

Европейски структурни и инвестиционни фондове  
Насоки за държавите членки и органите по програмите  
Насоки за бенефициерите

---

**Насоки за местните участници относно воденото от  
общностите местно развитие**

---

Версия 2: август 2014 г.  
Актуализирана с цел да бъдат взети под внимание коментарите на преводачите

# Насоки за местните участници относно воденото от общностите местно развитие

май 2014 г.

---

## Съдържание

Увод .....	8
Глава 1. Защо водено от общностите местно развитие? .....	10
Глава 2. Как се стартира водено от общностите местно развитие в осем основни стъпки? .....	14
Глава 3. Как да подкрепяме партньорствата за ВОМР в отговор на новите предизвикателства? .....	19
Глава 4. Защо и как се осъществява ВОМР в градовете? .....	55
Глава 5. Защо и как се осъществява ВОМР за социално приобщаване? .....	76
Глава 6. Как се извършва координация с други фондове? .....	93
Глава 7. Как ВОМР да стане по-безопасно, по-бързо и по-лесно за местните групи за действие? .....	112

## Фигури

Фигура 1: Спирална диаграма на триединството на воденото от общностите местно развитие във времето - район, партньорство и стратегия.....	15
Фигура 2: Определяне на границите .....	26
Фигура 3: Стопански единици в търговски център Ратмор (на заден план), собственост на социално предприятие „Creggan Enterprises Derry/Londonderry“, Обединеното кралство	57
Фигура 4: Взаимовръзка между секторни политики, интегрирани стратегии за градско развитие и водено от общностите развитие.....	60
Фигура 5: Диаграма, използвана в Монтевельо за представяне на принципите на тяхната кръгова икономика .....	62
Фигура 6: Alba Iulia, блок 2 преди и след (източник: Доклад за 50 казуса от ЕС) .....	64
Фигура 7: Рехабилитирано социално пространство в парк в Terrassa.....	65
Фигура 8: Поглед от въздуха към „Силиконово кръгово кръстовище“ в Shoreditch, Източен Лондон.....	66
Фигура 9: Част от творчески център „Cauldron“ в Талин, Естония.....	67
Фигура 10: Партньорства за устойчиви практики в производството на храни в Amersfoort, Нидерландия .....	69
Фигура 11: Местни хора работят върху базова карта за дейността „Planning for Real“ (източник: communityplanning.net) .....	71
Фигура 12: Роля на координатора на местна група за действие в градски район за популяризиране.....	72
Фигура 13: 34 района на Берлин, избрани за управление на кварталите.....	73
Фигура 14: : Пространствени конфигурации на водено от общностите местно развитие в градска и в селско-градска среда .....	75
Фигура 15: Спирала на иновациите според мрежата „Моето поколение на работа“ .....	77
Фигура 16: Job Point Берлин .....	88
Фигура 17: Графика на „Go For It“ от „Моето поколение на работа“.....	89
Фигура 18: Основано на участието бюджетиране в Cascais, Португалия .....	91
Фигура 19: Координация на МИГ и МИРГ .....	95
Фигура 20: Стъпки при многофондово или еднофондово финансиране.....	98
Фигура 21: Един отчетен орган, който координира четири фонда .....	106
Фигура 22: Потенциални взаимоотношения между съветите на МИГ, подкрепяни от различни фондове.....	107
Фигура 23: МИГ и МИРГ с еднаква граница .....	108
Фигура 24: Териториално разграничаване .....	109
Фигура 25: Общи географски граници .....	110
Фигура 26: МИРГ и МИГ, които си сътрудничат по общи въпроси.....	110
Фигура 27: Система за осъществяване на воденото от общностите местно развитие .....	112

## Текстови полета

Текстово поле 1: Примери за отговори на различни предизвикателства чрез изпълнение на стратегии за местно развитие .....	22
Текстово поле 2: Член 33 от POP относно стратегиите за местно развитие .....	25
Текстово поле 3: Примери за определяне на райони от Португалия и Финландия .....	26
Текстово поле 4: Примери за интегрирания характер на стратегия от проекта „Моето поколение“ по програма „URBACT“ .....	30
Текстово поле 5: Клъстер за иновации в рамките на стратегическия план на Западен Корк по LEADER за 2007—2013 г. ....	31
Текстово поле 6: Насочване и мониторинг в дружеството IRD Duhallow .....	33
Текстово поле 7: Пример за основан на участие процес за изготвяне на стратегия за местно развитие от испанска група по LEADER от Jerte Valley.....	36
Текстово поле 8: Пример на план за действие, изискван съгласно ос 4 на ЕФР във Франция.....	38
Текстово поле 9: Пример за система за партньорска оценка от МГ Kasvu във Финландия	40
Текстово поле 10: Задачите на местните групи за действие .....	40
Текстово поле 11: Изграждане на капацитет от МИРГ на Североизточна Лапландия.....	42
Текстово поле 12: Партньорство във финландски МИГ .....	44
Текстово поле 13: Подбор на проекти от партньорство North Highlands LEADER+ .....	46
Текстово поле 14: Подбор на операции и плащане от МИГ по LEADER в испанския регион Арагон.....	47
Текстово поле 15: Подбор на операции и плащане от финландски МИРГ .....	48
Текстово поле 16: Пример за подготвителна подкрепа за МИРГ в Естония .....	50
Текстово поле 17: Правила за дейностите за сътрудничество на МИГ в Швеция и Полша	52
Текстово поле 18: Монтевельо – движение за преход, подкрепено от градската администрация .....	61
Текстово поле 19: Район Marxloh в Дуисбург (Германия) – основан на участието подход към интегрираното градско развитие .....	63
Текстово поле 20: Terrassa, Каталуния, Испания .....	64
Текстово поле 21: Тръстът „Shoreditch“ и творческият квартал на Лондон .....	65
Текстово поле 22: „Alston Cybermoor“ – град на цифрови технологии в селска среда.....	68
Текстово поле 23: Подходи за социално приобщаване при водено от общностите местно развитие в Лимерик, Ирландия. ....	80
Текстово поле 24: План за местна заетост и интеграция в Grand Narbonne, Франция .....	81
Текстово поле 25: „Casas Primeiro“ („Housing First“), Лисабон, Португалия .....	82
Текстово поле 26: Интеграция на ромите в Cserehát, Унгария.....	83
Текстово поле 27: Положителна интеграция в Riace, Калабрия, Италия.....	84
Текстово поле 28: Програма „South Tyrone Empowerment Programme“ за интегриране на мигрантите чрез основан на правата и овластяването подход.....	85
Текстово поле 29: Координация на регионално равнище в Полша .....	98
Текстово поле 30: Последници от многофондовете или еднофондовото върху координацията на фондовете на местно равнище .....	100
Текстово поле 31: Координация на фондовете на ЕС в Тирол, Австрия.....	101
Текстово поле 32: Карта за планиране на водено от общностите местно развитие.....	102
Текстово поле 33: Многосекторно планиране в Андалусия и многофондовата платформа на Югоизточен Корк .....	103
Текстово поле 34: Координация между МИРГ и МИГ в Източна Алмерия, Испания .....	105
Текстово поле 35: Управление на МИГ и МИРГ чрез единен орган – PAYS (Франция), агенции за местно развитие в Гърция .....	106
Текстово поле 36: Технически координационни комитети в Jerte valley, Испания.....	107

Текстово поле 37: Подход на разграничаване към допълващите се стратегии, използван от италианските МИГ и МИРГ .....	109
Текстово поле 38: Сътрудничество между МИРГ и МИГ в източна Финландия .....	111
Текстово поле 39: Финансови решения, адаптирани към водено от общностите местно развитие в Полша .....	115
Текстово поле 40: Центрове ELY във Финландия – ефективна администрация и разделение на властите с местната инициативна рибарска група (МИРГ).....	116
Текстово поле 41: Примери за схеми от интегриран тип от Шотландия, Обединеното кралство, Финландия и Швеция.....	117
Текстово поле 42: Три вида опростени варианти за разходите .....	120
Текстово поле 43: „Staerken Vor Ort“: Използване на еднократни суми за плащане на текущи разходи.....	123

## Основни акроними и съкращения

<b>ВОМР</b>	Водено от общностите местно развитие
<b>РОР</b>	Регламент за общоприложимите разпоредби
<b>ЕЗФРСР</b>	Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони
<b>ЕФР</b>	Европейски фонд за рибарство
<b>ЕФМДР</b>	Европейски фонд за морско дело и рибарство
<b>ЕМРСР</b>	Европейска мрежа за развитие на селските райони
<b>ЕФРР</b>	Европейски фонд за регионално развитие
<b>ЕСФ</b>	Европейски социален фонд
<b>ЕСИФ</b>	Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕЗФРСР, ЕФМДР, ЕФРР, ЕСФ и Кохезионен фонд)
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>FARNET</b>	Европейска мрежа на рибарските райони
<b>МИР</b>	Местна инициативна рибарска група
<b>МО</b>	Междинен орган
<b>ИТИ</b>	Интегрирани териториални инвестиции
<b>МИГ</b>	Местна инициативна група
<b>СМР</b>	Стратегия за местно развитие
<b>LEADER</b>	Liaisons entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
<b>УО</b>	Управителен орган
<b>ОВР</b>	Опростени варианти за разходите

## **Благодарности**

*Настоящият документ е изготвен от експертите по местно развитие Paul Soto и Peter Ramsden и е редактиран от Европейската комисия<sup>1</sup>. Експертите Reiner Aster, Urszula Budzich-Szukała, Laura Collini-Tesseræ, John Grieve и Katalin Kolosy, участвали в срещите на целевите групи, също дадоха своя принос.*

*Целта на настоящите насоки е да се улесни осъществяването на воденото от общностите местно развитие и да се насърчават добрите практики. Те не са правно обвързващи нито за държавите членки, нито за субекти, участващи в прилагането на Европейските структурни и инвестиционни фондове, но дават насоки и препоръки и отразяват най-добрите практики.*

*Насоките не засягат националното законодателство, а следва да се четат и евентуално адаптират в съответствие с националната правна рамка.*

*Настоящите насоки не засягат тълкуването на Съда, Общия съд или решенията на Комисията.*

---

<sup>1</sup> Генерална дирекция „Земеделие и развитие на селските райони“, Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“ и Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“, наричани по-нататък „ГД на ЕСИФ“.

## Увод

### Цел на насоките

Настоящото ръководство за водено от общностите местно развитие (ВОМР) е издадено в началото на програмен период 2014—2020 г. с цел на преките участници в местни групи за действие да бъдат предоставени практически инструменти и предложения за осъществяване на воденото от общностите местно развитие в различен контекст.

Настоящото ръководство допълва „Ръководство за водено от общностите местно развитие в Европейските структурни и инвестиционни фондове“<sup>2</sup>, издадено от генералните дирекции за Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), за да помага на органите в държавите членки да създават условия за ефективно използване на воденото от общностите местно развитие в техните споразумения за партньорство и да го планират в съответните си програми.

Настоящото ръководство следва също така да успее да убеди градовете и социалните организации, че ВОМР е ефективен инструмент за справяне с някои предизвикателства, и да илюстрира как могат да бъдат използвани Европейският социален фонд (ЕСФ) и Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР).

Целта на ръководството по отношение на съществуващите партньорства в рамките на LEADER и FARNET (Европейска мрежа на рибарските райони) е да им помага да развият по-целенасочени стратегии с по-високо качество, които са ясно ориентирани към резултатите и се адаптират към променящите се външни условия. В ръководството е използвана новата рамка на резултатите за постигане на целите на стратегията „Европа 2020“. Ръководството е предназначено за целевата аудитория на местните участници и действащи лица и по-специално за координаторите и председателите на местните групи за действие. При все това то следва да бъде полезно също и за управителните органи (УО) и другите заинтересовани страни, участващи в осъществяването на ВОМР, нуждаещи се от допълнителни указания по някои ключови въпроси, пред които са изправени участниците на местно ниво. То е предназначено както за новите партньорства в градовете и за социалното приобщаване, така и за повече от 2600 съществуващи партньорства в рамките на LEADER и FARNET.

В Глава 1 се разглежда въпросът защо си струва да се осъществява ВОМР в бързо променящата се ситуация, пред която са изправени различни местни райони в Европа.

В Глава 2 читателят се запознава с осемте стъпки за създаване на ВОМР с помощта на спирала, която илюстрира отношенията между триединството стратегия, партньорство и район.

Във фокуса на Глава 3 са съществуващите партньорства — по-конкретно приблизително 2600 групи в рамките на LEADER и FARNET. В нея се изследва как ВОМР може да отговори на новите предизвикателства. Като начало се признава, че местните условия в началото на настоящия програмен период се различават драматично от тези през предишните два периода. Поради кризата дейностите не могат да се осъществяват по обичайния начин. Необходим е нов начин на мислене, който да изследва нови подходи, по-специално

---

<sup>2</sup> Вж.: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/information/guidelines/index\\_en.cfm#4](http://ec.europa.eu/regional_policy/information/guidelines/index_en.cfm#4)



свързани с начините на използване на BOMP за създаване на работни места и отговаряне на някои от краткосрочните и дългосрочните предизвикателства, породени от кризата.

В Глава 4 се разглеждат причините и начините за осъществяване на BOMP в градовете предвид специфичните предизвикателства пред тях: по отношение на стратегиите — как да се идентифицират ключовите предизвикателства в града и да се използва BOMP за развиване и осъществяване на местна стратегия за промяна, как да се използва BOMP за изграждане на ефективни съюзи за партньорства в градски контекст и как да се определят ефективните граници за действие в градовете.

В глава 5 се проследяват причините и начините за осъществяване на BOMP за социално приобщаване. В тази глава BOMP се разглежда от перспективата на социалните иновации. В нея се изследват редица различни гледни точки за BOMP за социално приобщаване и как следва да бъде решен въпросът за стратегиите, партньорството и районите в контекста на социалното приобщаване. В Глава 5 се обръща внимание на начините, по които BOMP може да насърчава социалното приобщаване, и как може да бъде направено това на практика, като се отбелязват разнообразни социални предизвикателства като маргинализирани групи, мигранти и бездомни лица, както и застаряващото население и младежите.

В Глава 6 се разглеждат начините за координиране с други фондове и подобряване на резултатите. В контекста на все по-ограничените публични бюджети е важно да се извлича максималното от съществуващите инициативи и да се гарантира, че те са съгласувани с местните потребности. Местните инициативи трябва задължително да бъдат координирани, а това може да бъде постигнато по много начини и на много нива, включително чрез пълноценно използване на съвместното финансиране. По-конкретно, в главата се изследва: как да бъде създадено взаимодействие при разработването и изпълнението на стратегията, как партньорствата могат да обединят силите си, без да се размиват основните им цели, как да се определят местни граници, които отговарят най-добре на разнообразните проблеми, на които се търси решение.

В Глава 7 се разглежда как BOMP да стане по-безопасно, по-бързо и по-лесно. Налице е широко съгласие, че административната тежест е станала прекалено голяма и че това засяга непропорционално малките партньорства за BOMP, работещи с ограничени бюджети. Изискванията могат да доведат до закъснения и липса на гъвкавост и често отклоняват персонала от основната му задача: да насърчава и развива добри практики. В доклада на Сметната палата<sup>3</sup> относно LEADER се подчертава, че местните партньорства са длъжни да действат по справедлив и прозрачен начин и да контролират рисковете. В тази глава се разглежда как да се балансира опростяването с риска, за да стане BOMP по-лесно, по-бързо и по-безопасно за всички участници.

---

<sup>3</sup> [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10\\_05/SR10\\_05\\_EN.PDF](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR10_05/SR10_05_EN.PDF)

## Глава 1. Защо водено от общностите местно развитие?

Водено от общностите местно развитие е термин, който Европейската комисия използва, за да опише подход, при който традиционната политика за развитие „от горе надолу“ се обръща наопаки. При ВОМР местните хора поемат управлението и образуват местно партньорство, което проектира и изпълнява стратегия за интегрирано развитие. Стратегията е предназначена да надгражда силните страни или „активите“ на общността в социален, екологичен и икономически план, вместо само да компенсира наличието на проблеми. За тази цел партньорството получава дългосрочно финансиране и решава как то да бъде разходвано.

Неслучайно прилагането на принципите, на които се основава ВОМР, се разпространи през последните двадесет години — от малък клъстер с 200 пилотни проекта в рамките на LEADER до около 2600 партньорства (както по LEADER, така и по ос 4 на ЕФР: Европейски фонд за рибарство) — като обхваща почти всяко кътче от селските райони на Европа и голяма част от крайбрежието. Общите публични и частни инвестиции, подкрепяни от тези партньорства, също нараснаха до около 8,6 милиона EUR през периода 2007—2013 г., като подкрепят широк набор от предимно малки проекти, хиляди фирми и работни места и значително подобряват местните услуги и околната среда. Извън Европа Световната банка също подкрепя проекти посредством много сходна „движена“ от общностите методика (ДОМ), в 94 държави с общи инвестиции, оценявани на близо 30 милиарда долара<sup>4</sup>.

Принципите на ВОМР не само са се консолидирани, но и са се увеличили повече от десет пъти през четири последователни периода на финансиране. Този опит показва плюсовете и минусите на подходите на ВОМР, както и начините да се добави стойност към националните и регионалните програми. Той разкри ограниченията на ВОМР и областите, в които по-трудно се постигат резултати. В този контекст е налице значителна възможност подходът на ВОМР да бъде разширен към градовете и чрез него да бъдат намерени решения на местно ниво на някои от най-належащите социални и екологични проблеми, пред които са изправени гражданите на Европа днес. Освен това е възможно значително да се увеличи въздействието на ВОМР върху живота на хората чрез координиране на четири основни потока за финансиране от ЕС.

Ето осем причини да се използва ВОМР.

1. **ВОМР осигурява водеща роля на хората, които са изправени пред определена нужда или предизвикателство.** Стратегиите се разработват и проектите се избират от местните субекти. Това е най-силно отличаващата се характеристика на ВОМР и неговото най-голямо преимущество. В сравнение с други класически подходи, хората, които преди са били пасивни „бенефициери“ на дадена политика, сега се превръщат в активни партньори и „двигатели“ на нейното развитие. Включването на хората в „съвместното производство“ на политиката за развитие носи редица важни ползи:

- Хора, смятани за проблемни, са овластени, за да станат част от решението.

---

<sup>4</sup> Susan Won, What have been the impacts of the World Bank Community Driven Development Programs? („Какво е въздействието на програмите за водено от общностите развитие на Световната банка?“) Отдел за социално развитие на Световната банка. Мрежа за устойчиво развитие. Май 2012 г.

- Техният пряк опит — обединен с гледните точки на други заинтересовани страни — може да помогне за много по-доброто адаптиране на политиките към реалните потребности и възможности.
- Участието им в процеса увеличава техния капацитет да действат и предприемат конструктивни инициативи.
- Това на свой ред насърчава чувство за местна идентичност и гордост, както и усещане за собственост и отговорност за дейностите.
- Участието наравно с другите партньори изгражда мостове и доверие между хората, частните предприятия, публичните институции и браншовите групи по интереси.

Тези нематериални резултати за хората и обществото създават основа за постигане на по-конкретни материални резултати. Понастоящем всички държавни институции в Европа трябва спешно да намерят такива начини за създаване на доверие и ангажимент у местните хора.

2. **Стратегиите за ВОМР могат да отговорят на нарастващото разнообразие и сложност.** Това разнообразие често се описва като крайъгълен камък на европейския социален модел, но предизвикателството се състои в намирането на начини за неговото запазване и превръщане в актив вместо в задължение. В определени райони нарастват разликите между страните и регионите, като съобразяването с тях чрез разработването от управляващите стандартни политики е все по-трудно — дори ако се осъществяват чрез местна служба. Може да се посочи само един пример — безработицата сред младежите понастоящем варира от 7,5 % в Германия до 56 % в Испания и 62,5 % в Гърция<sup>5</sup>. Разликите между кварталите, градовете и регионите в една държава могат също да бъдат големи, затова в стратегиите за справяне с безработицата сред младежите трябва да се вземат предвид разликите в начина, по който икономиката и пазарът на труда функционират във всеки регион. Тъй като стратегиите за ВОМР се разработват и проектите се избират от местното население, решенията могат да бъдат съгласувани с местните потребности и партньорствата могат да бъдат движени от енергията на местните заинтересовани страни, включително от младите хора.
3. **Стратегиите за ВОМР могат да бъдат по-гъвкави от други подходи.** Някои публични органи са загрижени, че делегирането на определени решения на местните партньорства, може прекалено да усложни реализирането на ВОМР. Въпреки това ВОМР стана по-лесно и по-гъвкаво чрез възможността да бъде програмирано около една „тематична цел“, като същевременно може да бъде използвано за постигане на някои или всички икономически, социални и екологични цели на стратегията „Европа 2020“<sup>6</sup>. По същия начин не е задължително дейностите по ВОМР да бъдат обвързани със стандартните мерки, описани в програмите, ако съответстват на общите им цели. Не е необходимо да се поставят строги разграничителни линии между фондовете, ако са налице системи, които гарантират, че бенефициерите не изискват възстановяване на едни и същи разходи от различни източници на ЕС.

<sup>5</sup> Прессъобщение на Евростат относно безработицата сред младежите. 31 май 2013 г. Стойности за април 2013 г.

<sup>6</sup> Налице са 11 икономически, социални и екологични „тематични цели“ в Регламента за общовалидните разпоредби, който пренася общите цели на стратегията „Европа 2020“ в серия конкретни цели и приоритети за „Европейските структурни и инвестиционни фондове“

4. **Обхватът на ВОМР е разширен**, за да се позволи на местните стратегии да се фокусират върху предизвикателства като социалното приобщаване, изменението на климата, сегрегацията на ромите и други групи в неравностойно положение, безработицата сред младежите, обедняването на градските райони, връзките между градските и селските райони и т.н. Въпреки че подходът на ВОМР първоначално е разработен в селските райони чрез подпомагане от ЕЗФРСР (Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони), а след това е прилаган в областта на рибарството и крайбрежните райони с финансиране от ЕФР, сега има възможност да бъде разширен, за да обхване области, които обикновено се обслужват от ЕСФ (Европейски социален фонд) и ЕФРР (Европейския фонд за регионално развитие). Това ще означава адаптиране на начина, по който се планират стратегиите, партньорствата и районите. Те са разгледани в Глава 3 и Глава 4 от настоящото ръководство.
5. **ВОМР надгражда връзките между браншовете и участниците, по начини, които имат мултиплициращ ефект върху основните програми.** Стратегиите на ВОМР не следва да се разглеждат като „острови“, изолирани от другите програми. Напротив, те са също инструменти за повишаване на резултатите на националните и регионалните програми за развитие на селските райони и стратегиите за устойчиво градско развитие, финансирани по член 7 от Регламента за ЕФРР. Като такива те могат да представляват част от други инструменти или да функционират успоредно с други инструменти, включително интегрираните териториални инвестиции (ИТИ).

И все пак, стратегиите на ВОМР често произтичат от конкретни въпроси или проблеми, които тревожат дадена местна общност — като упадъка на традиционни индустрии като риболова и фермерството, недоволството на младежите, изменението на климата или лошите жилищни условия и услуги. Преимуществото на ВОМР е, че позволява разглеждането и разрешаването на един или няколко проблема на местно равнище, както и мобилизирането на всички приложими политики и участници. Това може да премахне някои граници или бариери пред местното развитие, включително:

- Между различни местни служби, общини и държавни администрации;
  - Между местни публични организации, частни организации и организации на гражданското общество;
  - Между местни институции и институции на по-високо ниво като регионални и национални правителства и университети;
  - Между проблемни райони и райони с възможности. Въпреки че ВОМР дава водеща роля на хората, изправени пред предизвикателството, от тях не се очаква да решават всичко самостоятелно. То им помага да осъществят контакти и да преговарят с онези, които имат по-голям капацитет да го направят.
6. **Същността на ВОМР се състои в иновациите и постигането на резултати, които носят дълготрайна промяна.** Първата стъпка обикновено включва изграждане на капацитета и ресурсите за поемане на инициативи на местните общности. ВОМР може да се използва също така, за да покрие малките инвестиции в инфраструктурата, които са предпоставка за иновации и по-нататъшно развитие. Те обаче обикновено представляват средство за постигане на някаква цел. Подходът на ВОМР с участието на множество заинтересовани страни води до различен начин на разглеждане на предизвикателствата според „търсенето“ или

„потребностите“, който свързва опита на потребителите с по-специализираните знания на различните видове доставчици. BOMP може да излезе от обичайните рамки, за да генерира нови идеи и да финансира малките „семена“ и пилотните проекти, необходими за тяхното тестване на практика. Когато са успешни, тези проекти могат да привлекат и повече от основните частни и публични фондове.

7. **Участието във BOMP разкрива достъп до голяма и нарастваща европейска мрежа и обем натрупан опит.** През последните 20 години съществуващите партньорства в рамките на LEADER и FARNET и много европейски, национални и регионални мрежи разработиха значителен брой методи, насоки, инструменти и казуси, които могат да бъдат изключително полезни за новите партньорства. Както беше споменато, международни организации като Световната банка също имат дългогодишен опит и са разработили многобройни полезни методически наръчници. В настоящото ръководство ще посочи препратки към много от тези инструменти и ресурси, които представляват „живо“ знание. Новите партньорства в новите области и райони също ще внесат новаторски виждания и идеи и затова Комисията препоръчва утвърждаване и рационализиране на важните мерки за подкрепа на сътрудничеството и създаването на контакти между участниците във BOMP.

8. **BOMP е финансово атрактивен инструмент за осъществяване на местно развитие.** Комисията признава, че местното развитие е дългосрочен процес, който продължава обикновено в рамките на няколко периода на финансиране, като препоръчва също толкова дългосрочен финансов ангажимент за изграждане на капацитета и активите на общностите. Ето защо местните партньорства не се разглеждат като еднократни проекти, които се разпускат в края на периода на финансиране, а като част от процес за насочване на общностите по устойчив път. По същия начин Комисията смята, че за да водят до промяна, местните бюджети за BOMP следва да имат определена „критична маса“, като не трябва да бъдат по-малки от около 3 млн. EUR за седем години като общ ангажимент за публично финансиране за отделен период на финансиране. То може и вероятно трябва да бъде по-голямо в градските и други по-гъсто населени райони.

Що се отнася до ЕФРР, ЕСФ и ЕФМДР, следва да се отбележи, че ако държавите членки отделят цяла приоритетна ос или приоритет на Съюза за BOMP в своите програми, процентът на съфинансиране от ЕС може да бъде увеличен. Това означава, че националният финансов принос на държавите членки следва да бъде по-малък в сравнение със стандартната подкрепа.

## Глава 2. Как се стартира водено от общностите местно развитие в осем основни стъпки?

Съществуващият модел на BOMP се прилага в продължение на над 20 години от LEADER в селските райони и на 3—5 години от ос 4 на ЕФР в крайбрежните и рибарските райони. Програмите, които съдържат елементи на BOMP, също имат дългогодишна история в градовете, подкрепяни от ЕФРР (чрез програми по инициативите на Общността URBAN и URBACT), а при осъществяването на социално приобщаване — чрез ЕСФ (EQUAL, местни инициативи за заетост и териториални пактове за заетост). В резултат на това са изготвени редица ръководства и наръчници в помощ на местните партньорства по време на първите критични стъпки от стартирането на процеса на BOMP. Те включват онлайн набор от инструменти на LEADER<sup>7</sup>, начално ръководство на FARNET<sup>8</sup> и набор от инструменти по URBACT за групи за подпомагане на местно равнище<sup>9</sup>. Препратки към тях ще има в целия текст, като се избягва повтарянето на съдържанието им, което заслужава да бъде консултирано отделно.

Времето и ресурсите, необходими за стартиране на стратегия и партньорство за BOMP, зависят в много голяма степен от местния контекст и от опита и капацитета на местните участници и организации. Но дори при общностите с опит правилното изпълнение на целия цикъл обикновено отнема от шест месеца до една година. Процесът е сложен, но това се дължи основно на факта, че самите местни общности са много различни и сложни, а не на това, че подходът е по-сложен от другите. В подготвителната фаза могат да бъдат открити много скрити идеи, ресурси и възможности, като тя е ключова за бъдещия успех. В този контекст предлаганата в новия регламент за подготвителната фаза подкрепа може да играе важна роля за гарантиране на успеха на по-късни етапи.

Стартирането на процес на BOMP може да бъде раздробено на серия от повтарящи се стъпки или цикли за проектиране и оформяне на трите основни компонента — стратегията, партньорството и района. Понякога те се наричат „триединството“ на BOMP, а начинът, по който се разглеждат и си взаимодействат, поставя основата за „промяна на парадигмата“ отдолу нагоре, която е в основата на BOMP. Тези основни стъпки<sup>10</sup> могат да бъдат представени като спирала, както е показано на Фигура 1: Спирална диаграма на триединството на воденото от общностите местно развитие във времето — район, партньорство и стратегия.

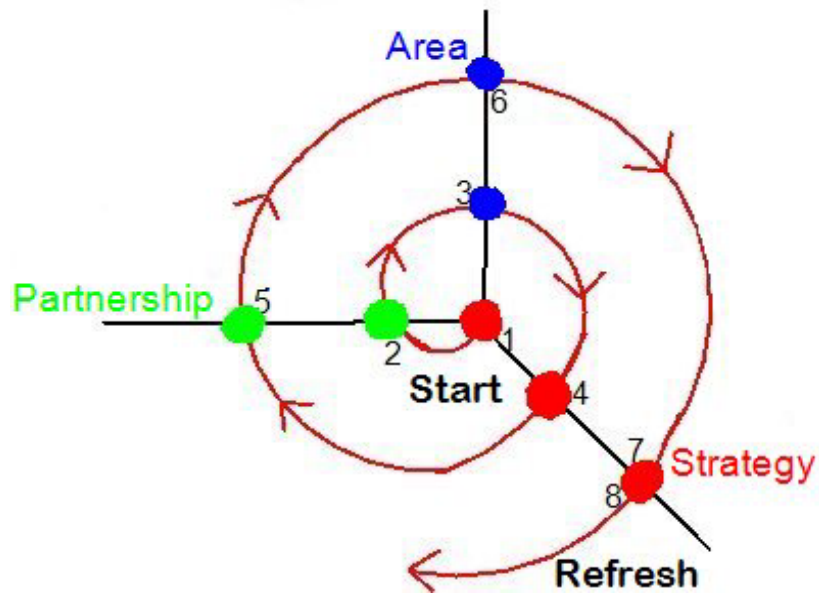
<sup>7</sup> Набор от инструменти на LEADER. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/en/index_en.cfm)

<sup>8</sup> Ръководство на FARNET 1. Териториален подход към развитието на рибарските райони в ЕС. Начално ръководство за рибарски местни инициативни групи и стъпки за успех. <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

<sup>9</sup> Набор от инструменти по URBACT за групи за подпомагане на местно ниво, юни 2013 г. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

<sup>10</sup> Тези стъпки, разбира се, могат да бъдат раздробени и групирани по различни начини в зависимост от различните ситуации.

Фигура 1: Спирална диаграма на триединството на воденото от общностите местно развитие във времето — район, партньорство и стратегия.



## 1. Решете какво искате да промените (Стратегия)

ВОМР обръща наопаки традиционните подходи за развитие от горе надолу, като започва с визията за това къде биха искали да бъдат местните участници в бъдеще и какво според тях би следвало да се промени, за да го постигнат. На първо място се поставя посрещането на местните потребности и финансирането служи като средство за изпълнение на целите.

Постигането на ясно съгласие относно това „какво искате да промените“ е първата и най-важна стъпка при проектирането на стратегията и затова не трябва да се действа прибързано. Съществува широк набор от техники за участие, които могат да помогнат за постигането на това (вж. разделите относно стратегията в Глави 3, 4, 5 и 6).

За разлика от ВОМР, при традиционното местно развитие често водеща роля има финансирането. Местните органи кандидатстват за финансиране в зависимост от тяхното отклонение от средните национални стойности по отношение на определени идентифицирани индикатори. При този сценарий местните агенции често са последното звено във веригата за осигуряване на средства и услуги.

## 2. Създавайте доверие и обединения с хората, които могат да помогнат за осъществяване на промяната (Партньорство)

Тази стъпка обикновено се изпълнява успоредно с решението, какво иска да промени общността. Тя изисква персонални контакти и достатъчно време за установяване на основните съображения против, на скритите намерения и историческата неприязън, вкоренена в повечето общности. Тук може да бъде получена помощ от официални инструменти като „анализ на заинтересованите страни“, в който се категоризират различните заинтересовани страни в зависимост от редица характеристики като ниво на заинтересованост и възможност да се влияе върху резултатите<sup>11</sup>. Индивидуалните и груповите решения могат да помогнат за изясняване на общите дългосрочни цели, както и на краткосрочните дейности за постигане на бързи успехи и формиране на подкрепа. Те могат също така да помогнат за изясняване на това, кой какво умее и какво е нивото на ангажираност при създаването на официално партньорство. Преди да се бърза със създаването на структура на официално партньорство, е полезно да се създаде доверие и опит за съвместна работа в рамките на неофициална работна група, която може да надзирава следващите етапи (вж. разделите относно партньорството в Глави 3, 4, 5 и 6).

## 3. Определете границите на Вашия район (Район)

Тук ВОМР отново се различава от традиционните подходи от горе надолу в смисъл, че целевите райони не са длъжни да следват предварително определените административни граници. Националните или регионалните органи следва обаче да укажат видовете райони, които могат да бъдат включвани, и да предоставят ясни критерии за техния подбор. В тези широки рамки от местните участници се очаква да решат кои са най-подходящите граници за постигането на целите им.

---

<sup>11</sup> Набор от инструменти по URBACT за групи за подпомагане на местно ниво. [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)



Това означава на първо място да се гарантира, че районът е достатъчно голям и има достатъчна „критична маса“, за да постигне своите цели, и второ, че не е прекалено голям, за да не се рискува общността да изгуби контрол. Накрая, той трябва да бъде „кохерентен“ от физическа, социална и/или икономическа гледна точка, както и по отношение на целите на стратегията.

Физическите граници, създадени от бреговете ивици, водните басейни или планинските вериги, обаче не съвпадат непременно с местата, където са концентрирани икономическите дейности, например риболовни или селскостопански, или функционални райони, обособени от пътуване до работа или използване на основни услуги. По същия начин историческите граници между общините в гъсто населените градски райони или в покрайнините на градовете могат да възпрепятстват ефективните действия. Много райони са изправени пред проблеми, които излизат извън местните, регионалните или националните административни граници.

Ето защо различни местни проекти често се осъществяват на леко различаващи се територии. Като цяло от местните участници зависи да вземат предвид тези фактори и да направят реалистичен компромис с границите на района за интервенция, който осигурява най-добрите възможности за постигане на целите на стратегията им (вж. разделите относно районите в Глави 3, 4, 5 и 6).

#### **4. Изгответе местна стратегия за промяна въз основа на участието и потребностите на местното население (Стратегия)**

След като се определи онова, което общността иска да промени, лицата, които могат да помогнат за постигането на промяната, и широкият район на интервенцията, тогава е възможно да се премине към по-конкретно определяне как това може да бъде постигнато чрез изготвяне на местната стратегия. Необходими са обективни данни и факти за силните страни, слабостите, възможностите и заплахите пред района, както и пълноценното участие на общността, за да разберат хората как тези фактори влияят върху основните им потребности и как те да бъдат вземани предвид.

Стратегията за местно развитие се превръща в пътна карта на осъществяването на ВОМР и партньорствата обикновено избират и подкрепят проекти според приноса им към целите на стратегията. За да подкрепи изготвянето на висококачествени стратегии, Комисията е включила списък на ключовите компоненти, които следва да съдържат те, и е утвърдила редица от ключовите принципи на ВОМР. Те са описани и обяснени с примери в Глава 5 (вж. разделите относно стратегиите в Глави 3, 4, 5 и 6).

#### **5. Съгласувайте структурата на партньорството и изяснете отговорностите (Партньорство)**

Местните общности имат различни нива на капацитет, история на съвместна работа и/или конфликти, както и много разнообразна институционална култура. Ето защо опитът показва, че е жизненоважно да се създаде партньорство, което отговаря на реалността на местния контекст. Въпреки това съществуват два широки модела. При първия се създава напълно нов правен субект, който обединява местните партньори. Той може да има различни форми в зависимост от контекста (въпреки че повечето са сдружения с нестопанска цел). Независимо от правната форма, субектът трябва да има широко

представителство на местните заинтересовани страни, свързани със стратегията, да бъде открит и прозрачен и да се отчита както пред местното население, така и пред органите, които го финансират. Точният баланс между участващите партньори и техните правомощия при вземането на решения зависи от местните обстоятелства, но както беше споменато по-рано, основна характеристика на WOMP е партньорството да не се доминира от една-единствена публична или частна заинтересована група.

Вторият модел може да се използва, когато няма необходимост или желание да се създава допълнителна структура и/или когато очевидно е изгодно да се използва административният капацитет на опитен партньор. В този случай опитният партньор може да стане „отчетен орган“ за правни и административни цели, докато останалите партньори сформират комитет за вземане на решения относно проектите или техния подбор. Следва да се прилагат обаче същите принципи на представителност, откритост, отчетност и прозрачност, както при първия модел.

С цел да гарантира, че висококачествените стратегии наистина се изпълняват от ефективните партньорства с реални участници, Комисията е предоставила също така списък на основните задачи, които следва да изпълняват. Те също ще бъдат подробно обяснени с помощта на примери в Глава 5. Всяко партньорство следва да реши дали разполага с умения и опит в района за изпълнението на тези функции, или се нуждае от помощ отвън.

И двата описани по-горе модела могат да се използват за координиране на повече от един поток на финансиране. Това ще бъде обяснено в Глава 6 (вж. също разделите относно партньорствата в Глави 3, 4, 5 и 6).

## **6. Определете границите (Район)**

В процеса на изготвяне на стратегията за местно развитие и изграждане на партньорството ще стане ясно, че определени проблеми могат да бъдат по-добре решени чрез включване на други части на територията. Например в даден селски район следва да се вземе предвид града в рамките на местния пазар или в по-необлагодетелстван градски квартал може да се наложи обмислянето на връзките с райони, в които се предлагат местни работни места и услуги. По същия начин потенциален съюзник на партньорството може да се окаже извън първоначалните граници. Възможно е също така да бъде подобро взаимодействието между местните инициативи, финансирани от различни фондове на ЕС, чрез съгласуване на техните граници. Накрая, националните или регионалните критерии за избор на райони за WOMP може да налагат корекции в определянето на района.

Поради всички тези причини следва да се счита, че точните граници на интервенцията са гъвкави и могат да се адаптират към промени в обстоятелствата. Всъщност WOMP предлага на местните партньорства набор от алтернативи за справяне с проблемите в различни мащаби. Например съседните местни партньорства могат да се фокусират индивидуално върху действията, финансирани от един конкретен фонд, но след това могат да осъществяват мерки за сътрудничество или да участват съвместно в друг фонд във връзка с проблеми, които се решават най-добре на различно, трансгранично ниво. WOMP осигурява разнообразие при избора, за да се гарантира, че границите отговарят на развиващите се местни потребности, вместо да бъдат фиксирани в даден момент.

Във всички случаи обаче разширяването на района трябва да се управлява внимателно. Повечето пъти натискът ще тласка към разширяване на районите, но това не следва да

бъде за сметка на изгубването на чувство за местна идентичност и реалното участие на общността (вж. разделите относно районите в Глави 3, 4, 5 и 6).

## **7. Изгответе план за действие и заявление за финансиране (Стратегия)**

След като партньорството е постигнало съгласие по въпроса какво иска да промени и е разработило ясна „логика на интервенцията“, в която е видно как тази промяна може да бъде измерена и какви видове действия биха довели до успех, то трябва да трансформира тези широки намерения в реалистичен план за действие и заявление за финансиране. Има множество подробни ръководства как да бъде изпълнен този етап<sup>12</sup>.

На този етап всички кандидати са изправени пред предизвикателството да осигурят достатъчно подробности, за да направят плана надежден, като същевременно останат гъвкави, за да реагират при непредвидени обстоятелства. Държавите членки, регионите и местните партньорства се справят по различни начини с това предизвикателство. Важно е обаче да се демонстрира, че планирането във времето, както и човешките и финансовите ресурси, определени за основните видове дейности, съответстват на установените по-рано потребности и могат действително да постигнат желаната промяна. По същия начин партньорството следва да покаже, че разполага с необходимите умения, системи и процедури, за да гарантира, че планът може да бъде изпълнен по ефективен и прозрачен начин (вж. разделите относно стратегията в Глави 3, 4, 5 и 6).

