

РЪКОВОДСТВО НА ГД „ЗЕМЕДЕЛИЕ“ ЗА ПРИЛАГАНЕТО НА ОСТА LEADER НА ПРОГРАМИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ ЗА ПЕРИОДА 2007—2013 г., ФИНАНСИРАНИ ОТ ЕЗФРСР

- Преработен вариант, представен на Комитета за развитие на селските райони на 8.3.2011 г., завършен на 25.3.2011 г.) -

Встъпителна бележка към новата редакция на настоящото ръководство на ГД „Земеделие“ през 2010—2011 г.¹

Първоначалният вариант на настоящото ръководство беше изготвен през 2006—2007 г. предвид одобряването на програмите за развитие на селските райони (ПРСР).

Актуализирането на настоящия документ се наложи поради резултатите от анализа на прилагането на оста Leader, който беше извършен главно чрез работата на целевите групи на подкомитета Leader в Европейската мрежа за развитие на селските райони и на специалния доклад на Европейската сметна палата „Прилагане на подхода Leader за развитие на селските райони“ (публикуван през ноември 2010 г.).

Актуализацията обхваща главно въпроси, които не е било възможно да се предвидят в първия вариант поради факта, че „интегрирането“ на подхода Leader все още представлявало новост. Актуализираният вариант следва да се разглежда като средство за подобряване на прилагането на подхода Leader през текущия период, с цел да се подготви безпрепятственият преход към следващия период.

С оглед подобряване на прилагането на оста Leader във всяка отделна ПРСР все още може да бъдат направени съответни корекции в зависимост от предложенията в средносрочните оценки за ПРСР.

Прилагането на конкретните препоръки относно мониторинга и оценката на равнище местни групи за действие също следва да бъдат улеснени, ако на етапа на прилагането бъдат предвидени изменения на стратегиите за местно развитие.

Цели и структура на ръководството

Основната цел на настоящото ръководство е да помогне на органите в държавите-членки да проектират оста Leader на техните програми за развитие на селските райони („ос 4“, определена в членове 61—65 от Регламент (ЕО) № 1698/2005), за да започне подготовката за подбора на области и групи и да се гарантира стабилно финансово управление в хода на прилагането на местните стратегии за развитие. В настоящия

¹ С оглед различаването на стария и новия текст, новият текст е осветен.

документ ГД „Земеделие“ предоставя кратък контролен списък с въпроси и някои полезни примери, които държавите-членки следва да вземат предвид, за да постигнат потенциалната добавена стойност на подхода Leader.

Настоящото ръководство не обхваща мярка „Сътрудничество“ на оста Leader, която е предмет на специално ръководство (Ръководство за прилагането на мярка „Сътрудничество“ на оста Leader на програмите за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г.). Най-актуалните варианти на това ръководство бяха представени пред Комитета за развитие на селските райони на 19 ноември 2008 г.).

Настоящото ръководство не създава никакви нови законодателни норми. Следва да се отбележи, че във всички случаи тълкуването на правото на ЕС в крайна сметка е в правомощията на Съда на Европейския съюз.

Съдържание

Глава I.	Въведение
Глава II.	Определяне на стратегия за селски райони чрез подхода Leader
Глава III.	Планиране съдържанието на оста Leader в програмата „Планиране и ресурси“
Глава IV	Изборът на местните групи за действие
Глава V	Прилагане на стратегията за местно развитие

Глава I

Въведение

Защо е нужна оста Leader в политиката за развитие на селските райони?

От 1991 г. до 2006 г. Leader I, Leader II и Leader+ бяха замислени като методика за насърчаването на появата и изпитването на нови подходи за интегрирано и устойчиво развитие и за повлияване, допълване и/или засилване на политиката в областта на развитието на селските райони в ЕС.

След като премина през тези три програмни периода, инициативата Leader достигна равнище на пълна готовност, което позволи на компетентните органи на държавите-членки и на местните групи за действие в селските райони да приложат по-широко подхода Leader в основното изготвяне на програми за развитие на селските райони.

По тази причина Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) за периода 2007—2013 г. съдържа четвърта „ос“, наречена ос Leader².

