитет за заинтересованите страни, за да се помогне на всички участващи страни да разберат различните перспективи и съществуващите оперативни реалности.
- Редовни срещи за сътрудничество между институциите, участващи в различните системи за финансиране. Това сътрудничество следва да се осъществява между партньори на национално, регионално и местно равнище и комуникационни средства могат да бъдат програмирани за насърчаване на диалога, насочен към установяване на предизвикателствата, преодоляване на трудностите в тази насока и подпомагане на потока от достъпни възможности за финансиране от няколко източника.

В случай че подходът за финансиране от няколко източника бъде приет, препоръчва се подборът на МГД да се извърши при координиран процес. Това може да включва съвместни покани за представяне на предложения или комитет за подбор на национално или регионално равнище с представителите на фондове.

10 Научете повече за работата на ЕМРСР в предоставяне на насоки относно методологиите на LEADER на адрес:

[http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm)

Възможности за включване на междинни звена в администрацията на LEADER също не са изключени за периода 2014—2020 г. Тези варианти могат да бъдат програмирани с двойната цел да:

- предоставят „обслужване на едно гише“ за групите LEADER за връзка по отношение на финансирането им (независимо дали то е от един или от няколко източника); и също толкова важно,
- намалят рисковете от претоварване на управляващите органи с работа по административната обработка. Последното ще помогне на управляващите органи да запазят стратегическата си роля за надзора на координацията и качеството на изпълнението на LEADER.

Междинните органи също така са в по-добра позиция да прилагат процедурите по покани, направени от участниците в семинара на ЕМРСР за полагането на усилия за програмиране на по-лесни процедури за по-малки проекти. Сътрудничеството между държавите членки може да спомогне за установяването/обмена на добри практики за такива процедури.

#### Напомняне на основните пунктове при програмирането на ПРСР относно постигането на жизнеспособни връзки между различните териториални участници чрез методологиите на LEADER:

- Нужен е достатъчен капацитет, за да се гарантира, че всички средства на LEADER се изразходват по предназначение.
- Създаването на работни места ще бъде важна цел за LEADER.
- Групите на LEADER следва да бъдат подпомогнати, за да преминат към финансиране от няколко източника със своя собствения темп.
- Междинните звена могат да осигурят полезна техническа помощ за групите LEADER и организациите на ПРСР.



### Допълнителна информация:

Цялата документация относно успешното програмиране, представена на семинара, може да бъде намерена на следния интернет адрес:

[http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming\\_en/en/successful-programming\\_en\\_home.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/en-rd-events-and-meetings/seminars-and-conferences/successful-programming_en/en/successful-programming_en_home.cfm)



■ Служба за публикации

doi:10.2762/11034

ISBN 978-92-79-28903-3



9 789279 289033