## **8. Създайте система за периодичен преглед, оценка и обновяване на стратегията**

Тъй като подготовката на последния етап на стратегиите за местно развитие започна през 2007 г., ситуацията, пред която са изправени местните партньорства в много страни, беше силно повлияна от икономическата криза. Но дори в периоди на относителна стабилност партньорствата се нуждаят от механизми, с които да измерват до каква степен са постигнали резултатите, които са очаквали, и да си правят изводи от грешките и успехите в миналото. В своя преглед на LEADER Европейската сметна палата настоява, че мониторингът, самооценките и външното оценяване на стратегиите за местно развитие следва да бъдат подобрени и включени в редовните дейности като част от цикъла на учене чрез практика.

Въпреки че тази област трябва да продължи да се развива, налице са серия полезни ръководства и набори от инструменти за начините това да бъде постигнато, като се избегне затормозяването с огромен брой ненужни данни (вж. също разделите относно стратегията в Глави 3, 4, 5 и 6).

За правилното изпълнение на тези осем стъпки са необходими време и усилия. Комисията обаче е засилила подготвителното подпомагане, за да обхване тези аспекти (вж. Раздел 3 относно подготвителната подкрепа в Глава 5). А дори когато вече са участвали в подобни проекти, местните хора обикновено оценяват и се радват на процеса на изграждане на обща пътна карта за бъдещето.

<sup>12</sup> Вж. например: LEADER [http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm)  
FARNET <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4>  
URBACT [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/URBACT\\_Toolkit\\_online\\_4.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/URBACT_Toolkit_online_4.pdf)

## Глава 3. Как да подкрепяме партньорствата за BOMP в отговор на новите предизвикателства?

### 3.1 Увод

Настоящата глава се отнася главно до съществуващите партньорства в селските и рибарските райони с цел да им се помогне да използват новите регламенти за справяне с някои нови предизвикателства, стоящи пред тях. Насоките, които съдържа, са приложими обаче и към новите партньорства в градовете и към онези в областта на социалното приобщаване.

В много държави членки ситуацията, пред която са изправени местните общности в началото на програмния период за 2014—2020 г., драматично се различава от тази в предишните два програмни периода. Изправени пред суровата икономическа криза, много съществуващи партньорства са притиснати да намерят допълнителни средства само за да продължат дейността си или да оцелеят. Но в контекста на ескалиращи социални, екологични и икономически предизвикателства обичайните дейности вече не са жизнеспособна дългосрочна възможност за много местни общности. Освен това след няколко програмни цикъла съществува риск от разочарование и „прегаряне на общността“ в определени райони.

Успоредно с промените във външния контекст много от предишните изводи от LEADER и ос 4 на ЕФР са взети предвид и са довели до определени промени в новите регламенти. Например в отговор на доклада на Сметната палата относно LEADER отчасти са утвърдени редица от специфичните характеристики на BOMP. Ако бъдат правилно изпълнени, тези изменения ще подобрят способността на местните партньорства да се справят с някои от новите предизвикателства, пред които са изправени. Миналият опит показва обаче, че на национално, регионално и местно ниво кратката по необходимост формулировка на европейските регламенти може да се тълкува различно и често грешно. Ето защо в настоящата глава се опитваме да направим две неща:

- Първо, без да навлизаме в подробности, набелязваме накратко основните промени във външните условия, пред които са изправени местните партньорства, както и някои от новите отговори, чиято подкрепа трябва да обмислят;
- Второ, стремим се да дадем пълно обяснение на това *как Комисията разбира* някои от ключовите разпоредби в регламента, както и да посочим примери как тези разпоредби могат да се прилагат на местно равнище за справяне с някои от предизвикателствата, идентифицирани в първия раздел.

### 3.2. Новите предизвикателства пред местните партньорства

Налице е ново широко съгласие, че Европа е изправена пред серия дългосрочни глобални предизвикателства, които включват намаляване на конкурентоспособността при срещата с нововъзникващите икономики, глобалното затопляне и изчерпване на ресурсите, застой или намаляването на реалните трудови възнаграждения и стандарта на живот за голям процент от населението, нарастващо неравенство и социална поляризация и заплахите за системите за здравеопазване и социална сигурност, породени отчасти от застаряващото население и демографските промени. Стратегията „Европа 2020“ беше разработена с цел да се намери решение на някои от тези големи

проблеми и единадесетте тематични цели на POP следва да гарантират, че европейските структурни и инвестиционни фондове съсредоточават ресурсите върху най-належащите от тях.

От началото на финансовата криза през 2007 г. обаче много местни партньорства са изправени пред допълнителни проблеми, които усложняват посочените по-горе глобални предизвикателства. Въздействието на тези проблеми варира в изключително широки граници в Европа, което силно затруднява общите решения на равнище ЕС и дава допълнителна обосновка за адаптирани на местно равнище подходи.

Географските последици от тези промени в страните са както сложни, така и разнообразни. Например според някои икономическите дейности ще се концентрират още повече в градските центрове, растежът ще се забави и дори ще секне в привлекателните жилищни и туристически райони и ще продължи да се задълбочава упадъкът на районите, които силно зависят от традиционните индустриални сектори, строителството и/или публичните разходи<sup>13</sup>. Всичко това засяга ролята и отношенията между различни видове райони – между градските и крайградските райони и регионалните и провинциалните обслужващи центрове, между крайбрежните и вътрешните райони, между гъсто населените и по-отдалечените, по-слабо населени райони и между градските квартали в неблагоприятно положение и по-богатите части на градовете ни.

Движещите сили на повечето дългосрочни и по-скорошни развития са глобални и/или национални, така че свободата на действие за партньорствата на местно ниво неминуемо ще бъде ограничена. Въпреки това местният контекст и потребностите на хората са в процес на дълбока промяна. В резултат на това обществото вече реагира по редица начини — например чрез нови форми на предприемачество на социална и териториална основа, чрез разнообразни форми на самопомощ и колективни форми на мобилизиране на общностните активи, чрез подобряване на преките връзки<sup>14</sup> и изследване на реакциите на местно и общностно ниво в отговор на изменението на климата. Следващият етап от стратегиите за местно развитие трябва да следва основните промени в потребностите на гражданите и — когато е възможно — да намира начини да подкрепя колкото се може повече от вече зародилите се творчески отговори на местно ниво.

Въпреки разликите между страните в повечето стратегии за местно развитие ще трябва да бъдат взети предвид някои от следните промени в местния контекст и да се отговори на следните въпроси:

- Между 2007 г. и 2012 г. **безработицата** в ЕС е нараснала средно с повече от 47 %, с особено тежки последици за младежите<sup>15</sup>. Всеки втори младеж в Испания и Гърция е безработен, въпреки че разликите между страните и местните райони са огромни. Огромен е рискът не само от загубване на високообразовано поколение, но и от създаване на голям брой недоволни и сърдити младежи. *Какви краткосрочни и дългосрочни мерки могат да бъдат приложени, за да се създадат работни места и подкрепа за младежите на местно ниво?*

<sup>13</sup> Laurent Davezies. 2012 г. *La Crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale.*

<sup>14</sup> Преки връзки са късите вериги на доставка; те се осъществяват при липсата на посредници. Например в областта на рибарството това означава рибата да се продава направо от риболовните кораби, без да се минава през продавач на едро. В областта на селското стопанство това може да става чрез магазин на производителя, стопански пазар и т.н.

<sup>15</sup> Нивото на безработицата е нараснало от 7,2 % през 2007 г. до 10,5 % през 2012 г. Безработицата сред младежите е нараснала от 15,7 % до 22,9 % през същия период. Източник: Евростат

- **Вътрешното потребление** е спаднало или е забавено в много страни, което често води до свиване на **пазарите** за новите и съществуващите фирми. В този контекст е трудно да се създават нови работни места и основният приоритет обикновено е да бъдат запазени съществуващите. Някои традиционни основни индустрии като селското стопанство, рибарството и хранително-вкусовата промишленост се справят относително добре и може да бъде необходимо да се преосмисли тяхната роля в местните икономики. *Какви стъпки могат да бъдат предприети, за да се увеличи конкурентоспособността на съществуващите сектори и фирми? Какъв вид подкрепа е необходима за новите предприемачи в контекста на пазари в застой и спад?*
- **Частното финансиране** е спряло в много страни, което усложнява гореспоменатата ситуация и затруднява ръководителите на проекти при намирането на необходимото финансиране, допълващо безвъзмездната помощ от ЕС. *Как местните райони могат да получат достъп до източници на финансиране или да създадат алтернативни такива?*
- **Публичните инвестиции** са свити в много страни, което затруднява намирането на публично съфинансиране за проекти. В много от новите държави членки недостатъчната инфраструктура продължава да бъде основната пречка за местното развитие. В същото време *поддръжката на съществуващата инфраструктура* се превръща в проблем в други страни. *Възможно ли е да бъде разработена нова (споделена) употреба и начини за поддържане на публичните активи?*
- **Разходването на публичните приходи** е силно ограничено в много страни, което води до съкращаване на разходите за образование, здравеопазване, социални услуги и социални обезщетения. Това означава по-малко работни места и оказва натиск върху местните органи да използват фондовете на ЕС за намиране на нови начини за разработване и предоставяне на основни услуги. *Може ли партньорствата за ВОМР да се превърнат в местни платформи за социални иновации, които изследват нови начини за подобряване на социалните стандарти, като същевременно включват ресурсите от частния сектор и гражданското общество?*
- **Бедността и социалното изключване** се увеличили в повечето страни. Географските последици от това обаче са сложни. В някои случаи хората се връщат към селските райони или определени градски квартали, защото разходите за живот там са по-ниски и имат повече роднини и мрежи за самопомощ. *Как тази близост може да бъде използвана за увеличаване на социалната отговорност и солидарността между богатите и бедните райони, секторите и групите?*
- **Изменението на климата** и необходимостта от преход към общество с ниски въглеродни емисии заеха централно място в политиката на ЕС, като това вече стана хоризонтален приоритет във всички области на политика на ЕС. Спешната необходимост от намаляване на емисиите на парникови газове и създаване на нова парадигма за икономическо развитие, основана на концепцията за зелен растеж и устойчиво използване на ресурсите, е сред основните промени за следващия програмен период. *Могат ли партньорствата за ВОМР да развият и подкрепят местните действия в отговор на това предизвикателство?*

Партньорствата за ВОМР също са изправени пред напълно *различен контекст на управление* в сравнение с ранния период на тяхното съществуване. Много от тях са еволюирали от малки, относително свободни пилотни инициативи на Общността до основни структури в селските райони и големи крайбрежни райони. Това е създавало значителен обем допълнителни отговорности и тежест под формата на административни и одитни процедури. В същото време настоящите модели за предоставяне на услуги „от

горе надолу“ също се поставят под въпрос, а нараства интересът към отговорни, новаторски начини за посрещане на социалните потребности, които са с широко участие и близки до подхода на BOMP. *Каква роля могат да играят партньорствата за BOMP при демонстрирането и оформянето на нов модел на управление?*

В текстово поле 1 по-долу са дадени примери за начини, по които стратегиите за местно развитие могат да бъдат адаптирани, за да бъдат отчетени тези предизвикателства.

**Текстово поле 1: Примери за отговори на различни предизвикателства чрез изпълнение на стратегии за местно развитие**

<b>Предизвикателство</b>	<b>Възможни отговори от местните стратегии за развитие</b>
<b>Нарастваща безработица</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• По-силно фокусиране върху инвестиции, водещи до повече работни места (често включва разширяване на съществуващи фирми и/или стандартни трудоемки операции);</li> <li>• Подкрепа за нови дейности, свързани с обновяване на местния жилищен фонд, местно производство на енергия, нова употреба на съществуващи сгради, рециклиране и т.н.;</li> <li>• Подкрепа за нови форми на предприятия, включително социално-икономически и социални предприятия;</li> <li>• Съсредоточаване в по-голяма степен върху младежите — информирането и прехода от обучение към работа;</li> <li>• Подкрепа за чиракуване, стажове, временна заетост, наставничество, и т.н.;</li> <li>• Подкрепа за посреднически схеми и схеми за защитени пазари на труда;</li> <li>• Подкрепа за допълващо обучение и активни политики на пазара на труда;</li> <li>• Подкрепа за схеми за местна валута (СМВ), служби за взаимопомощ, доброволческа работа и други системи, които мобилизират неизползваните ресурси на безработните за посрещане на потребностите на местно ниво.</li> </ul>
<b>Пазари в спад</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подкрепа за съществуващи фирми при навлизане в нови пазари: популяризиране, маркетинг, контрол на качеството, подкрепа за износ, трансфер на технологии, обучение и т.н.;</li> <li>• Изследване на нови пазари, свързани с изменението на климата, енергоспестяването и енергопроизводството, грижите, здравеопазването, културата и цифровата икономика;</li> <li>• Осигуряване на добра последваща подкрепа за нови предприятия (професионални маркетингови проучвания и проучвания на жизнеспособността, професионално обучение и т.н.);</li> <li>• Използване на обществени поръчки (включително чрез вмъкване на социални клаузи) и от местни кампании;</li> <li>• Подкрепа за използването на местни валути (СМВ) и служби за взаимопомощ за намиране на полезни възможности за хора без работа или с непълна заетост, като същевременно се удовлетворяват потребностите на местно ниво;</li> <li>• Мобилизиране на местното население, за да подкрепя местни магазини, услуги и предприятия (например Cashmob);</li> <li>• Утвърждаване на късите търговски вериги и късите вериги за</li> </ul>

	<p>доставки (например селскостопански пазари, купуване пряко от рибарите), местните хранителни системи (например Incredible edible<sup>16</sup> и проектът PROVE в Португалия<sup>17</sup>;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Подобряване на обучението и навлизането в стабилни или разрастващи се сектори.</li> </ul>
<b>Липса на частно финансиране</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оползотворяване на нови финансови инструменти (гаранции и схеми за микрокредити);</li> <li>• Установяване на привилегирани връзки с банки;</li> <li>• Проучване на потенциала за пряко финансиране от частни лица и предприятия и други нови идеи;</li> <li>• Признаване на плащането в натура, доброволния труд и схемите за самопомощ;</li> <li>• Мобилизиране на местните спестявания за подкрепа на местни проекти, например чрез инвестиции на кооперативи или общности (Vallée de l'Aspe France);</li> <li>• Значително увеличаване на скоростта и адаптивността на безвъзмездната помощ от ЕС (малка безвъзмездна помощ, интегрирани рамки...);</li> <li>• Намаляване на бюрокрацията, свързана с проектите, например чрез използване на общи суми, опростяване на разходите и т.н.</li> </ul>
<b>Съкращаване на публичните инвестиции</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Искане на авансови плащания от европейско финансиране;</li> <li>• Осигуряване на предварително обществено съфинансиране при същите условия, както при фондовете на ЕС;</li> <li>• Алтернативна употреба на обществени сгради, земя и т.н.;</li> <li>• Проучване на употребата на колективните схеми за използване, споделяне и поддържане на съществуващата обществена инфраструктура (детски ясли, училища, културни центрове, центрове за възрастни хора, здравни центрове, спортни центрове, обществени пространства...).</li> </ul>
<b>Намалено разходване на обществените приходи</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Създаване на връзки с местни служители от обществения сектор — учители, социални работници, здравни работници, служители по планирането и контрола на околната среда, за разработване на допълващи и информационни услуги;</li> <li>• Подкрепа за новаторски социални проекти, които подобряват услугите и/или поддържат работните места, както и публично-частните социално-икономически партньорства;</li> <li>• Приоритизиране на превенцията, общото ползване, самопомощта...</li> </ul>
<b>Бедност и социално изключване</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подкрепа на местни планове за социално приобщаване, движени от хора, засегнати от бедността, с подкрепата на специалисти и други заинтересовани страни;</li> <li>• Подкрепа за общностни организации и групи за самопомощ;</li> <li>• Подкрепа за схеми за общо ползване, нови форми на транспорт като общо и комбинирано ползване на автомобили, както и на колективни градини и площи;</li> <li>• Подкрепа за социални, устойчиви и кооперативни жилищни инициативи.</li> </ul>

<sup>16</sup> <http://incredibleediblenetwork.org.uk/about>

<sup>17</sup> <http://enrd.ec.europa.eu/policy-in->

[action/rdp\\_view/en/view\\_projects\\_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard\\_id=1184](http://enrd.ec.europa.eu/policy-in-action/rdp_view/en/view_projects_en.cfm?action=detail&backfuse=jsview&postcard_id=1184)



<p><b>Изменение на климата и преход към общество с ниски въглеродни емисии</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Разширяване на съществуващите партньорства, за да бъдат включени на местно равнище нови партньори със знания и опит при справянето с изменението на климата и устойчивостта;</li> <li>• Подкрепа за местни и общностни инициативи, които се фокусират върху намаляване на емисиите на парникови газове и/или улесняване на прехода към общество с ниски въглеродни емисии;</li> <li>• Включване на „устойчивостта“ като хоризонтална цел в местната стратегия и установяване на система за измерване на напредъка към определени цели.</li> </ul>
--	--

Това са само някои от отговорите, които партньорствата за BOMP следва да разгледат, за да гарантират, че местните стратегии посрещат новите предизвикателства, пред които са изправени техните райони. Сега ще обърнем внимание на новия регламент и как той би могъл да им помогне за това.

### 3.3 Нови или утвърдени елементи в регламентите

Отчасти в отговор на доклада на Сметната палата относно LEADER бяха утвърдени редица специфични характеристики на LEADER. Те включват: разпоредби за конкретизиране на минималното съдържание на стратегиите и подобряване на тяхното качество; разпоредби за поясняване на минималните задачи на групите и запазване на тяхната автономия; по-силно фокусиране върху създаването и изграждането на капацитет чрез по-голяма подкрепа за подготовката и по-голям дял на средствата за текущи разходи; утвърждаване на ролята на гражданското общество и частния сектор и рационализиране на транснационалното сътрудничество (чрез специфичните за фондовете регламенти на ЕЗФРСР и ЕФМДР). Тези и други разпоредби могат да помогнат за укрепване на капацитета на групите, за да бъдат посрещнати някои от горните предизвикателства. По-нататък ще обясним какво има предвид Комисията чрез тези разпоредби и ще дадем примери как те могат да бъдат използвани.

#### 3.3.1. Нови или утвърдени елементи в стратегията

В член 33, параграф 1 от POP се описва минималното съдържание на стратегиите за BOMP (вж. текстово поле 2 по-долу).

##### Текстово поле 2: Член 33 от POP относно стратегиите за местно развитие

1. Всяка стратегия за BOMP съдържа поне следните елементи:
  - а) определяне на района и населението, обхванати от стратегията;
  - б) **анализ на нуждите и потенциала за развитие на района**, включително анализ на силните страни, слабостите, възможностите и заплахите;
  - в) описание на стратегията и нейните цели, описание на **интегрираните и иновативните** характеристики на стратегията и **йерархията на целите, включително цели за крайните продукти или резултатите**. По отношение на резултатите целите могат да имат количествено или качествено изражение. Стратегията е съвместима със съответните програми на всички участващи европейски структурни и инвестиционни фондове;
  - г) описание на процеса на **участие на общността** в разработването на стратегията;

- д) **план за действие**, който показва как целите са превърнати в действия;
- е) описание на уредбата за **управлението и мониторинга** на стратегията, което показва капацитета на местната група за действие да изпълни стратегията, и описание на **специфичната уредба относно оценката**;
- ж) **финансовия план** на стратегията, включително планираното разпределение на средствата от всеки от съответните европейски структурни и инвестиционни фондове.

В следващите раздели обясняваме накратко с примери как Европейската комисия разбира някои от ключовите термини (с удебелен шрифт).

- **Какво разбира Комисията под „определяне на района и населението, обхванати от стратегията“ (Член 33, параграф 1, буква а) от POP) (стъпки 3 и 6 от Глава 2)**

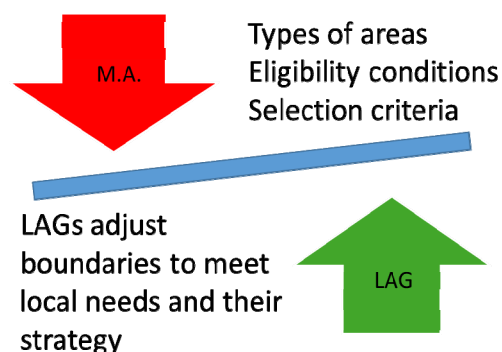
Основното тук е, че определянето на района и населението трябва да бъде съгласувано и обосновано от стратегията, която общността възнамерява да изпълнява. Населението на целевите райони следва да бъде не по-малко от 10 000 жители, за да се осигури критичната маса, необходима за изпълнението на стратегията. То не трябва да бъде с повече от 150 000 жители, за да съществува чувство за идентичност и местните хора да могат да участват пряко във вземането на решения. Разбира се, могат да се правят и изключения (например за острови или гъстонаселени райони и квартали), когато това отговаря на стратегията.

Един от рисковете понастоящем е, че натискът да бъдат намалявани разходите и да се обединяват средствата ще доведе до все по-големи райони от „икономически тип на планиране“, които нямат реално чувство на идентичност и предлагат малко възможности за участие на местните хора.

Предвид широките условия на ЕС намерението е държавите членки да осигурят рамка за подбор на райони в своите програми, която да съответства на техните собствени национални приоритети за различните видове райони.

Те могат да направят това, като определят условия за допустимост и/или критерии за подбор, които ще бъдат използвани при избора на различни райони. Например критериите за допустимост за рибарските райони биха включвали пристанища под определен размер, определени части на крайбрежието, разстояние от морето или водния басейн, непрекъснатост на районите и така нататък. Примерите за критерии за подбор биха могли да включват абсолютната и/или относителната важност на заетостта в рибарството, тенденциите при разтоварване, важността на дребномащабния крайбрежен риболов, промяната в населението и т. н.

Фигура 2: Определяне на границите



Целта на Комисията обаче е *местните партньорства* да определят *точните граници* на своите райони „от долу нагоре“ въз основа на това, което се опитват да

постигнат. Това може да бъде обосновано чрез препратка към:

- ✓ Физическото или географското единство на района (острови, планински вериги, устия на реки, реки, застроени градски райони);
- ✓ Културната идентичност и общите социални проблеми на района (концентрация на роми, мигранти, безработица...);
- ✓ Концентрацията на икономически дейности (различни видове земеделие, риболов, определени сектори в спад или възход.....).

На тези точки може да бъде направена оценка и да бъдат взети предвид при окончателния подбор на партньорствата.

В миналото някои държави членки избираха предварително районите „от горе надолу“, докато други разрешаваха открити покани за представяне на предложения на цялата територия. И двете крайности съдържат рискове. В първия случай може да бъдат изкуствено създадени негъвкави райони, които не са естествено следствие на местни взаимовръзки. Вторият случай може да доведе до голям брой заявления и политически натиск бюджетът да бъде прекалено раздробен. Ето защо Комисията предлага баланс между подходите „от горе надолу“ и „от долу нагоре“.

### Текстово поле 3: Примери за определяне на райони от Португалия и Финландия

Въз основа на критериите от Регламента за ЕФР Португалия е посочила 45 общини като допустими за финансиране по ос 4 — 39 по крайбрежната ивица на Португалия и 6 на Азорските острови. Избраните от нея индикатори включват спад в рибарските дейности, измерен като намаляване на разтоварения улов за периода 1999—2005 г., и зависимостта от рибарските дейности, определена като 3 % или повече от активното население, заето в сектора — тук са включени също заетите в индустрията за добив на морска сол в Португалия, която е важен компонент от нейните морски дейности в определени райони.

След това местните партньорства имаха свободата да предложат свои конкретни райони на местните инициативни рибарски групи (МИРГ) в границите, предложени на национално равнище. За обосновани изключения беше показана определена гъвкавост. Например УО разреши на МИРГ *Oeste* да включи 3 квартала от община *Lourinhã*, в южния край на нейната територия, които първоначално бяха изключени от определените райони поради близостта си до голям град (Лисабон). Това беше обосновано с присъствието на редица дребномащабни риболовни съдове, действащи от *Lourinhã*, но разтоварващи риба на територията на МИРГ като най-близък кей за разтоварване. Интегрирането на тези по-изолирани рибарски общности в програмата за развитие на МИРГ бе сметнато за важно.

Финландия предлага друг пример за предоставяне на достатъчна гъвкавост в отговор на внимателно обмислени потребности. Въпреки че в Регламента за ЕФР се препоръчва районите на МИРГ да бъдат по-малки от NUTS 3, в случая с Финландия, предвид изключително ниската гъстота на населението в някои райони, ГД „Морско дело и рибарство“ одобри по-големи от обичайното райони на МИРГ, за да позволи включването на критична маса работници в рибарския сектор. Освен това процесът на отразяване на резултатите и подобряване на ефекта в бъдеще накара МИРГ да предложат малки корекции на границите си за следващия програмен период.

За допълнителни ресурсни материали вижте по-долу<sup>18</sup>

- **Какво разбира Комисията под „анализ на потребностите и потенциала за развитие на района“ (Член 33, параграф 1, буква б) от POP) (стъпки 1 и 4 от Глава 2)**

В регламента се посочва, че този анализ следва да „включва анализ на силните страни, слабостите, възможностите и заплахите“. От известно време SWOT анализите са се превърнали в практика в националните, регионалните и местните програми, подкрепяни от Комисията. На практика обаче много от тях са изключително общи и често биха могли да се отнасят за почти всеки подобен район в ЕС. Освен това, ако потребностите и потенциалът за развитие следва да се основават на SWOT анализ, това обикновено налага и втори етап на анализа. В някои стратегии се представя само списък на потребностите без подреждане по приоритети и без обосновка на връзката им със SWOT анализа. Комисията иска да подобри това положение и да гарантира, че „анализът на потребностите и потенциала за развитие“ се превръща в ценен инструмент за създаване на солидна логика на интервенцията и осигурява по-силна ориентираност към резултатите.

#### SWOT анализ

	<b>Силни страни</b>	<b>Слабости</b>
<b>Възможности</b>	<b>Укрепване</b> за улавяне на възможности	<b>Намаляване</b> на използване на възможности
<b>Заплахи</b>	<b>Осигуряване</b> срещу бъдещи заплахи	<b>Избягване</b> на клопки

За тази цел, местните партньорства следва да вземат предвид следното:

- ✓ Точките, разгледани в SWOT анализа, следва да бъдат ясно подкрепени от доказателства, получени от проучване на района.
- ✓ Те следва да се фокусират върху специфичните характеристики на района и върху това, което го прави различен, а не само да изброяват много от общите характеристики на основните сектори като земеделие или рибарство или на целеви групи като младежи или жени. За съжаление някои SWOT анализи са толкова общи, че биха могли да се прилагат за всеки район.
- ✓ Също толкова, ако не и повече, внимание следва да бъде отделено на набелязването на възможностите и „активите“, както и на описването на слабостите и заплахите. Стратегията следва да гледа напред, а не да бъде само отбранителна.
- ✓ Не е нужно да се представя недиференциран „списък на желания“ за всяка потребност. Дори на този етап е важно да се започне с приоритизирането на потребностите и потенциала.
- ✓ Приоритизирането или класифицирането трябва да се основават на доказателства и да вземат предвид обосноващите гледни точки на местните заинтересовани страни, както е обяснено по-долу.

<sup>18</sup> Допълнителни ресурсни материали: Начално ръководство на FARNET 1, Глава 2. Определяне на район <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

- ✓ Местното партньорство трябва да бъде наясно какво би желало да постигне и какво може да постигне с наличните ресурси и програми.

Вижте по-долу примерите на стратегии за местно развитие в рибарските райони от Франция, Испания, Финландия и Шотландия, както и друга информация<sup>19</sup>.

- **Какво разбира Комисията под „описание на интегрираните характеристики на стратегията“ (Член 33, параграф 1, буква в) от POP) (стъпка 4 и 7 от Глава 2)**

В POP се посочва, че BOMP „се извършва чрез интегрирани (член 33, параграф 1, буква в)) и многосекторни стратегии за местно развитие, основани на характеристиките на района“ (член 32, параграф 2, буква в)). Значението на понятията „интегрирани“ и „многосекторни“ обаче е еволюирало във времето и трябва да бъде адаптирано към вида на проблема и района, с който се работи. В началото терминът е използван от първите програми LEADER в селските райони, които трябваше да се разграничат от традиционните секторни земеделски политики по модела „от горе надолу“. „LEADER“ е съкращение на френския вариант на израза „връзки между икономиката в селските райони и дейностите за развитие“. На партньорствата се гледаше като на катализатори, които биха използвали всички възможни местни мултипликатори между секторите като земеделие, хранително-вкусова промишленост, занаяти, селски туризъм, местни услуги и околна среда. За тази цел те разработваха „интегрирани“ поредици от мерки за подкрепа (например обучение, безвъзмездна помощ за капиталови разходи, помощ за популяризиране, бизнес подкрепа), които всички действаха в една и съща насока. Тъй като повечето програми LEADER се осъществяваха в относително слабо населени селски райони, те ползваха относително холистичен подход по отношение на интегрирането на повечето от движещите сили на местното развитие.

Дори в тези случаи обаче стана ясно, че някои аспекти се влияят от вътрешна програма като LEADER, а други са извън нейния обхват. Във Финландия беше направено полезно разграничение между „тесни политики за развитие на селските райони“, обикновено в обхвата на министерството на земеделието и развитието на селските райони, и „широки политики за развитие на селските райони“, които се отнасят за всички политики като транспорт, образование и здравеопазване, които имат значително влияние върху формата на развитието на селските райони, но по-трудно се влияят на местно ниво.

Ето защо дори в селските райони интеграцията не означава, че стратегиите следва да се опитват да решат всички въпроси наведнъж или да придават еднаква тежест на всеки въпрос. Както беше споменато по-рано, общностите трябва да направят избор и да се фокусират върху цели и действия, които е най-вероятно да донесат желаните промени. Това е още по-актуално в градовете и при справянето със сложни социални проблеми в гъсто населените райони. Тук е възможно да има вече натрупана история от предишни инициативи, и в същата област да действат редица организации. Ето защо местните

<sup>19</sup> Някои ресурсни материали:

- Примери за интегрирани стратегии от рибарски райони от цяла Европа. Обобщения и подробни примери: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>
- Набор от инструменти на LEADER за разработване на стратегии. Подраздел А. Относно съдържанието на СМР с видео материали. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- Начално ръководство на FARNET 1. Раздел 4б Разработване на ефективни стратегии: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Документ във формат Power Point от група в рамките на LEADER на гръцкия остров Лесбос относно начина, по който групата е привлякла местните заинтересовани страни при установяването на местните потребности: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=0837032D-9B8F-B26F-0383-CE1E273841DC)

партньорства трябва да организират своите стратегии по начин, който добавя стойност към това, което вече съществува, като мобилизират максимална подкрепа около него.

Това тълкуване разширява обхвата на WOMP до видовете тематични цели и инвестиционни приоритети, които са особено приложими за социалните и регионалните фондове — доколкото стратегии се разработват и реализират по начин, който извлича цялата стойност на местните териториални връзки.

Интеграцията може да означава:

- ✓ Започване с един или повече въпроси, теми, проблеми или целеви групи, които мобилизират общността, но са поставени в по-широк контекст и са изградени връзки към останалите сектори и действащи лица, които могат да влияят върху ситуацията;
- ✓ Изграждане на вертикални връзки в секторите и веригите за доставки, както и хоризонтални връзки между секторите;
- ✓ Свързване на необлагодетелстваните райони с районите с възможности (например селските райони с градовете с пазари, а необлагодетелстваните квартали с центровете с растяща заетост);
- ✓ Изграждане на връзки между местните, регионалните и националните равнища на управление. Това е особено важно, когато се работи с „опорен“ сектор и институции като училища, болници и университети;
- ✓ Гарантиране, че различните мерки за подкрепа на местно ниво са съгласувани и обединени за постигането на същите стратегически цели. Интеграция по отношение на това, което се прави, кой го прави и как се прави.

#### Текстово поле 4: Примери за интегрирания характер на стратегия от проекта „Моето поколение“ по програма URBACT

Въпреки че 12 града партньори от проекта „Моето поколение“ по програма URBACT са били изправени пред различни предизвикателства, всички те стигат до заключението, че младите хора трябва реално да участват в създаването на решенията, които се изпълняват. Ето защо те са използвали редица техники за включване на участници, предназначени да поставят младите хора в центъра на местните стратегии.

Те твърдят, че политиките в Европа, предназначени да подкрепят младите хора, са твърде фрагментарни и краткосрочни и са насочени единствено към една цел, когато разнообразието от предизвикателства налага прилагането на интегрирани мерки. С други думи, въпреки че се фокусират върху специфичните проблеми на младите хора, те се стремят да създават връзки на местно ниво между всички области на основната политика, които ги засягат. В продължение на повече от две и половина години градове партньори работиха за набелязването на ефективни местни политики в три взаимосвързани области: осигуряване за младите хора в неравностойно положение на повече достъп до вече съществуващи услуги в градовете, създаване на мостове между обучението, образованието и света на бизнеса, както и подобряване на координацията между различните участници и включване на младите хора в процеса на вземане на решение. <http://urbact.eu/en/results/results/?resultid=19>

- Какво разбира Комисията под „описание на иновативните характеристики на стратегията“ (член 33, параграф 1, буква в) от POP) (стъпки 4 и 7 от Глава 2)

В контекста на BOMP иновациите не се изразяват непременно в изследвания на високо ниво и разработване на нови технологии (въпреки че, разбира се, те не се изключват). Обосновката за иновативния характер на стратегията всъщност е тясно свързана с въпроса „какво иска общността да промени?“. По определение стратегиите за BOMP са местни и с твърде малък мащаб. Те нямат възможност да променят условията на живот на всички наведнъж. Затова те трябва да се концентрират върху онези действия, които имат мултиплициращ или лавинообразен ефект върху местното развитие. Вместо да се използват всички ограничени налични ресурси за посрещане на основните потребности, идеята е проблемите и възможностите да бъдат разгледани от нов ъгъл и да се изследват новите отговори, които могат да доведат до по-дългосрочни и по-устойчиви решения.

В този контекст Комисията целенасочено е оставила отворено определението на иновациите във воденото от общностите местно развитие, вместо да се опитва да го определя „предварително“, което по определение би ограничило обхвата на креативността на местно ниво. Иновациите могат да включват нови услуги, нови продукти и нови начини за извършване на нещата в местния контекст (член 32, параграф 2, буква г)). Разбира се, не всичко в стратегията трябва да бъде иновативно, тъй като партньорствата често трябва да изграждат доверие, като покажат, че могат да посрещат някои основни краткосрочни потребности.

Чрез сближаването на всички различни заинтересовани страни в даден район обаче и чрез създаване на диалог с външни институции като университети, изследователски центрове и по-високи нива на администрацията BOMP има огромен потенциал да използва съществуващите ресурси по нови и креативни начини. В най-добрия случай партньорствата могат да станат платформи за „социални иновации“ и впоследствие да привлекат ресурси за своето разрастване. След това успешните идеи могат да бъдат анализирани, документирани и прехвърляни от различните европейски, национални и регионални мрежи от участници във BOMP.

Иновациите във BOMP:

- ✓ Могат да включват нови продукти, услуги или начини за изпълнение в местен контекст;
- ✓ Често имат мултиплициращ или лавинообразен ефект върху промените, които общността иска да реализира;
- ✓ Могат да включват едно или повече действия и прототипи от малък мащаб или голям водещ проект, който мобилизира общността;
- ✓ Намират нови начини за мобилизиране и използване на съществуващите ресурси и активи на общността;
- ✓ Създават сътрудничество между различните участници и сектори;
- ✓ Могат, без това да е задължително, да включват университети или сложни изследвания и разработки;
- ✓ Могат да бъдат платформа за социални иновации, чийто мащаб впоследствие може да бъде увеличен и да намери по-широко приложение чрез обмен, сътрудничество и създаване на контакти.

**Текстово поле 5: Клъстер за иновации в рамките на стратегическия план на Западен Корк по LEADER за 2007—2013 г.**

Неразделна част от стратегическия план на Западен Корк по LEADER за 2007—2013 г. е неговият Клъстер за иновации. Клъстерът надгражда предишни инициативи като

марката Fuchsia на Западен Корк и се фокусира върху подкрепата за ключови икономически сектори с потенциал за разнообразяване (хранително-вкусова промишленост, туризъм, занаяти и т.н.), както и за видовете дейности и процеси за развитие (маркетинг, обучение и образование, агенции за развитие, мрежи и асоциации и т.н.). Стартирал като търговски субект през 1998 г., Клъстерът представлява бизнес мрежа от 160 предприятия с акредитирано качество (свързано с конкретни марки) в хранително-вкусовата промишленост, туризма, занаятите и други сектори (земеделие, морски дейности, продажби на дребно). Той работи и по различни програми в партньорство с Университета на Корк.

Видовете дейности, подкрепени от Клъстера през програмния период 2007—2013 г., включват: разработване на нова програма „Енергия от фермите“, която включва биогорива, вятърна, слънчева, водна и топлинна енергия; пилотно създаване и оценка на нови маркетингови и промоционални дейности за марката Fuchsia; подкрепа за развитие за проекти за разнообразяване сред участниците под марката Fuchsia в кулинарния туризъм, занаятите и развлекателните дейности; както и консултации и обучение също и за предприятията, занимаващи се с артистична и творческа дейност и производство на цифрови медии.

Това е модел, който надгражда успеха, като създава култура на подкрепа за иновациите и в течение на времето натрупва критична маса от дейности. През 2005 г. марката Fuchsia и свързаните с нея дейности са генерирали 106 млн. EUR, от които 69 млн. EUR са останали в региона, поддържайки на местно равнище еквивалента на 1131 работни места на пълен работен ден.

Вж. по-долу ресурсните материали<sup>20</sup>.

- **Какво разбира Комисията под „йерархия на целите, включително цели за крайните продукти или резултатите“ (член 33, параграф 1, буква в) от POP (стъпки 4 и 7 от Глава 2)**

В споменатия по-горе доклад на Сметната палата относно LEADER се твърди, че „местните стратегии следва да бъдат в основата на подхода LEADER, като дават на участниците *raison d'être* (причина за съществуване) и обещават добавена стойност чрез местни решения, предназначени за постигането на целите за местно развитие на селските райони“. За съжаление това понякога не се случва. В доклада на Сметната палата се посочва, че много стратегии „се използват най-много като заявление за финансиране до УО“ и че техните цели не са „специфични, измерими и постижими в определен срок от време“.

В миналото много стратегии са разчитали изключително на общи цели като „подобряване на качеството на живот“ или постигане на „устойчиво развитие“. Това е така отчасти защото разработващите стратегиите често са изправени пред значителна несигурност и искат да запазят гъвкавост, за да реагират в случай на промени и непредвидени събития. По-късно ще видим обаче, че има други начини за постигане на тази гъвкавост, а последиците от поставянето на твърде общи цели могат да бъдат почти

<sup>20</sup> Някои ресурсни материали:

- „Фокусна група 2 - Extended Report: Preserving the Innovative Character of Leader, November 2010“ [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/1\\_focus-group2\\_extended-report\\_final.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/1_focus-group2_extended-report_final.pdf)
- EU Rural Review 2: Creativity and Innovation in EU Rural Development. 2009. [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=B99849C0-00E8-A7DC-1D6A-775E2ED9F89A)



обезмислянето на стратегията, превръщането ѝ в обект на влияние от страна на местни заинтересовани групи и лишаването ѝ от възможност за мониторинг.

С цел да подобри качеството на стратегиите, Комисията смята, че те следва да се базират на ясна „логика на интервенцията“, съгласувана с местната общност и основана на въпроси като: „какво искаме да променим?“, „какво искаме да постигнем до годината Х?“, „как би изглеждал успехът?“, „какви доказателства ще покажат, че сме постигнали успех?“.

През периода 2014—2020 г. доказателствената база следва да бъде под формата на ясно измерими цели за „продуктите“ като брой на лицата, получаващи обучение, и за „резултатите“ като брой на лицата, получили работни места в резултат на обучението.