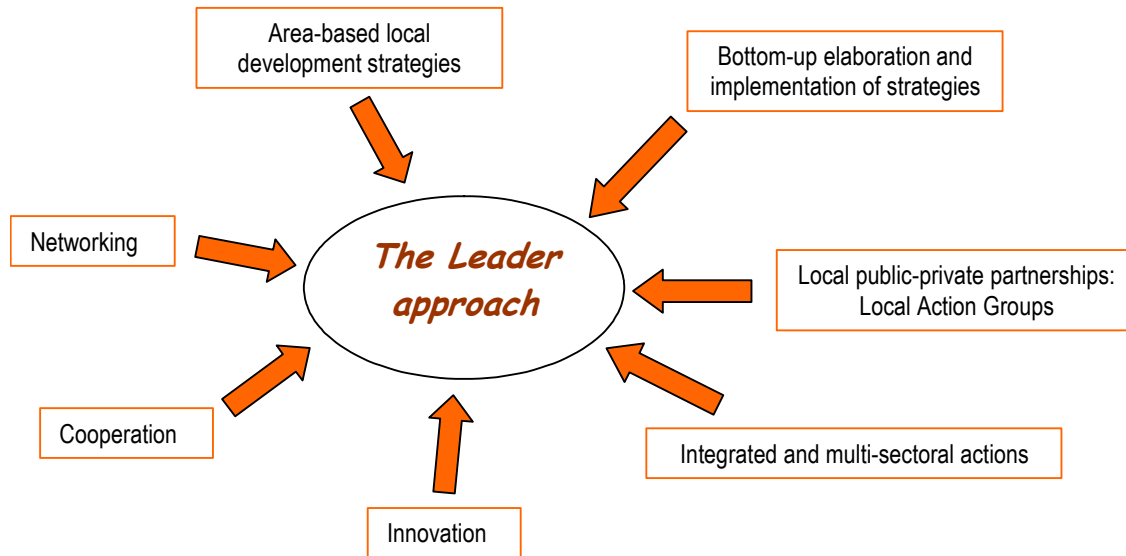
Основната разлика между оста Leader и другите оси в този програмен период на ЕЗФРСР не е толкова в съдържанието на действията. Всъщност, както ще видим по-нататък, много от действията, извършени по оста Leader, вероятно ще бъдат подобни на приложените по другите оси.

Основната добавена стойност на оста Leader се състои в *начина, по който тези действия се прилагат и се свързват помежду си както в общностите в селските райони, така и от самите тях.*

² ОВ L 277 от 21.10.2005 г.

Седем основни характеристики на метода Leader:

The seven key features of Leader



Тази фигура представя поредица от предложения, разработени в останалата част на настоящото ръководство, за начините, по които може да се гарантира, че селските райони действително извличат най-голяма полза от оста Leader.

Глава II

Определяне на стратегия за селски райони чрез подхода Leader

С оглед определяне на **контекста** за оста Leader се предлага държавите-членки да разгледат следните основни въпроси:

Каква е цялостната национална стратегия за развитието на селските райони и каква ще бъде основната роля на оста Leader в изпълнението на тази стратегия?

Тъй като подходът Leader вече не съответства на дадена инициатива на Общността, държавите-членки следва да определят неговата стратегическа роля в политиката за развитие на селските райони, като вземат предвид стратегическите насоки на Общността за развитие на селските райони (Решение 2006/144/ЕО на Съвета от 20 февруари 2006 г., публикувано в ОВ L 55, 25.2.2006 г., стр. 20).

В тези стратегически насоки общият стратегически приоритет конкретно за оста Leader е да изгради местен капацитет за създаване на заетост и диверсификация:

„Финансовите ресурси, предназначени за ос 4 (Лидер) трябва да допринесат за приоритетите по ос 1 и 2, и по-специално за ос 3, но играят и важна роля по отношение на хоризонталния приоритет на подобряване на управлението и мобилизацията на ендегенното (вътрешно) развитие на потенциала на селските райони.

Финансовата подкрепа по ос 4 предоставя възможността, в контекста на изготвената и прилагана от местната общност стратегия за развитие, изградена на основата на местни нужди и с местни сили, с цел комбиниране и на трите цели: конкурентоспособност, околна среда и качество на живота/диверсификация. Интегрирани подходи, включващи фермери, горски стопани и други селскостопански участници, могат да защитят и издигнат местното природно и културно наследство, да засилят усещането за автентична околна среда и да инвестират в развитие на специални продукти, туризъм и възстановяеми ресурси и енергии.“³

Предоставянето на цялостна концепция за оста Leader вероятно е една от най-важните стъпки при изготвянето на надеждна стратегия. Това обаче е и един от най-сложните и политически чувствителни етапи. Тъй като целта на концепцията е да привлече към програмата основните заинтересовани страни, особено препоръчително е те да бъдат обвързани с нейното съставяне от самото начало.

Тази концепция следва да определи някои общи принципи по отношение на ролята, която подходът Leader може да изпълнява в селските райони през програмния период 2007—2013 г.

Оста Leader може да изпълнява най-малко три основни цели: стимулиране на ендегенното (вътрешно) *местно развитие*, повишаване на организационния капацитет на *управление* на селските общности и прекъсване на порочната практика на упадък,

³ Точка 3.4 от Решение 2006/144/ЕО на Съвета от 20 февруари 2006 г.