По отношение на резултатите „целите могат да имат количествено или качествено изражение“ (член 33, параграф 1, буква в)) и Комисията препоръчва те да бъдат изразени под формата на цели SMART.

#### цели SMART

1. **Специфични (Specific)** — ясно се посочва към какво и с какви средства е насочена стратегията
2. **Измерими (Measurable)** — съдържат база за измерване и измерима цел, изразени в количества или като качество
3. **Постижими (Achievable)** — технически постижими в обхвата на предложената стратегия
4. **Реалистични (Realistic)** — предвид предоставените ресурси, време, размера на целевите групи и т.н.
5. **Обвързани със срокове (Time bound)** — включващи график и дата, до която целта следва да бъде постигната.

В замяна на определянето на по-конкретни цели за резултатите Комисията препоръчва местните партньорства и управителните органи да съгласуват методи, които да позволяват стратегиите да бъдат адаптирани така, че да отговарят на променящите се условия и да вземат предвид наученото от предишния опит. Най-очевидният начин да бъде направено това е като се прилага изискването относно оценката, посочена в член 33, параграф 1, буква е) (вж. по-долу).

Регламентът се позовава също на „йерархия на целите“, като пояснява, че не всичко може да бъде постигнато веднага и че общността трябва да реши колективно кои са нейните най-важни цели и да избере действия, които най-добре ще допринесат за тяхното постигане. В този контекст стратегиите могат ясно да бъдат използвани за подкрепа на граждански инициативи на местно равнище и да отговорят на някои от предизвикателствата, идентифицирани в първия раздел на настоящата глава.

#### Текстово поле 6: Насочване и мониторинг в дружеството IRD Duhallow

IRD (Интегрирано развитие на селските райони) Duhallow е разработило интересна система за подобряване на връзките между широките цели на своята стратегия за местно развитие и действително стартираните проекти, така че се гарантира, че ще

останат собственост на общността и са с по-добра насоченост и с по-добър мониторинг. На практика широките цели на стратегията са разработени след дълъг процес на консултация с общността в четири основни области: подобряване на качеството на живот, стимулиране на творчеството, икономически растеж и среда за живот. Оценка на потребностите на региона по отношение на социалните, икономическите и екологичните ресурси е направена чрез подхода за развитие на общността, основан на активите, който се фокусира върху активите и потенциалните активи на районите (а не само върху слабостите и пропуските). Впоследствие се определя стратегическата рамка, която може да бъде адаптирана за определени търгове.

След това тези широки цели се разделят на по-малки, измерими цели, които се реализират и наблюдават от местни работни групи в общността. Например в работната група за младежта и образованието са включени 20 участници, сред които местни училища, младежка организация, политици и самите младежи. Определените 27 цели са измерими: десет нови младежки клуба, четири кафенета за младежи, 20 обучени млади лидери и т.н.

Определените индикатори за крайния ефект отбелязват като постигнато до юни 2011 г. три младежки клуба, нито едно кафене и 30 обучени млади лидери. Работната група провежда осем или девет събрания на година, на които анализира постиженията и определя стъпките насочени към подобряване. Техните действия подлежат на одобрението на съвета на МИГ.

Вж. фактологичната справка на EMPCP относно подхода на партньорствата на Duhallow при определянето на индикаторите, които улавят добавената стойност на LEADER: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/04_infosheet.pdf)

Вж. допълнителни полезни ресурсни материали по-долу<sup>21</sup>

- **Какво разбира Комисията под „Стратегията е съвместима със съответните програми на всички участващи европейски структурни и инвестиционни фондове“ (Член 33, параграф 1, буква в) от POP) (стъпки 4 и 7 от Глава 2)**

Стратегиите за BOMP не следва да се смятат за изолирани. Те са гъвкави инструменти за посрещане на специфичните потребности на различни местни райони — *по начин, който произвежда конкретни резултати и ползи за съответните програми (вж. примера за използване на LEADER като инструмент за интегрирано териториално планиране в Андалусия, Испания – Глава 6)*<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Ресурсни материали за член 33, параграф 1, буква в) от POP:

- Насоки на EMPCP относно съдържанието на CMP с видео материали. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- *Разработване на стратегия – Как да приоритизираме различните цели?* относно набора от инструменти на LEADER: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-prioritize-between-different-objectives_en.cfm)
- Начално ръководство на FARNET 1 раздел 46 <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

<sup>22</sup> Използване на LEADER като инструмент за интегрирано териториално планиране в Андалусия, Испания [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

В ръководния документ за ВОМР обаче, изготвен за управителните органи, Комисията обяснява, че нейната цел е да се даде значителна гъвкавост на местните общности по отношение на обхвата на тяхната стратегия и допустимостта на финансираните действия, доколкото тази съгласуваност със съответните програми се спазва и има пълно съответствие с регулаторната рамка и рискът от двойно финансиране е надлежно намален. Отново, това позволява на местните общности да бъдат изобретателни и да адаптират местните стратегии към видовете нови предизвикателства, идентифицирани в първата част на тази глава.

Тази комбинация от гъвкавост на местно равнище и ясен принос към цели на по-високо ниво може да бъде постигната по редица начини.

- ✓ За да се улесни програмирането, ВОМР следва да се програмира спрямо един специфичен инвестиционен приоритет/област или приоритет на Съюза<sup>23</sup>. Предоставената подкрепа по стратегии, водени от местното развитие, обаче може да допринесе за всички от 11 тематични цели на РОР.
- ✓ В стратегиите за ВОМР следва да бъде описано как техният подход, основан на участието на местно равнище, съответства и допринася за приоритетите на програмата(ите), която(които) ги финансира(т).
- ✓ В същото време, ако ВОМР се използва за цялостната реализация на някои от целите по дадена програма, тогава системата за реализация следва да бъде адаптирана, за да бъдат извлечени всички ползи от подхода при посрещането на специфичните местни потребности, към които е насочена стратегията.
- ✓ Когато стратегия за местно развитие се финансира само от един фонд, този фонд следва да предложи своя пълен обхват от допустима подкрепа, включително за действия, които биха могли да бъдат обхванати и от други фондове, за да се осигури максимална гъвкавост на местните участници да посрещнат своите потребности в съответствие със специфичните за фонда правила.
- ✓ Не е необходимо да се поставят строги разграничителни линии между фондовете, ако са налице правилни процедури, които гарантират, че няма двойно финансиране.
- ✓ В градовете стратегиите за ВОМР могат да бъдат използвани като инструмент, който допринася по различни начини за стратегиите за устойчиво градско развитие, финансирани по член 7 от ЕФРР. Те могат да бъдат част от и/или да допринасят за интегрираните териториални инвестиции (член 36 от РОР), градските оси или специфични градски програми.

Например, ако МИГ от селски район желае да подаде проект за обучение за финансиране по LEADER, въпреки че нейната стратегия се подкрепя само от ЕЗФРСР, въпросната МИГ следва да провери дали проектът:

- съответства на целите на ЕЗФРСР и Програмата за развитие на селските райони;
- е съгласуван със стратегията за местно развитие;
- отговаря на приложимото законодателство.

Ако тези условия са изпълнени, УО на ЕЗФРСР не следва да отхвърля проекта като недопустим за подкрепа по ЕЗФРСР, защото той попада също и в обхвата за подкрепа от ЕСФ.

*Важно е да се гарантира, че гъвкавостта на обхвата на интервенцията и в допустимостта на разходите е отразена във формулировката на програмите и в*

---

<sup>23</sup> Инвестиционен приоритет от член 5, параграф 9, буква г) от регламента за ЕФРР и член 3, параграф 1, буква г), точка vi) от Регламента за ЕСФ, областта от член 5, параграф 6, буква б) от Регламента за ЕЗФРСР и приоритет 4 на Съюза от Регламента за ЕФМДР.

съответните национални и регионални разпоредби, за да може при разработването на местните стратегии да се вземат предвид местните потребности и потенциал и да се включват иновативни подходи<sup>24</sup>. Вместо да се изготвя подробен списък на допустимите разходи за ВОМР, се препоръчва изготвяне на списък на недопустимите разходи за конкретен фонд.

- **Какво разбира Комисията под „описание на процеса на участие на общността в разработването на стратегията“ (Член 33, параграф 1, буква г) от РОР) (стъпки 4 и 7 от Глава 2)**

Чрез участието се описват процесите, които варират от чиста манипулация до обикновени информационни кампании и формални консултантски дейности, до партньорски и пълен граждански контрол<sup>25</sup>. Световната банка описва как нейните програми за движено от общността развитие са еволюирали от модел, основан на консултиране с общността, до модел, основан на участието на общността, и накрая — до настоящия модел, основан на овластяването на общността<sup>26</sup>. От самото понятие, което Комисията е избрала да използва — „водено от общностите местно развитие“, на английски език, — става ясно, че тук имаме предвид високи нива на участие на общността, а не само едностранно информиране или консултация. Местните заинтересовани лица следва да участват от първия ден на разработването на стратегията до края на процеса на изпълнение.

Идеята е стратегията и произтичащите от нея проекти да излизат от общността. Ето защо участието не следва да бъде само допълнение, осъществявано в началото на стратегията за обосновка на финансирането. Консултантите, университетите и други външни експерти могат да помагат за осигуряване на по-широка перспектива и в анализиране на данните и при написване на стратегията, но следва да има и налични доказателства за реално проведен диалог със и между местните граждани на всеки от ключовите етапи при разработването на стратегията:

- ✓ при идентифицирането на силните страни, слабостите, възможностите и заплахите;
- ✓ при тяхното превръщане в основни потребности и потенциал за развитие;
- ✓ при избора на основните цели, специфичните цели, желаните резултати и приоритета, който им е даден;
- ✓ при избора на видовете действия, които могат да доведат до тези резултати;
- ✓ и при разпределянето на бюджета.

Съществуват голям брой техники, основани на участието, като анализ на заинтересованите страни, използване на „схема на проблемите“ и създаване на сценарии, които могат да помагат на партньорствата да преценят кои въпроси са действително важни за местното население и да мобилизират идеите и енергията на местните инициативи. Стратегическият документ следва да съдържа доказателства, че е получен в резултат от такъв процес.

#### Текстово поле 7: Пример за основан на участие процес за изготвяне на стратегия за местно развитие от испанска група по LEADER от Jerte Valley

<sup>24</sup> Вж. Член 31, параграф 1, буква г) от РОР

<sup>25</sup> Вж. Sherry R Arnstein A ladder of Citizen Participation („Съгълб за гражданско участие“). 1969 г.

<sup>26</sup> Local and Community Driven Development. („Местно и движено от общностите развитие“), Световна банка. 2010 г.

Испанска група по LEADER от Jerte Valley стартира основан на участие процес за изготвяне на стратегия за местно развитие за следващия период, веднага след лятото на 2013 г. — преди регламентите или програмите на ЕС да бъдат финализирани. Партньорството създаде широк „панел за развитие“, който да координира работата на седем тематични работни групи, включващи заинтересовани страни със следните интереси: млади хора и общностни организации; жени и равенство; култура и образование; земеделие и околна среда, предприемачество, заетост и обучение; устойчив туризъм, както и грижи и социални услуги. Всяка работна група изпрати опростен формуляр и обсъди четири основни въпроса: Какво сме постигнали? Какво остава да бъде направено? Какви са приоритетите за бъдещето? Какви нови идеи има, за да бъде изпълнено това на практика? Групите организираха и конкурс за набиране на идеи от селските училища и няколко събития за по-възрастни хора. След това резултатите бяха обсъдени на общо събрание на Valley.

Тази работа положи основата за SWOT анализа, анализа на потребностите и набелязването на приоритетите за местната стратегия. Обаче след като подробностите за регламентите, програмите и бюджета станат известни, общността отново ще се включи в адаптирането на стратегията, изготвянето на план за действие и вземането на решения за разпределяне на средствата по различните приоритети. По време на предишните програмни периоди например работните групи разработваха сценарии за видовете проекти с индикативни бюджети, които следва да бъдат финансирани. След това заинтересованите страни от различните работни групи преговаряха и стигнаха до споразумение относно цялостното разпределение на средствата и относно приоритетите на стратегията за местно развитие.

Вж. допълнителните ресурсни материали по-долу<sup>27</sup>

- **Какво разбира Комисията под „план за действие, който показва как целите са превърнати в действие“ и „финансовия план...“, включително планираното разпределение на средствата от всеки от съответните европейски структурни и инвестиционни фондове“ (Член 33, параграф 1, букви д) и ж) от POP (стъпки 4 и 7 от Глава 2)**

Един от най-подходящите начини да се прецени дали целите на стратегията са реалистични, е да се анализират действията, необходими за тяхното постигане. *План за действие* не означава обаче предварителен подбор на проекти.

В плана за действие трябва да се даде отговор поне на следните четири въпроса:

- ✓ **Какви** видове действия;
- ✓ **Кой** ще бъде отговорен за тяхното изпълнение;

---

<sup>27</sup> Допълнителни ресурсни материали:

*Разработване на стратегия* — „Как да създадем основана на участието стратегия за местно развитие?“ — относно набора от инструменти на LEADER. Тук са включени видео материали и препоръки, обхващащи много от заключенията на целевата група относно начина на разработване на по-добри стратегии: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/en/how-to-build-up-a-participatory-local-development-strategy_en.cfm)

Информационна справка на ЕМРСР. Използване на основани на участието стратегии за разработване на качествени стратегии. Основано на дейностите в Италия: [http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/12_infosheet.pdf)

Начално ръководство на FARNET 1 раздели 3 и 4

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>

- ✓ **Кога** трябва да се осъществят и в каква последователност (например първо обучение, а след това стартиране);
- ✓ **Колко** ще струват приблизително;

Терминът „план за действие“ се тълкува по начин, който леко се различава на различни места в Европа. Във Франция например партньорствата, кандидатстващи по ос 4 на ЕФР, са длъжни да представят „план за развитие“, състоящ се от „работни пакети“ за всеки вид предвидени действия, и финансова таблица. Работният пакет е най-общо под формата на обосновка, която обхваща: приоритетните цели, спрямо които е разработено действието, и приноса му към целите, очакваните резултати за района, целевите бенефициери, допустимите разходи, интензитета на помощта, предвиденото европейско финансиране, друго очаквано финансиране, мониторинг и индикатори за оценяване, както и график за изпълнение. Вж. „Елементи на техническото задание на поканата за набиране на предложения по ос 4 на ЕФР. Примерът на Франция“. (стр. 11)

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3\\_france\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/annex3_france_en.pdf)

Шотландските групи по LEADER са склонни да разглеждат „бизнес плана“ като включващ всички административни и финансови процедури и системи за изпълнение на стратегията, включително план за дейностите на МИГ. Тези дейности обикновено включват календарен график за изпълнението на всяко действие с обяснение кой отговаря за него. Вж. раздели 6—7 от „бизнес плана“ на шотландската група по LEADER

[https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc\\_LEADER-Business\\_Plan\\_Moray.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/UKsc_LEADER-Business_Plan_Moray.pdf)

*Финансовият план следва да предоставя индикативни прогнозни стойности относно това, каква сума ще бъде отделена за различните видове действия. Ако дадена стратегия е подкрепяна от няколко фонда, финансовият план следва да указва кои части от стратегията ще бъдат обхванати от всеки фонд, както и публичното национално съфинансиране за всяка година от програмата. В него трябва да се прави разлика между разходи за изпълнението на самата стратегия, за сътрудничество и за текущи разходи и популяризиране. Степента на подробност и категориите на разходите обаче могат да се различават в различните държави членки. Управителните органи биха могли например да изискат информация за планираните разходи за определени категории действия, предварително определени на национално или регионално ниво. От друга страна, УО може да изиска от партньорствата само да предоставят прогнозни разчети за разходите по специфични цели и/или основните категории действия, определени в местната стратегия за развитие.*

Размерът на бюджета очевидно зависи от потребностите на района и неговия размер, същността на стратегията и съществуването на други подкрепящи програми. Той може да варира също така в зависимост от икономическите условия в дадена държава членка. Опитът както по LEADER, така и по ос 4 на ЕФР обаче е показал, че минималният размер на бюджета за стратегия за местно развитие е около 3 млн. EUR публични средства за целия период. Под това ниво е трудно да се излезе от рамките на много малки „меки“ инвестиции и да се обхване необходимото активизиране на района. Тези суми вероятно ще бъдат много по-големи в застроените градски райони и в случая на VOMP, подкрепяно от много фондове.

Още веднъж, целта на настоящите насоки не е да имат ограничаваща роля, а да представляват инструмент, който да гарантира, че инвестициите съответстват на целите, заложи от общността в стратегията, както и че могат да бъдат реално постигнати с

наличните ресурси. Необходимо е и наличието на механизми, които да гарантират, че партньорствата могат да адаптират финансовия план към променящите се условия в консултация с УО. Новите разпоредби за мониторинг и оценка (вж. по-долу) могат да помогнат за обосновката на всякакви промени.

Вж. допълнителните ресурсни материали по-долу<sup>28</sup>

- **Какво разбира Комисията под „описание на уредбата за управлението и мониторинга на стратегията, което показва капацитета на местната група за действие да изпълни стратегията, и описание на специфичната уредба относно оценката“ (Член 33, параграф 1, буква е) от POP)** (стъпка 8 от Глава 2)

Местните партньорства трябва да демонстрират, че разполагат с ясни процедури и персонал с достатъчно опит и квалификация, за да гарантират ефективното управление на стратегията. Това очевидно включва административни и финансови въпроси. Ако стратегията обаче включва работа с неорганизиранни групи или групи, достъпът до които е затруднен, тогава ще са необходими също хора с опит в работа на терен, в улесняване, в общността и в разработване на проекти.

Партньорствата трябва да покажат също така, че имат процедури за вземане на решения и избор на проекти, които са прозрачни могат да бъдат отчитани. Например гласуването по всички решения следва да бъде документирано и да има налице процедури за избягване на конфликти на интереси. Това ще бъде разгледано по-надолу в раздела за партньорството.

Нов аспект в регламента е изискването да се обясни „уредбата на мониторинга.... и специфичната уредба относно оценката“. Както уредбата на мониторинга, така и тази на оценката е необходима, за да се отговори на потребностите на УО. Те не следва да се разглеждат само като официално изискване за обосновка на разходите, а следва да бъдат разработени по начин, който предоставя полезна информация за управлението на местното партньорство. Като включва в стратегията редовни процедури за мониторинг и периодична оценка, партньорството получава инструмент, чрез който прави изводи за това, кое е ефективно и кое не е, като адаптира стратегията към променящите се условия. Комбинацията от „ясни и измерими цели за крайните продукти или резултатите“ и „специфичната уредба относно оценката“ позволява на местните партньорства да разработват много по-конкретни и реалистични стратегии, които са също така по-здрави и гъвкави.

МИГ следва да предоставят информацията относно:

- ✓ Системите и механизмите, които предлагат, за събиране и обработване на съответните финансови данни и данните за изпълнението, свързани с индикаторите и определените цели. Те трябва да бъдат ясно съгласувани с целите на стратегията;

---

<sup>28</sup> Допълнителни ресурсни материали

- Набор от инструменти на ЕМРСР. Раздел относно разработването и изпълнението на стратегии. Препоръки и видео материали.  
[http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-design/minimum-content/en/description-of-the-strategy-and-its-objectives_en.cfm)
- Начално ръководство на FARNET 1 Раздел 4В Изготвяне на план за изпълнение  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Примери за интегрирани стратегии от рибарските райони в Европа. Обобщения и подробни примери  
<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tools/implementing-axis-4/strategies>



- ✓ Как възнамеряват да оценят собственото си изпълнение при реализацията на спецификите на ВОМР;
- ✓ Техните предложения за разпространяване и използване на резултатите на територията на района — например за промяна на местната стратегия и нейната реализация;
- ✓ Какъв ще бъде техният принос за уредбата на мониторинга и оценяването на ВОМР и програмата на регионално и национално равнище.

#### Текстовото поле 9: Пример за система за партньорска оценка от МИГ Kasvu във Финландия

МИГ Kasvu във Финландия създаде система за партньорска оценка съвместно със съседна МИГ, чрез която всяка МИГ проведе оглед и интервюта по отношение на серия проекти на територията на другата МИГ. Обратната информация от партньор, изправен пред подобни предизвикателства, но без пряко участие в изпълнението на стратегията, осигури ценна информация за двамата участници.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBV](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE31F71-C820-630C-F49F-4C0E4D343CBV)

Националната селска мрежа в Германия предлага три модела с различен интензитет, които могат да бъдат използвани — „проверка на сигнал“, „многостранна проверка“ и „фокусна проверка“<sup>29</sup>.

Вж. допълнителните ресурсни материали по-долу<sup>30</sup>.

### 3.3.2 Нови или утвърдени елементи в задачите на партньорствата (Член 34, параграф 3 от POP)

В член 34, параграф 3 от POP се описват задачите на местните партньорства, посочени в текстово поле 10 по-долу:

#### Текстово поле 10: Задачите на местните групи за действие

Съгласно член 34, параграф 3, задачите на местните групи за действие включват следното:

- а) **изграждане на капацитета** на местните участници за разработване и изпълнение на операции, включително поощряване на способностите им за управление на проекти;

<sup>29</sup> Достъпно на немски език <http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/regionen/leader/selbst-evaluierung/leitfaden-projekt/>

<sup>30</sup> Допълнителни ресурсни материали:

- Раздели от набора от инструменти на LEADER относно „Как следва да се извършва самооценка и кой би могъл да извършва външна оценка“: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-carry-out-a-self-evaluation_en.cfm)
- Финландски работни материали за самооценка за местни групи за действие: [http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation\\_workbook\\_for\\_LAGs.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/pdf/library/evaluations/Selfevaluation_workbook_for_LAGs.pdf)
- Начално ръководство на FARNET 1 Раздел 4С относно мониторинга и оценката: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>
- Ръководство на FARNET 4 Раздели 1.5, 1.6 и 1.7: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>

- б) определяне на недискриминационна и прозрачна **процедура за подбор и обективни критерии за подбор на операции, избягващи конфликта на интереси, които гарантират, че поне 50 % от гласовете при решения за подбор са дадени от партньори, които не са публични органи**, и предвиждат възможност за подбор чрез писмена процедура;
- в) **гарантиране на съгласуваност със стратегията за водено от общностите местно развитие** при избора на операции, като тези операции се приоритизират според техния принос за постигане на целите на тази стратегия;
- г) **разработване и публикуване на покани за предложения** или текуща процедура за подаване на проекти, включително определяне на критериите за подбор;
- д) получаване и оценяване на заявления за подкрепа;
- е) **избор на операции и определяне на размера на подкрепата** и, където е приложимо, изпращане на тези предложения до отговорния орган за последна **проверка на допустимостта преди одобряването им**;
- ж) **мониторинг на изпълнението** на стратегията за водено от общностите местно развитие и на подкрепените операции и **провеждане на конкретни дейности** за оценка във връзка с тази стратегия.

УО е отговорен за подбора на МИГ посредством недискриминационна и прозрачна процедура за подбор.

Както направихме в предишния раздел, разясняваме накратко какво разбира Комисията под някои от ключовите термини (с удебелен шрифт) заедно с примери.

- **Какво разбира Комисията под „изграждане на капацитета на местните участници за разработване и изпълнение на операции, включително поощряване на способностите им за управление на проекти“ (Член 34, параграф 3, буква а) от POP) (стъпки 3 и 5 от Глава 2)**

Едно от най-силните послания на предишния опит е, че партньорствата за BOMP не трябва да се разглеждат като последната местна връзка в дълга верига за реализация на политики, изготвяни на друго място. Те не са места за „обслужване на едно гише“ по отношение на отправянето на покани и събирането на заявления за стандартна безвъзмездна помощ или програми за обучение. Истинската стойност на партньорството произтича от неговата роля да обединява хората, за да поощрява създаването на идеи и съвместното изготвяне на проекти, които не биха били разработени или разработването им щеше да бъде много по-трудно, ако го нямаше партньорството.

Местните общности обаче се различават по своя опит, ниво на организация, по своя „човешки и социален капитал“ и по отношение на нивото на подкрепа, която вече получават от други агенции. Следователно една от първите и най-важните задачи на местните партньорства е да оценят потребностите на общността от изграждане на капацитет и да интегрират това в стратегията. Изграждането на капацитет може да се състои от:

- ✓ Информационни сесии и работа на терен в общността;
- ✓ Подкрепа за обединяването на хората и организирането на общността;
- ✓ Персонални или колективни съвети и подкрепа за разработване на проекти;
- ✓ Обучение.

Абсолютно наложително е партньорството да разполага с местен персонал, който е достатъчно квалифициран за изпълнението на тези функции, или да наеме външен персонал. Подготвителната подкрепа може да се използва за финансиране на този вид

изграждане на капацитет по време на стартирането на програмите. Ако няма налични финансови и човешки ресурси за изграждането на капацитет, съществува голяма вероятност стратегията да бъде „открадната“ от най-силните и най-влиятелните участници в общността, което ще навреди на други заинтересовани страни и на по-широката общност.

#### Текстово поле 11: Изграждане на капацитет от МИРГ на Североизточна Лапландия

Подкрепянето на професионалните рибари за разнообразяване на дейностите им с нови е сред приоритетите на МИРГ в Североизточна Лапландия. Рибарите в Соданкюля посочват туризма като дейност, която има най-голям потенциал да допълва техните доходи, но им липсват умения и разрешения да навлязат на този нов пазар. Съвместно с отдела по туризъм на местната община МИРГ включи рибарите при набелязването на целите и потребностите от подкрепа, преди да им помогне да превърнат идеите в практика.

Дискусиите доведоха до разработване на всеобхватен пакет за обучение на местните рибари, специално предназначен да им осигури разрешенията и уменията, необходими за изготвяне и предлагане на жизнеспособни туристически продукти. Първият пакет курсове се проведе в рамките на една година и обхвана въпроси на безопасността, разработване на продукти и маркетинг. Те бяха допълнени от посещения на търговски изложения, стажове в утвърдени туристически фирми и индивидуални насоки за разработване на продукти. В резултат на обучението 14 рибари получиха необходимите разрешения и бяха разработени 7 търгуеми продукта. Тъй като изграждането на капацитет е дълъг процес, през следващата година беше организирана втора сесия от курсове за надграждане на основните умения, овладени през първата година. Курсовете се фокусираха върху повишаването на качеството на обслужване на туристите например чрез часове по обслужване на клиентите, законодателство за безопасност на клиентите, английски език... До края на тези две сесии за изграждане на капацитет рибарите бяха разработили 11 туристически продукта и вече работят и са признати от туристически фирми в района.

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/tourism-training-fishermen-flag-northern-eastern-lapland-fi>

- **Какво разбира Комисията под „определяне на недискриминационна и прозрачна процедура за подбор и обективни критерии за подбор на операции, които избягват конфликта на интереси“? (Член 34, параграф 3, буква б) от POP)**

Този член е въведен отчасти в резултат на доклада на Сметната палата относно LEADER, в който се установява, че в някои случаи партньорите, пряко заинтересовани от проектите, са участвали в решенията за тяхното одобрение. Осъществяването на контрол върху процеса на вземане на решения от страна на съществуващия местен елит или доминиращи сектори или интереси е реален риск за всички местни проекти. В същото време обаче това поставя дилема пред местните партньорства, тъй като най-активните и динамичните членове на общността често са онези, които имат най-много идеи и ресурси за проекти, и тяхното изключване може да лиши партньорството от енергия и лидерска позиция.

Ето защо общото правило е всички партньори да заявят интереса си към проектите и да не участват в решения, които ги засягат пряко.

МИГ следва да опишат своите процедури за избягване на конфликти на интереси по начин, който е в съответствие с Финансовия регламент<sup>31</sup>. Процедурите за подбор на проекти следва да бъдат недискриминационни, прозрачни и да определят процеса и критериите за вземане на решения, които ще се използват. Ясно следва да бъде определена последователността от събития, участващите на всеки етап хора и да се гарантира адекватно разделение на отговорностите между различните елементи на процеса. Необходимо е да бъдат включени ясни и опростени процедури на обжалване. За да бъде това ясно представено, подходящо е да се използва блок схема.

За документирането на естеството на връзките между членовете на комисията за подбор и всеки проект или кандидат следва да се създаде регистър на интересите на членовете на вземащия решения орган на МИГ.

МИГ имат право да финансират собствени проекти, когато самото партньорство е ръководител на проекта, но трябва да е налице ясна, прозрачна процедура, която демонстрира, че тези проекти допринасят за стратегията за местно развитие и имат подкрепата на общността като цяло.

Чрез използването на такива принципи партньорствата могат да гарантират двойна отчетност — външна, пред одиторите, УО и разплащателните агенции, и вътрешна, пред местната общност.

- **Какво разбира Комисията под „гарантират, че поне 50 % от гласовете при решения за подбор са дадени от партньори, които не са публични органи“ (Член 34, параграф 3, буква б) от POP) (стъпки 3 и 5 от глава 2)**

Целта е да се подкрепи член 32, параграф 2, буква б) от POP, която гласи, че „на ниво вземане на решения нито публичните органи, съгласно определението в съответствие с националните правила, нито която и да било от групите, представляващи конкретните заинтересовани страни, не представлява повече от 49 % от правата на глас“. Правилото за 49 % е основен принцип на методиката на LEADER от известно време и има за цел да гарантира, че партньорствата са това, за което се представят — реални партньорства, в които всеки член има възможност да влияе върху решенията, а не разклонения на съществуващите структури и организации.

В миналото някои общини и публични органи имаха сериозни съмнения относно LEADER, като смятаха, че това правило би могло да подрони ролята на публичния сектор и на изборните органи. На практика обаче ситуацията е точно обратната. Публичният сектор обикновено получава легитимност, когато покаже, че може да работи в реално партньорство с местните хора, а процедурите за BOMP съдържат редица проверки и контрол, които, когато се прилагат правилно, гарантират публичната отчетност.

Комисията вярва, че публичният сектор като цяло, и по-конкретно общините, са централен компонент на подхода за BOMP. Съществува риск обаче публичните институции сериозно да размият и дори да подронят принципите на BOMP за подход от долу нагоре в следните случаи:

---

<sup>31</sup> Член 57 от Регламент (ЕС, Евратом) № 966/2012 на Европейския парламент и на Съвета.

- ✓ Ако управляващите органи или разплащателните агенции използват проверки за допустимост, за да оценяват възможностите или качеството на проектите, а не само тяхната законосъобразност и допустимост;
- ✓ Ако участниците в публичното съфинансиране (често отговорни за малък процент от проектното финансиране) използват своите лостове, за да вземат окончателните решения по проектите;
- ✓ Ако определени административни и финансови функции са делегирани на местен публичен отчетен орган (независимо дали е официално признат като посредник), който ги използва впоследствие, за да оказва неправомерно влияние върху подбора на проекти от страна на останалите участници в партньорството.
- ✓ Ако доминиращи политически партии използват своето присъствие в други обществени организации, за да формират блокиращо мнозинство с публичния сектор.

Комисията желае да помогне на местните партньорства да избягват всички тези капани. Правилото за 50 % е само една стъпка в тази насока. Ако този кворум не е спазен, взетото решение не е действително.

#### Текстово поле 12: Партньорство във финландски МИГ

Във Финландия местните органи имат много силна роля в предоставянето на местни услуги и дори най-малките органи могат да имат правомощия да събират данъци и да наемат стотици служители. За да попречи на МИГ да се превърнат в обикновен придатък на общините, финландският УО е установил много стриктна система от условия за МИГ. Те трябва да бъдат независими нестопански организации и всички местни участници трябва да имат право на членство в тях. Средният брой на членовете е около сто. Членовете пряко избират съвета на директорите, който трябва да включва *три страни, които са представени с еднакъв брой хора*: представителите на публичния сектор, частния сектор и гражданското общество (наречено правилото за една трета). Членовете на съвета имат мандат максимум шест години и трябва да подпишат декларация за своите интереси.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE337D2-A34C-38D9-2F31-43335FF82AA2)

Вж. по-долу за повече ресурсни материали<sup>32</sup>.

- **Какво разбира Комисията под „разработване и публикуване на покани за предложения или текуща процедура за подаване на проекти, включително определяне на критериите за подбор“ (Член 34, параграф 3, буква г) от POP) и „гарантиране на съгласуваност със стратегията за водено от общностите местно развитие при избора на операции, като тези операции се приоритизират според техния принос за постигане на целите на тази стратегия“ (Член 34, параграф 3, буква в) от POP)?**

<sup>32</sup> Ресурсни материали:

- Начално ръководство на FARNET 1. Раздел 3 Изграждане на местни партньорства <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/sites/default/files/documents/FARNET%20Start-up%20Guide%20EN.pdf>  
Набор от инструменти на LEADER. Каква е структурата на МИГ [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-local-action-group/en/what-is-the-lag-s-structure_en.cfm)

Още веднъж, целта на тези членове е да утвърди принципите за провеждане на BOMP от долу нагоре и автономията на партньорствата. Комисията признава, че на практика свободата на действие, с която местните партньорства разполагат, за да посрещат местните потребности, може да бъде силно ограничена от покани за предложения със строги правила, процедури и критерии за подбор, определени на национално или регионално равнище. В тези ситуации съществува риск партньорствата да се превърнат в поточни линии за безкритично одобрение на проекти, които отговарят на предварително одобрени критерии. Освен това, ако сроковете за представяне и изпълнение на проектите са твърде кратки или лошо планирани (например по време на период, когато определени ръководители на проекти са много заети) или условията са твърде строги, това може да накара предприемачите да вземат рискови решения.

За да избегне такива проблеми, Комисията признава, че УО могат да дефинират определени общи елементи на поканите, процедурите и критериите. В тези граници обаче местните партньорства следва да имат възможност да вземат решенията относно:

- ✓ Специфичните характеристики на поканите, като например сроковете им, дали поканите се отнасят за определени видове проекти (например колективни проекти, проекти от целеви сектор или групи и т.н.), дали поканите са отворени;
- ✓ Допълнителните специфични критерии за подбор, които отразяват степента, в която проектите допринасят за стратегията за местно развитие и територията (например местен мултипликатор по отношение на използването на местни материали, труд, предоставяне на услуги, въздействие върху имиджа на територията и т.н.);
- ✓ Процедурите, които са явни и прозрачни и които обикновено включват елемент на качествена преценка и използване на знанията на партньорствата от първа ръка за района (например индивидуална оценка от членовете на комисията, която взема решения, основана на набор от въпроси, които след това се обсъждат и обобщават);
- ✓ Прозрачните процедури за водещи или колективни проекти, ръководени от самото партньорство.

Едно от основните предимства на местните групи за действие в сравнение с местните служби на стандартните национални или регионални програми е, че МИГ не само разработват стратегията, но и организират процеса и критериите за подбор на проекти, за да „насочват“ набор от проекти в съгласувана стратегическа насока. Те могат да допълват тези задачи с активни дейности по насърчаване на проектите като изграждане на капацитет, организиране на общността и пряко разработване на проектите.

#### Текстово поле 13: Подбор на проекти от партньорство North Highlands LEADER+

Партньорство North Highlands LEADER+ е разработило опростено резюме на проект от две страници и лист за оценяване, за да улесни прозрачното вземане на решения. В първия раздел се обобщават основните характеристики на проекта, включително разходите, финансирането, за което се кандидатства, продуктите от проекта и зачитането на равните възможности. В следващия раздел се съдържат 12 критерия за оценка, които обхващат точки като съответствие със стратегията, степен на участие на общността, оценка на жизнеспособността и устойчивостта, иновации, връзки с други проекти, благоприятни въздействия за околната среда и/или културното наследство и ефекта на лост върху инвестициите на частния сектор. Същият лист съдържа набор от опростени инструкции за оценяването.

Много страни и местни партньорства са разработили изключително подробни системи за оценяване, в които се претеглят различните критерии по начини, чрез които се прави опит да бъдат отразени местните условия. Важно е обаче да се гарантира, че използваните процедури и критерии са пропорционални на размера на проектите и че подпомагат прозрачното, а не механичното вземане на решения.

Вж. допълнителните ресурсни материали по-долу<sup>33</sup>

- **Какво разбира Комисията под „избор на операции и определяне на размера на подкрепата“ (Член 34, параграф 3, буква е) от POP)**

Както по-горе, целта на този член е да поясни ролята на партньорството по отношение на другите нива на администрация и да утвърди принципите на WOMP. Най-простият начин за обясняване на този член е да се каже, че местното партньорство трябва да носи отговорност при определянето на „възможността“ на проектите.

Функциите на **местното партньорство** по отношение на подбора на проекти включват:

- ✓ Анализиране на степента на приноса на проекта към местната стратегия;
- ✓ Прилагане на стандартни критерии (например създаване на работни места, заетост за жени или уязвими групи, използване на местни ресурси, мултиплициращ ефект и т.н.), заложи на национално или регионално равнище;
- ✓ Разработване и прилагане на местни критерии (например приоритет за райони или групи със специални потребности или сектори и въпроси, които са от особено значение на местно равнище);
- ✓ Осигуряване на съответствие с други стратегии;
- ✓ Осигуряване на жизнеспособността на проекта (пазари, технологии, оперативна и финансова жизнеспособност);
- ✓ Проверка за проблеми като непродуктивни разходи (ще бъде ли проектът изпълнен по същия начин без подкрепата?) и изместване (ще доведе ли подкрепата за дадена дейност до проблеми за друга?);
- ✓ Проверка дали ръководителите на проекта разполагат с капацитет да изпълнят проекта;
- ✓ Гарантиране, че проектът има или може да получи всички необходими разрешения и лицензи;
- ✓ Предварителна проверка на допустимостта, преди досието да бъде предадено на УО.

В регламента е посочено също така, че партньорствата следва да могат да „определят размера на публичната подкрепа“. Още веднъж, това трябва да бъде в съответствие с границите, определени от регламента, програмата и националните разпоредби. *На партньорството обаче се дава възможност да оценява индивидуални проекти и да предоставя допълнителна подкрепа на онези, които имат особен принос към местната стратегия, които са по-иновативни или облагодетелстват групи в особено неравностойно положение. Групите получават също така гъвкавост да*

---

<sup>33</sup> Ресурсни материали:

- Ръководство на FARNET 4 Стъпки за успех, раздел 2 относно включването на частния сектор и раздел относно активното разработване и подбор на проекти: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/farnet-guide-4-steps-success>
- Набор от инструменти на LEADER, Изпълнение на стратегия — Как се определят критериите за подбор на проекти: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/leader-tool-kit/the-strategy-design-and-implementation/the-strategy-implementation/en/how-to-define-the-project-selection-criteria_en.cfm)

*обсъждат бюджетите, представени от ръководителите на проектите, да решават дали да финансират целия или част от проекта, и/или дали да разбият проекта на етапи или части.*

Управляващите органи трябва да изпълнят серия задачи по ЕФРР, ЕСФ и ЕФМДР, свързани с МИГ, както е определено в член 125, параграф 3 от РОР. Например УО взема всички окончателни решения относно допустимостта на даден проект в смисъл, че проектът съответства на регламентите, програмата, правилата за държавната помощ и всички допълнителни или регионални наредби или разпоредби. Той следва да потвърди също, че проверките, извършени от МИГ в качеството им на ръководители на проекти, са адекватни. Ако тези условия, определени в член 125, параграф 3 от РОР, не са нарушени, УО не следва да се намесва в избора, направен от местното партньорство<sup>34</sup>.

След това има алтернативни модели, отворени за WOMP.

- По „децентрализиран модел“ управляващите органи делегират функциите за официалното одобрение на проекти (подписване на споразумение за безвъзмездна помощ) и/или плащане на местното партньорство. В случаите на делегиране на официалното одобрение на проектите на МИГ по ЕФМДР, ЕФРР и ЕСФ (но не и по ЕЗФРСР), МИГ трябва да се превърнат в междинен орган с всички последствия, свързани с одита и контрола. Финансираните от тези три фонда (ESF, ЕФРР, ЕФМДР) МИГ могат да правят плащания на бенефициерите, без да бъдат посредници, при условие че са налице съответните процедури. В случай на проекти, финансирани от ЕЗФРСР, правната отговорност за плащанията трябва да продължи да се носи от разплащателната агенция.

#### Текстово поле 14: Подбор на операции и плащане от МИГ по LEADER в испанския регион Арагон

В регион Арагон, Испания, 20 местни групи за действие по LEADER пряко одобряват местни проекти (подписват споразумение за отпускане на безвъзмездна помощ) и изплащат помощта на ръководителите на проекта при приключването му. В началото на периода регионалният УО превежда на местната група за действие авансово 9 % от публичния бюджет, при условие че групата предостави банкова гаранция. В началото, всяка година партньорството изпраща четири одобрени и предварително платени от тях удостоверения за проекти и получава възстановяване на разходите от регионалното правителство в рамките на два до три месеца. Това гарантира отсъствие на проблеми с ликвидността. Под въздействието на икономическата криза обаче броят на удостоверенията е намален на две и срокът за възстановяване на разходите е увеличен, което води до по-голям натиск върху паричните потоци.

Местните партньорства настояват, че тази система силно подобрява техния статут в очите на местните заинтересовани страни и им позволява да отговарят много по-гъвкаво и бързо на потребностите на ръководителите на проектите. Те са изискали по-специално да се продължи да се работи по същия метод и в бъдеще.

<sup>34</sup> Съгласно Член 65, параграф 4 от регламента за ЕЗФРСР, държавите членки определят ясно задачите на управляващия орган, разплащателната агенция, а в рамките на LEADER — на местните групи за действие — по отношение на прилагането на критериите за допустимост и за подбор и на процедурата за подбор на проекти. Освен това съгласно член 42, параграф 1 от същия регламент местните групи за действие могат да извършват и допълнителни задачи, които са им делегирани от УО и/или от разплащателната агенция.



- При „по-централизирания модел“ УО отговаря за официалното одобрение и плащанията на проектите. Преимуществото на този модел е, че спестява на местното партньорство голям обем административна работа, но работи само ако УО е в състояние да въведе гъвкави системи за бързо одобрение и плащане.

#### Текстово поле 15: Подбор на операции и плащане от финландски МИРГ

Финландската система за изпълнение по ос 4 на ЕФР предлага пример за централизиран модел. МИРГ организират и подбират проекти, но окончателното одобрение и плащанията се извършват чрез регионалните служби на междинния орган (центрове ELY), на които са делегирани отговорности за администриране на програмата. Тези центрове получават заявления за финансиране за проекти, подбрани от МИРГ в техния регион, и проверяват допустимостта преди официалното одобрение на проектите. След като център ELY одобри проект, той контролира изпълнението и извършва плащанията пряко на бенефициера. Те са длъжни също да докладват на УО за одобрените проекти, направените плащания и оценяването.

МИРГ във Финландия използват съществуващите организации, в някои случаи групи по LEADER, като свои правни субекти. Те се концентрират върху следните задачи: изготвяне на проект на стратегия за местно развитие, популяризиране и подкрепа за разработването на проекта, неофициална проверка на заявленията за кандидатстване, подбор на проекти и докладване относно дейностите на МИРГ. Благодарение на близостта и доверието между центрoвете ELY и МИРГ, проектите могат да бъдат одобрени в рамките на шест седмици от подаването им в МИРГ, а понякога и за по-кратък срок.

Изпълнение на ос 4 по ЕФР във Финландия:

<https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/cms/farnet/axis-4-finland>

Съществуват и междинни възможности, при които управляващите органи делегират на местните партньорства функциите за контрол и сертифициране на осъществените инвестициите. Това също може да ускори изпълнението, ако УО разполага с адекватна система за проверки на място и не дублира всички мерки за контрол.

Във всички случаи УО носи окончателната отговорност за всички грешки или злоупотреби с фондовете, така че решението за нивото на делегираните на МИГ функции следва да бъде взето единствено след балансиране на получаваните преимущества като бързина и гъвкавост при посрещането на местните потребности спрямо риска от недопустими или нецелесъобразни разходи.

Независимо от избраното ниво на делегиране рисковете могат да се считат за значително намалени, когато бъдат предприети следните мерки:

- ✓ Ясно се конкретизират отговорностите за ръководните и контролните задачи в споразумението, подписано между УО и МИГ (вж. член 33, параграф 5 от POP);
- ✓ Ясно се конкретизират функциите на МИГ по отношение на всички участници във веригата на изпълнението в системата за управление и контрол;
- ✓ В програмата ясно се конкретизират функциите на МИГ и на органите, отговорни за изпълнението на съответната програма, по отношение на всички задачи, свързани със стратегията за местно развитие (вж. член 34, параграф 1 от POP) ;

- ✓ Гарантира се наличието на *адекватни и пропорционални системи*, които да осигуряват следването на процедурите от страна на МИГ и по цялата верига на изпълнението, засягаща ВОМР (извадки, проверки на място и т.н.);
- ✓ Елиминира се дублирането и НЕУЖНОТО забавяне на всяко ниво и се наблюдава скоростта на изпълнение, разходите и ефективността на самата система за изпълнение.

Въпреки че тези стъпки са отговорност на управляващите органи, самите местни партньорства трябва да проверяват дали те са налице, и да гарантират, че ги спазват в ежедневните си операции.

За допълнителни ресурсни материали, вж. по-долу<sup>35</sup>.

### **3.4 Инструменти за подкрепа на изпълнението на воденото от общностите местно развитие**

В РОР се съдържат редица инструменти, чрез които подкрепата с човешки и финансови ресурси, предоставяна от партньорствата на местните общности, може да бъде направена по-ефективна и адаптивна.

- **Какво разбира Комисията под „подготвителна подкрепа“ (Член 35, параграф 1, буква а))**

Опитът показва, че подготвителната фаза на разработването на стратегии, изграждането на партньорство и определянето на най-подходящите граници за водено от общностите местно развитие представляват важна основа за успех. Необходими са обаче време (около 6—12 месеца) и ресурси, за да се гарантира, че стратегията е основана на убедителни доказателства и улеснява пълноценното участие на общността. За подобряване на качеството на стратегиите и партньорствата Комисията препоръчва заинтересованите местни общности да имат възможност да кандидатстват за „подготвителна подкрепа“ чрез изразяване на интерес по опростен начин.

Подготвителната подкрепа може да обхваща действия като:

- ✓ Обучение за местни заинтересовани страни;
- ✓ Проучвания на съответния район;
- ✓ Разходи, свързани с разработването на стратегията за местно развитие, включително разходи за консултации и за действия, свързани с консултации със заинтересовани страни;
- ✓ Административни разходи (оперативни разходи и разходи за персонал) на организацията, която кандидатства за подготвителна подкрепа по време на подготвителната фаза;
- ✓ Подкрепа за малки пилотни проекти.

За подготвителна подкрепа може да се кандидатства от 1 януари 2014 г., независимо дали стратегията за местно развитие получава в крайна сметка финансиране за

<sup>35</sup> Ресурсни материали:

- Прилагане на подхода „от долу нагоре“ на Leader. Доклад на целева група 1 на ЕМРСР: [http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/leader/focus-groups/en/focus-group-1_en.cfm)
- Добри практики на FARNET — Управление и ръководство. Модели за изпълнение по ос 4 в Дания и Финландия: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfs/cms/farnet/governance-management-0>

изпълнение. Интензитетът на помощта за подготвителна подкрепа може да достигне 100 %.

За да бъдат подбрани проекти за предварителна подкрепа, УО трябва да организират опростени покани за изразяване на интерес възможно най-бързо (вж. примера).

Съществуващите партньорства в областта на селското стопанство и рибарството имат право да кандидатстват за тази подкрепа, ако не са предвидили в бюджета си предварителна подкрепа за периода 2007—2013 г.

Възможно е да се финансират и определени колективни подготвителни дейности (като например действия за изграждане на капацитет и разпространяване на информация относно WOMP чрез обучителни сесии, уебсайтове, насочващи документи, семинари и т.н.) посредством бюджета за техническа помощ за периодите 2007—2013 г. и 2014—2020 г.

**Текстово поле 16: Пример за подготвителна подкрепа за МИРГ в Естония**

Създаването и подборът на местни инициативни рибарски групи в Естония бяха подкрепени от едногодишна програма за обучение за нови партньорства и серия от конференции. Те бяха организирани от Министерство на земеделието в сътрудничество с националното звено за подкрепа на мрежата, университета *Pärnu College University* в град Тарту и центъра за обучение *Tõru*.

Планът за обучение е предназначен за три отделни целеви групи (рибари и свързани с рибарството предприятия, представители на местната власт и сдружения с нестопанска цел) и има четири основни цели: подкрепа за създаване на 8 МИРГ, обучение на ръководители на МИРГ, които могат да стартират дейностите на МИРГ, създаване на сътрудничество между членовете на МИРГ и изграждане на капацитета на МИРГ да функционират като организации за обучение, както и обучаване на членовете на МИРГ в разработване на стратегии за техните райони. В програмата бяха включени семинари относно правната рамка на ос 4, както и обучение за това, как да се формира партньорство с МИГ и как да се процедира при разработване на стратегия за местно развитие и план за действие. Тя включва и изграждане на капацитет за управление на проекти, комуникация и обществени поръчки и е подкрепена с подробен наръчник.

Стойността на програмата, малко под 100 000 EUR, е платена от националния бюджет и техническата помощ от ЕФР. Местните групи за действие са предварително подбрани чрез опростена покана за изразяване на интерес и са им отпуснати около 70 000 EUR за подкрепа на местния процес за изграждане на партньорството и разработване на стратегия за развитие на района, който тече успоредно с изграждането на национален капацитет. Тази сума е покрила разходите, например за изследвания, разпространение на информация, срещи и експертна помощ. В резултат на фокусирането на Естония върху изграждането на капацитет тя е сред първите страни в Европа, в които започват да функционират МИРГ (в началото на 2010 г.), способни да подкрепят местни проекти.

- **Какво разбира Комисията под подкрепа за „изпълнение на операции в рамките на стратегията за водено от общностите местно развитие“ (Член 35, параграф 1, буква б) от POP)**

Подкрепата за „изпълнение на операции“ обхваща всички оставащи действия в стратегията освен подготвителната подкрепа, текущите разходи и популяризирането и

сътрудничеството. Освен това заслужава да се отбележи, че няма предварително определени подмерки или видове действия за изпълнение. Ето защо по принцип МИГ са свободни да определят видовете действия в своите стратегии за развитие, които могат да се различават от тези на други МИГ в същата страна или регион.

Освен това Комисията е въвела серия разпоредби за подобряване на ефективността и способността за реагиране на стратегиите за местно развитие на местните потребности.

Първият вид разпоредби се отнася за всички членове, *предназначени да подобрят качеството на стратегиите за местно развитие*, които са споменати по-горе, включително:

- ✓ Ясен фокус върху това, което общността иска да промени;
- ✓ Измерими цели за продукти и резултати;
- ✓ Конкретни планове за действие и финансови планове;
- ✓ Ефективни системи за управление, мониторинг и оценяване.

Вторият вид разпоредби цели да гарантира, че изпълнението на стратегиите за местно развитие е достатъчно *гъвкаво*, за да отговори на разнообразните и променящи се потребности на различните райони в Европа. Това е постигнато чрез:

- ✓ Разширяване на потенциалния обхват на стратегиите за местно развитие, като им се разрешава да подкрепят мерки и действия, които не са предвидени в програмата и могат дори да попадат в обичайната компетентност на други фондове на ЕС, доколкото те са *съвместими с целите на програмата*;
- ✓ Насърчаване на УО да предприемат по-гъвкав подход към допустимостта, като се посочва какво не е допустимо, а не опит да се определи всичко, което е допустимо.<sup>36</sup>

Третият вид разпоредби се отнася за методите за *опростяване* на начините, по които се предоставя безвъзмездната помощ и другите форми на финансова помощ (например чрез използването на опростени варианти за разходите). Те ще бъдат разгледани в Глава 7.

- **Какво разбира Комисията под подкрепа за „подготовка и изпълнение на дейности за сътрудничество на местните групи за действие“ (Член 35, параграф 1, буква в) от РОР)**

Сътрудничеството между партньорствата за WOMP на национално и европейско равнище се е доказало като жизненоважен път за обмен и предаване на добри практики, както и за подпомагане на „разрастването“ на успешни проектни идеи. Транснационалното сътрудничество обаче е значително забавено от наличието на несъвместими процедури за подбор, планирането и условията за допустимост в различните страни.

В системата на споделено управление, чрез която се изпълняват програмите на европейските структурни и инвестиционни фондове, Комисията не може да провежда самостоятелно централна процедура за подбор. При отсъствието на такава процедура тя предлага три стъпки за рационализиране на процедурното сътрудничество между партньорствата за водено от общностите местно развитие.

---

<sup>36</sup> Включително елементите, посочени в член 69, параграф 3 от РОР: а) лихви по дългове на бенефициери, въпреки че финансовите разходи на партньорството са допустими; б) закупуването на земи на стойност над 10 % от общите допустими разходи, с изключения; в) данък върху добавената стойност, освен когато не е възстановим по националното законодателство за облагане с ДДС.

- ✓ Първият подход, препоръчан от Комисията, е за интегриране на дейностите за сътрудничество в стратегията за местно развитие, като партньорствата получат абсолютно същата автономия да избират с кого и как да си сътрудничат, както правят при всяко друго действие.
- ✓ По същия начин държавата членка може да създаде открита процедура за подбор и да определи срок за подбор (4 месеца в случая на ЕЗФРСР и ЕФМДР)<sup>37</sup>.
- ✓ Накрая, ако държавата членка реши да организира покани за проекти за сътрудничество, следва да има поне 3—4 такива на година, за да се подобри вероятността да съвпадат с покани в други държави членки.

Предложената процедура следва да гарантира спазването на принципа на разделяне на функциите, смекчаване на риска от възможен конфликт на интереси и в крайна сметка да осигури съответствие с приложимата правна рамка.

В рамките на ЕЗФРСР и ЕФМДР ще бъде създадена и информационна система, в която държавите членки ще трябва да подават проектите, които са одобрили, и да координират процедурите.

#### Текстово поле 17: Правила за дейностите за сътрудничество на МИГ в Швеция и Полша

В Швеция бюджетът за сътрудничество е разпределен между 63 МИГ и те могат да подбират проекти за сътрудничество по същата процедура, както другите проекти в рамките на тяхната стратегия. До 25 % от бюджета за сътрудничество може да бъде използван за подготвителните стъпки за сътрудничеството.  
[www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt](http://www.reseaurural.fr/files/sweden.ppt)

В Полша сътрудниещите МИГ подават своите заявления до регионалния посреднически орган в рамките на текуща покана (открита до 30 юни 2013 г. за подготвителни дейности и до 31 декември 2013 г. за цялостни проекти) и посредническият орган следва да ги одобри в срок от приблизително 2 месеца от подаването им. УО е публикувал наръчник на английски език, в който са обяснени правилата и процедурите за сътрудничество, достъпен на неговия уебсайт:  
<http://www.minrol.gov.pl/pol/content/download/39116/217085/file/Guide%20to%20Cooperation%20Projects%20of%20Axis%204%20Leader%20of%20Rural%20Development%20Programme%20for%202007-2013.pdf>

- **Какво разбира Комисията под подкрепа за „текущи разходи, свързани с управлението и изпълнението на стратегията за водено от общностите местно развитие“ (Член 35, параграф 1, буква г) от РОР) и „популяризиране на стратегията за водено от общностите местно развитие“ (Член 35, параграф 1, буква д) от РОР)**

Комисията и Европейската сметна палата признават, че една от основните ценности на ВОМР е способността на партньорствата да навлязат в общността и да насърчават и

<sup>37</sup> Вж. проекта „Ръководство за изпълнение на дейностите за сътрудничество в рамките на LEADER в програмите за развитие на селските райони за периода 2014—2020 г.“, публикуван през октомври 2013 г.

подкрепят лицата и групите да представят проекти, които допринасят за изпълнението на стратегията. Тази работа на терен в общността обикновено се нарича „популяризиране“. Въпреки това понякога тя бива пренебрегвана. Ако местните партньорства не я осъществяват, съществува голям риск средствата да се усвояват само от по-силните участници на местно ниво, които вероятно вече имат достъп до други източници на финансиране. В крайна сметка местното партньорство може да се превърне просто в местен офис на администрация от по-високо ниво и в още едно звено от една изключително дълга верига.

За да предотврати това и да гарантира, че местните партньорства разполагат с необходимите ресурси, за да „излязат на улицата“ да насърчават иновативни проекти, колективни проекти и проекти от по-трудно достижими групи, Комисията е увеличила размера на ресурсите, които партньорствата може да отделят за „текущи разходи и популяризиране“. В предходния период групите в рамките на LEADER имаха право да разходват максимум 20 % за текущите разходи, докато местните инициативни рибарски групи (МИРГ) имаха право да разходват не повече от 10 % от този вид разходи. Въпреки че това не е конкретизирано, разходите за популяризиране често са включени в тази сума.

Понастоящем групите ще имат право да разходват до 25 % за текущи разходи и популяризиране, при интензитет на помощта до 100 %.

*Текущите разходи* може да включват:

- ✓ Разходите за персонал и оперативните разходи на избраното партньорство;
- ✓ Обучение за персонала на партньорството (не за ръководителите на проектите);
- ✓ Разходите, свързани с връзки с обществеността (включително разходите за създаване на мрежи, като например участие в срещи на национални и европейски мрежи);
- ✓ Финансови разходи;
- ✓ Разходите за мониторинг и оценяване.

*Популяризирането* може да включва:

- ✓ Информационни кампании — събития, срещи, брошури, уеб сайтове, социални медии, преса, и т.н.;
- ✓ Обмен на проекти за генериране на идеи и изграждане на доверие и увереност със заинтересовани страни, обществени групи и потенциални ръководители;
- ✓ Подкрепа за обществени организации и създаване или укрепване на общностни структури;
- ✓ Насърчаване и подкрепа за подготовка на проекти и заявления;
- ✓ Подкрепа след стартирането на проектите.

Тези функции за популяризиране могат да се изпълняват пряко от персонала, нает от партньорството, или да бъдат възложени за изпълнение от външен персонал на договорна основа. Опитът показва, че повечето партньорства се нуждаят от най-малко двама членове на персонала за изпълнението на тези функции — квалифициран ръководител и лице за административни задачи. Това обаче зависи от съществуващото ниво на териториалната организация и от това, дали партньорствата за BOMP могат да обединят или да използват ресурсите на други агенции и партньорства. Групите в рамките на LEADER в страните, в които селските райони разполагат с малък брой други организации, трябва да обърнат повече внимание на популяризирането и изграждането на капацитет и често се нуждаят от екипи от 4—5 опитни лица.

Балансът между текущите разходи и популяризирането не е уточнен в регламента и ще зависи от броя на административните задачи, делегирани на местното партньорство. Като цяло обаче, партньорството следва да отделя колкото е възможно повече средства за популяризиране и мобилизиране на инициативите на общностите.

## Глава 4. Защо и как се осъществява водено от общностите местно развитие в градовете?

### 4.1 Въведение във воденото от общностите местно развитие в градовете

Воденото от общностите местно развитие в градовете разкрива огромен потенциал за справяне с конкретни предизвикателства в градовете и експлоатиране на неизползвания потенциал на гражданите, предприятията и гражданското общество за осигуряване на принос към развитието. В миналото много подходи от долу нагоре в градските райони са били съсредоточени основно върху икономическото развитие и социалното включване. Това са актуални области и вниманието вероятно ще продължи да бъде насочено към тях, но е вероятно да възникнат и нови подходи към управление от страна на общностите на откритите пространства, жилищния фонд, устойчивото производство и разпространението на храни и енергия на местно ниво. Те са илюстрирани например с бързото разпространение на движението за ниски емисии на въглерод „Градове в преход“<sup>38</sup> в Европа.

Различни видове подходи към BOMP са разработени в различен градски контекст. През деветдесетте години на 20 век основният фокус беше върху кварталите в неравностойно положение във вътрешната част на градовете. През периода 2014—2020 г. воденото от общностите местно развитие в градовете се очаква да приеме нови, по-разнообразни форми, насочени към различни градски райони, независимо дали това са райони със западаща индустрия или занаяти, райони с културна и творческа ориентация, отделни квартали или целият град.

*Воденото от общностите местно развитие в градовете е част от световно движение*

Произходът на воденото от общностите местно развитие в градовете се корени в разнообразните форми на организиране на общностите. Те варират от подходи за развитие на общността до използване на социалната икономика. В основата на воденото от общностите местно развитие в градовете са залегнали много различни философии, произтичащи от национални и международни традиции:

- Движението на университетските среди през 19 век, чрез което студентите в университетите са осъществили интервенция в бедните квартали (САЩ и Обединеното кралство);
- Подходите за развитие на общностите<sup>39</sup>, включително най-засегнатите от проблема при неговото решаване; създаването на поглед на общността към проблема; идентифициране и мобилизиране на активите на общността и приемане на включващ подход към представителството;
- Моделите на социална икономика (например социалните кооперативи в Италия) се разширяват в система за транспорт в общността, жилищни кооперации и във всички аспекти на социалния живот — осигуряващи възможности за работа за определени целеви групи;

<sup>38</sup> <http://www.transitionnetwork.org/> Връзка към уебсайта на „Градове в преход“

<sup>39</sup> Вж. например описанието на петстепенния модел на Ню Орегон <http://sogpubs.unc.edu/electronicversions/pg/pgspsm04/article2.pdf>



- Организиране на кварталите въз основа на подхода на Саул Алински, развит в Чикаго (практикуван от гражданите на Лондон в тяхната „кампания за доходи, осигуряващи препитание“).
- Основано на активите развитие — създаване на институции като фирми за местно развитие и тръстове за развитие, които имат солиден счетоводен баланс и осигуряват работни места, инкубация и други услуги (например „Berlin Social Impact lab“<sup>40</sup> и „Creggan Enterprises Derry/Londonderry“, вж. Фигура 3: по-долу).

От този опит и от повече обмен между европейските градове и градове от други части на света европейските градове могат да научат много относно предоставянето на достъпни жилища, подобряване на общественото здраве и справяне с насилието:

- Кметът на Сеул подкрепя създаването на общности в градските квартали, свързани с неговата политика за „Икономика на споделянето“<sup>41</sup>, в която се насърчава алтернативен модел на икономическо развитие, основан на споделянето на ресурси чрез сеулския парк за социални иновации;
- Япония е развила общностен бизнес модел на ниво квартали със силен акцент върху екологичните въпроси<sup>42</sup>;
- В развиващи се страни като Тайланд и Индия воденото от общностите местно развитие често е единствената и основна политика в полза на бедните, действащата в градските райони. В Бангкок се решават сложни проблеми при собствеността на земята в неформални селища чрез концепцията за „споделено пространство“, дългосрочно общо наемане в общността<sup>43</sup>, което позволява градските гета да бъдат успешно преместени;
- Меделин в Колумбия<sup>44</sup> спечели конкурса „Град на годината“ през 2013 г. и е приложил основани на общността подходи за решаването на социални проблеми, свързани с насилие, градски транспорт, предоставяне на услуги и условия на живот във фавелите;
- Световната банка е обединила всички подходи в „Местно и движено от общностите развитие“<sup>45</sup> със специален акцент върху мащабиране на решенията в посока на увеличаване.

<sup>40</sup> <http://socialimpactlab.eu/>

<sup>41</sup> <http://www.shareable.net/blog/is-seoul-the-next-great-sharing-city>

<sup>42</sup> [http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings\\_id000823.html](http://ishes.org/en/aboutus/biography/writings/2007/writings_id000823.html)

<sup>43</sup> <http://www.codi.or.th/housing/frontpage.html>

<sup>44</sup> <http://online.wsj.com/ad/cityoftheyear>

<sup>45</sup> H. Binswanger Mkhize, J. de Regt, S. Spector, Local and Community Driven Development, moving to scale in theory and practice, 2012 г.

[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037\\_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2010/03/05/000333037_20100305000306/Rendered/PDF/533000PUB0comm1B1Official0Use0Only1.pdf)

Фигура 3: Стопански единици в търговски център Ратмор (на заден план), собственост на социално предприятие „Creggan Enterprises Derry/Londonderry“<sup>46</sup>, Обединеното кралство



<sup>46</sup> Вж. „Развитие на градовете в ЕС: 50 проекта, подкрепени от ЕФРР през периода 2007—2013 г.“ — разглеждане на казуси [Derry Londonderry](#).

Съществуват много общностни инициативи, действия и иновации в основните програми, с елементи на водено от общностите местно развитие за градските райони. Местното развитие присъства в регламента за ЕФРР от 1989 г:

- Пилотните градски проекти (1989—2006 г.) са подкрепили експериментални действия с малък мащаб, фокусирани основно върху необлагодетелствани квартали;
- Програмите по инициативата на Общността URBAN (1994—1999 г., 2000—2006 г.) се състоят от основани на районите подходи, управлявани от групи от заинтересовани страни, водени от градската администрация. Финансирането от ЕС в размер на приблизително 10 млн. EUR е обичайната сума за пакети от проекти. Програмите URBAN се фокусираха върху необлагодетелствани квартали с около 10 000 жители със слабо участие от страна на гражданското общество и бизнеса<sup>47</sup>. Няколко програми като „Орхус“, „Хавър“ и „Халифакс“ имаха по-активен подход към изграждането на капацитет в организации на основата на общностите, така че да могат да управляват проектите ефективно, а в Халифакс част от програмата беше реализирана от тези органи чрез организиране на възлагането на местно ниво;
- Интегрирането на градското измерение в програмния период 2007—2013 г., по време на който ЕФРР се използваше за интегрирано градско развитие в близо половината от регионите<sup>48</sup>. В няколко града се проведеха експерименти с веригите за доставки;
- Програмата URBACT също обедини заинтересованите страни по редица теми в своите 500 групи за местна подкрепа, но следва да се отбележи, че в URBACT водеща роля имат предимно градовете, за разлика от BOMP<sup>49</sup>. Всяка група работи, като използва метода URBACT<sup>50</sup> — по същество метод, основан на участието на множество заинтересовани страни, за изготвяне на местни планове за действие. Голяма част от тези местни планове за действие са насочени към предизвикателства в местните райони, които ги превръщат в полезни примери за това как воденото от общностите градско развитие<sup>51</sup> би могло да се реализира по различни теми в различен контекст.

Основавайки се на тези предишни инициативи, в POP за 2014—2020 г. е представена идеята за BOMP. По отношение на ЕФРР, BOMP следва да се програмира в програми чрез специфичния за воденото от общностите местно развитие инвестиционен приоритет 9г, определен по тематична цел 9 за „справяне с бедността и социално приобщаване“. Дейността обаче може да обхваща всички тематични цели с насоченост към интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

<sup>47</sup> Окончателна оценка на URBAN 2 от Ecotec 2006 г. (сера Ecorys) [Urban 2 final evaluation](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf)

<sup>48</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/urban/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/index_en.htm)

<sup>49</sup> Групата за местна подкрепа в рамките на URBACT е група от заинтересовани страни, водена от градския съвет, на която е възложено да разработи местен план за действие. На групата обаче не са гарантирани ресурси за плана за действие и проектите трябва да намерят финансиране от национални и европейски източници.

<sup>50</sup> Връзка към версия 2 на набора с инструменти на URBACT <http://urbact.eu/en/news-and-events/view-one/news/?entryid=5288>

<sup>51</sup> P.Soto с M. Ноук и P. Ramsden, 2012 г. — Осъществяване на воденото от общностите местно развитие в градовете: уроци от URBACT [http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing\\_clld\\_lessons\\_from\\_urbact.pdf](http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/implementing_clld_lessons_from_urbact.pdf)

#### **4.2 Стратегии за водено от общностите местно развитие за градските райони**

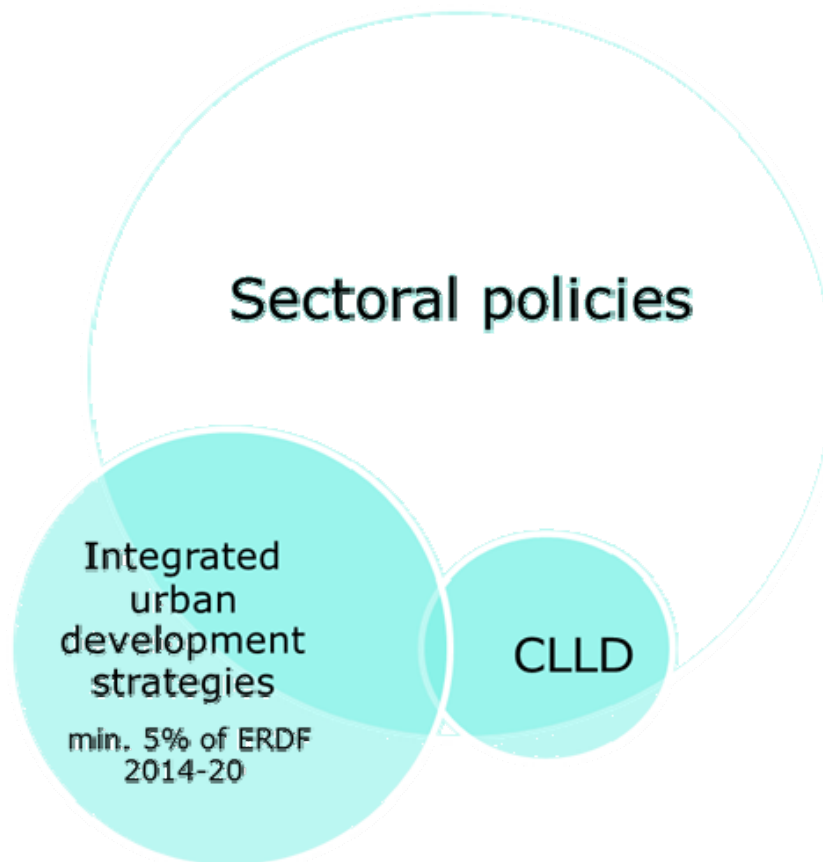
Във всеки район може да се прилага комбинация от секторни политики, териториални политики и водени от общността подходи. Фигура 4: по-долу илюстрира тази взаимовръзка чрез диаграма.

ВОМР може да се използва като инструмент за действия от долу нагоре, които да допринасят за интегрираното градско развитие, в съответствие с член 7, параграф 1 от регламента за ЕФРР: „.....интегрирани действия за справяне с икономическите, екологичните, климатичните, демографските и социалните предизвикателства в градските райони, като се отчита необходимостта от насърчаване на нови връзки между градските и селските райони.“ За тези интегрирани стратегии за градско развитие трябва да се отделят поне 5 % от заделените средства по ЕФРР на всяка държава членка, а градската администрация, изпълняваща тези стратегии, носи отговорност поне за подбора на проектите. Те могат да бъдат програмирани като специфична приоритетна ос за градско развитие, обхващаща няколко теми, като интегрирани териториални инвестиции (ИТИ) или като специална програма за градско развитие.

Воденото от общностите местно развитие за градските райони може да допълва всеки от тези интегрирани подходи за градско развитие, например чрез работа на ниво квартали, като част от по-широка градска стратегия, и може да обхване секторните подходи.

Освен това воденото от общностите местно развитие за градските райони може да се използва за обединяване на действия, финансирани по ЕФРР и ЕСФ по интегриран начин, например чрез подкрепа за обновяването на градските квартали посредством инвестиции в инфраструктура, обединени с мерки за образование и работни места, или инфраструктура за грижи за деца и достъп до обучение и работа за млади родители в квартала.

Фигура 4: Взаимовръзка между секторни политики, интегрирани стратегии за градско развитие и водено от общностите развитие.



## *Избор на стратегически фокус за воденото от общностите местно развитие за градските райони*

През периода 2014—2020 г. воденото от общностите местно развитие за градските райони е вероятно да се използва за реализация на широк спектър от тематични цели. То може да намери приложение при намаляване на CO<sub>2</sub> в кварталите, за производство на енергия, за развиване на кръгова икономика, основана на споделянето, за интегриране на мигрантите и създаване на социално сближаване, за създаване на местни работни места, за справяне с бездомността, за борба с предлагането на наркотици и уличната престъпност, за подобряване на здравето и благосъстоянието, за създаване и управление на паркове и парцели и за производство на храна. Това са само част от възможните стратегически акценти, към които местните групи могат да се насочат. Често след започване на дейност в дадена насока, местната група ще разширява своите амбиции и ще приема нови предизвикателства.

### *Нисковъглеродни общности*

Воденото от общностите местно развитие за градските райони може да играе роля в подкрепата на общностите за намаляване на производството си на въглерод и по този начин да се допринесе за целите на стратегия „Европа 2020“. Много от най-ефективните подходи разчитат на местни форми на сътрудничество. Те могат да включват нови начини за общо ползване на автомобили, преминаване от индивидуални усилия за подобряване на енергоспестяването към подходи за модернизация на равнище улица или квартал, генериране на възобновяема електроенергия в общността (вятърна, водна, от биомаса). Примерът на Монтевельо в района на Болоня илюстрира възможностите (вж. текстово поле 18 по-долу).

#### **Текстово поле 18: Монтевельо — движение за преход, подкрепено от градската администрация**

Монтевельо е малък град на 20 км от Болоня, който се стреми към постепенното премахване на въглеродните емисии. За тази цел през 2009 г. общината подписва споразумение с местна група за преход и заедно работят по широк спектър иновативни стратегии. Този малък град и неговата територия се превръщат в лаборатория за експерименти, основана на силното партньорство между местната група за преход и общината. Подписаното през 2009 г. стратегическо споразумение между тях води до четиригодишна съвместна работа по множество различни въпроси, сред които енергетика, селско стопанство, образование и социални иновации. Фигура 5: илюстрира с кръгова диаграма принципите на техния подход.

Енергетика: Създаване на групи за изкупуване на фотоволтаична енергия въз основа на осъзнаването на необходимостта от екологична енергия и намаляване на емисиите, а не само на чисто икономически стимули. Градът управлява проект EII ENESCOM, в който участват шест други местни общини и 12 международни партньори. Местните общини се включват в конференцията на кметовете и изпробват набор от нови инструменти за повишаване на информираността на гражданите, длъжностните лица и политиките. Подходът получава разпространение в региона Емилия-Романя.

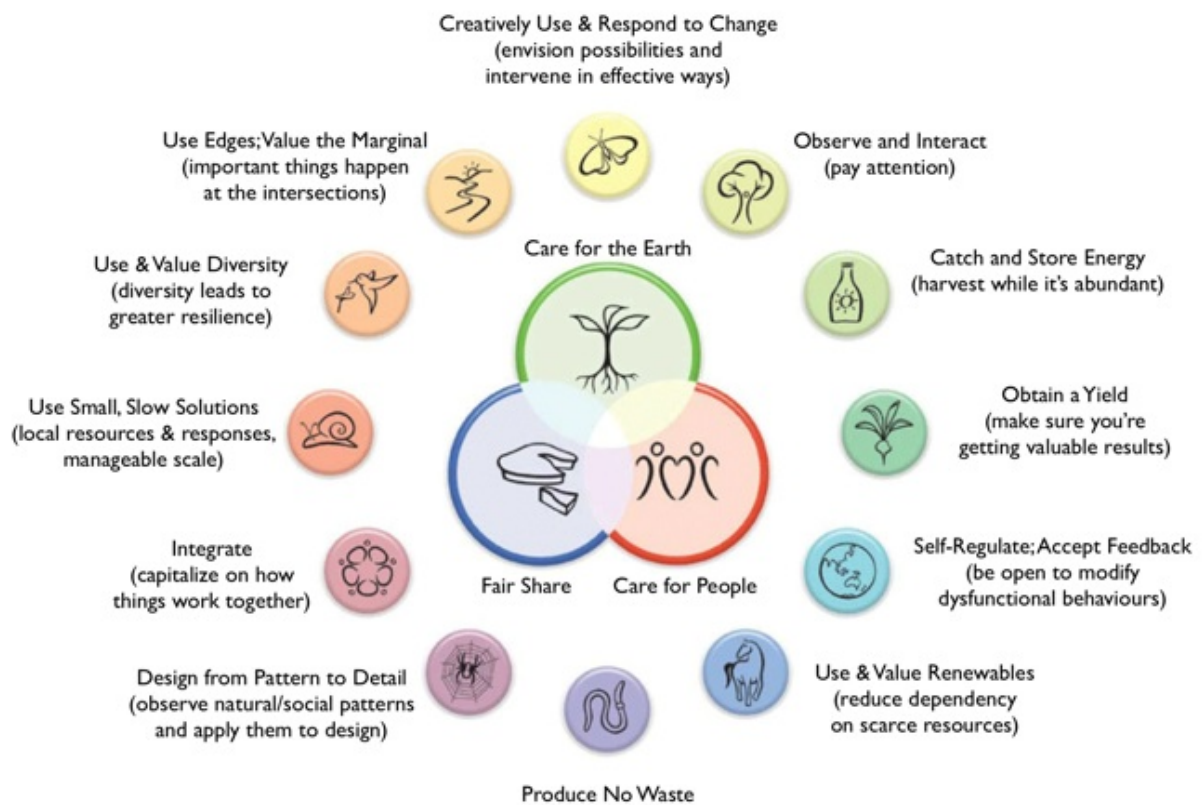
Селско стопанство: Разработване на проекта Streccarogn, сдружение и фирма за биологично земеделие, която произвежда пшеница и зърнени култури от стари сортове, зеленчуци и плодове в околните местности. Също така се създават връзки с местни земеделски стопани и се осигуряват социални дейности. Проектът е част от по-широката програма за устойчиви практики в производството на храни.

Образование: Разработване на експериментална образователна програма по енергетика в подкрепа на учители и експерти в обучението в областта на околната среда относно енергийните въпроси. На педагозите са представени нови концепции заедно със стратегия за преподаване на тези концепции на учениците.

Разработване на „Десет постулата за устойчиви практики в производството на храни“<sup>52</sup>, чрез които гражданите да бъдат информирани за производството на храните, неговото въздействие върху емисиите на парникови газове и като цяло върху икономиката и екологията, връзката между храните и здравето.

Социални иновации: пет общини, сред които и Монтевельо, използват техника, наречена „Преглед на гражданските инициативи“<sup>53</sup>, целяща да помогне на гражданите по-добре да разберат значението на мярката за населението, преди да се пристъпи към гласуване относно сливането.

Фигура 5: Диаграма, използвана в Монтевельо за представяне на принципите на тяхната кръгова икономика



*Водено от общностите местно развитие за обновяване на градските райони*

Обновяването на градските райони е в приоритетите на ЕФРР от началото на пилотните градски проекти през 1989 г., които бяха допълнени от две програми по инициативата URBAN на Общността.

Обновяването на градските райони обикновено се фокусираше върху по-старите вътрешни градски части, в които често присъстват значителен брой мигранти. В полезрението попадат и жилищните комплекси в периферията, както и изградените от

<sup>52</sup> <http://www.transitionnetwork.org/projects/sustainable-food-project>

<sup>53</sup> <http://www.healthydemocracyoregon.org/citizens-initiative-review>

предишната система жилищни комплекси в Източна Европа. Възможен е много широк спектър от интервенции — от физически интервенции и подобрения на околната среда в общите части до по-меки мерки, съсредоточени върху обучението, културните дейности, грижите за деца и т.н. Най-добрите програми за обновяване успяват в резултат на комбинация между твърди и меки мерки, както в Дуисбург, чийто пример е илюстриран в текстово поле 19 по-долу.

#### Текстово поле 19: Район Marxlöh в Дуисбург (Германия) — основан на участието подход към интегрираното градско развитие

Районът Marxlöh в Дуисбург в Северен Рейн-Вестфалия е пример за интегриран подход, основан на участието за обновяване на градските райони на равнище квартали, който комбинира повече елементи за градско развитие „от горе надолу“ от страна на градската администрация с участие на кварталите и гражданите „от долу нагоре“. Работата започва в средата на осемдесетте години на миналия век, като свързва различни програми за финансиране за изпълнение на обща стратегия.

Подходът се състои от инвестиции за подобряване на физическите и екологичните условия на живот чрез създаване на зелен пояс. Това се осъществява посредством стратегия, основана на участието, създаването на мрежи и изграждането на капацитет между жителите и участниците. Физическата интервенция бе придружена от интензивен и непрекъснат процес на диалог относно бъдещето на целия квартал.