която все още съществува в много селски райони, чрез насърчаване на *нововъведенията*. Важността, с която тези три аспекта се разглеждат от всяка държава-членка, засяга както стратегията, така и управлението на оста Leader.

Оста Leader като средство за едногенно местно развитие

Едно от основните преимущества на подходите „отдолу нагоре“ е, че те могат да мобилизират повече местни ресурси за процеса на развитие. Това е така както поради факта, че местните участници са по-добре запознати с наличните възможности за обезпечаване на ресурси, така и защото те имат по-силно чувство за съпричастност и ангажираност с проектите.

Опитът е показал, че подходът „отдолу нагоре“ не следва да се разглежда като конкурентен или противопоставен на подходите „отгоре надолу“, прилагани от националните и/или регионалните органи, а като подход, който ги допълва и взаимодейства с тях с оглед постигане на по-добри общи резултати.

Оста Leader като средство за управление за изграждане на организационния капацитет на селската общност

Местните групи за действие по Leader са изиграли важна роля в обединяването на усилията на всички публични, частни и граждански организации, които функционират на дадена територия, и в постепенното създаване на методи и знание за съвместна работа в осъществяването на общи цели.

Чрез оста Leader е изградено също така чувство за местна самоличност, което излиза *извън* тесните селски граници. Границите за много услуги, предоставяни от местните органи на управление, впоследствие са били реорганизирани, за да се впишат в териториите, изградени от партньорствата по Leader.

Една от целите на оста Leader е да се увеличи организационният капацитет на селските общности (засилване на капацитета за местно управление и за разработване на проекти). Това в повечето случаи обхваща относително широк кръг от селски общности (в резултат на което определени държави ще обхванат почти всички селски райони в партньорства по Leader). Тази цел води до повишаване на доверието и до създаване на дългосрочни структури, опит и компетентност, с което се оказва значимо въздействие върху ролята на мярката „придобиване на умения“ и върху процесите на подбор на местните групи за действие.

Оста Leader като средство за стимулиране на нововъведенията

С Leader може да бъде оказано ценно съдействие в стимулирането на нови и новаторски подходи към развитието на селските райони. Такива нововъведения се насърчават, като се дава възможност на местните групи за действие за по-голям обхват и гъвкавост при вземането на решения за действията, които те биха желали да подкрепят. Това оказва огромно въздействие върху формулирането на правилата за допустимост в програмите.

Възможността за финансиране на експериментални и новаторски проекти зависи значително от степента, в която ПРСР се възползват от възможностите на Регламента на Съвета за финансиране на проекти извън стандартния списък с мерки от оси 1—3 (член 64). По принцип всички проекти, които отговарят на целите на оси 1, 2 и 3 съгласно Регламент (ЕО) № 1698/2005, са допустими за финансиране.

Правилата за допустимост по отношение на нововъведенията следва да бъдат съобразени със съществуващите потребности от осъществяване на новаторски проекти. Предишни оценки на общностната инициатива Leader са показали, че ползите от нея от гледна точка на нововъведенията могат да бъдат изгубени, ако правилата за допустимост са твърде подробни или ограничени. Прекалено строгите критерии могат да попречат на нововъведенията и да ограничат развитието на (нови) идеи. Нововъведенията трябва да бъдат разглеждани в широк смисъл. Те се определят не непременно като високотехнологични новости, а по-скоро се разглеждат като начин да се намерят нови решения за нуждите на даден район. В това отношение всеки район, без значение колко слабо развит е той, може да се възползва от дадена новаторска стратегия, приспособена към неговите най-неотложни проблеми. Нововъведенията могат да се изразяват в нов продукт, нов процес или нова организация, както и нов пазар. Това общо определение за нововъведенията важи както за селските, така и за градските райони.

Независимо от това, поради факта, че не са гъсто населени и имат относително ниско равнище на човешки и физически ресурси, в редица селски райони се наблюдават по-слаби връзки с научноизследователски и развойни центрове, което може да ги изправи пред трудности при създаването на радикални нововъведения, въпреки че това би трябвало да бъде възможно.

Нововъведенията в селските райони могат да включват трансфер и приспособяване на нововъведения, които са разработени другаде, модернизация на традиционните форми на ноу-хау или намиране на нови решения на повтарящи се проблеми на селските райони, които други политически намеси не са успели да разрешат по задоволителен и устойчив начин. Така могат да бъдат дадени нови отговори на конкретни проблеми на селските райони също на местно равнище. Критериите за подбор на новаторски решения следва също така да бъдат определени на подходящото равнище. Поради специфичния характер на подхода Leader е малко вероятно какъвто и да било потенциал за нововъведения да бъде определен единствено от публичните органи. Условието за допустимост и подбор, определени в ПРСР, може да се окажат пречка за подпомагането на нови видове проекти. Би било по-целесъобразно местните групи за действие да определят критериите в контекста на своите местни стратегии и условия на района/развитието. Когато от местните групи за действие се поиска да представят подходяща система от критерии за подбор и ефективна система за документиране на техните решения, може да бъде намерено решение на проблема с допустимостта на новаторски проекти чрез прилагане на принципа на „възможност за защита“. Единствено местните групи за действие могат да преценят дали даден проект отговаря на критериите, произтичащи от тяхната местна стратегия, с което би осигурил добавена стойност за съответния район.