Целият район Marxlöh извлича ползи от обновителните дейности, които осигуряват по-добро качество на околната среда и система от по-добре свързани открити пространства. Специално за гражданите на целевия район, които са засегнати от разрушаване и преместване, са разработени решения, които да минимизират отрицателното въздействие. Активните мрежи на квартала (например кръгла маса, местни бизнес сдружения) участват в дългосрочната дискусия относно стабилизирането на района и вземат все по-голямо участие като партньори в съвместното разработване на устойчиви стратегии. Участниците в местната икономика, като стартиращи предприемачи мигранти и други малки предприятия, също извличат ползи от подобрения имидж на квартала. Кварталът е вертикално свързан чрез верига за управление с града и правителството на Северен Рейн-Вестфалия, което съфинансира схемата заедно с ЕФРР. Като част от програмата Soziale Stadt<sup>54</sup> той се възползва и от изучаване на политиките на 80 други квартали в градове от региона, които преминават през подобен процес. Дуисбург споделя своя опит с други градове от ЕС чрез мрежата URBACT REGGOV<sup>55</sup> и е един от 50-те разглеждани градски казуса в ЕС<sup>56</sup>.

#### Работа с маргинализирани общности.

Воденото от общностите местно развитие за градските райони предлага реална възможност за работа с маргинализирани общности, но е необходимо да се гарантира, че местните групи за действие разполагат с достатъчен управленски капацитет.

<sup>54</sup> Германската федерална програма „Soziale Stadt“ (социален град) се прилага в цяла Германия и се управлява и съфинансира от местните правителства, както и от ЕФРСР и ЕСФ. Тя подкрепя инициативите за обновяване на кварталите по метода „от долу нагоре“. Социалноприобщаващият град в Северен Рейн-Вестфалия насочва необлагодетелстваните райони към ползотворно развитие: [http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009\\_socially\\_integrative\\_city\\_klein.pdf](http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/en/1009_socially_integrative_city_klein.pdf)

<sup>55</sup> <http://urbact.eu/en/projects/disadvantaged-neighbourhoods/reg-gov/our-outputs/>

<sup>56</sup> Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ проведе мащабно проучване на градските практики в ЕС, финансирани от ЕФРСР: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=](http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/practices/details.cfm?sto=2656&pay=ALL&region=ALL&obj=ALL&lan=7&defl=EN&the=)



Като част от мрежа NODUS в рамките на URBACT, Alba Iulia е разработила местна стратегия посредством всеобхватни подходи за включване на ромската общност в планирането на развитие в необлагодетелствани жилищни блокове в квартал на града. Използвани са външни средства за улесняване на процеса поради липсата на доверие между ромските и останалите общности. Направени са значителни подобрения на микрониво, включително трансформиране на безстопанствен заден двор в детска площадка за игра (вж. Фигура 6: по-долу).

Проектът ROMANET в рамките на URBACT е фокусиран специално върху ромите и по него са разработени местни групи за подкрепа и местни планове за действие в девет града партньори. Кметът на Удине, Furio Honsell, написа:

„Сега вече имаме интегрирана стратегия за посрещане на потребностите на повечето граждани в неравностойно положение в Удине, които са членове на ромската общност. Romanet направи „видими уязвимите“ и създаде възможност за по-добро насочване на нашите здравни стратегии за насърчаване на здравословен начин на живот. (...) Все още ни предстои да се справяме с незаконни ситуации, особено що се отнася до селищата, но сега можем да разчитаме на интегрирана стратегия. Осъзнахме разнообразието на ситуацияите и имаме утвърдителни действия за насърчаване на по-добри ролеви модели за ромските младежи.“

**Фигура 6: Alba Iulia, блок 2, преди и след (Източник: Доклад за 50 казуса от ЕС).**



ROMANET изготви редица ръководства<sup>57</sup> за работата с ромите в градски условия в определени области на политиката въз основа на опита на градове партньори.

#### **Текстово поле 20: Terrassa, Каталуня, Испания**

В Каталуня ресурсите за инвестиции в необлагодетелствани квартали се координират на регионално равнище от областната власт в Каталуня, но планирането и изпълнението се осъществяват на местно равнище.

Планът за район 2 на Terrassa насърчи социалното приобщаване в местен квартал, който беше изправен пред голям риск от конфликти и граждански безредици предвид бързото навлизане на имигранти, с което се беше сблъскал. Планът, подкрепян от регионалната програма за обновяване на градовете, е интегрирал социалните действия и обновяването на градските райони в единен процес на трансформиране, намаляване на сегрегацията на района от останалата част на града и подобряване на неговия имидж с намаляване на

<sup>57</sup> <http://urbact.eu/en/projects/active-inclusion/roma-net/our-outputs/>

напрежението и конфликтите. Планът е реализиран с високо ниво на гражданско участие и е използвал вертикален подход между различните общински служби. В него се включва трансформиране на споделяните градски пространства като площадки и паркове (вж. фигура 7 по-долу).



Фигура 7: Рехабилитирано социално пространство в парк в Terrassa

#### *Творчески клъстери*

Много градове имат културни и творчески ориентирани райони, които са се разраснали по естествен начин с непоследователна подкрепа за индивидуални проекти през годините. Воденото от общностите местно развитие за градските райони открива възможност за работа по съгласуван начин с широк кръг от заинтересовани страни, и по-конкретно със самите творчески предприемачи. Тези квартали се нуждаят от внимателно планиране и ангажиране, за да бъдат защитени от прекалено бързо „обуржоазяване“ и изграждане на жилищни сгради, което може да възпрепятства икономическото развитие. Стратегиите на местно ниво могат да осигурят работни места, да изследват потенциала на поземлените общностни тръстове, да разширят публичната сфера и да привлекат участието на центрове на знания. Това доведе до засилени връзки с интернет страници, приложения за мобилни телефони и социални иновации.

В европейските градове съществуват много примери за райони, в които би могъл да бъде приложен подход от този тип. Повечето обаче все още се характеризират с планиране „от горе надолу“.

#### Текстово поле 21: Тръстът „Shoreditch“ и творческият квартал на Лондон

Тръстът „Shoreditch“<sup>58</sup> възникна от десетгодишната програма „Нова сделка за общностите“ за района и представлява организацията, наследила управителния съвет на комплекса. Той осигурява широк спектър от услуги и проекти, включително ресторанти, работно пространство и инкубация, както и организиране на местни фестивали и улични мероприятия. В района се намира един от най-големите творчески клъстери на Европа и е подкрепян от ЕФРП в последователни програмни периоди по Цел 2 от 1994 г. до 2006 г.

Понастоящем районът се отличава с разнообразно общество от творци, дизайнери,

<sup>58</sup> <http://www.shoreditchtrust.org.uk/>

специалисти по интернет видео материали и нови медии. Уличният пейзаж се състои от преобразувани стари фабрики и работилници, като фабрика за чай, офиси от шейсетте и седемдесетте години на миналия век и тавански помещения, допълвани от клубове, барове и кафенета. Основните сгради са преобразувани през деветдесетте години, включително галерията White Cube и цирковата площадка. ЕФРР също подкрепя новия кампус Shoreditch на общинския колеж Hackney, който е силно фокусиран върху медиите. Така нареченото „Силиконово кръгово кръстовище“ на Олд Стрийт е на границата на района, финансиран неотдавна от инкубатор IDEA Лондон в рамките на ЕФРР и наскоро преименуван от управата на Tech City<sup>59</sup>. Целият квартал се е превърнал в една от най-престижните зони за стартиране на нови медийни фирми в Европа.



Фигура 8: Поглед от въздуха към „Силиконово кръгово кръстовище“ в Shoreditch, Източен Лондон

Творческият център Cauldron на Талин е израснал на мястото на предишна електроцентрала близо до градския център. Проектът е инициран от социално предприятие „Творчески съвет“. Той обединява експерти и представители от широк кръг организации и области, сред които университети, няколко творчески сдружения, бизнес общността и архитекти. Проектът е осигурил 10 000 кв. метра пространство за трудова дейност, галерии и публични дейности на открито в уникална среда и с активното участие на местната общност от творци и дизайнери. Той се използва като пространство за представления и генериране на идеи.

<sup>59</sup> <http://www.techcityuk.com/>



Фигура 9: Част от творчески център „Cauldron“ в Талин, Естония

*Водено от общностите местно развитие между градски и селски райони*

Често съществуват проблемни области на границите между градските общини или, в случай на градско-селски райони, на границата на застроен район, обединяващ градски и селски общини. Тези крайградски райони могат да бъдат занемарени и да бъде трудно за една-единствена община да се справя поради граничните ефекти, вторичните ефекти или поведението на гратисчията (*free rider behaviour*) от страна на гражданите или институциите.

Съществуват три основни вида градско-селски партньорства:

- Малки градски центрове за услуги, заобиколени от селски райони: пример за творчески подход в такава среда е Alston Cybermoor (Обединено кралство);
- Крайградски райони в периферията на големите градове. Тези райони често са застрашени от недобро развитие;
- Селско-градски партньорства с акцент върху отделни въпроси като отпадъци, водоснабдяване и пречистване на водите, транспорт. Те се организират обикновено въз основа на сътрудничество между общините и предлагат по-малко възможности за подход от типа на воденото от общностите местно развитие.

Селско-градските партньорства предлагат възможности за развитие на нови форми на партньорство за осигуряване на енергия от възобновяеми източници, например слънчева, от отпадъци, вятърна и водна енергия. Селско-градските партньорства могат да разкрият възможности за нови видове водено от общностите местно развитие. Те биха могли да включват нови проекти за енергия от възобновяеми източници, проекти за рециклиране на отпадъци и разработване на нови подходи за продуктивност на ресурсите и за производство на храни, включващи кратки вериги, отдих и туризъм. Партньорствата между градските потребители и селските производители са характеристика на движението за устойчиви практики в производството на храни, както това е илюстрирано в случая на Монтевельо (вж. текстово поле 18 по-горе).

Alston Cybermoor<sup>60</sup> представлява серия от водени от общностите проекти в изолиран град, разположен сред хълмове и мочурища в Северна Англия. Местните партньори са създали динамична киберобщност за изграждане на селско-градски връзки и преодоляване на изолацията на града и заобикалящата го блатиста местност. Градът е отличен като клъстер на социални предприятия и е спечелил многобройни награди, като са му посветени публикации в националната и европейската преса.

Изправена пред липсата на широколентова услуга, предлагана от основните телекомуникационни оператори, местната общност реагира, като създава Alston Cybermoor, за да осигури достъп до високоскоростни широколентови услуги. Тази инициатива е дала начало на много други предприятия, най-новите от които се фокусират върху електрически велосипеди, местна водноелектрическа централа и местен транспорт за общността. Широк спектър от местните дейности в общността са или собственост на общността, или се доставят от социални предприятия.

Alston има най-високата степен на разпространение на широколентовия достъп в сравнение с всяка друга общност в Обединеното кралство. На 88 % от 670 домакинства са доставени компютри и е осигурено обучение за тяхното използване. Два пъти повече потребители отколкото в национален мащаб (30 %) използват интернет банкиране, 40 % използват компютри за обучение. Техният уебсайт е най-активният уебсайт на общност в Англия<sup>61</sup>.

Дейностите на партньорството в общността насърчават местните творчески и производствени сектори и показват, че един малък град също може да има бъдеще в глобализирания свят, когато жителите му действат заедно. Финансиране е получено от редица източници, включително от национални, регионални и европейски източници (от LEADER и ЕСФ).

В някои селски райони също има проблем, когато ВОМР в селските райони, основано на подхода LEADER, не е успяло да проникне в ключови градски центрове за услуги над определен размер. Воденото от общностите местно развитие между селските и градските райони, което използва комбинация от фондове, може да открие потенциала за тези видове сътрудничество.

<sup>60</sup> <http://www.cybermoor.org/>

<sup>61</sup> <http://www.networkforeurope.eu/files/File/CCT/Alston%20Cybermoor.pdf>



Фигура 10: Партньорства за устойчиви практики в производството на храни в Amersfoort, Нидерландия

Amersfoort е част от мрежата URBACT „Устойчиви практики в производството на храни“<sup>62</sup>, водено от град Брюксел. То се фокусира върху производството, разпространението и удоволствието от храните. В Amersfoort са разработени редица местни инициативи включително: селскостопански пазари, доставка с велосипед, повишаване на информираността чрез панаири и фестивали за храни, отглеждане на продукти за храна, както и начини за намаляване на отпадъците. Amersfoort работи в партньорство с десет града в Европа в рамките на проекта URBACT.

#### *Координиране на подходите за водено от общностите местно развитие на ниво градски регион*

Интервенциите в кварталите могат да се възползват от стратегическото координиране на равнище градски регион или метрополис, вместо на по-ниските териториални равнища — квартал или община. Това координиране на по-високо ниво е необходимо, за да бъдат внесени допълнителни ресурси и да се смекчат външните ефекти. Фокусът върху малки необлагодетелствани райони, с които се характеризираха предишните програми URBAN, понякога подобрява районите, но за сметка на съседните квартали. Обичаен пример за градски контекст могат да бъдат усилията на полицията и други институции за почистване на улиците, известни с пласиране на наркотици и проституция, чрез агресивна полицейска дейност. Вместо този проблем да бъде решен, проституцията и пласирането на наркотици се преместват в съседния квартал.

Управлението обикновено също е фрагментарно и често само на равнище градски регион могат да бъдат мобилизирани достатъчно ресурси, за да бъдат обхванати няколко квартала едновременно, така че ситуацията в съседните квартали да не се влошава, докато в някой от тях се подобрява.

От мрежата NODUS в рамките на URBACT настояват, че за да се избегнат тези проблеми, обозначаването на районите за водено от общностите местно развитие следва да се извършва на равнище градски регион или функционален градски район. Това позволява извършване на мониторинг и изследване, за да се установи дали отрицателните външни ефекти надминават ползите и дали решенията се обвързват с по-широката икономика и пазар на труда на града. Самите действия продължават да се организират на местно ниво в кварталите.

#### **4.3 Партньорство. Как да се използва воденото от общностите местно развитие за създаване на ефективни сдружения в градски контекст?**

<sup>62</sup> <http://urbact.eu/en/projects/low-carbon-urban-environments/sustainable-food-in-urban-communities/partner/?partnerid=645>

Партньорствата за водено от общностите местно развитие могат да бъдат адаптирани към голямото разнообразие от партньорства, които са по-често срещани в градските райони. Те могат да бъдат внедрени или да имат допълваща роля към съществуващите партньорства.

Възможно е съществуващите организации в публичния сектор да се използват като отчетен орган при работа на партньорствата за водено от общностите местно развитие, като оперативна група за справяне с определен набор от предизвикателства, доколкото се спазват минималните задачи на местната група за действие, сред които разработването на стратегия и подбора на проекти. Ето защо е важно да бъдат отбелязани и други мрежи, които да помогнат на инициативите за BOMP в градските райони да заемат позиция спрямо това, което вече съществува.

Правилото за 49 % от партньорствата (член 32, параграф 2, буква б) от POP) — т.е. че на ниво вземане на решения нито публичните органи, нито една отделна група по интереси не следва да представлява повече от 49 % от правата на глас — не подронва ролята на местните органи. Ако се използва правилно, то може да ги укрепи. В същото време BOMP позволява на общината да мобилизира ресурсите, уменията и енергията на частните заинтересовани страни и гражданското общество.

Партньорствата за BOMP в градските райони могат да променят границите на управлението на много нива, като включат представители в областта на здравеопазването, образованието, отдиха, спорта и фирмите за комунални услуги.

#### *Картографиране на мрежи и изграждане на капацитет в кварталите*

Поради броя и гъстотата на своето население градовете представляват по-сложна среда на човешко съжителство от другите видове райони. В градовете населението е по-разнообразно, има повече фирми и организации на гражданското общество. За местните групи за действие е важно да имат представа какво се случва в района. Когато са в най-ранен етап от своето развитие, новите местни групи за действие могат да стартират с подходи, основани на участието, за да идентифицират активните организации в общността, да отбележат техния капацитет и ресурси (персонал, проекти) и да документират техните активи (оборот, сгради, собственост на общността, работни пространства и др.). Това помага за създаване на ясна представа, за да се гарантира, че няма да има дублиране. Този вид работа може да се извърши от изследователи, работещи с местните организации в общността.

Изискване на POP е да няма група с мажоритарен контрол в партньорството за водено от общностите местно развитие. В градските райони това означава, че организациите на гражданското общество и частният сектор ще трябва да играят по-важна роля при разработването и изпълнението на местни стратегии, отколкото например в случай на програми по инициативата URBAN на Общността.

Всички местни групи за действие по отношение на BOMP използват някакви форми на улесняване, популяризиране или активиране. В рамките на общностното планиране са разработени ценни техники за набелязване на участници. Такъв пример е Planning For Real<sup>63</sup>, при който базова карта на района в голям мащаб е копирана и поставена на масата. Там картата може да бъде разширявана с опростени модели на ключови сгради

<sup>63</sup> [http://www.communityplanning.net/methods/planning\\_for\\_real.php](http://www.communityplanning.net/methods/planning_for_real.php)

или със снимки на местността. На Фигура 11 се виждат деца и възрастни, работещи по планирането на реална дейност. Картата служи на участниците като инструмент за дискусии, като им позволява да изследват въпроси, свързани със съществуващата застроена среда и възможните начини за развитие и промяна на района в бъдеще. Ценността на Planning for Real не се състои в самата карта, а в дискусиите, които се провеждат около нея. Техниката може да бъде използвана като рамка, чрез която да бъде установено какво желаят да променят хората в общността.

**Фигура 11: Местни хора работят върху базова карта за дейността „Planning for Real“ (източник: [communityplanning.net](http://communityplanning.net))**



Сега съществуват цифрови методи за картографиране на активите в местната общност. На уебсайта на проекта Alston Cybermoor са изброени всички местни услуги и местни фирми<sup>64</sup>. Разработват се приложения за социалните медии, които помагат на общностите да събират този вид информация от широк кръг от хора. Смартфоните с камери и GPS позволяват незабавно качване на данни, снимки, интервюта и други медии за създаване на истинска карта на общността.

#### *Изграждане на капацитет с помощта на координатора на местната група за действие*

Местните координатори трябва да бъдат способни да проявяват емпатия и дипломатичност, като същевременно са организатори, реалисти и мечтатели. Това е вероятно най-трудната роля в развитието. В по-големите партньорства тези задачи трябва да бъдат поделени между няколко лица от екипа или споделени с членове — доброволци.



Обикновено координаторът трябва да притежава комбинация от личностни качества и умения за управление на проекти. Идеалният кандидат е открита обаятелна личност, същевременно той умее да използва ефективно времето за изпълнение на задачите си.

#### Фигура 12: Роля на координатора на местна група за действие в градски район за популяризиране



Координаторът на малкия екип в района Кьорнерпарк на Нойкьолн в Берлин работи в района в продължение на повече от десетилетие. Той познава отлично района и е създал връзки с широк набор от групи. Ръководи малък екип с петима членове персонал.

**Координаторът (отляво) на район Кьорнерпарк в Берлин слуша как местни жени правят презентация на един проект**

Техните задачи включват изграждане на взаимоотношения с местни физически лица и групи. Те също така свикват събрания на кварталния съвет и улесняват провеждането им. Ролята им ги поставя между града и кварталния съвет, така че функционират като средство за комуникация между двете страни. Те помагат на участниците в квартала да подготвят своя план за действие и да управляват процеса на разработване на бюджета на квартала с помощта на петте местни фонда. Изготвят и бюлетини и други средства за комуникация, насочени към местната общност, така че хората да знаят какво се финансира и какви събития се провеждат. И накрая, те имат някои спомагателни функции да наблюдават напредъка на проектите и да докладват пред финансиращите институции.

Местните групи за действие в кварталите варират от сложно структурирани, формални и инкорпорирани организации до партньорства с по-неформална организационна структура.

В примера от Берлин, описан по-горе, задачата за управлението на офиса на квартала е възложена по договор на частни фирми или социални предприятия за тригодишен период. Спечелилата организация сформира малък местен екип и работи в тясна връзка с кварталния съвет. Този квартален съвет не е основан на законодателни разпоредби, въпреки че мнозинството от членовете му са назначени от местната общност чрез избори. Кварталният съвет може да включва сред членовете си други хора, които не живеят задължително в района, като например директори на училища или пък собственици или управители на местни фирми. Кварталният съвет обикновено провежда събрания веднъж в месеца и взема решения за изпълнение на местния план за действие чрез система от квартални фондове.

#### 4.4 Район: Как се определят ефективни граници за действие в рамките на градовете?

Воденото от общностите местно развитие може да бъде адаптирано към сложната и еволюираща география на градските предизвикателства по редица начини. Най-общо, размерът на районите следва да бъде достатъчно голям, за да подкрепи дадена

стратегия (над 10 000 жители), но достатъчно малък, за да позволява взаимодействие на местно равнище (по-малко от 150 000 жители). Ако обаче принципите на водене от общностите се спазват, тези граници могат да варират, когато стратегията го налага. В надлежно обосновани случаи, например с цел да се вземат предвид спецификите на гъсто населените райони, и въз основа на предложение от държава членка, тези ограничения върху броя на населението могат да бъдат променени<sup>65</sup>.

Обект на водено от общностите местно развитие могат да бъдат широк спектър градски райони. До момента подходите в общността се прилагаха основно към проблемни райони, в които съществува риск за превръщането им в гета. Новият подход открива възможност за разработване на нови начини на свързване на проблемните райони с райони, в които има растеж и възможности. Това може да става под формата на подходи, обхващащи целия град, които свързват различните видове райони, или да се организира посредством връзки между градските и селските райони. В бъдеще партньорствата между градските и селските райони могат да се превърнат във важни пресечни зони с огромен потенциал, защото са по-слабо ограничени от недостиг на земя, отколкото в тези градовете.

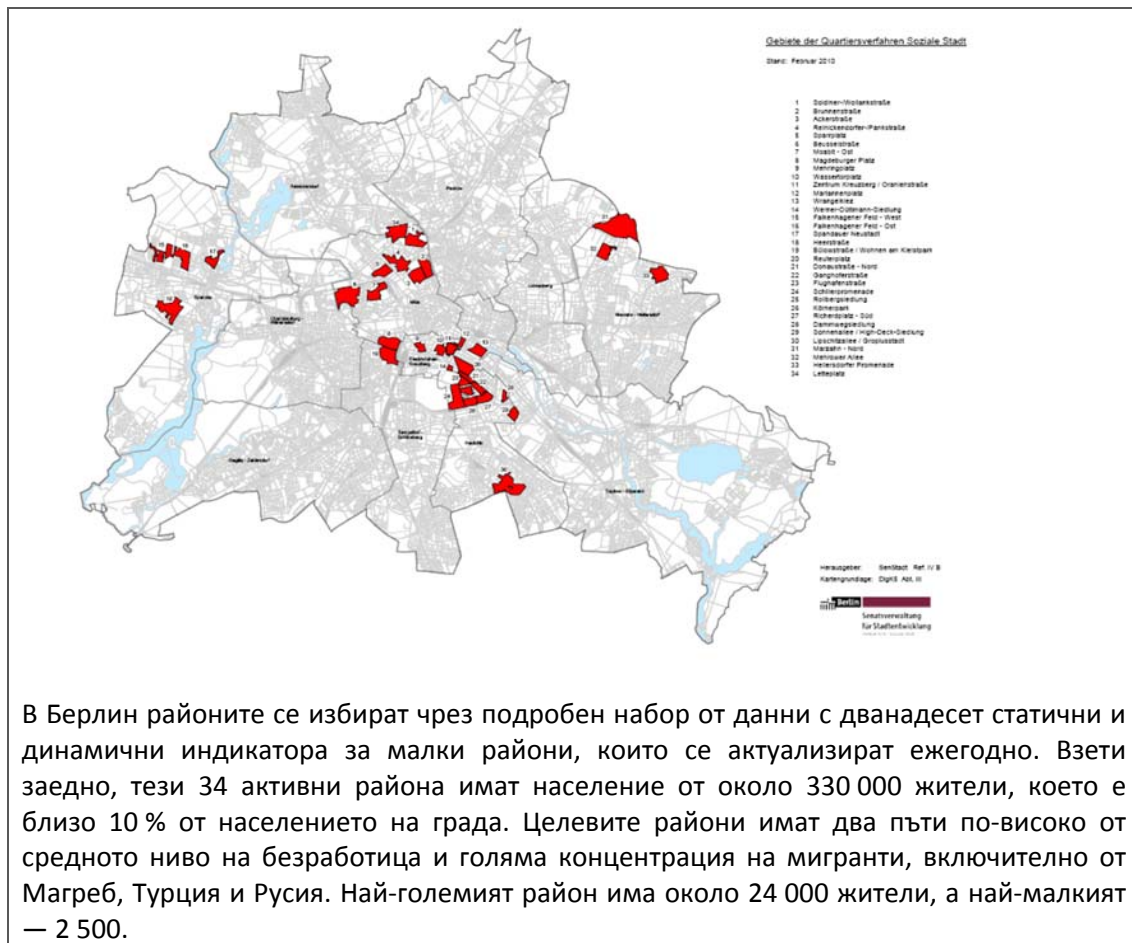
В миналото градските органи се насочваха предимно към кварталите във вътрешността на градовете. Правилният подход е да се установи къде в градовете има потребности, които могат да бъдат задоволени чрез подхода на воденото от общностите местно развитие.

Определянето на правилни граници в градските райони понякога е по-трудно, отколкото в селските и други видове райони. В градовете има по-малко естествени характеристики, които да маркират районите. Освен това местната идентичност на кварталите понякога не отговаря на статистическите, гласоподавателните и административните единици. В миналото много райони са били обозначавани чрез комбинирани оценки, основани на голям брой индикатори. Преимущество на този метод е, че изглежда справедлив. Той обаче може да пречи на създаването на жизнеспособни квартали, които са признати от техните граждани. За да се направи разумен компромис, трябва да се започне със статистиката и да се определят основните райони, след това да се прояви известна гъвкавост при точното определяне на територията. На Фигура 13 по-долу е показана карта на районите, набелязани за интервенция в програмата за управление на кварталите на град Берлин посредством основана на индикатори рамка.

---

<sup>65</sup> Член 33, параграф 6 от POP

Фигура 13: 34 района на Берлин, избрани за управление на кварталите



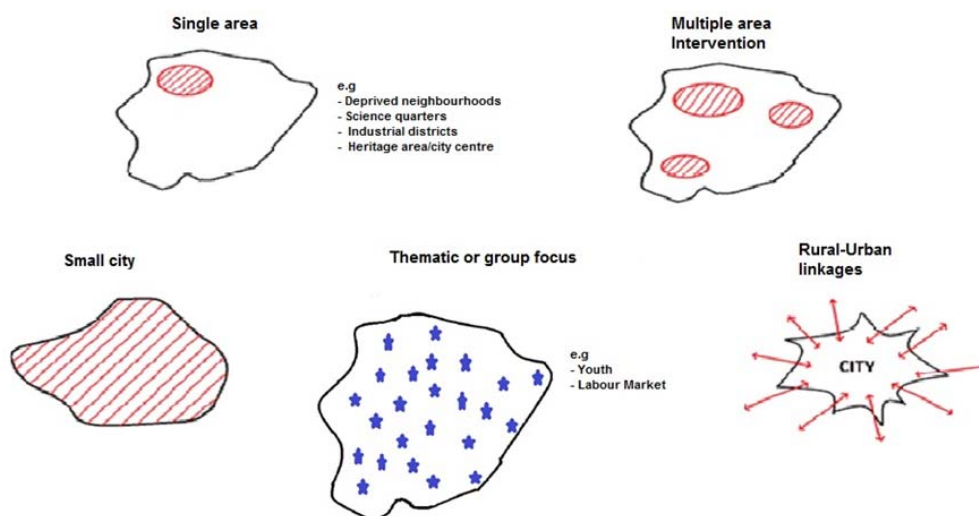
В Берлин районите се избират чрез подробен набор от данни с дванадесет статични и динамични индикатора за малки райони, които се актуализират ежегодно. Взети заедно, тези 34 активни района имат население от около 330 000 жители, което е близо 10 % от населението на града. Целевите райони имат два пъти по-високо от средното ниво на безработица и голяма концентрация на мигранти, включително от Магреб, Турция и Русия. Най-големият район има около 24 000 жители, а най-малкият — 2 500.

На Фигура 14 по-долу е показан наборът от пространствени форми, които WOMP може да приема. В големите градски райони е вероятно да има много кандидати за осъществяване на WOMP. Районите обикновено се избират въз основа на индекса им за необлагодетелствано положение, въпреки че това може да създаде нежизнеспособни райони и обикновено е най-добре да се използва като отправна точка, след което да се позволи на местните общности да коригират границите, за да създадат район, който има смисъл за тях.

В малките градове, например тези с намаляващо население<sup>66</sup>, е възможно територията на целия град да бъде обозначена като район за WOMP. По същия начин, ако фокусът е върху конкретна целева група, например младежите, или върху активния живот на възрастните хора, също може да бъде обозначен целия град, като се спазва границата от 150 000 жители. При градско-селските райони е възможно да има усложнения поради преминаването на границите между две или повече общини.

<sup>66</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking\\_cities](http://en.wikipedia.org/wiki/Shrinking_cities)

**Фигура 14: Пространствени конфигурации на водено от общностите местно развитие в градска и в селско-градска среда**



#### *Размер на районите и как да бъдат начертани границите*

Размерът на районите също е важен. Тук ключовата концепция е критичната маса. В регламента се конкретизира, че обикновено районите трябва да имат население между 10 000 и 150 000 жители. В същото време както много големите, така и много малките райони могат да бъдат трудни за управление. В малките райони обикновено има само един жилищен комплекс с няколко магазина и малко икономически възможности или организации на гражданското общество. Управлението на големи райони с население над 50 000 жители също е трудно, тъй като те обединяват различни признати на местно равнище квартали с отличителна идентичност и партньорствата в тях може да се окажат неустойчиви и тромави.

Обозначаването на районите често е съпътствано от напрежение: дали да се започне с потребностите или с възможностите. В идеалните райони съществуват и двете. Дори в райони с голям потенциал рядко е възможно всички проблеми да бъдат решени на местно равнище. По-широката градска среда предлага повече възможности. В райони с малко възможности те трябва да се търсят извън самия район и е важно проектите да свързват района и населението му с по-широките икономически възможности в по-широкия градски район или регион. Тези връзки могат да бъдат физически, например подобрен транспорт, или културни — чрез премахване на бариери в нагласата на хора по отношение на работата или пътуването в друга част на града. Районите трябва да бъдат кохерентни и не трябва да се разглеждат като анклавни, а като динамични части на целия град. Една от причините за неуспеха на предишните интервенции в необлагодетелстваните райони е влагането на прекалено много усилия за създаването на затворени икономики<sup>67</sup>.

<sup>67</sup> Вж. например Jan Vrancken, 2005 г. 'Changing Forms of Solidarity: Urban Development Programs in Europe' („Променящи се форми на солидарност: Програми за градско развитие в Европа“), в Y. KAZEPPOV (ed), Градове на Европа. Лондон, Blackwell, стр. 255—276

## Глава 5. Защо и как следва да се осъществява водено от общностите местно развитие за социално приобщаване?

### 5.1 Увод

Воденото от общностите местно развитие за социално приобщаване и заетост има огромен потенциал да обхване хората, които не могат да бъдат обхванати от обикновения пазар на труда и политиките за приобщаване. Воденото от общностите местно развитие за социално приобщаване може да се фокусира върху конкретна целева група, например бездомни лица, но я обхваща чрез териториален подход, фокусиран върху нейния местен и социален контекст.

В сравнение със селските райони (ЕЗФРСР), при които воденото от общностите местно развитие се осъществява чрез подхода LEADER, и рибарските райони (ЕФМДР), при които за конкретен приоритет на Съюза са определени стратегиите на водено от общностите местно развитие (МИРГ: местни инициативни рибарски групи), воденото от общностите местно развитие за социално приобщаване е предвидено само в по-малък брой споразумения за партньорство между държавите членки и Комисията. Независимо от това, социалното приобщаване също може да играе важна роля като хоризонтален подход, въведен във ВОМР в селските, крайбрежните или градските райони. То може да играе продължителна роля и там, където организациите и сдруженията в районите с ВОМР кандидатстват пряко за финансиране от ЕСФ в съответствие с приоритетите на основните програми на ЕСФ.

Налице е силен аргумент, че социалното приобщаване следва да бъде хоризонтална цел при всички видове райони с ВОМР. Съществуващите партньорства за ВОМР в селските и крайбрежните райони, които в миналото са се фокусирали предимно върху възможности, могат да положат допълнителни усилия, за да обърнат внимание на социалното приобщаване в техните райони. Местните групи за действие за ВОМР често се ръководят от активни членове на местната общност и понякога е възможно да пренебрегват по-слабо видимите части на общността. Въвеждането на социалното приобщаване в местните стратегии може да подобри баланса на тези стратегии и да им позволи да отговарят по-добре на местните потребности.

#### *Насърчаване на местните социални иновации*

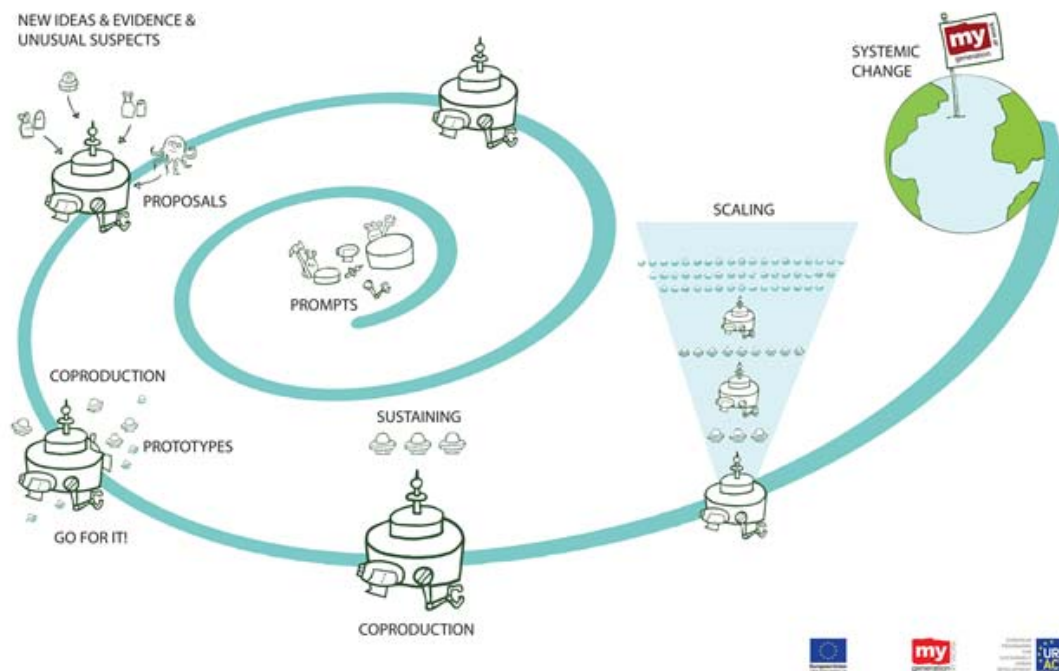
В регламентите за ЕСФ и ЕФРР социалните иновации изрично се посочват като средство за преобразуване на местните услуги и справяне с местните предизвикателства. Социалните иновации представляват иновации, които са социални както по отношение на тяхната цел, така и по отношение на техните средства. По-специално те са нови продукти, услуги и модели, които едновременно отговарят на социалните потребности и създават нови социални взаимоотношения или сътрудничество. Те са тясно свързани с воденото от общностите местно развитие, защото „те са иновации, които са не само добри за обществото, но и подобряват неговия капацитет за действие“ В неотдашното ръководство за социалните иновации в кохезионната политика<sup>68</sup> се подчертава широкият спектър от подходи към социалните иновации, който съдържа редица примери за подкрепа от ЕФРР и ЕСФ. В ръководството се обяснява също така как семинарите,

<sup>68</sup> Ръководство за социални иновации в кохезионната политика:  
<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/documents/10157/47822/Guide%20to%20Social%20Innovation.pdf>

посветени на социалните иновации (social innovation camps), „живите лаборатории“ и дизайнерското мислене могат да подобрят „пътването“ на клиента в сферата на услугите. Това е особено валидно за BOMP за социално приобщаване, което често насочва вниманието към неуспехите и пропуските в изпълнението на общата политика. Подходите на социалните иновации биха могли да играят ключова роля при повторното разработване на BOMP за 21 век.

Ориентираното към социални иновации мислене вече оказва влияние върху местните партньорства. Мрежата за учене на URBACT „Моето поколение на работа“, която е фокусирана върху младежите, използва заложените в местния контекст техники за социални иновации за преход от образование към заетост. Ръководител на тази мрежа е град Ротердам, бивша „Столица на младежта“. Градовете партньори използват спиралата на иновациите, за да установят етапа, който са достигнали, както и това, дали техните иновации създават прототипи или представляват разширяване (вж. Фигура 15 по-долу).

Фигура 15: Спирала на иновациите според мрежата „Моето поколение на работа“



Спиралата показва как идеите се развиват по дадена причина. Тези причини могат да произтичат от различни насоки, като например диалог с потребителски групи или идея от конференция или посещение на място. Прототипите се създават съвместно от местната група за подкрепа (група от заинтересовани страни, подобна на местна група за действие) за разработване на проекти от малък мащаб, които могат да бъдат изпитани с минимален бюджет и в кратък срок. Успелите преминават към следващия етап на поддържане и оттам към разширяване, и в крайна сметка (но рядко) към системна промяна. Областта на социалните иновации предлага редица методики и подходи, които могат да се използват на местно равнище за радикална промяна на политиките, които

търпят неуспех<sup>69</sup>. Има нов интерес към разработването на услуги като подход, който заимства много техники от разработването на продукти, но се прилага в среда за доставка на услуги.

#### *Водено от общностите местно развитие за социално приобщаване в предишни програми*

Съществуват много примери за стратегии за местно развитие и местни инициативи за заетост от предишни общи програми, общностни инициативи и иновативни действия. Някои примери включват:

- Poverty III, която се проведе от 1989 г. до 1994 г. Програмата включваше 29 модела на проекти, съсредоточени върху необлагодетелстваните райони. Много организации, които се очакваше да се превърнат в главен елемент на местното развитие, получиха първото си финансиране от ЕС в рамките на Poverty III;
- Приоритетите за икономическото развитие на общностите в програмите на Обединеното кралство по цел 1 и 2 от периода 1994—2006 г. бяха силно фокусирани върху стратегиите от долу нагоре за активиране на пазара на труда. Това беше най-цялостно реализирано в мерките „Пътища за интеграция“ на Мърсисайд в програмите по цел 1 и в програмата на Стратклайд по цел 2;
- Общностните инициативи по ЕСФ (NOW, YOUTHSTART и HORIZON 1994—1999 г.) имат силен местен компонент, както и няколко теми в рамките на EQUAL (2000—2006 г.), включително онези за социална икономика и създаване на бизнес. Иновационният принцип на EQUAL насърчи изследователския подход за социални иновации на местно равнище в Европа и доведе до мотото на заключителната конференция на EQUAL „Свободно движение на добри идеи“;
- „Местен социален капитал“ и „Нови източници на работни места“, и двете финансирани по член 6 като иновативни действия, доведоха до експерименти с ваучери за услуги, микропроекти и нови финансови инструменти;
- 89 териториални спогодби за заетост, финансирани с техническа помощ по ESF, ЕФРР и Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието (ФЕОГА) (развитие на селските райони) от края на деветдесетте години на XX век. Докато повечето спогодби засягаха съгласуването на политиките на по-високи териториални нива, около една трета от тях бяха насочени конкретно към подходите на местно равнище (вж. например четирите ирландски спогодби в Лимерик, Уестмийд, Dundalk и Drogheda и Дъблин) и разработиха нови подходи към намирането на подходящи местни работни места и към дейностите по търсене, включително чрез социални предприятия за приобщаване чрез работа. Спогодбите продължават да действат в части на Германия (например Берлин) и Австрия (съфинансирани от ЕСФ) и са включени в програми по ЕСФ в Унгария, Италия и Испания;
- По програма „Напредък“ (2007—2013 г.) са финансирани местни планове за действие за социално приобщаване. Някои от социалните експерименти по програма „Напредък“ са произвели интересни резултати, имащи отношение към местното развитие.

Отсъствието на общностни инициативи през периода 2007—2013 г. в съчетание със смесените резултати при интегрирането на EQUAL доведе до намаляване на данните за

<sup>69</sup> Eddy Adams и Bob Arnkil (2012 г.), Workstream report on social innovation and youth („Работен доклад за социалните иновации и младежите“), URBACT [http://urbact.eu/fileadmin/general\\_library/19765\\_Urbact\\_WS3\\_YOUTH\\_low\\_Final.pdf](http://urbact.eu/fileadmin/general_library/19765_Urbact_WS3_YOUTH_low_Final.pdf)

организиран подход за местно развитие в рамките на ЕСФ. На местно равнище обаче все още има жизнена и ориентирана към възможностите култура на финансиране на заявления за подкрепа от ЕСФ. Много от ръководителите на проекти могат да проследят връзките си назад във времето до по-ранните експерименти за местно развитие.

#### *Водено от общностите местно развитие в регламентите*

Съгласно регламента за ЕСФ, ВОМР за социално приобщаване се подкрепя по тематична цел 9 за насърчаване на социалното приобщаване и борбата с бедността. Фокусът е върху подкрепата за подготовка, провеждане и популяризиране на местни стратегии. Това е подкрепа за дейности, разработени и изпълнявани по местната стратегия, попадащи в обхвата на ЕСФ в областта на заетостта, образованието, социалното приобщаване и изграждането на институционален капацитет. Както при ЕФРР обаче, ВОМР може да подкрепя всяка тематична цел и инвестиционни приоритети, въпреки че е програмирано по една тематична цел.

Регламентът за ЕСФ изрично подкрепя идеята за сближаване на заинтересованите страни за постигането на целите на „Европа 2020“:

*„Мобилизирането на регионалните и местните заинтересовани страни следва да спомогне за изпълнението на стратегията „Европа 2020“ и нейните водещи цели. Териториалните пактове, местните инициативи за заетост и социално приобщаване, устойчивите и приобщаващи стратегии за водено от общностите местно развитие в градските и селските райони и стратегиите за устойчиво развитие на градовете могат да бъдат използвани и да получат подкрепа с цел при подготовката и изпълнението на оперативните програми да се включат по-активно регионалните и местните органи, градовете, социалните партньори и неправителствените организации“ (съображение 23 от регламента за ЕСФ).*

## **5.2 Стратегии за водено от общностите местно развитие за социално приобщаване**

Социалното приобщаване може да бъде интегрирано в стратегиите за ВОМР по редица различни начини. В началото на програмите е налична подготвителна подкрепа за тези новоустановени партньорства. Във фазата на създаване е необходимо изграждане на значителен капацитет и обхват, за да бъдат учредени местни групи за действие, които отговарят на местните предизвикателства, и местните организации да станат способни да изпълняват проекти и да управляват финансови средства.

Тъй като „местно“ е там, където хората живеят и работят, то има решаваща роля за политиките за пазара на труда. Воденото от общностите местно развитие предлага възможност за сплотяване на насоките на политиката от различните нива на управление. Във всяка сложна система за публични услуги неизбежно съществуват пропуски в осигуряването, които групите за ВОМР могат да анализират, като предложат решения (например как да се интегрират грижите за децата, за да могат родителите да посещават курсове за обучение). Анализът на местно ниво може да открие също „неблагодетелни“ кръгове за финансиране, което означава, че онези организации, които полагат най-много усилия, за да помогнат на някого да получи трудова заетост, рядко получават пропорционално възнаграждение.

#### *Фокусът на социалното приобщаване при воденото от общностите местно развитие*

Класическият фокус на социалното приобщаване при ВОМР е върху някои аспекти от проблема със заетостта на местно равнище, който обикновено е обвързан с висок



процент на дългосрочна безработица. Има обаче примери от миналото на подход, ориентиран повече към целевите групи. Например един от проектите на Poverty 3 в Ирландия се фокусира върху изграждането на по-добри взаимоотношения между пътуващите и уседналите общности в град Дъблин.

През периода 2014—2020 г. е вероятно местните стратегии да имат по-голям обхват, отколкото в миналото. Докато някои от тях ще започнат с целеви групи, очаква се това да се осъществи в по-интегрирана рамка за района. В разделите по-долу са обхванати редица теми:

- Справяне със социалното изключване и безработицата;
- Борба с бездомността;
- Маргинализирани общности;
- Интеграция на мигранти;
- Предприемчиви общности: социални предприятия и създаване на бизнес;
- Финансово приобщаване и микрокредити;
- Младежки инициативи;
- Здрави общности;
- Активен живот на възрастните хора.

#### *Справяне със социалното изключване и безработицата*

Безработицата и социалното приобщаване са били във фокуса на много местни стратегии за приобщаване в миналото. Върху него беше съсредоточен подходът Pathways на Мърсисайд, както и много от териториалните спогодби за заетост.

В Ирландия, от периода на кризата, в районите Northside и Southside на Лимерик се наблюдава екстремна социална сегрегация (вж. текстово поле 23 по-долу).

#### **Текстово поле 23: Подходи за социално приобщаване при водено от общностите местно развитие в Лимерик, Ирландия.**

Лимерик има дълга история на подходи за местно развитие, които датират от прилагането на програма Poverty 3. Партньорството Paul води дейностите на града въз основа на териториална спогодба за заетост през деветдесетте години на ХХ век.

По време на периода на „Келтския тигър“ градът процъфтява, което води също до нарастващо социално разделение. Социалните жилищни комплекси стават все по-бедни, в тях се ширят търговия с наркотици и престъпна дейност, докато останалата част от Лимерик забогатява от разцвета в сферата на недвижимото имущество. С настъпването на кризата нивата на безработица нарастват. Процентът на безработица в града беше 29 % през 2012 г., но за младежите на възраст 15—19 г. е повече от двойно по-голям — 68 %, а при младите хора на възраст 20—24 г. е 45 %.

Кварталите в необлагодетелствано положение са социални жилищни комплекси в северната и южната част на града с около 6 200 жители. Процентът на безработица при тези комплекси е 52 %, докато 80 % от домакинствата зависят от социални помощи, а 50 % от жителите там имат само основно образование.

Първоначалната програма за възстановяване в размер на 3 млрд. евро беше отменена поради съкращенията. На нейно място е планирана по-скромна програма за интегрирано възстановяване.

Въпреки дълбоките проблеми е отбелязан действителен напредък. През 2007 г. в Northside е създаден център за обучение в отстъпена сграда и с помощта на комбинация от публични, частни и филантропични средства. Чрез него са разширени възможностите за обучение, в опит да се ограничи ранното напускане на училище и да се даде втори шанс. В него се използват забавни методи на обучение: музикален център, научен център и „цифров център“ за цифрови технологии. През 2012 г. в него са регистрирани посещения от 9700 деца и 1300 възрастни. В него са отработени повече от 12 000 часа на доброволчески начала. Всичко това е постигнато с бюджет само от 288 000 EUR.

В Southside кооперативът Southill Development Cooperative е отдавна съществуваща организация за развитие от тип тръст, учредена през 1984 г. и станала собственост на общността чрез издаване на акции. Тя управлява детско заведение, организира подновяване на изолацията и мерки за енергоспестяване, управлява имуществото и предоставя услуги на общността, работи с млади хора на терен, извършва поддръжка на автомобили и управлява инкубатор и работно пространство за местни предприятия. През 2012 г. организацията е имала 103 служители и 3700 потребители. Тя е осигурила поставянето на изолация на 720 жилища, имала е 1000 членове в кредитен съюз и е помогнала с обучение на 400 лица. Оборътът ѝ е бил 1,5 млн. евро заедно с приходите от продажби.

Планът за местна заетост и интеграция на Grand Narbonne функционира на обширна територия, която обхваща 38 общини и финансира проекти за насърчаване на социалното приобщаване и заетостта (вж. текстово поле 24 по-долу).

#### Текстово поле 24: План за местна заетост и интеграция в Grand Narbonne, Франция

Планът за местна заетост и интеграция (ПМЗИ) в Grand Narbonne функционира от 1995 г. Той е един от 182-та плана за местна заетост и интеграция, които функционират във Франция. В обхвата му попадат население от 122 000 жители и 38 общини. Безработицата в района е над средното ниво. Неговата цел е да осигури 800 пътеки за интеграция, всяка година с положително ниво на интеграция от 42 %, определено въз основа на онези, на които е осигурена заетост за минимум шест месеца, или които са станали самостоятелно заети лица в продължение на най-малко една година. Други 8 % се обучават, в резултат на което получават квалификация под формата на диплома. Сред многото възможни стъпки по пътя за интеграция Ateliers et Chantiers d'Insertion (ACI) предлага дейности, подобни на трудова ситуация, които позволяват на участниците да придобиват ноу-хау, да извличат ползи от обучение за квалификация и да участват в териториално развитие.

Основната точка на достъп за клиентите се осигурява от Maison de l'emploi, което представлява единна точка за контакт, обединяваща публичните служби по заетостта с други партньори. Тя осигурява подкрепа за безработни хора, център за мониторинг на заетостта и обучението на местно ниво и подкрепа за предприятията. В своята покана за набиране на проекти от 2013 г., планът за местна заетост и интеграция на Grand Narbonne насочва кандидатите към работни места с потенциал за растеж: земеделие/лозарство, строителство, услуги в областта на грижите, озеленяване и туризъм.

#### Борба с бездомността

Бездомността е предизвикателство пред градовете, което може да застраши социалното сближаване в тях. Бездомните хора са жертва на изключване в огромна степен, което им

преди да участват пълноценно в обществото. Техните „шансове за успех“ често са намалени поради влошено здраве и труден или невъзможен достъп до услуги. Повечето традиционни средства се фокусират върху временно настаняване в общежития, често в институционализирана среда, което затруднява изграждането на дълготрайни връзки с местните общности. Временните общежития могат да включват подкрепа и лечение при наркотична зависимост и други проблеми, но нестабилните условия на жилищно настаняване на тези лица означават, че те не могат пълноценно да се възползват от тази подкрепа и често отпадат от програмата или се връщат към своята зависимост скоро след нейното приключване.

Бездомните хора често се съпротивляват на институционалната среда на общежитията по различни причини (трудна среда, концентрация на социални проблеми, отделяне от семейството, липса на връзка с по-широката общност, липса на достъп до обществен транспорт и др.) и се връщат към живота на улицата или пребиването в други форми на несигурна жилищна среда. Целта на Housing First е да разкъса този кръг, като реши проблема с жилищата като първи приоритет, намирайки решения пряко в общността (разпръснати в градски район, без всички от тях да бъдат концентрирани във временни общежития). От този момент нататък може да бъде организирано осигуряването на други услуги. Чрез Housing First не се осигурява единствено жилище. По своето естество това жилище се намира в общностите и съществува възможност за разработване на подход на водено от общностите местно развитие към борбата срещу бездомността, когато общностите осигуряват или форми на жилищно настаняване (например частни стопани, социални жилища) или подкрепа (изграждане на социални мрежи, предоставяне на стартови пакети за новонастаняващи се). В примера от Лисабон по-долу се илюстрира как подходът Housing First може повторно да интегрира бездомните хора в общностите и да донесе други дългосрочни ползи както за лицата, така и за обществото.

#### Текстово поле 25: Casas Primeiro (Housing First), Лисабон, Португалия

Casas Primeiro е проект за намиране на жилища на живеещи по улиците на Лисабон бездомни хора с проблеми с психичното здраве и с наркотична зависимост. Той използва подхода Housing First, за да се справи с бездомността в различни райони на Лисабон и е преценен като успешен въз основа на широк набор от критерии, както и въз основа на оценките. Той е спечелил наградата за най-добър проект на Фондация Calouste Gulbenkian.

Проектът е трансформирал основните принципи на Housing First в контекста на Лисабон:

- Местни групи за действие като движещи сили: гражданско общество, религиозни благотворителни организации, местни съвети, частни стопани, както и самите жители;
- Постоянни и интегрирани жилища: програмата насърчава достъпа до стабилно жилищно настаняване, което не е преходно. Програмата Housing First плаща за наема и разходи на домакинството като вода и електричество. Живущите плащат 30 % от своя месечен доход за покриване на разходите за жилището;
- Общностен подход: по програмата не се наема повече от един обект в жилищна сграда или улица, за да се насърчи интеграцията в общността, като се преминава от институционализирана среда към среда в общността;
- Индивидуализирана подкрепа: ако желаят, участниците могат да споделят своя дом с друго лице от личните си познати или родини;
- Разпръснати жилища: апартаментите се наемат от частни стопани, като така се насърчават членовете на местната общност да предоставят апартаменти. Апартаментите са разпръснати в нормални квартали в различни части на

- Лисабон, за да се избегне концентрация на определени улици;
- Разделяне на жилище и лечение: програмата осигурява незабавен достъп до къща или апартамент. От хората не се изисква да се включват в психиатрично лечение или да бъдат трезвени, за да получат жилище, услугите за подкрепа са гъвкави, специализирани спрямо потребностите на всяко лице и достъпни 24 часа/7 дни в седмицата;
- Връзки с общността: потребителите на програмата могат да се възползват от други услуги, предоставяни от общността и квартала (местни групи за действие) като Food Bank, тъй като доходите на потребителите са много ниски и не им позволяват да покриват всички свои разходи. Има много местни организации, които предоставят културни, развлекателни и спортни дейности, за да помогнат за изграждането на социални мрежи, които предотвратяват изолацията.

Резултатите от оценката показват голям успех при повторното интегриране на тези лица в обществото. Участниците имат редовен доход, по-добър достъп до услуги и могат да спят на безопасно и сигурно място.

*„Животът на улицата беше много стресиращ за мен. Когато бях на улицата, мислех, че това е краят на света. Сега, когато имам стабилен дом, се чувствам много по-спокоен.“ (участник в Casas Primeiro)*

#### *Маргинализирани общности*

В Европа съществуват много маргинализирани общности. Най-бедна и най-силно маргинализирана сред тях обаче е ромската общност в Европа, наброяваща приблизително 11 милиона души. Териториалният подход за обхващане на тези общности може да има преимущество, тъй като тези граждани не се нуждаят от етническо определяне. Повечето роми живеят в смесени общности и може да бъде насърчено фокусирането върху подобряването на отношенията с неромското население.

Опитът показва, че в тези райони не са налице всички ресурси за работа с общността. Преимущество има улесняването отвън и справянето с изграждането на капацитет и решаването на конфликти. В Програмата на ООН за развитие (ПРООН) е разработен модел за овластяване за работата в микрорегиона Cserehát на унгарската граница със Словакия (вж. текстово поле 26 по-долу).

#### **Текстово поле 26: Интеграция на ромите в Cserehát, Унгария**

Cserehát е малък селски регион в Унгария на границата със Словакия. В региона има 116 населени места и около 100 000 жители. Моделът на Cserehát, разработен по ПРООН, е фокусиран върху овластяването на местните общности чрез модел на обучение. Моделът работи чрез групи за самопомощ, местен ресурсен център за социално развитие и свързаните мрежи за териториално развитие, които не се състоят изключително от роми. Един от резултатите е подобряване на сътрудничеството между ромското и неромското население, засилване на гласа на необлагодетелстваните ромски общности, живеещи в района, и създаване на устойчиви условия за социални иновации в местните общности. Процесът на овластяване се фокусира върху засилване на комуникацията между населението на мнозинството и малцинството чрез посредничество при конфликти, установяване на ориентирани към развитие партньорства между мнозинството и малцинството и върху подобряване на уменията за развитие на местните ръководители на ромското население и на мнозинството.

Първата програма на Cserehát е финансирана основно от ПРООН с известна подкрепа от LEADER. Това доведе до националната програмата на унгарското правителство (LHH), финансирана от ЕСФ и изпълнена от унгарското правителство за намаляване на бедността и социалното изключване в региона през програмен период 2007—2013 г. Целта на двете програми е да се подобряват условията за живот и работа на предимно ромското население в необлагодетелстваните региони.

#### *Интегриране на мигрантите*

Интегрирането на мигрантите е ползотворна тема за подхода на воденото от общностите местно развитие към социалното включване. То е особено важно в градовете, тъй като там живеят повечето мигранти в ЕС, но може да бъде актуално и за по-малките общности в селските райони (вж. Текстово поле 27 по-долу). Увеличаването на социалната кохезия между мигрантите и местните общности може да подобри отношенията между тях и да реши дългосрочните проблеми с бедността и социалното изключване и да увеличи заетостта в двете общности.

#### **Текстово поле 27: Положителна интеграция в Riace, Калабрия, Италия**

Riace в Калабрия, Италия, се е превърнал в селище домакин на мигранти<sup>70</sup>. Вместо да бъдат посрещани враждебно, мигрантите се посрещат доброжелателно в града от кмета Domenico Luciano. Преди пристигането на мигрантите населението намалявало и селището замирало, с все по-голяма липса на основни услуги. Сега градът се разраства и качеството на живот в него се подобрява с динамиката, внесена от миграцията.

Организация с нестопанска цел намира празни домове и ги преобзавежда, за да се настанят в тях бежанци. Докато чакат социалните плащания, отпускани на търсещите убежище, които идват с големи закъснения, мигрантите могат да използват местна валута, създадена в града, с ваучери, носещи портретите на Ганди, Мартин Лутър Кинг или Че Гевара. Когато средствата пристигнат, магазините изпращат ваучерите на местния съвет за плащане. Мигрантите работят срещу заплащане в работилници за облекла, дървени конструкции и керамични изделия, създадени със средства от регионалната управа.

През годините през града са преминали повече от 6000 мигранти. Някои са избрали да останат и да допринасят за дългосрочното съживяване.

Примери за основани в общността подходи за интеграция на мигрантите и кохезия на общността:

- Riace в Калабрия се възражда, като се превръща в „селище домакин“ за мигранти (Текстово поле 27 по-горе);
- Choices (Програма Escolhas) е насочен към проблемите на имигрантските общности в Португалия, по-специално чрез работа с жени, младежи и деца. Тази програма прилага подход „от долу нагоре“, за да получи доверието на целевите бенефициери, като ги включва в определянето и изпълнението на местните действия. Тя работи за справяне с ранното напускане на училище, младежката безработица, неформалното образование, изолацията по отношение на

<sup>70</sup> [http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened\\_13.html](http://mashariazgitonga.blogspot.fr/2013/10/the-tiny-italian-village-that-opened_13.html)

цифровите технологии и младежката престъпност. Повече от сто общини са разработили местни планове в рамките на тази програма.

- STEP: The South Tyrone Empowerment Programme (вж. Текстово поле 28 по-долу) предприема основан на правата и овластяването подход към интеграцията на мигрантите и използва методи за развитие на общностите, които представляват обобщения на индивидуални случаи.

**Текстово поле 28: Програма „South Tyrone Empowerment Programme“ за интегриране на мигрантите чрез основан на правата и овластяването подход**

Програма The South Tyrone Empowerment Programme (STEP) се изпълнява в Dungannon, малък град с население от 10 000 жители в Северна Ирландия. Тя стартира през 1990 г. с работа по широк спектър въпроси на общностите в необлагодетелстваните райони. В началото на XXI век, след Споразумението от Разпети петък и намаляването на насилието, в Dungannon започват да пристигат мигранти от ЕС, за да работят в месопереработващата и в други местни индустрии. Най-големите групи идват от Полша, Литва и Португалия, както и хора с произход от Източен Тимор. Проблемите, пред които се изправят мигрантите при достъпа до жилища, заетост и здравеопазване, оказват силен натиск върху местните услуги, които не са в състояние да помагат на новодошлите. STEP отговаря на тази потребност и работи чрез подход, основан на правата на човека, за да променя политиките за предоставяне на жилища от работодателите, да гарантира правата при наемане на работа и да подобри достъпа до жилища. Тя решава също спорове между съседи и конфликти в кварталите.

В момента в Северна Ирландия STEP е една от най-големите неправителствени организации, предоставящи услуги, свързани с правата на мигрантите. Тя успя да учреди служба за правни консултации, която се използва от мигрантите от цялата провинция. Това, което отличава нейния подход, е овластяването на потребителите и желанието ѝ да решава колективни въпроси с работодатели, собственици и доставчици на услуги. Тя финансира своя модел чрез управление на редица социални предприятия, сред които голяма преводаческа служба, ползваща услугите на 200 преводачи, която предоставя услуги в широк кръг от езици на договорна основа с публични агенции. Тя притежава и управлява също така местни работни пространства и разнообразява дейностите си с други услуги като грижи за деца, като отговаря на местните потребности.

*Предприемчиви общности: социални предприятия и създаване на бизнес*

Предприемачеството е начин за преодоляване на изключването за значителен процент от безработните. Освен това все повече и повече хора проявяват интерес към социалните предприятия и социалното предприемачество като начин за посрещане на социалните потребности.

Правилото „не заемай работно място, а създай работно място“ се превръща в мантра за безработните днес. Повечето услуги обаче не са добре пригодени за жените или младежите предприемачи. Съществува огромен потенциал за новосъздадени предприятия, управлявани от жени, хора с увреждания, възрастни хора, бивши престъпници и други групи, които са слабо представени в областта на предприемачеството. В повечето държави — членки на ЕС например жените са учредили два пъти по-малко нови предприятия от мъжете. Подходите на воденото от общностите местно развитие могат да подкрепят предприемчивите общности на местно равнище, за да реализират този потенциал чрез осигуряване на включващи модели на бизнес подкрепа, които са по-добре свързани и интегрирани:

- „Общността за обмяна на практики за приобщаващо предприемачество“ (COPIE) като мрежа за обучение на ЕСФ се бори с това предизвикателство през последните шест години. Нейният набор от инструменти<sup>71</sup> включва инструмент за диагностика, чрез който може да се прецени дали услугите за местните предприятия са приобщаващи;
- В Андалусия предприемачеството се насърчава чрез подхода за местно развитие АТИРЕ, който съдържа мерки за активно приобщаване и насърчаване на самостоятелната заетост чрез безвъзмездна помощ. През 2009 г. тази безвъзмездна помощ беше разширена с намерението да бъдат консолидирани микропредприятията с по-малко от петима служители в устойчиви икономически сектори като услуги за грижа за зависими хора, дейности за насърчаване на опазването на околната среда и енергията от възобновяеми източници и възстановяването на публични сгради. Отпуснати са също така преки заеми в размер до 11 000 EUR;
- Basta Arbetskooperativ, на юг от Стокхолм, е управлявано от клиенти социално предприятие, което осигурява ново начало за отдавна пристрастени към наркотици лица чрез създаване на възможности за местна заетост. Потребителите работят в различни предприятия за срок до четири години;
- Фондация Варка, установена в Полша, но развиваща дейност също така в Обединеното кралство и Нидерландия, е създала редица социални предприятия, установени в местните общности, насочени към повторно интегриране на хора, които са останали бездомни и страдат от съпътстващите бездомността проблеми, включително зависимост от наркотици и лошо психично здраве. Варка успя да внесе промени в националното законодателство относно социалните предприятия в Полша;
- Финансираният по EQUAL проект EVU осигури бизнес подкрепа за магазинери или ресторантьори с етнически характер в Копенхаген, като приложи основан в общността модел за информиране, за да подпомогне на фирмите да станат устойчиви и да подобрят услугите си<sup>72</sup>. EVU си сътрудничи с Асоциацията на установените в общността бизнес консултанти, която работи по въпросите на предприемачеството в бежанските и мигрантските общности в Северен Лондон чрез обучение на бизнес консултанти от местните асоциации.

#### *Финансово включване и микрокредити*

Бедните и изключени от обществото лица нямат достъп до висококачествени финансови услуги на справедлива цена. Това се отнася за самостоятелно заетите предприемачи и хората, които вземат заеми за лични нужди. Една от най-бързо развиващите се индустрии по време на кризата се крепеше на ненаситното отпускане на кредити до заплата и обикалящите по домовете кредитори, възползващи се от хората с ниски доходи, които се борят, за да свържат двата края. В страни без закони за лихварството, годишните лихви по тези кредити могат да достигнат 5000 %.

Финансовите институции на общностите търсят начини да противодействат на тази тенденция и да помогнат на бедните и изключени от обществото хора, като насърчават спестяването и други форми на създаване на лични активи. Микроспестяванията

<sup>71</sup> Връзка към набора от инструменти на COPIE: <http://www.cop-ie.eu/copie-tools>

<sup>72</sup> Ръководство на EVU Копенхаген за практическо информиране:

[http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU\\_Method\\_Catalogue\\_for\\_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc53d783f5](http://www.wikipreneurship.eu/images/5/52/EVU_Method_Catalogue_for_Outreach.pdf?PHPSESSID=de07f3721c1c77d58a10dbc53d783f5)

например могат да помогнат да се насърчи финансовата устойчивост на бедните семейства. В Govan (Глазгоу, Обединеното кралство) е направен планиран опит на местно равнище да бъде елиминирана индустрията на кредити до заплата чрез насърчаване на откриването на спестовни сметки в кредитни съюзи и до 2013 г. една четвърт от жителите имаха открити сметки<sup>73</sup>.

Съществува набор от включващи финансови продукти: спестявания, кредити за лични нужди, кредити за стартиране на бизнес, гаранции и застраховки, както и услуги за парични консултации и фокус върху подобряването на финансовата грамотност и компетентност. Те се осигуряват от широк кръг финансови институции за развитие на общността, институции за микрофинансиране и местни центрове за парични консултации. Местните центрове имат силна информационна функция в общността:

- PerMicro в Торино е специализирана в отпускането на кредити за новосъздадени предприятия и развитие на самостоятелно заети лица. Близо половината от нейните клиенти са с мигрантски произход и тя вече функционира в дузина италиански градове. Нейният модел на кредитиране действа съвместно с местни сдружения за осигуряване на гаранция за доверие;
- „NEEM“ в Швеция отпуска кредити на жени мигранти, които желаят да започнат бизнес, но при нисък обменен курс. Те предоставят комплексна подкрепа, за да помогнат на жените да направят първите стъпки;
- Fair Finance в Лондон предоставя персонални кредити и финансови консултации в опит да измести от пазара индустрията на кредити до заплата. В момента тя има девет клона в Източен Лондон и работи в тясно сътрудничество с местни асоциации, които я препоръчват на клиенти.

През 2009 г. стартира Европейски механизъм за микрофинансиране „Прогрес“, който предлага финансиране „на едро“ на институции за микрофинансиране и банки, отпускащи кредити на ключови целеви групи като дългосрочно безработни хора, жени и мигранти.

Много финансови инструменти като фондове за микрокредитиране е вероятно да функционират на по-високо териториално равнище от обичайното партньорство за водено от общностите местно развитие. Независимо от това съществуват възможности за използване на партньорството за BOMP за свързване с тях и осигуряване на допълваща подкрепа като консултантски услуги и препоръки. Партньорствата за BOMP най-вероятно могат да работят с финансови оператори от регионалната или местната общност, сред които може да има кредитни съюзи, както и кредитори за микрокредити и персонални кредити. Повечето кредитни съюзи са установени на местно равнище чрез обща географска връзка<sup>74</sup>.

Алтернативните валути също могат да имат силен включващ ефект на местно равнище. Службите за взаимопомощ позволяват на хората да търгуват почасово време срещу умение, което са придобили. Това може да създаде социален капитал и да бъде стъпка към пазара на труда. Местните схеми за търговия с валута (LETS) се превърнаха в основна част на подхода „Градове в преход“ към намаляване на въглеродните емисии. Градове като Totnes (Обединеното кралство) използват местните валути, за да насърчават купуването на местни стоки, докато Riace (Reggio-Calabria, Италия) използва местната

<sup>73</sup> <http://www.theguardian.com/money/2013/sep/22/glasgow-credit-unions-payday-lenders>

<sup>74</sup> Някои кредитни съюзи се базират на трудовите взаимоотношения, а не на географската връзка.



валута, за да подпомага интеграцията на бежанците, чиито социални помощи се забавят дълго (вж. Текстово поле 27 по-горе).

#### *Младежки инициативи*

Младежите често биват заклеймявани в откритите дебати и понякога третирани като група извън обществото. Картини от безредиците в Лондон, Стокхолм, Атина и Мадрид показват откритите бунтове на европейските младежи и илюстрират нарастващите нива на отчуждаване. Има 14 милиона млади хора, които не са ангажирани с образование, трудова заетост или обучение, докато в няколко държави членки нивата на младежката безработица надвишават 50 %.

Воденото от общностите местно развитие с фокус върху младежите може да се опита да се справи с това предизвикателство, като създаде връзки между поколенията в дадена общност и пътеки към заетост. В неотдавнашен доклад на Eurofound<sup>75</sup> се подчертава необходимостта от иновации при информирането и сближаването на всички заинтересовани страни, по-специално създаване на връзки с работодатели и избягване на подход, движен от доставчика.

#### **Фигура 16: Job Point в Берлин**



Младите хора са един от приоритетите на териториалните спогодби в Берлин. Спогодбите се изпълняват чрез групи от местните заинтересовани страни и прилагат форма на вземане на решение с участието на различни страни за набелязване на проекти, които да попълнят пропуските в политиките. Пример за нова инициатива в спогодбите е Job Points<sup>76</sup>, които представляват лесни за използване служби за заетост, разположени в два необлагодетелствани квартала — Neukölln и Mitte — и занимаващи се с намиране на работни места за безработни хора. Те съществуват успоредно с официалната система на центровете за заетост, но преимуществото им е, че при тях по-лесно се установява доверие, защото Job Point не налага санкции и не дава оценки на

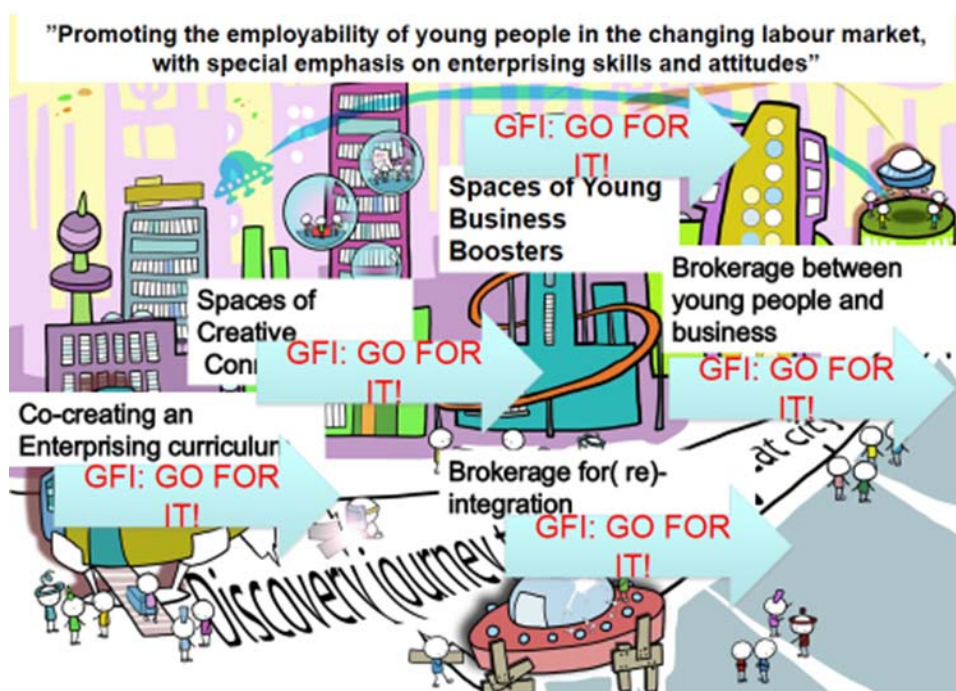
<sup>75</sup> <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/541/en/1/EF12541EN.pdf>

<sup>76</sup> <http://jobpoint-berlin.de/>

лицата. Те предлагат по-неофициална атмосфера и са разработени след обширни консултации с млади хора относно техните потребности от такава служба.

Градовете от мрежата „Моето поколение на работа“ на URBACT търсят радикални решения на прехода от образование към заетост. Те включват „Go For Its“ (GFI) — новаторски социални експерименти, които градовете създават и управляват съвместно с младите хора. Тези GFI се фокусират върху три области: учебни програми, посредничество и пространства. Примери за GFI са: „еднодневно посещение във фирма“, „кафенета за намиране на работа“, „динамично дуо“, кооперативи в образованието, „писти към професионална кариера“, „предприемачи в училище“. Всяко от посочените ще бъде тествано като прототип в един участващ град, а успешните ще бъдат реализирани в по-голям мащаб (вж. фигура 17 по-долу).

Фигура 17: Графика на „Go For It“ от „Моето поколение на работа“



#### Активен живот на възрастните хора

Нашите общества застаряват, но броят на добавените години в добро здраве не се увеличава толкова бързо, колкото продължителността на живота. По-неактивните възрастни хора създават нарастваща тежест за пенсионните системи и местните услуги. Част от решението се състои в това на възрастните да се помогне да останат по-дълго време активни, независимо дали чрез работа на непълнен ден или доброволческа или друга форма на гражданска дейност. Службите за взаимопомощ, в които местните хора споделят и търгуват своите експертни знания и време, са доказали, че могат да мобилизират всички поколения. Има също така и значителен потенциал за подобряване на благополучието на тези групи, като се насърчава кохезията в общността чрез малки проекти в общността, които изграждат солидарност между поколенията.

Пример за подход на водено от общностите местно развитие към остаряването идва от Beacon Hill<sup>77</sup> в Бостън, САЩ. Beacon Hill е част от нарастващо движение на селищата,

<sup>77</sup> [http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page\\_id=22&club\\_id=332658&module\\_id=75811](http://www.beaconhillvillage.org/content.aspx?page_id=22&club_id=332658&module_id=75811)

което помага на по-възрастните хора да остаряват с достойнство, като улеснява по-добрите социални връзки и връзките за подкрепа на услугите, като същевременно хората имат възможност да останат в собствения си дом. Вместо създаване на гета за пенсионирани хора, идеята е групи от отделни лица, живеещи в квартала или дори в целия град, да бъдат свързани чрез мрежа.

В Европа водещата държава по основани на общността стратегии за активен живот на възрастните хора е Финландия. В Хелзинки Living Lab работи с възрастни хора, за да помага за разработването на нови здрави услуги. Finalspurt илюстрира нов модел на жилищното подпомагане, разработено съвместно с потребителите. Град Espoo е пионер в създаването на телевизия за възрастни граждани — CaringTV. В Европа се разработват редица цифрови услуги, които свързват възрастните хора с местните им социални мрежи, за не бъдат самотни и изолирани. В Испания citylab of Cornellа работи по нови решения за обучение; в Обединеното кралство Университетът за третата възраст провежда местни занятия. Всички тези подходи се осъществяват на местно равнище, което показва, че активният живот на възрастните хора чрез WOMP може да бъде значителна сила.

### **5.3 Партньорства за социално приобщаване**

Местните партньорства са особено важни за подхода на социално приобщаване чрез WOMP. Тези партньорства обединяват заинтересованите страни, които участват в идентифицирането, а след това и в решаването на проблема. Воденото от общностите местно развитие открива потенциала за пряко включване на потребителите и организациите на гражданското общество. В регламента се изисква партньорството да не бъде доминирано от никой от секторите, което на практика означава, че общественият сектор, гражданското общество и частният сектор съответно трябва да бъдат представени с по-малко от 50 % от членовете с право на глас.

Партньорствата трябва да бъдат динамични и жизнени и да се управляват посредством подходи, основани на участието, така че всеки от участниците в тях да има принос. Опитът показва, че групите, които имат повече от двадесет членове, са трудни за управление. Възможно е да се сформират подгрупи, за да се провеждат по-лесно основните срещи. За да се запази активността и съпричастността на всички участници, е необходимо да се прилагат техники за ангажиране и оживление.

#### *Равенство между половете и недискриминация*

Като се отдава приоритет на интегрирането в политиките за местно развитие на равенството между половете и на недискриминацията, се признава, че жените и мъжете, мигрантите и етническите малцинства, по-възрастните хора, младежите и хората с увреждания имат неравен достъп до ресурсите и възможностите в обществото. Освен това потребностите на някои групи често се различават от потребностите на „традиционните“ потребители на услугите.

Подходът на WOMP може да доведе до напредък при интегрирането на равенството между половете и недискриминацията чрез практически действия. Местните групи за действие могат да бъдат важна движеща сила за промяна, като дават глас и видимост на групите, които в противен случай биха останали скрити и непризнати. В Сарагоса например сдруженията на местната общност се консултират с новопристигналите групи мигранти относно плана за интеграция на имиграцията. Воденото от общностите местно развитие признава, че често самите хора са експерти по собственото си състояние. Това обаче не означава, че разполагат с всички отговори: експертите и специалистите могат да помогнат за изследване на възможностите, докато примерите за успешна реализация на

друго място могат да бъдат много полезни, като помогнат на групите да имат творчески подход.

#### Иновации в партньорството и вземане на решения по отношение на проектите

Участието на НПО и местни сдружения при управлението на проектите доведе до значителни иновации във веригите за доставка при финансираните от ЕС проекти. Те включват начини за изпълнение на микропроекти, използване на опростено счетоводство, приложено за първи път от ЕСФ, както и подходи към основано на участието бюджетиране. Опростените разходи, интегрираните проекти и микропроектите са разгледани по-подробно в Глава 5.

Основаното на участието бюджетиране се използва в някои европейски градове за задълбочаване и разширяване на партньорството и включва широк кръг от граждани. Концепцията на основано на участието бюджетиране е създадена първоначално в Porto Alegre в Бразилия, където се прилага от 20 години. В най-високата му точка до 10 % от бюджета се разпределят по този начин. Подходът е взаимствен и разработен от широк кръг организации по света и в момента се подкрепя от Световната банка. Основният принцип е да се провеждат открити покани за излъчване на редица възможности за проекти. Те обикновено се разглеждат, за да се прецени кои са изпълними. След това, на третия етап, гражданите гласуват за проектите, които желаят да бъдат подкрепени в техния район. В първоначалната форма гражданите гласуват пряко за проектите. В някои европейски градове решенията се вземат от избрания местен квартален съвет (например *Quartiersmanagement* в Берлин).

В Cascais, (Португалия,) неправителствената организация *In Loco* е разработила техника за основано на участието бюджетиране, която общината използва, за да определи бюджетните приоритети на местно равнище. През първата година над 6000 жители гласуват по 30 проекта. През втората година повече от 30 000 жители гласуват по 32 проекта, което го прави най-високото ниво на участие, което общината някога е постигала.

Проектите се предлагат на девет открити заседания в районите, на които се обсъждат идеите за проекти. Предложенията съдържат подробности на бюджета, методиката, екипа, използването на средства за участие, кои институции ще бъдат включени и как ще



се разпространяват резултатите. В този процес се прави подбор на проекти, които след това се подлагат на технически анализ. При техническия анализ се разглежда допустимостта на проекта, а неговата изпълнимост се анализира от вътрешните отдели на общината по стандартен формуляр. След това допустимите проекти преминават на следващия етап, който е публичното гласуване.

Фигура 18: Основано на участието  
бюджетиране в Cascais, Португалия

#### 5.4 Определяне на районите за водено от общностите местно развитие за социално приобщаване

В регламента се изисква районът да има население не по-малко от 10 000 и не повече от 150 000 жители, въпреки че се допускат изключения при наличие на подходяща обосновка. Тези стойности се отнасят за цялото население на района, а не за размера на целевите групи.

За определяне на районите за социално приобщаване при WOMP се използват редица начини:

- Някои райони, като например жилищните комплекси, имат естествени граници, въпреки че има малко отделни жилищни комплекси с население 10 000 жители;
- За удобство понякога се използват административните граници, но съществува риск тези райони да не отговарят на действителността на местния пазар на труда. Пътуването обаче до районите, където се полага труд (описани също като функционални градски райони), може да бъде прекалено дълго, за да бъде възможно използването на основан на общностите подход;
- Районите често се определят чрез набор от индикатори за необлагодетелствано положение. Тези измерители обикновено се фокусират върху безработицата, доходите, достъпа до услуги, жилищата и околната среда. Такъв е методът, използван за идентифициране на 38 района при подхода Pathways в Мърсисайд, въпреки че точните граници бяха значително променени в светлината на местните условия. Берлин използва набор от 12 статични и динамични индикатора за подбор и наблюдение на неговите 34 района за *Quartiersmanagement*. Неговите спогодби за заетост са фокусирани върху административните граници на 12 района;
- Районите се определят по превеса на определена целева група. По този начин се определят районите с голям брой ромско население.

Определянето на районите е деликатна дейност. При всяко начертаване на линия върху картата се включват някои жители и се изключват други. Съществува риск от „лотария с пощенски кодове“, при което достъпът до обучение или до други проектни ресурси се определя според това къде живее лицето, а не кое е то. Подходите на социално приобщаване при WOMP по определение са географски обусловени. Този определения обаче трябва да се тълкуват по гъвкав начин.

## Глава 6. Как се извършва координация с други фондове?

### 6.1 Увод. Защо се координират фондовете на ЕС?

Координацията между фондовете е средство за постигане на целите, а не самоцел. На всички нива трябва да бъде ясно каква е целта за постигане чрез координиране и съответно да се адаптират методите, които се използват. По-добрата координация може да има следните преимущества:

**Първо**, процесът на колективен преглед в общността на начините, по които се използва съществуващата мозайка от фондове и инициативи, може да помогне да се гарантира, че стратегиите за местно развитие са по-добре подготвени да отговорят на нововъзникващите предизвикателства и се фокусират върху онова, което общността действително желае и може да промени на местно равнище.

**Второ**, тя може да гарантира, че различните инициативи се движат в една и съща посока и взаимно се утвърждават, вместо да се конкурират за проекти, да се дублират или дори да си противоречат. Този вид съгласуваност на политиките е важен за подобряването на общите резултати, постигнати от различните местни инициативи, както и за засилване на приноса на местното развитие към регионалните и националните програми.

**Накрая**, по-добрата координация може да помогне да се рационализира използването на съществуващите материални и човешки ресурси. Сградите и административният капацитет могат да се споделят, транспортните разходи могат да се намалят и да се елиминира евентуално дублиране. Това може да доведе до общо намаление на разходите и/или ресурсите могат да бъдат преразпределени за по-важни местни приоритети.

От друга страна, недобре планираната интеграция на фондовете може да усложни ситуацията и да отклони МИГ от основните им цели при посрещането на местните потребности и използването на възможностите. Ето защо заинтересованите страни следва да избягват установяването на сложни механизми за координация заради самите тях, освен ако няма ясни преимущества по отношение на постигането на резултати на местно равнище.

### 6.2. На какво ниво следва да се осъществява координацията между фондовете?

За да функционира добре, координацията между фондовете следва да се осъществява в крайна сметка на всички равнища — европейско, национално, регионално и местно. Възможно е обаче липсата на координация на дадено равнище да се компенсира на други равнища. Местните агенции например често се опитват да предлагат „обслужване на едно гише“ на бенефициерите, като интернализират сложността на управлението на различни национални програми и източници на финансиране. Ако координацията обаче не включва действията „нагоре по течението“, съществува риск местното равнище да се „удави“ в административни процедури. Всъщност условията и възможностите за координация между фондовете на местно ниво се определят на европейско, национално и регионално равнище.

## Усъвършенствана рамка на ЕС за координация

Комисията улесни координацията, като предложи един обединен регламент, който да обхваща инициативите за водено от общностите местно развитие, финансирани от фондове за селските райони, рибарските райони, регионални и социални фондове (членове 32—35 от РОР) за периода 2014—2020 г.

В член 32, параграф 4 от РОР се дава възможност дадена стратегия за местно развитие да бъде финансирана от повече от един фонд (многофондово финансиране) или само от един фонд. И двете възможности имат преимущества и недостатъци, които са обяснени в „Насоки за водено от общностите местно развитие в европейските структурни и инвестиционни фондове“, изготвени от Комисията за УО.

Ако държавите членки изберат многофондово финансиране за една или всички стратегии за местно развитие, те могат да посочат „водещ фонд“ (обикновено най-големия фонд) в рамките на избраната стратегия, който ще обхване всички текущи разходи и разходите за популяризиране на местната инициативна група (МИГ). Това може да опрости нещата чрез избягване на необходимостта от обосноваване на разпределението на текущите разходи и разходите за популяризиране според проектите, финансирани от всеки фонд.

Обаче дори ако държавите членки изберат еднофондово финансиране, те все пак трябва да осигурят координация по различни начини: *„Подкрепата от съответните европейски структурни и инвестиционни фондове за водено от общностите местно развитие трябва да бъде съгласувана и координирана между съответните европейски структурни и инвестиционни фондове. Това се гарантира, inter alia, чрез координирано изграждане на капацитет, подбор, одобряване и финансиране на стратегиите за водено от общностите местно развитие и местните групи за действие“* (член 32, параграф 3 от РОР).

В регламента не се уточнява обаче как следва да бъде направено това. Подробните процедури, които създават условията за координация на местно равнище, зависят от институционалния контекст във всяка държава членка и *се определят на национално или регионално равнище.*

## Възможности за координация на национално и регионално ниво

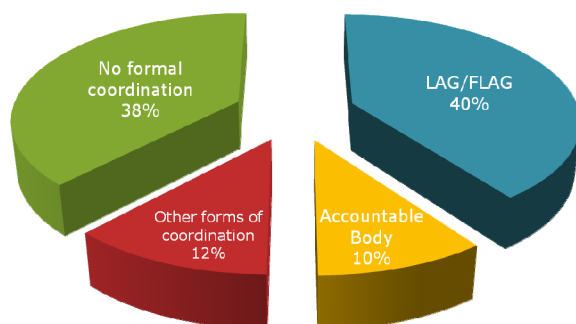
В споразумението си за партньорство държавите членки трябва да посочат кои фондове ще използват за водено от общностите местно развитие, защо се използват тези фондове, в какви видове райони те ще бъдат прилагани и *как фондовете ще работят заедно.*

Поне 5 % от средствата от ЕЗФРСР трябва да бъдат предназначени за водено от общностите местно развитие в селските райони (LEADER). Вероятно е това да доведе до продължаващо функциониране на значителен процент от съществуващите 2300 МИГ в рамките на LEADER (вероятно обаче с промени в партньорствата и границите). Някои от МИГ (особено онези в бившите региони на сближаване) могат да бъдат изправени пред по-ниско ниво на финансиране от ЕЗФРСР и следователно е вероятно да се интересуват от достъп до други фондове.

Използването на BOMP в другите три фонда е напълно доброволно. Съществуващите обаче около 300 партньорства (местни инициативни рибарски групи или МИРГ) в рибарските райони, финансирани от ЕФР между 2007 г. и 2013 г., постигнаха високо ниво

на приемане и се очаква поне две трети от държавите членки да подкрепят тяхното продължаване.

**Фигура 19: Координация на МИГ и МИРГ**



Фигура 19 (основана на по-ранно проучване на МИРГ от FARNET) показва, че близо 40 % от МИРГ и МИГ формират част от едно и също партньорство, а други 10 % споделят общ местен отчетен орган. Допълнително, при 10 % от МИРГ, на практика се използва друга форма на координация с МИГ в рамките на LEADER.

В допълнение към възможността за многофондово финансиране и другите възможности за координация между МИГ в селските райони и МИРГ в рибарските райони в следните случаи е предвиден голям потенциал за по-добра координация между фондовете, участващи във BOMP:

- ✓ Използване на ЕФРР и ЕСФ за допълване на стратегиите за развитие на селските райони. Това може да се осъществи на равнището на една МИГ или съвместно в няколко района на МИГ, когато е по-целесъобразно предизвикателствата да се посрещат чрез ЕФРР и ЕСФ (например при стратегии, насочени към проблеми, пред които е изправен по-голям пазар на труда, или пътуване до район, където се полага труд, обхващащ няколко района на МИГ);
- ✓ Координация между ЕФРР, ЕСФ и ЕЗФРСР за градско-селски партньорства. Те биха могли да обхващат малки градове с пазари, метрополни и крайградски райони и/или градско-селски партньорства по определени теми (храна, вода, енергия, транспорт и др.);
- ✓ Използване на ЕФРР и ЕСФ за допълване на стратегиите, финансирани от ЕФМДР в рибарските райони. Това би могло да бъде особено важно в по-големите пристанища или където МИРГ решат да поемат роли, засягащи по-широкото развитие на крайбрежните региони, или син растеж;
- ✓ Координация между ЕФРР и ЕСФ за справяне със сложните проблеми на необлагодетелстваните градски квартали и други икономически, социални и екологични предизвикателства в градовете.

Някои разделени на региони държави членки могат да оставят в своите споразумения за партньорство сравнително отворени възможностите за координация на фондовете, засягащи BOMP, за да позволят на регионите и градовете повече гъвкавост при разработването на техните програми и процедури по начин, който най-добре отговаря на специфичните им потребности. Независимо от това съществуват две широки опции:

При **варианта с многофондово финансиране** трябва да има високо ниво на координация между различните министерства и УО във всички области, посочени в регламентите, включително: изграждане на капацитет, подбор и одобряване на стратегии и райони, финансиране, системи за управление и контрол, както и мониторинг и оценяване. Няколко държави членки изследват интересни решения за постигане на това,



включително създаването на съвместни междинни органи, единни УО за определени фондове (ЕФРР и ЕСФ), съвместни мониторингови комитети и съвместни комитети за подбор, общи критерии и съвместни или синхронизирани покани. При един от методите фондовете трябва да постигнат споразумение относно признаването на партньорствата, които след това ще имат достъп до различни фондове — или в един общ пакет, или в отделни фази.

Както беше отбелязано обаче, ако гореспоменатите механизми за координация не са налице и не функционират ефективно, тогава съществува риск задължаването на партньорствата да използват многофондово финансиране да „умножи“ сложността и да насочи местните партньорства в различни посоки, нарушавайки по този начин първоначалната им цел.

При **варианта с еднофондово финансиране** националната или регионалната рамка за координация между фондовете ще бъде по-слаба и временна. Независимо от това, в РОР се посочва, че държавите членки следва да подобрят координацията на същите области, както при варианта с многофондово финансиране: изграждане на капацитет (например координиране на подготвителна подкрепа и техническа помощ), подбор и одобряване на стратегии и райони (поне да се осигури ясна информация и където е възможно да бъдат обединени календарните графици, процедурите за покани и критериите за подбор) и системи за управление и контрол. Степента и обхватът на координацията обаче е вероятно да варират повече.

В Таблица 3 по-долу се прави преглед на основните действия, които трябва да бъдат предприети, за да се осигури координация на фондовете при вариантите с многофондово финансиране и с еднофондово финансиране.

**Таблица 3: Действия за координация при вариантите с многофондово финансиране и с еднофондово финансиране**

	<b>Координация при многофондово финансиране</b>	<b>Координация при еднофондово финансиране</b>
Обхват на интервенцията	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Съгласуване между фондовете относно видовете райони и видове проекти</li> <li>• Съгласуване на критерии за водещия фонд, ако се използва този вариант</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• От началото на програмите се осигурява разпространение на информация за това, кой фонд е достъпен, за какво, къде и кога</li> </ul>
Изграждане на капацитет, подбор и одобряване на стратегии и райони	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Общи покани за подготвителна подкрепа</li> <li>• Съвместно изграждане на капацитет</li> <li>• Общи покани за стратегии и райони</li> <li>• Съгласувани критерии за подбор</li> <li>• Общи процедури за подбор</li> <li>• Съвместни комитети за подбор</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Позволява подготвителната подкрепа да се използва за подготовка на стратегии, които обхващат също така подкрепата от други фондове</li> <li>• Обединяване на поканите, доколкото е възможно, и осигуряване поне на календарен график</li> <li>• Работните групи координират критериите и процедурите за подбор</li> <li>• Координиране на информационните потоци между комитетите за подбор</li> </ul>
Управление и контрол на финансирането	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Съгласувани критерии за допустимост за подбор на проекти. Общи функции за МИГ при подбора на проекти</li> <li>• Общи функции за УО при изпълнението</li> <li>• Съвместни УО за някои фондове</li> <li>• Общи междинни органи</li> <li>• Общи мониторингови комитети или подкомитети</li> <li>• Общи процедури за проверка на управлението</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Гарантира се, че широките критерии за допустимост за всеки фонд са отразени в съответните документи</li> <li>• Междуфондови работни групи за водено от общностите местно развитие за обединяване и изясняване на допълняемостта, въпроси на допустимостта и ролята на МИГ</li> <li>• Съвместни платформи, технически работни групи и мрежи за обмен на добри практики между фондовете (съвместни или координирани национални мрежи)</li> <li>• Процедури за проверка на управлението</li> </ul>

Мониторинг и оценка	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Синхронизирани планове, в които е отразен всеки отделен фонд</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Както при многофондовото финансиране</li> </ul>
---------------------	--	--

### Текстово поле 29: Координация на регионално равнище в Полша

В Полша за координацията на воденото от общностите местно развитие отговарят регионалните органи (*województwo*), които изпълняват двойна роля: те са УО за регионалните програми, финансирани от ЕСФ и ЕФРР, а също така са им делегирани и определени функции на междинен орган, отговорен за ЕЗФРСР и ЕФМДР. За да се гарантира обаче общ подход, правилата, засягащи процеса и критериите за подбор, ще бъдат установени на национално равнище и ще бъдат общи за всички региони. Регионалните органи ще бъдат в положение да координират подготвителната подкрепа и по възможност съвместния процес на подбор с един комитет за подбор на регионално равнище. След подбора този комитет ще играе роля също при координирането на изпълнението на воденото от общностите местно развитие в региона.

Няколко региона планират да използват този вариант: по-конкретно регионалният орган *Kujawsko-Pomorskie* е заложил в своята регионална оперативна програма две приоритетни оси на воденото от общностите местно развитие (едната обхваща инвестиционен приоритет 9г на ЕФРР, а другата — член 3, параграф 1, буква б), точка vi) от ЕСФ). Ако това предложение бъде одобрено, МИГ ще могат да интегрират всеки от тези два фонда с ЕЗФРСР и ЕФМДР, като посочват в стратегиите си кои дейности от кой фонд ще бъдат финансирани.

### 6.3 Два сценария за координация между фондовете на местно равнище

Местните партньорства трябва да си изяснят четири въпроса, преди да решат как да подобрят координацията между фондовете на местно равнище.

На Фигура 20 по-долу е показано, че първо, те трябва да знаят кой от четирите възможни фонда ще подкрепя воденото от общностите местно развитие, и в какъв вид райони. Второ, те трябва да знаят дали тези райони могат да се припокриват или ще бъдат напълно отделни

1. Кои фондове и райони?

2. Отделни или припокриващи се райони?

3. Многофондово или еднофондово финансиране?

4. Водещ фонд?

Фигура 20: Стъпки при многофондово или еднофондово финансиране

Трето, те трябва да знаят дали е предвидено многофондово финансиране и ако не е, какви са подобрените процедури за координация между фондовете? И накрая, те трябва да знаят дали вариантът за водещ фонд е допустим.

Ако само един фонд подкрепя ВОМР и/или ако фондовете, насочени към ВОМР, функционират в отделни райони, тогава няма да възможност за координация между фондовете на местно равнище (само сътрудничество между различните райони). Ако, от друга страна, два или повече фонда се използват за подкрепа на ВОМР и районите, в които функционират, се припокриват, тогава ще има възможност за подобряване на координацията между фондовете на местно равнище *дори при сценария с еднофондово финансиране*.

По-долу, в текстово поле 30 е показано, че в случай на **многофондово финансиране** местните партньорства ще имат възможност да разработят широка стратегия за развитие, която обхваща сферата на действие на всички фондове от самото началото. Процесът е опростен от факта, че следва да има само една покана за подготвителна подкрепа и за основните стратегии с еднакви критерии и процедури, има един комитет за подбор и съвместни УО или МО. Необходимо е да има също единни критерии за подбора на проекти и яснота относно ролята, която всеки фонд играе. В стратегията, плана за действие и финансовия план обаче трябва да се посочва кои части от кой фонд се финансират, а мониторингът и докладването трябва да останат отделени. Като цяло процесът ще бъде по-опростен на местно равнище, доколкото тези механизми за координация са адекватно установени на национално или регионално равнище. Ако не са, ситуацията може да се усложни.

В случай на **еднофондово финансиране** местните партньорства все пак могат да имат достъп до няколко фонда за финансиране на техните стратегии за местно развитие, но тежестта на координирането на различните пакети за финансиране може да бъде по-голяма на местно равнище. Местните партньорства винаги търсят начини да допълват своето основно финансиране, като поемат допълнителни функции, финансирани от други фондове. Например ирландските партньорства за развитие на селските райони успяват да управляват значителни програми за социално приобщаване, които получават финансиране от ЕСФ, а много испански партньорства управляват или формират част от партньорствата в рамките на EQUAL и управляват проекти по INTERREG. Около 40 % от местните групи за действие в областта на рибарството са представлявали първоначално групи в рамките на LEADER, а сега управляват LEADER и ос 4 на ЕФР.

Но възможностите да бъде реализирано това до много голяма степен зависят от присъствието на правилното място в правилния момент. При това положение местните партньорства трябва да осигурят основното си еднофондово финансиране и да се опитат да добавят други потоци на финансиране, когато за това възникнат възможности.

Тъй като местните партньорства могат да имат или да нямат достъп до други фондове, Комисията предлага определена гъвкавост в предоставената правна рамка между фондовете, която позволява стратегиите за местно развитие да финансират операции, които са от компетентността и на други европейски структурни и инвестиционни фондове, доколкото те са в съответствие със специфичните за фондовете правила, целите на стратегията за местно развитие и подкрепящата програма. Ако повечето операции могат вече да бъдат финансирани от един фонд, тогава мотивацията за намиране на

достъп до други фондове се дължи повече на намирането на допълнителни ресурси (което само по себе си може да бъде много важно във времена на ограничения).

В текстово поле 30 по-долу се обобщават последиците от двата основни сценария за координация на фондовете на ЕС за местните партньорства.

**Текстово поле 30: Последици от многофондовото или еднофондовото финансиране върху координацията на фондовете на местно равнище**

	<b>Местни последици от многофондовото финансиране</b>	<b>Местни последици от еднофондовото финансиране</b>
Обхват на интервенцията	<ul style="list-style-type: none"> <li>Местните стратегии могат да обхващат цялата сфера на действие на фондовете, включени във воденото от общностите местно развитие</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Местните стратегии се фокусират върху един конкретен фонд и след това се опитват да добавят или да се координират с партньорства, работещи с други фондове. От друга страна, могат да бъдат в състояние да разработят широка стратегия и да се опитат да привлекат финансиране от различни източници</li> </ul>
Изграждане на капацитет, подбор и одобряване на стратегии и райони	<ul style="list-style-type: none"> <li>Съвместна подготвителна подкрепа за всички фондове</li> <li>Съвместно изграждане на капацитет</li> <li>Единни покани за всички фондове заедно</li> <li>Общи критерии за подбор</li> <li>Общи процедури за подбор</li> <li>Съвместни комитети за подбор</li> <li>В стратегията, плана за действие и финансовия план обаче трябва да се посочва кои части от кой фонд се финансират</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Отделни покани, критерии за подбор и комитети за подбор</li> <li>Различни части от стратегията могат да се финансират от различни фондове или това да става според момента (<i>ad hoc</i>)</li> <li>И/или различни партньорства и подрайони могат да съществуват едновременно на същата територия</li> <li>Има много алтернативи за местна координация (вж. по-долу)</li> </ul>
Управление и контрол на финансирането	<ul style="list-style-type: none"> <li>Един набор критерии за допустимост за подбор на проекти</li> <li>Ясни критерии и процедури за решаване кои проекти от кой фонд се финансират</li> <li>Общи функции на МИГ за всички фондове</li> <li>Общи разпоредби за проверка на управлението</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Различни критерии за допустимост и процедури за подбор на проекти</li> <li>В идеалния случай условията за допустимост за всеки фонд следва да бъдат определени на широка и гъвкава основа</li> <li>Процедури за проверка на управлението за всеки фонд</li> </ul>
Мониторинг и оценка	<ul style="list-style-type: none"> <li>Синхронизирани планове, в които е отразен всеки отделен фонд</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>За всеки фонд трябва да се извършват докладване, мониторинг и оценка</li> </ul>

### Текстово поле 31: Координация на фондовете на ЕС в Тирол, Австрия

През периода 2007—2013 г. осемте местни групи за действие в рамките на LEADER в австрийския регион Тирол вече извличат ползи от интегрирания модел на координиране на европейските фондове, който се отличаваше с подходи „от горе надолу“ и „от долу нагоре“. От местните райони се очакваше да разработват и изпълняват стратегии, съгласувани с регионалните цели, отговарящи същевременно на определени общи принципи (младежите, равенството между половете, съображенията относно енергийни проекти, ИКТ и т.н.) и да използват еднаква система за управление на качеството. От своя страна, МИГ успяха да приложат принципите на LEADER, за да насърчават иновативните местни инициативи.

През март 2013 г. правителството на Тирол одобри предложенията за „регионално управление 2020“, което надгражда предишния опит. Целта е да се финансират партньорствата за BOMP от три отделни програми: 5 % от ЕЗФРСР, 16 % от регионалната програма по ЕФРР и до 15 % от европейската програма за териториално (трансгранично) сътрудничество между Австрия и Италия (също ЕФРР). В случая на регионалната програма по ЕФРР приоритетни ще бъдат по-малките градове и местните центрове, малките и средните предприятия (МСП) и иновациите, изменението на климата и социалното приобщаване.

Регионалното правителство вече е УО както за LEADER, така и за ЕФРР, а едно звено ще действа на принципа за „обслужване на едно гише“, като осигурява координация на ниво стратегии и проекти между различните отдели на администрацията. Налице ще бъде обща система за мониторинг за всички проекти на МИГ и ще се полагат големи усилия за опростяване на системата за кандидатстване и контрол чрез общи правила и контролни списъци.

#### **6.4. Какви стъпки могат да бъдат предприети на местно равнище, за да се подобри координацията между фондовете?**

Докато стратегиите за местно развитие и партньорствата ще бъдат неизбежно моделирани от архитектурата на възможностите за финансиране от ЕС, основното послание за местните участници е, че в основата на стратегиите трябва да бъдат залегнали местните потребности. Стратегиите не трябва да се превръщат само в пожелателни списъци с проекти, които могат да бъдат финансирани съгласно преобладаващите финансови договорености. Те трябва да бъдат основани на „това, което местната общност желае да промени“ и „където би желала да бъде през година X“. Вместо само да се моделират, за да паснат на формулите „от горе надолу“, местните партньорства трябва да разработват форми на координация, които са най-подходящи за техните обстоятелства и целите на техните стратегии.

Координацията между фондовете на местно равнище може да се осъществява в контекста на разработването на стратегии, организация на партньорствата, определяне на райони и проверка на управлението.

## Текстово поле 32: Карта за планиране на водено от общностите местно развитие

В Унгария националната селска мрежа е създава карта за планиране на водено от общностите местно развитие, която съдържа шаблони, за да помага на местните партньорства да се справят с различни въпроси като изменение на климата и бедност в единна стратегия за местно развитие. Шаблонът се предоставя като инструмент, който помагат на местното партньорство да използва по най-добрия начин воденото от общностите местно развитие и подхода за многофондово финансиране.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE332A5-E5D8-DAE8-40CB-16AB62C0D672)

### *Как да се използва координацията между фондовете за укрепване на стратегиите за местно развитие?*

Координацията между фондовете може да осигури възможност на стратегиите за местно развитие да прилагат по интегриран холистичен подход и да разширяват своя обхват, за да се справят с различни видове проблеми. Дори ако е налице голяма гъвкавост по отношение на ВОМР във всеки отделен фонд, основните заинтересовани страни, участващи във фонда, най-вероятно ще я насочват в определена посока. Например заинтересованите страни в селските райони няма да желаят градовете да получат по-голямата част от финансирането от ЕЗФРСР в градско-селско партньорство, а рибарските организации няма да желаят голям процент от финансирането от ЕФМДР да бъде използвано за развитие на обща инфраструктура. По този начин като цяло достъпът до различни фондове (чрез еднофондово или многофондово финансиране) не само позволява на местните партньорства да разширят своя обхват, но и да обърнат повече внимание на определени области или въпроси, които в противен случай може да им бъде трудно да обхванат.

Освен това, когато местните партньорства стават отговорни за действията, които обикновено се финансират от няколко различни фонда, те имат по-голяма възможност да гарантират съгласуваност между основните политики, засягащи местното развитие. Те могат да гарантират например, че решенията относно дребната инфраструктура (финансирани например от ЕФРР) са съгласувани с усилията за създаване на работни места в хранителния сектор (финансирани например от ЕЗФРСР).

Предвид това се очертават два основни подхода към сътрудничеството между фондовете при разработването на стратегии:

#### *1. Стартиране на широка основа и стесняване на фокуса.*

Първият подход включва използването на холистичен подход към всички основни потребности и предизвикателства, пред които е изправен конкретен район, а след това фокусиране върху онези, при които с различните достъпни фондове има най-голяма вероятност да бъдат постигнати резултати на местно равнище.

Преимуществото на този подход е, че осигурява по-интегриран, систематичен преглед на всички въпроси и на връзките между тях, които след това могат да бъдат приоритизирани в стратегията за местно развитие. Въз основа на тези приоритети могат да се изготвят пакетите за финансиране, в съответствие с различните фондове на ЕС, но все пак попадащи и в обща съгласувана рамка. Ако няма многофондово финансиране,

партньорствата все пак могат да използват същата обща интегрирана стратегия, която да прилагат към различните фондове при възникване на възможности.

### Текстово поле 33: Многосекторното планиране в Андалусия и многофондовата платформа на Югоизточен Корк

В Андалусия, Испания, УО за ос 4 от ЕЗФРСР (LEADER) е въвел практика на по-широко териториално планиране, за да гарантира съгласуваност на политиките и да подобри механизма за разработване и мониторинг на комплексните многосекторни стратегии за местно развитие, осъществявани чрез различни фондове. Много местни партньорства в Андалусия имат достъп до много различни европейски, национални, регионални и местни фондове, както и до ЕЗФРСР. УО осигурява подкрепа за многосекторния анализ (МСА) на всяка територия в рамките на LEADER и въз основа на този анализ изготвя глобален план за действие (ГПД), в който се конкретизират всички възможни интервенции, които могат да бъдат субсидирани чрез LEADER. С помощта на МСА и ГПД местните партньорства изготвят широки стратегии за местно развитие, които отразяват по-широките потребности на района и набелязват различните източници на финансиране.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/enrd\\_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10\\_infosheet.pdf](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/enrd_assets/pdf/leader-tool-kit/infosheet/10_infosheet.pdf)

#### Многофондова платформа на SECAD (Югоизточен Корк)

„South East Cork Area Development“ (SECAD) — местно партньорство, което функционира в югоизточната част на Ирландия — използва много различни източници на финансиране, за да реализира различни аспекти на своята стратегия за местно развитие. Стратегията се фокусира върху четири основни стълба: развитие на селските райони, което се финансира от ЕЗФРСР, с национално съфинансиране; социално приобщаване, което се финансира от ЕСФ и от национална инициатива; транспорт, който се финансира от ЕС (програмата „Интелигентна енергия — Европа“) и от национални източници, и активизиране на пазара на труда, което се финансира от национални източници. Някои действия на стратегията, например инициативата за производство на филми от младежи, разчитат на комбинация от тези източници на финансиране, за да покрият различни аспекти, като например транспорт, купуване на оборудване и осигуряване на цялостното управление.

[http://enrd.ec.europa.eu/app\\_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76](http://enrd.ec.europa.eu/app_templates/filedownload.cfm?id=7DE324DD-9F8F-AA72-C975-2373D5D36F76)

Разбира се, трябва да се внимава, за да бъдат избегнати определени рискове. Първият е натискът за увеличаване на географския мащаб на интервенцията, за да бъдат адекватно обхванати всички проблеми. Тъй като икономическите, социалните и екологичните проблеми въздействат на различни нива, тенденцията е към увеличаване на територията на района, за да бъдат решени възможно най-много от тях. Вторият е рискът от размиване на загрижеността на по-слабите участници в цялостната картина.

Един от начините за избягване на това е в стратегията да се включват определени теми, целеви групи и секторни оси, движени от местните заинтересовани страни, загрижени за тях. Тези клъстери на активност могат да еволюират в „общности по интереси“, които имат водеща роля в определени части на стратегията и разработват проекти. Полезно може да бъде и създаването на специални комитети за подбор или „подпартньорства“ за различни части на стратегията, което дава право на глас на определени групи. Примери за такива подходи включват съществуващите партньорства, които се занимават с



развитие както на селските райони, така и на рибарските райони, и интегрираните стратегии на ирландските партньорства в рамките на LEADER (вж. примера по-горе, както и този за IRD Duhallow в Глава 5). Уелската група Menter Mon в рамките на LEADER също създава общност на много заинтересовани страни по интерес за използване на възможност, набелязана в нейната стратегия за местно развитие за „превръщане на ходенето в индустрия“.

## *2. Интеграция от долу нагоре*

Алтернативният подход е да се започне от съществуващите фокусни точки на енергията и активността в общността и да се изгради по-широка стратегия от долу нагоре. Дадена общност може да бъде особено загрижена и активна например по отношение на младежката заетост. Стратегията ще започне чрез сближаване на самите млади хора с училищата, службите за професионално ориентиране, бюрата по труда, спортните и социалните клубове, социалните служби, работодателите, агенциите за развитие и т.н. Проектите могат да обхващат различни области на интервенция като предприемачество, обучение, социална и културна инфраструктура, жилища и т.н. Това ще сближи местното население, което е активно по отношение на младежите, с хората, загрижени за други въпроси, което на свой ред би могло да породи други активности и проекти в общността (вж. например проекта „Моето поколение“ на URBACT по отношение на младежите, споменат в Глава 5, и местните проекти за интегриране на ромите в Глава 3 (Alba Iulia, Romania — от мрежата NODUS в рамките на URBACT и Удине, Италия — мрежата ROMANET в рамките на URBACT).

През периода 2007—2013 г. проява на този вид подход е ситуация, при която съществуващите групи в рамките на LEADER в селските райони кандидатстваха за финансиране от ЕФР, за да намерят финансиране за дейностите в крайбрежните и рибарските общности във или близо до техните райони (вж. примера по-долу за МИГ в рамките на LEADER в Източна Алмерия от Андалусия, Испания, която е разработила стратегията и успешно я прилага за управление на ос 4 на ЕФР).

През периода 2014—2020 г. има възможност тези грижи да бъдат взети предвид от самото начало и да се извърши много по-систематично картографиране на съществуващите политики и организации, функциониращи в различни райони. Френските власти например са картографирали интервенциите по фондовете на ЕС в различни райони. Това следва да позволи на местните организации да формират по-съгласувани обединения и да постигнат споразумения относно начина на използване на различните фондове по много по-ефективен начин отпреди.

### *Как да се използва координацията между фондовете за укрепване на партньорствата за местно развитие?*

Една от най-големите пречки пред по-добрата координация между фондовете възниква, защото съществуващите заинтересовани страни се противопоставят помежду си и се страхуват в резултат на реорганизацията да не загубят своята мощ, влияние, ресурси и в крайна сметка — работните си места. Ето защо те се съпротивляват срещу всяка промяна или намеса в своите „области“. Този отбранителен собствен интерес често се смесва с действителна загриженост, че основните ценности и приоритети на организацията им ще бъдат размити при интегрирането им с други (по-мощни) органи. Тази загриженост съществува на всяко равнище — от ЕС до националните и регионалните органи и, разбира се, на местно равнище.

Преодоляването на отбранителния собствен интерес на установените заинтересовани страни и техните основателни страхове от размиването на основните им цели е изключително деликатна задача, към която трябва да се подхожда с чувствителност, за да се избегне разделяне на общността. Ето защо е важно да се признае, че по-добрата координация не винаги трябва да означава сливане или орязване на материали и човешки ресурси. Съществуват редица алтернативни подходи, които могат да доведат до широки взаимно изгодни договорености между местните организации и заинтересованите страни за по-ефективно разделение на отговорностите и задачите. Някои от основните организационни възможности за подобряване на координацията на средствата са следните:

- *Интеграция в обща правна структура*

Много местни партньорства, финансирани от LEADER или ос 4 на ЕФР, са приели формата на независим правен субект. Най-честата форма е сдружение с нестопанска цел, но има примери и на фондации и публични форми или други форми на фирми с нестопанска цел. Независимо от правната форма, принципът на този подход е един субект – обикновено първият, който бъде установен – да носи отговорност за разработването и изпълнението на стратегия, финансирана от друг фонд.

Както вече бе споменато, около 40 % от местните стратегии, финансирани от ос 4 на ЕФР, са разработени и се управляват понастоящем от партньорства, стартирали първоначално като местни групи за действие в рамките на LEADER. Също така е възможно местните групи за действие в областта на рибарството да имат водеща роля при действия, финансирани от ЕСФ, ЕФРР или ЕЗФРСР.

Съществуващите партньорства, различни от МИГ или МИРГ, финансирани от ЕСФ или ЕФРР, могат да направят същото, ако отговарят на принципите на местните групи за действие за водено от общностите местно развитие. Във всички тези случаи най-добрият начин да се гарантира, че основните ценности и цели на всеки фонд се спазват, е да се създадат отделни подкомитети, отговорни за различните части на стратегията и подбора на проекти.

#### Текстово поле 34: Координация между МИРГ и МИГ в Източна Алмерия, Испания

През 2009 г. МИГ в рамките на LEADER в Източна Алмерия отговори на поканата на Андалусия към местните групи за действие в областта на рибарството. Сближавайки съответните заинтересовани страни, тя подготви стратегия за местно развитие за рибарските общности от Carboneras и Garrucha. Заедно с новосформираното партньорство тя е одобрена от регионалния отдел за рибарство и аквакултури. Тази МИГ в рамките на LEADER е призната като „група за развитие на селските и рибарските райони“, която продължава да действа като правен субект и чийто мениджър надзирава двете програми. МИРГ обаче има специално назначено звено за популяризиране, отделно счетоводство и отделен съвет със заинтересовани страни, свързани с нейната стратегия по ос 4 на ЕФР. Съветът на МИРГ подбира проекти по ос 4 на ЕФР, а съветът на МИГ подбира проекти по LEADER.

- *Интеграция в общ отчетен орган*

Някои страни и региони вече са „претрупани“, с голям брой действащи на местно равнище организации и агенции. В такива случаи създаването на правен субект може да

бъде контрапродуктивно и да поражда конфликти. В други страни организациите на гражданското общество нямат опита или капацитета да управляват собствена стратегия за местно развитие. Възможно решение и в двата случая е да се използва съществуваща опитна местна организация — обикновено община или публичноправен субект — като „отчетен орган“. Отчетният орган носи цялата отговорност за администрацията, управлението и финансовия контрол на стратегията, но делегира нейното разработване и изпълнение (например подбор на проекти) на партньорство или на комитет за подбор, който отговаря на правилата за WOMP.

И в двата случая на интеграция в обща правна структура и при използване на отчетен орган е важно да се гарантира, че хората, които движат всеки компонент на стратегията и подбират проекти, действително представляват интересите на местната общност и предотвратяват размиването на тази конкретна част на стратегията. Както беше посочено, това може да се постигне чрез създаване на подпартньорства или комитети за подбор на проекти.

Фигура 21: Един отчетен орган, който координира четири фонда



Когато се използва публичноправен отчетен орган, трябва да се внимава финансовата администрация и надзор да не водят до ситуация, при която интересите на публичния сектор започват да доминират стратегията или партньорството.

**Текстово поле 35: Управление на МИГ и МИРГ чрез единен орган — PAYS (Франция), агенции за местно развитие в Гърция**

*PAYS* във Франция са междуобщински органи, които действат в редица случаи като правен субект за МИГ и МИРГ. Такъв е случаят с Pyrénées Méditerranée *PAYS*, който управлява партньорство с МИГ и партньорство с МИРГ, всяко от които има собствен комитет за подбор на проекти. Например почти 50 % от членовете на комитета за подбор на МИРГ са от рибарския сектор, който следователно играе важна роля в насочването на работата на МИРГ. Като правен субект *PAYS* гарантира правилното управление на двете програми и координацията между техните стратегии. Председателят на *PAYS* подписва всички правни документи от името на МИРГ и МИГ.

В Гърция МИГ и МИРГ се управляват от агенции за местно развитие (AMP), които са частни фирми, съставени от заинтересовани страни. AMP са правно отговорни за администрацията и изпълнението на стратегиите за местно развитие. Заинтересованите страни на AMP и другите заинтересовани страни съставят общите събрания на МИГ и МИРГ, чиито съвети имат функцията на вземащ решения орган за съответните им програми и докладват пред AMP.

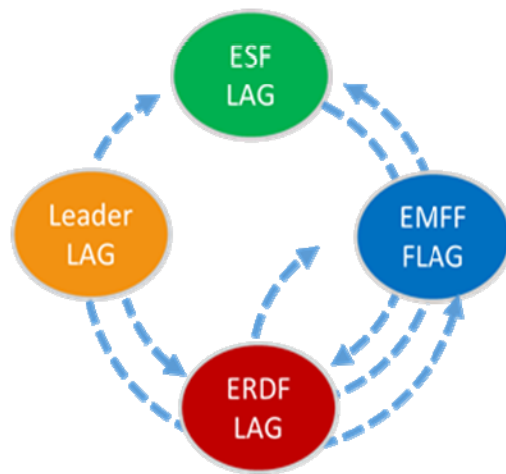
- Други форми на координация на организацията

Управлението на различните фондове на ЕС от една интегрирана организация, независимо дали под формата на отделен правен субект, или на общ отчетен орган, е най-пълната и сигурна форма на координация. Съществуват обаче много други форми на координация, които не включват този тип организационно сливане.

По принцип е възможно различни местни организации да съгласуват цялостни стратегии с конкретни оси на тематични или целеви групи, подкрепяни от различни фондове, и след това да делегират ежедневно управление и вземане на решения по всяка ос на отделните партньорства. Дори в този случай обаче партньорствата следва да демонстрират не само че няма дублиране, но също така, че различните компоненти взаимно се допълват. Това може да се постигне по един от следните методи.

- ✓ Представителите на всяка организация могат официално да участват в съветите и вземащите решения органи на другите;
- ✓ Те могат да провеждат редовни стратегически и технически координационни срещи;
- ✓ Те могат да съгласуват критерии, процедури и системи за препоръки за проекти;
- ✓ Те могат да споделят персонал за работа на терен и подкрепа за проекти;
- ✓ Те могат да споделят административен и финансов персонал и системи;
- ✓ Те могат да споделят помещения.

**Фигура 22: Потенциални взаимоотношения между съветите на МИГ, подкрепяни от различни фондове**



**Текстово поле 36: Технически координационни комитети в Jerte valley, Испания**

Испанската група в рамките на LEADER от Jerte Valley е създавала „технически координационен комитет“, който обединява персонала на самото партньорство с персонала на всички други местни проекти, занимаващи се със социална интеграция, училища, здравеопазване, защита на околната среда и пространствено планиране. Полската група в рамките на LEADER the Valley of the Carp функционира в един и същ район и споделя едни и същи помещения и уебсайт с МИПГ. За да осигурят координация, финландските и ирландските групи в рамките на LEADER често участват в съветите на МИПГ, които се припокриват с техните райони.

**Как да се използва координацията между фондовете, за да се гарантира по-добро определяне на местните райони**

Както беше посочено, има две причини за това, усилията за подобряване на сътрудничеството между фондовете евентуално да доведат до по-големи райони за операции. Първата е, че икономическите, социалните и екологичните процеси се реализират в различни географски мащаби и най-лесният начин да бъдат обхванати е да се избере най-големият общ знаменател (т.е. район, който обхваща всички аспекти). Това може да съвпада с натиска за намаляване на разходите на изпълнението в контекста на по-ограничените публични бюджети.

Има сериозна опасност обаче прекаленото разрастване да застраши основното преимущество на воденото от общностите местно развитие — а именно чувството за общ интерес, идентичност и близост, което е необходимо, за да може дадена общност действително да води процеса.

Следователно е важно местните участници и регионалните и националните администрации да осъзнават, че съществуват редица алтернативи за определяне на границите, които не включват непременно безкрайно разширяване. Тези алтернативи могат да бъдат използвани от различните форми на партньорство, споменати по-горе.

- *Идентични или подобни граници между фондовете.*

Когато проблемите, които са предмет на два или повече фонда, се разпределят върху сходен район, тогава границите на стратегиите за BOMP могат да бъдат приблизително същите. Например някои от групите за местно развитие в рамките на LEADER в Полша и всички такива групи в Латвия имат идентични граници с групите за местно развитие в областта на рибарството.

Това очевидно е най-ясният и опростен вариант. Важно е обаче да се осъзнае, че не е задължително границите да съвпадат напълно. Няма смисъл

Фигура 23: МИГ и МИРГ с еднаква граница



Желателно е винаги да се следва принципът, който гарантира, че границите са подходящи за изпълнението на стратегията.

- *Разграничаване*

Това е друг относително опростен вариант, който може да се прилага, например, когато проектите по крайбрежието или близо до него се финансират от ЕФМДР, докато онези в селските райони се финансират от ЕЗФРСР. Стратегията би могла да се изпълнява от два комитета за подбор от същото партньорство или от две партньорства, работещи в тясно сътрудничество.

Фигура 24: Териториално разграничаване



**Текстово поле 37: Подход на разграничаване към допълващите се стратегии, използван от италианските МИГ и МИРГ**

През периода 2007—2013 г. разграничаването в определени италиански региони означава, че общините, обхванати от групата в рамките на LEADER, не са имали право да получават финансиране по ос 4 на ЕФР. В Abruzzo, например, МИРГ Costa dei

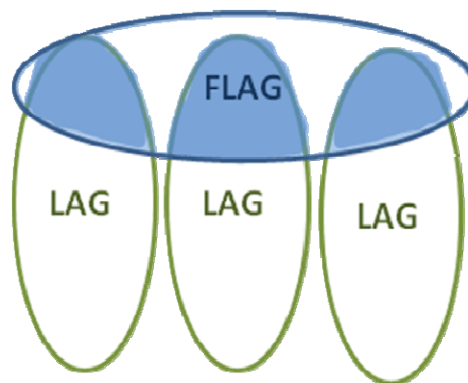
Trabocchi, функционира в крайбрежните общини на провинция Chieti, докато МИГ Maiella Verde рамките на LEADER обхваща съседните общини по-навътре спрямо тези обхванати от МИРГ. Двете организации полагат усилия, за да гарантират, че техните стратегии са координирани и се допълват. Например МИГ се фокусира върху достигане на повече отдалечени части на района и много дребни традиционни производители, докато целта на МИРГ е да интегрира рибарските общности в по-широкия процес на териториално развитие.

Повече информация има на страница 9 в списанието на FARNET, „Рибарски общности в сърцето на местното развитие“.

- *Общи географски граници или предизвикателства*

Тази ситуация възниква, когато различни райони имат обща граница. Например когато серия селски райони имат общо крайбрежие, речно устие, река или планинска верига – или когато граничат с градски център.

В тези случаи може да бъде полезно да се изготвят отделни стратегии или оси за всеки селски район, финансирани от ЕЗФРСР, заедно със съгласувана обща стратегия, която обхваща общата граница, финансирана от друг фонд или фондове (например, ЕФМДР в случай на крайбрежни райони или ЕФРР и ЕСФ в случай на градове).



Фигура 25: Общи географски граници

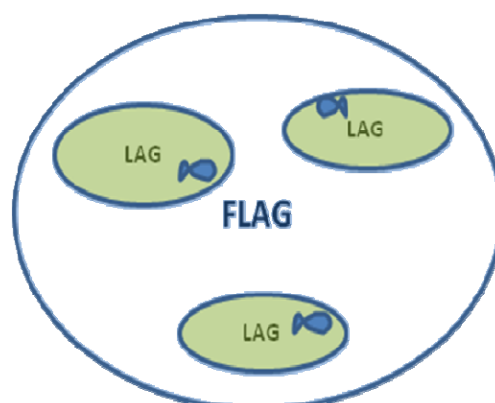
Например всяка от шестте ирландски местни групи за действие в областта на рибарството следва крайбрежието и пресича районите на няколко ирландски МИГ в рамките на LEADER. Както беше споменато, за да се гарантира сътрудничеството, членовете на съвета на МИГ участват и в съвета на МИРГ.

- *Сътрудничество по общи въпроси*

Това може да бъде лесен начин за поддържане на райони, които са достатъчно малки, за да насърчават участието на общността, докато същевременно позволява стратегиите за водено от общностите местно развитие да постигнат мащаба, необходим за справяне с общи въпроси, които засягат по-голям район.

Първоначално подходът е разработен във Финландия за справяне с проблемите, пред които са изправени рибарските общности, разпръснати в редица селски райони, обхванати от LEADER.

Фигура 26: МИРГ и МИГ, които си сътрудничат по общи въпроси



На практика една от местните групи за действие в селските райони има водеща роля за съвместна стратегия за рибарските райони с участието на другите райони. Този подход би могъл да бъде използван например от няколко групи за селските или рибарските райони, финансирани от ЕЗФРСР или ЕФМДР, за разработване на обща стратегия за работа с клъстер на икономическа активност или район с пазар на труда, финансиран от ЕФРР или ЕСФ. Той би могъл да се използва също от няколко квартала за справяне с определени общи за града проблеми.

**Текстово поле 38: Сътрудничество между МИРГ и МИГ в Източна Финландия**

МИРГ на Източна Финландия обхваща 11 района в рамките на LEADER, отчасти защото идентичността на района на МИРГ се базира на тамошната водна система от езера (района на езерото Saimaa), за която се счита, че е необходимо да бъде включена в нейната цялост, и отчасти, за да се гарантира наличието на критична маса от рибари, обхванати от стратегията. Всичките 11 МИГ в рамките на LEADER са членове на партньорството на МИРГ и затова следват работата, подкрепяна от рибарската стратегия. Една от местните групи за действие, МИГ Rajurusu в рамките на LEADER, също функционира като правен субект за МИРГ на Източна Финландия.

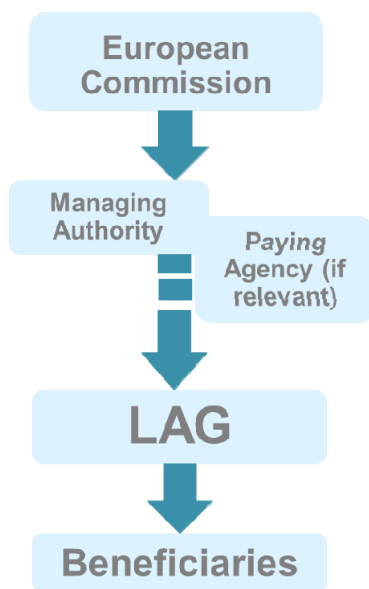
## Глава 7. Как воденото от общностите местно развитие да стане по-безопасно, по-бързо и по-лесно за местните групи за действие?

### 7.1 Увод

Въпреки че настоящото ръководство е предназначено основно за МИГ и други местни участници, тази глава може да бъде особено полезна за УО в задачата им да проектират системи за изпълнение, подходящи за BOMP.

В рамките на системите за изпълнение, определени от POP, приложим към европейските структурни и инвестиционни фондове, една от най-отличителните характеристики на BOMP е, че в допълнение към изготвянето на стратегия и разработването на проекти местната общност действително участва в изпълнението, т.е. в процеса, чрез който проектите се подбират, одобряват и финансират. В основните системи за изпълнение пълната отговорност за оценката на проекта, подбора и одобрението на финансирането, обикновено се носи от УО или от разплащателната агенция. Воденото от общностите местно развитие е напълно различно: ролята на МИГ не е само консултантска. МИГ в действителност подбира операциите и фиксира сумата на подкрепата за операциите. Те дори биха могли да вземат официални решения за операциите, които да бъдат подкрепени.

Фигура 27: Система за осъществяване на воденото от общностите местно развитие



При основната система за осъществяване на BOMP потокът е следният: европейските институциите установяват общите цели и принципи на всеки фонд; националният или регионалният УО разработва основните правила за изпълнението на програмата; УО пуска покана за подбор на МИГ; МИГ публикува покана за предложения и получава, оценява и подбира операции, които ще бъдат подкрепени, за да бъдат изпълнени целите на местната стратегия; бенефициерите изпълняват проектите и получават финансирането.



Всеки от европейските структурни и инвестиционни фондове има собствена структура, култура и практика за управление на фондовете. В POP е определена основната рамка, но в държавите членки се използват много различни системи. Управителните органи могат да бъдат на национално или регионално равнище в зависимост от големината на страната, съответния фонд и други фактори като ниво на децентрализация или федерализъм. УО разработва системата за изпълнение и определя кой какво прави. Минималните отговорности на МИГ, определени в регламентите, са описани в раздел 3.3.2.

Начинът, по който е разработена системата за изпълнение, оказва силно въздействие върху функционирането на МИГ и видовете проекти, които в крайна сметка се финансират.

Ако системата за изпълнение не е адаптирана към подхода на BOMP, тогава е възможно много от ползите, осигурявани от него, да бъдат подронени или изгубени. Например ползите от бързото вземане на решения от МИГ на местно равнище, прилагането на местното знание при подбора на проекти и мотивацията и ангажиментът, произтичащи от чувството за собственост и отговорността на местното партньорство, могат да бъдат намалени, ако УО или разплащателната агенция дублира тези функции за вземане на решения. Необходимо е да бъдат внедрени адекватни мерки за смекчаване на възможните ситуации на конфликт на интереси и гарантиране на разделението на функциите между участниците в процеса на вземане на решения на местно равнище.

Най-ценната работа, която МИГ извършва, е популяризирането на общностните инициативи. Това важи особено при най-сложните проекти с участието на различни партньори — често онези проекти, които са най-иновативни и имат най-голям потенциал за промяна. Ето защо е важно да се гарантира, че не е необходимо МИГ да се фокусира основно върху административната работа, тъй като това намалява капацитета ѝ да популяризира. Спецификата на осъществяването на BOMP означава също, че може да е необходимо механизмите за финансиране да се адаптират (включително националния принос, авансовите плащания и т.н.), за да могат МИГ и техните бенефициери, често НПО, МСП или неформални органи, да изпълняват проектите си.

В следващите раздели сме набелязали някои начини, по които ползите от BOMP могат да бъдат увеличени и този тип проблеми да бъдат избегнати. В главата се разглеждат:

- финансовите решения, адаптирани към потребностите на МИГ и техните бенефициери, включително авансовите и междинните плащания и механизмите за публично съфинансиране (раздел 7.2);
- намаляването на административната тежест чрез механизми като схеми за малки проекти и интегрирани схеми (раздел 7.3);
- опростяване на оценката и контрола на проектите (раздел 7.4);
- опростяване на докладването и намаляване на документацията чрез използване на опростени варианти за разходите (раздел 7.5).

## **7.2. Подобряване на достъпа до финанси на местно равнище**

Често МИГ са частни органи (под формата на сдружения, фирми с нестопанска цел или без правен субект), натоварени с отговорността да осигуряват обществена услуга. Съответните механизми за публично финансиране на BOMP следва да бъдат адаптирани, за да бъде взето това предвид. Специфичните характеристики на много от местните бенефициери, чиито проекти са подкрепени от МИГ, също следва да бъдат взети

предвид. Възможни са няколко варианта за улесняване на достъпа до финансиране за местните участници.

### **Съфинансиране:**

Осигуряване на достъп до предварително **национално публично съфинансиране**: препоръчително е да се гарантира, че при WOMP националното публично съфинансиране се осигурява от отговорното министерство или регионалния орган едновременно с безвъзмездните средства от ЕС. Такива решения допринасят за опростяването и прозрачността на системата за изпълнение и поставят на равна основа всички партньори в МИГ.

Важен принцип на WOMP е, че партньорството следва да знае предварително целия си бюджет, включително националното съфинансиране, за да може да популяризира и подбира проектите с най-висок приоритет от стратегическа гледна точка.

В няколко държави членки националното съфинансиране, необходимо за допълване на финансирането от ЕС, се предоставя от регионалния или местния орган, много често на база проект по проект. Въпреки че това може да бъде обосновано, например при големи инфраструктурни проекти или значителни бизнес инвестиции, то може да не бъде подходящо за WOMP. Възможно е да възникнат допълнителни въпроси, когато местната администрация е отговорна за разпределянето на националното съфинансиране, разглеждано индивидуално за всеки отделен проект, тъй като това ѝ дава допълнително преимущество в процеса на вземане на решения и създава асиметрично съотношение на силите в партньорството на МИГ.

Много бенефициери разполагат с ограничени финансови средства и парични потоци. Ето защо те могат да бъдат затруднени при изчакването на завършването и отчитането на проекта, за да получат безвъзмездните средства. Това може да е валидно и за някои МИГ в случай на текущи разходи и разходи за популяризиране. Такива проблеми могат да бъдат решени чрез междинни или авансови плащания, които следва да бъдат обхванати от гаранции, ако това се изисква.

### **Междинни плащания:**

**Междинни или поэтапни плащания.** По-големите проекти могат да бъдат разбити на етапи с възможност да се изисква определена част от плащанията при завършването и докладването на всеки етап. По този случай бенефициерът не трябва да чака плащането докато целият проект бъде завършен и отчетен, което помага да се намалят проблемите с паричните потоци. Това решение е използвано в много държави членки през периода 2007—2013 г.

### **Механизми за предварително финансиране:**

**Механизми за предварително финансиране**, например авансови плащания. Това е начин на МИГ и другите бенефициери да се даде възможност да получат финансиране веднага щом проектът е одобрен, за да започнат изпълнение. При фондовете, обхванати от POP, всяка програма получава предварително финансиране от Комисията, последвано от междинни плащания въз основа на декларации за разходи и накрая окончателно плащане. Държавите членки могат да изберат да използват гъвкавостта, която предлагат тези предварителни плащания, например да се правят авансови плащания с национални средства за текущи разходи на МИГ, които изпълняват стратегии на WOMP. По-специално, авансовите плащания в размер до 50 % от публичната подкрепа, свързани с текущи

разходи и разходи за популяризиране, са изрично предвидени в регламентите за ЕЗФРСР<sup>78</sup> и ЕФМДР<sup>79</sup>. Регламентът за ЕЗФРСР също дава възможност за такова авансово плащане на бенефициерите на свързана с инвестиции подкрепа<sup>80</sup>. За да кандидатстват за авансови плащания, на МИГ и на бенефициерите може да се наложи да предоставят адекватна форма на гаранция.

Когато авансови плащания не са достъпни, бенефициерите могат да търсят временно покриване на разходите по проекта си, преди тези разходи да бъдат възстановени от финансирането от ЕС. Кредити могат също да бъдат необходими за собствения принос на бенефициера към проекта. Ето защо е важно МИГ да установи добри отношения с финансовия сектор в района си (например местни банки или кредитни съюзи), за да помогне за улесняване на достъпа до кредити и гаранции за проекти за водено от общностите местно развитие.

#### Текстово поле 39: Финансови решения, адаптирани към водено от общностите местно развитие в Полша

В Полша националното съфинансиране е обединено с финансирането от ЕС. След като даден проект е преминал през процеса на одобрение, той със сигурност ще получи едновременно както европейско, така и национално финансиране. Осигуряването на съфинансиране за европейски средства е един от ключовите приоритети на държавния бюджет, което е разбираемо, тъй като Полша е един от най-големите бенефициери от кохезионните фондове и през периода 2007—2013 г. цялата ѝ територия представляваше регион за сближаване.

В полските рибарски райони, които прилагат ос 4 на ЕФР, както МИРГ, така и бенефициерите имат достъп до авансови плащания, които могат да достигнат до 100 % от общата сума на проекта. Тези авансови плащания се финансират от националния бюджет.

Една от полските МИРГ (Obra-Warta) се е договорила с местната кооперативна банка да предоставя кредити на НПО, кандидатстващи за проекти, свързани с рибарството. Условието на кредита и графикът на вземане на решения са адаптирани към потребностите на бенефициерите по ос 4, а МИРГ са успели да намерят и допълнително финансиране, което да помогне на бенефициерите да възстановят половината от плащанията по лихви.

**Бързият процес на вземане на решения** може да осигури възможно най-бързо финансиране на местни групи за действие и на проекти, което е особено важно за подобряване на паричния поток за местно развитие. Управителните органи, които демонстрират най-добри практики, правят плащания в рамките на три дни от получаването на исканията за плащане, а някои дори успяват да направят това в същия ден. В най-лошия случай плащанията отнемат 12 месеца, което може да окаже голям натиск върху паричния поток на организацията, които трябва да правят всеки месец плащания на заплати и други редовни плащания. Най-доброто решение е добра и бърза администрация в съчетание с ясно определени роли. Във финландския пример по-долу се определя референтен срок от 3 месеца – нещо, към което трябва да се стреми всяка държава членка.

<sup>78</sup> Член 42, параграф 2 от ЕЗФРСР

<sup>79</sup> Член 62, параграф 2 от ЕФМДР

<sup>80</sup> Член 45, параграф 4 от ЕЗФРСР

#### Текстово поле 40: Центрове ELY във Финландия — ефективна администрация и разделение на властите с местната инициативна рибарска група за действие (МИРГ)

Финландската верига за осъществяване на ВОРП в рибарските райони е със забележителна ефективност. Стандартен проект може да бъде одобрен в срок от шест седмици от неговото подаване. Ключът към тази ефективност се състои в два типа организации. Дванадесетте центрове ELY, междинни органи на националното правителство, се занимават с въпросите на допустимостта, одобренията, договорите и плащанията, докато МИРГ подбира допустимите проекти и се занимава с развитието на поток от бъдещи проекти за съставянето на плана за действие.

Проектите се подават официално в центъра ELY, въпреки че повечето са имали неофициален контакт с координатора на МИРГ. Заявлението се препраща от центъра ELY на работната група на МИРГ. Подкомитетът на МИРГ провежда среща 2 седмици преди срещата на основния съвет. Решението се взема на среща с физическо присъствие или чрез писмена процедура по електронна поща. Решението се одобрява в основния съвет на МИРГ и се изпраща обратно в центъра ELY. Ако документацията е пълна, писмото с офертата се изпраща на кандидата в срок от шест седмици от първоначалното получаване в центъра ELY.

Подбраните от МИРГ проекти рядко се отхвърлят от центъра ELY не само защото персоналът на МИРГ проверява допустимостта на проектите идеи от началото, но също така защото центърът ELY знае кои проекти са в процес на подготовка от МИРГ, така че всички проблеми, свързани с допустимостта, се идентифицират преди в развитието на недопустим проект да бъде вложен голям обем работа.

На проекта се разрешава да стартира от датата на изпращане на заявлението, но риск за това носи бенефициерът. Плащанията се правят в срок от три месеца от получаването на дадено искане.

### **7. 3. Намаляване на административната тежест чрез малки проекти и интегрирани схеми**

В РОР се пояснява, че МИГ решава кои проекти ще бъдат финансирани и какъв размер финансиране ще получат (в член 34 се конкретизира, че LAG оценява заявленията за подкрепа, избира операциите и определя размера на подкрепата). УО (или неговият междинен орган) е длъжен да гарантира прозрачен подбор на МИГ и да направи проверка, че МИГ и бенефициерът са изпълнили всички задължителни изисквания. При определени условия, описани в глава 5, в рамките на разпоредбите, определени от националното и европейското законодателство, управителните органи могат да делегират на МИГ и други задачи, като например окончателно одобрение на проекти, включително подписване на споразумение за безвъзмездни средства или прехвърляне на финансиране на бенефициерите.

Този двуетапен процес на одобрение на проектите не означава непременно, че трябва да бъде по-дълъг: ако всички участници са наясно със задачите си и са налице процедури и инструменти (контролни списъци и т.н.) за улесняване на решенията, процесът може да бъде рационализиран. Съществуват много начини за допълнителното му опростяване, ако се използват определени механизми като „схеми за малки проекти“ и „интегрирани схеми“.

При **схемите за малки проекти, установени от УО**, проектите под определен размер (например 5000 EUR) и понякога с ограничения върху целите, за които може да бъде използвано проектното финансиране, преминават през опростена система за кандидатстване и одобрение (по-кратък формуляр за кандидатстване и по-малко необходими документи; например може да не се изисква доказателство за обосноваване на разходите за малки суми). Това има преимуществото да улесни достъпа до финансиране за бенефициерите с по-малко опит (малки НПО или физически лица), като същевременно се намалява рискът от ограничаване на сумата и целта. Схемите за малки проекти са използвани в няколко държави членки през периода 2007—2013 г.

**Интегрираните схеми** се използват като средство, чрез което МИГ отпуска малка по размер сума безвъзмездни средства (например под 3000 EUR) на определен вид бенефициери (например малки НПО или предприятия, или конкретен сектор и вид предприятия). В такива случаи МИГ действа като ръководител на проекта, като кандидатства за определен пакет финансиране и след това го разпределя под формата на малки безвъзмездни помощи на бенефициерите от своя район. Те се различават от схемите за малки проекти по това, че МИГ обикновено играе ролята на кандидатстващ и получател на безвъзмездните средства, доколкото управителните органи отговарят за целта на плащанията, одита и контрола<sup>81</sup>.

Тъй като има един кандидатстващ/бенефициер, интегрираният проект може да се счита за единна операция. Този подход намалява броя на административните проверки на заявленията за подкрепа и исканията за плащане<sup>82</sup>.

Въпреки че този подход има преимущества, важно е да се внимава при разработването. Интегрираните проекти могат да отворят достъпа до програмите за малки организации, фирми и физически лица и да го направят по-опростен, по-бърз и по-лесен за тях, докато традиционните вериги за изпълнение са предназначени за малък брой големи проекти и водят след себе си значителна административна тежест. Отговорност за докладването носи организация (обикновено МИГ), която има опит с воденето на документация за публични разходи. МИГ е длъжна да поддържа за целите на одитната пътека подробен списък на органите, които са получили подкрепа.

При разработването на интегрирани проекти МИГ трябва да гарантира, че следи отблизо дейностите на бенефициерите по интегрираните проекти, за да се избегне рискът от недопустими разходи. Второ, за да не функционират интегрираните проекти като „черна кутия“, т.е. да включват редица дейности, които могат да не бъдат тясно свързани с общата цел, проектите следва да се фокусират върху много конкретни и сходни по вид дейности за постигане на стратегическите цели на BOMP. В шотландския случай по-долу (вж. текстово поле 41), това е акредитацията за туристически дейности.

#### **Текстово поле 41: Примери за схеми от интегриран тип от Шотландия, Обединеното кралство, Финландия и Швеция**

В Angus, МИГ Rural Tayside в Шотландия използва интегрирания подход за туристически проекти. Една от схемите обхваща разходите за акредитация на бази за настаняване и закуска към редица организации, действащи в областта на туризма. 40 % от разходите за акредитацията се плащат чрез безвъзмездни средства от LEADER, 50 % — от местния

<sup>81</sup> Проектите в интегрираните схеми в повечето случаи попадат в рамките на минималната помощ.

<sup>82</sup> Интегрираните проекти не намаляват задължително административната тежест при проверките на място (те засягат 5 % от сумата, платена от фонда), тъй като проверките не винаги могат да спрат на нивото на интеграцията и трябва да достигнат до крайния бенефициер.

орган чрез национални фондове, и 10 % от разходите се плащат от самата база за настаняване и закуска. Обикновено разходите за акредитация възлизат приблизително на 800 EUR и са осъществени около 30 при пълен допустим разход от 23 000 EUR.

Друг пример от Шотландия: в рамките на LEADER се използва интегрирана схема за осигуряване на безвъзмездни средства в размер до 5750 EUR за стартиране на социални предприятия. Достъпни бяха и последващи безвъзмездни средства за развитие в същия размер. Общият разход по схемата беше 100 000 EUR с финансиране от ЕС в размер на 40 %. Допустимите разходи обхващат консултации и финансиране за развиване на бизнес (например бизнес планиране, маркетингови инструменти, финанси, ИТ, правни въпроси, развиване на продукти и услуги), курсове за обучение, повишаване на информираността, указателни знаци, изграждане на партньорства, обмен на добри практики.

В Швеция интегрираните схеми се използват за младежки проекти в селските райони. Бенефициерите са основно групи от млади хора, малки общностни групи и културни организации. Допустимите действия включват проучвания за осъществимост, младежки фестивали, учебни посещения и дори малки инвестиции. Обикновено горната граница на безвъзмездните средства е около 3000 EUR.

Във Финландия се използва механизмът за „координационни проекти“ за финансиране на широк кръг от малки проекти чрез обединяването им в един проект. Тези координационни проекти могат да включват твърди и меки мерки. Съветът на МИГ ги подбира чрез открита покана за набиране на предложения. Например в МИГ „Reitti“ в Joutenssen за изпълнение са избрани 13 от 23 заявления. Тези 13 микропроекта са подкрепени от общ бюджет от 50 000 EUR, което включва и боядисване на кметството. МИГ възлага изпълнението на всеки от тези 13 бенефициери и проследява техните разходи и продукти.

При много местни проекти скоростта е ключов фактор при изпълнението на проектните цели, поради което малките проекти и интегрираните схеми могат да бъдат важни. Когато се разглежда обаче нивото на делегиране, скоростта не е единственото съображение. Друг въпрос е да не се забравя, че системата за осъществяване на водено от общностите местно развитие трябва да насърчава местната отговорност и чувството за собственост и местна мотивация.

#### **7.4. Разясняване на въпроси, свързани с допустимостта**

В регламентите на ЕС е посочено, че определени видове разходи не могат да бъдат финансирани от даден фонд и че управителните органи много често добавят свои собствени ограничения. Тяхната цел е да дадат насоки на МИГ и бенефициерите и да изключат разходи, които, според УО, не представляват приоритет за подкрепа или биха могли да бъдат проблемни от гледна точка на отчетността, одита и контрола. Опитът показва, че усилията за прекалено прецизно определяне на допустимите разходи (например публикуване на подробни списъци на допустими разходни пера) неизбежно водят до безкрайни въпроси и проблеми при тълкуването дали даден разход е действително допустим или не. Това на свой ред може да удължи процеса на одобряване на проектите, особено ако решението включва административни нива над МИГ.

Ето защо е препоръчително, в рамките на границите, определени от регламентите, да се гарантира, че определянето на това, което е допустимо, се основава на достатъчен обем

информация, за да бъдат решени разнообразни местни казуси, без да се стига до ненужни спорове за индивидуалните разходи. УО може също така да отклони подкрепата на МИГ за неща, които не са целесъобразни, като изготви списък на разходи, които **не са допустими**.

Причините даден проект или част от него да бъдат обявени за недопустими следва да бъдат **напълно прозрачни и обнародвани**, така че заинтересованите страни да бъдат запознати с тях предварително и да ги вземат предвид при изготвянето на проектите. Местните групи за действие следва внимателно да следят за тези правила и да информират своите ръководители на проекти, както и да поддържат редовен контакт с административния персонал на програмата, отговорен за проверките на допустимостта (ако тези проверки не са делегирани на самата МИГ), за да се гарантира наличието на **общо разбиране** на правилата.

Определени въпроси за допустимостта, които изискват специално внимание, включват ДДС, банкови гаранции и приноси в натура.

**ДДС:** Проблемите при тълкуването на правилата за ДДС водеха в миналото до забавяне на плащанията, ето защо е важно МИГ и УО да разясняват правилата предварително. Тъй като ДДС е от национална компетентност, тълкуването кои организации могат да получат възстановяване на ДДС варира широко в държавите членки. Когато възстановяването на ДДС е възможно, ДДС, което МИГ или бенефициерът плаща, може да не бъде включено в искането за възстановяване на разходи. Когато съгласно националното законодателство МИГ или бенефициерите нямат възможност да възстановят ДДС, той може да представлява допустим разход. Когато е допустим разход, ДДС трябва да бъде включен в бюджета на проекта, както и в искането за възстановяване на разходи.

**Банкови гаранции:** В някои случаи възможните съгласно регламентите авансови плащания, трябва да бъдат обезпечени с банкова гаранция. Това може да бъде конкретен проблем за МИГ и бенефициерите, които са НПО или социални предприятия. В Полша например стандартният разход за получаване на гаранция е около 1000 EUR. Някои МИГ са успели да заобиколят проблема, като са накарали общината да осигури гаранция. Важно е да се правят разяснения на ранен етап, както и да се проучват по-евтини решения.

**Принос в натура:** Приносът с неплатен труд или свободен достъп до някои активи е обичайна характеристика на воденото от общностите местно развитие и може да представлява значителна добавена стойност. В много случаи това показва ангажимента на членовете на партньорството на МИГ и други местни хора към постигането на общите цели. В предишни периоди някои УО не са считали това за допустим разход (т.е. не са разрешавали финансовият принос, който би трябвало да бъде направен от МИГ или бенефициер, към даден проект да се намалява с приноса в натура), като по този начин са били изключени много ценни инициативи и приноси. Съгласно член 69, параграф 1 от РОР, приносът в натура се счита за допустим, ако са изпълнени критериите, дадени в горепосочения член, и ако конкретните правила на фонда и програмата разрешават това. Местните инициативни групи следва да проверяват дали този вариант е възможен в техния случай. Приносите в натура могат да бъдат важен метод за разширяване на кръга от потенциални бенефициери и да увеличат капацитета на МИГ за финансиране на собствените им операции.

## 7.5. Използване на опростени разходи

### Предпоставки

През периода 2007—2013 г. опростени варианти за разходите (ОВР) се използваха основно при ЕСФ, като до 2011 г. приблизително половината от държавите членки прилагаха опростени варианти за разходите<sup>83</sup>. При ЕФРР по-специално използването на единни ставки за непреки разходи нарасна от 2010 г. В близо 45 програми се използват такива единни ставки.

В годишния доклад на Европейската сметна палата за 2012 г. се посочва, че не са открити грешки, свързани с използването на опростени варианти за разходите в извадката за ЕСФ, което показва, че в проектите, чиито разходи са декларирани с помощта на ОВР, се допускат по-малко грешки. Ето защо по-широкото използване на ОВР би имало положително въздействие върху нивото на грешките<sup>84</sup>.

Въз основа на горния опит във всички европейски структурни и инвестиционни фондове е разгледана възможността за опростени разходи и тя е заложена в членове 67—68 от РОР. В РОР се предвиждат три вида опростени варианти за разходите: стандартна таблица с разходи за единица продукт, еднократна сума и финансиране с единни ставки (вж. текстово поле 42 по-долу).

### Видове опростени варианти за разходите

Накратко, опростените разходи са начин за фокусиране на плащанията в по-голяма степен върху продуктите и резултатите, постигнати от дадена дейност, отколкото върху това, което се влага.

#### Текстово поле 42: Три вида опростени варианти за разходите

Вид опростен вариант за разходите	Как е определен в регламента	Примери за илюстриране в контекста на местното развитие
Стандартни таблици с разходи за единица продукт	Всички или част от допустимите разходи се изчисляват на базата на количествено определени дейности, продукти или резултати, умножени по единичната цена, <b>определена предварително.</b>	Стандартни таблици с разходи за единица продукт се използват например за фиксиране на разходите за обучение на един обучаем или разходите за провеждане на схема за обучение, или разходите за бизнес консултант на час. Стандартните таблици с разходи за единица продукт биха могли да обхванат и приноса в натура.  В Австрия например е определена сума от 30 EUR на час като цена за работа на самостоятелно заето лице, което допринася за проект, финансиран от

<sup>83</sup> Metis и Wiiw 2012 г. Evaluation of the reaction of the ЕСФ to the economic and financial crisis („Оценка на реакцията на ЕСФ спрямо икономическата и финансова криза“)

<sup>84</sup> Годишен доклад на Европейската сметна палата за 2012 г., параграф 6.23, ОВ на ЕС, 14.11.2013 г., С 331/175



		ЕФРР, в областта на изследванията и иновациите.
Еднократни суми	<p>Всички или част от допустимите разходи се възстановяват въз основа на <b>еднократна предварително установена сума</b> (трябва да бъде по-малка от 100 000 EUR публичен принос) съгласно предварително установените условия на споразумението за дейностите и/или продуктите).</p> <p>Внимание: еднократните суми представляват двоична система: ако договорените дейности и/или продукти са доставени, предварително установената сума се плаща. Ако не са, не се прави плащане. Тази система работи по-добре при проекти само с един продукт (например „една организирана конференция“).</p>	<p>Подкрепата за провеждане на среща може да бъде с фиксиран размер за покриване на разходите за наем на конферентна зала, храна и освежителни напитки и аудио-визуални помощни средства. Сумата може да се основава на оценка на предишни разходи за подобни проекти. Плащането се прави въз основа на постиженията, т.е. доказателства за провеждане на срещата.</p> <p>Някои видове разходи за осигуряване на координационната функция на МИГ може да се основават на еднократни суми според договорен набор от задачи.</p>
Финансиране с единни ставки	<p>Специфичната категория на допустими разходи се изчислява предварително чрез прилагане на процент към една или няколко категории допустими разходи. Тя може да се използва за изчисляване на непреки разходи или други видове разходи.</p> <p>Най-често използваната форма на финансиране с единни ставки ще бъде за изчисляването на непреките разходи.</p>	<p>Финансирането с единни ставки често се използва за определяне на разходите, които по-трудно могат да бъдат обосновани и се генерират от други категории разходи. Например непреките разходи за управление на местно звено (наем, телефони, канцеларски материали, отопление), когато е в споделен офис.</p> <p>В Германия непреките разходи на проектите бяха фиксирани на 7 % от преките разходи за повечето програми по ЕСФ през периода 2007—2013 г.</p> <p>Финансирането с единни ставки силно намалява административната тежест върху бенефициерите, но в сравнение със стандартните таблици с разходи за единица продукт и еднократните суми методът продължава да бъде фокусиран предимно върху това, което се влага (преките разходи трябва да бъдат документирани)</p>

### **Защо да се използват ОВР в контекста на воденото от общностите местно развитие?**

- По-малка административна тежест за МИГ: разрешаването на МИГ да използва опростени варианти за разходите, например за всички или за част от нейните текущи разходи и разходите за популяризиране, би могло да доведе до значително намаляване на административната тежест чрез намаляване на броя на документите за архивиране;
- По-малка административна тежест за органите: намалява се времето за проверка на фактурите и контролът може да се измести към проверки на място, съсредоточени в по-голяма степен върху качеството на финансираните проекти, отколкото върху направените разходи;
- По-малък риск от грешки: вж. заключението на Европейската сметна палата от 2012 г. по-горе.

### **На какво да се обръща внимание при разработването на ОВР за водено от общностите местно развитие?**

В контекста на ВОМР трябва да се избягва рискът от финансов натиск върху малките организации чрез поставянето им при по-трудни условия на финансиране. Ето защо всеки използван опростен вариант за разходи трябва да бъде внимателно подбран и прилаган.

#### *Стандартни таблици с разходи за единица продукт*

При разработването на опростен вариант за разходи трябва внимателно да се обмисли как той да бъде обоснован. В действителност, ако разход за единичен продукт бъде определен като разход за обучение на час на обучаем, тогава за този разход трябва да бъдат изготвени присъствени списъци, подписани за всеки час от всеки обучаем. От друга страна, ако разходът за единичен продукт е разработен като разход за обучение за обучаем, който преминава обучение за сертифициране, това означава, че разходът за единичен продукт ще бъде обоснован чрез първоначалната регистрация на обучаемия и окончателното успешно сертифициране.

#### *Еднократни суми*

Възникват ситуации, при които МИГ или проекти рискуват да изгубят безвъзмездните средства при непълно постигане на целевия резултат (например при подхода с еднократната сума — осигуряване на заетост на девет обучаеми, когато целта е била десет). Плащанията на еднократните суми следват двоична логика: да или не. Ако продуктът или резултатът е постигнат, плащането се извършва, ако не е постигнат, не се извършва плащане. Това двоично естество на плащанията на еднократната сума може да бъде особено рисково за бенефициерите, затова следва да се прилага само при добре определени и целеви обстоятелства, когато продуктите и резултатите могат да бъдат прогнозирани (например завършване на обучение). В други случаи може да бъде използван друг по-гъвкав или по-прогресивен вариант на опростените разходи, например стандартни таблици с разходи за единица продукт.

Staerken vor Ort е програма на ЕСФ за оправомощаване, осъществена чрез 280 местни служби в Германия. За изчисляване на сумите, платени на местните служби за администрация, са използвани еднократни суми (вж. текстово поле 43 по-долу).

Текстово поле 43: „Staerken Vor Ort“: Използване на еднократни суми за плащане на текущи разходи

**Staerken Vor Ort** е програма за овластяване в Германия, с локализиран подход за целева група, фокусиран върху младежите и жените, изпълнявана през периода 2009—2012 г. Общата стойност на програмата от 71 млн. евро е финансирана от ЕСФ на територията на Федералната република и администрирана от междинен орган, действащ от името на Федералното министерство за семействата, възрастните граждани, жените и младежите.

Програмата е изпълнена чрез 280 администрации на местното управление. През тригодишния период на активност програмата е подкрепила 9000 микропроекта на стойност до 10 000 EUR и е достигнала до 235 000 млади хора и жени.

Финансиране: Програмата е предоставила до 100 000 EUR за микропроекти в отделни квартали или до 150 000 EUR в избрани по-големи райони. Самите микропроекти са финансирани на 100 % от ЕСФ, но местният орган е трябвало да покрие още 15 % от разходите чрез разходи за персонал на местния офис за координация (определен като междинен бенефициер на федералните ЕСФ фондове).

Еднократна сума: За да се опрости администрацията и за да се намали процентът на грешките, е предоставена еднократна сума за оперативни разходи на местните офиси за координация, несвързани с персонала. Тези разходи се използват за информационни кампании, административни разходи, дребно оборудване и поддръжка.

Тази еднократна сума е изчислена на базата на историческите данни и като процент от общата стойност, осигурена от ЕСФ, определена като 14 % от общия размер на безвъзмездните средства от ЕСФ. За получените до 100 000 EUR, еднократната сума би могла да бъде до 14 000 EUR (за квартали); за районите, получили до 150 000 EUR, еднократната сума е до 21 000 EUR.

В замяна на получената еднократна сума местните офиси за координация трябваше да изпълнят редица условия:

- Установени са местни комитети, придружаващи програмата на местно равнище;
- На местно равнище е проведена поне една обществена кампания;
- Налице е поне едно участие на местния офис за координация във федералните групи за създаване на мрежи или събития;
- Проведен е минимален брой планирани микропроекти и средствата за микропроектите са правилно администрирани.

Методът на изчисляване е основан на Регламент № 396/2009 за ЕСФ и съответния работен документ<sup>85</sup>. Програмата завърши в края на 2011 г. и беше оценена през 2012 г. Като алтернатива можеше да се използва системата с единна ставка.

(<http://www.staerken-vor-ort.de/>)

Комисията препоръчва работата по методиките за изчисляване на опростените варианти на разходите да се извършва съвместно с всички заинтересовани страни, като например местните групи за действие и одитните органи, с цел всички участници в системите за управление и контрол да разберат и дадат съгласието си за новата система.

<sup>85</sup> COSOF 09/0025/04-EN of 28/1/2010 (В момента се подготвя актуална версия на този документ от Европейската комисия.)

## **7.6 Одит и мерки за контрол**

Операциите по воденото от общностите местно развитие подлежат на одит и мерки за контрол, осъществявани от компетентните органи в рамките на техните правомощия и отговорности в съответствие с изискванията на регулаторните разпоредби на ЕС, свързани със системите за управление и контрол за проектите, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове.

Изключително важно е от самото начало да бъдат установени справедливи и прозрачни процедури, определящи ясно отговорностите и отчетността на всички участници. Бенефициерите следва да бъдат запознати с всички задължения, които трябва да изпълняват от най-ранните етапи на проектния цикъл.

За да се осигури добро управление на воденото от общностите местно развитие, в процедурите трябва да има заложен ефективни и ефикасни мерки за контрол, насочени между другото към смекчаване на присъщите рискове от възможен конфликт на интереси, дублиране на функции, неясни критерии за допустимост.

При осъществяването на операциите на водено от общностите местно развитие следва да се вземат предвид рисковете, които биха могли да доведат до грешки, като се гарантира по-конкретно, че направените разходи са обосновани и че са спазени процедурите за обществени поръчки, ако са приложими.

## **7.7. Заключителни бележки**

Както беше посочено, много от горните препоръки са насочени основно към управителните органи, които са отговорни за разработването на ефективни механизми за изпълнение. Местните инициативни групи обаче трябва да бъдат запознати с потенциалните ползи и следствията от различните възможности за изпълнение и да играят активна роля при обсъжданията с управителните органи за разработване механизми за изпълнение, подходящи за водено от общностите местно развитие. Създаването на мрежи между МИГ, както и обменът на опит с МИГ, действащи в други региони, и/или използването на други фондове може да бъде важен източник на знания и вдъхновение и може да помогне на МИГ при обсъждането с УО на въпроси, свързани с осъществяването.

Осъществяването на водено от общностите местно развитие може да бъде опростено, да бъде направено по-бързо и по-лесно за всички засегнати страни, но изисква добро предварително планиране от УО, както и голям обем подготвителна работа, включително обучение и повишаване на информираността на всички участници във веригата за изпълнение. Особено внимание следва да бъде обърнато от самото начало на създаването на добри канали за комуникация между МИГ и УО.