Други потенциални функции на оста Leader

При изготвянето на своите национални стратегически планове държавите-членки трябва да гарантират последователност в съответствие с член 2, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006. Освен това, както е посочено в стратегическите насоки на Общността, „държавите-членки трябва да обезпечат максимално възможна

синергичност между и вътре в самите оси, а потенциалните противоречия да бъдат избегнати. Където е подходящо, може да се развие интегриран подход.⁴

Подходът Leader представлява средство за прилагане на интегрирани схеми, които обединяват редица икономически сектори, за да се разработи глобален подход в развитието на селските райони чрез организиране на коалиция от участници от селските райони и координиране на различни мерки за подпомагане с оглед създаването на синергии между оси 1, 2 и 3 (например за насърчаване на качествени хранителни продукти във връзка с развитието на туризма). Хоризонталният подход Leader позволява също така да се комбинират целите, насочени към диверсификацията, околната среда и качеството на живот.

Подходът Leader представлява средство, което позволява разработването на подход на база региони на микрорегионално равнище, като по този начин се отчита разнообразието на селските райони. Действителното предимство на подхода Leader се състои в неговата по-голяма способност да обхване сложността на териториалната система, включваща инфраструктурата на селските райони, общите блага, местните традиции, организационния капацитет, трансфера на знания, насърчаването на културата и т.н.

Подходът Leader представлява също така средство за решаване на местни конфликти между различните интереси в развитието на селските райони (например развитието на туризма в природни защитени зони или конкурентоспособността на селските или горските стопанства, която е съвместима с мерките за опазване на природата и водите).

Глава III

Проектиране на съдържанието на оста Leader в програмата: планиране и ресурси

Успоредно с процеса на формулиране на действията, които *трябва* да бъдат предприети и за които стана дума в предходната глава, държавите-членки трябва да решат какви действия *могат* да бъдат приложени в рамките на наличните ресурси. За тази цел е необходимо да се отговори на поредицата въпроси, представени по-долу.

По коя тематична ос следва да бъде приложена оста Leader?

Leader е хоризонтална и методологична ос, която ще трябва да бъде приложена в една или повече от трите тематични оси. Ето защо, от гледна точка на съдържанието, ще трябва да се реши къде методът Leader може да бъде приложен най-добре.

Възможен прагматичен подход би било да се вземе предвид предишният успешен опит със стратегиите за местно развитие по Leader, като се използва техният обхват на намеса и резултатите от оценката.

Винаги ще бъде възможно на по-късен етап да се измени индикативната финансова таблица на програмата, указваща дела на финансирането на оста Leader в рамките на трите оси (вж. по-долу част от таблицата, приложена към Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията за определянето на подробни правила за прилагане на

⁴

Точка 3.5 от Решение 2006/144/ЕО на Съвета от 20 февруари 2006 г..

Регламент (ЕО) № 1698/2005). Схемата за разпределение на стратегиите за местно развитие по отношение на трите оси (4.1) се прилага също така за сътрудничеството (4.21) и текущите разходи, придобиването на умения и съживяването на територията. (4.31)

4.1 Стратегии за местно развитие:
• 411.Конкурентност
• 412.Околна среда/стопанисване на земята
• 413.Качество на живота/разнообразяване
4.21 Сътрудничество:
4.31 Текущи разходи, придобиване на умения, съживяване на селските райони

Възложеното от ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ изследване за оценяване „Методи за интегриране и успех на нововъведенията по Leader и подход към програмите за развитие на селските райони“⁵ даде определение на понятията „стратегическо вертикално интегриране/интегриране отгоре надолу“ и „интегриране по поръчка“.

Настоящият процес представлява „стратегическо интегриране/интегриране отгоре надолу“, защото е започнал от равнище ЕС, преди да бъде включен в националните приоритети чрез националните стратегически планове, след което е приложен на местно равнище. „Интегрирането по поръчка“ означава, че интегрирането може да бъде осъществено също отдолу нагоре посредством политически изявления/декларации на местните и регионални заинтересовани страни, които изразяват исканията на местното население и институции (например общини). Интегрирането по поръчка настъпва след натрупване на първоначален успешен опит с подходи, подобни на Leader, който по мнение на местните заинтересовани страни следва да бъде разширен.

Един подход, който действително е отдолу нагоре, и който се използва от някои държави-членки при подготовката на техния следващ програмен период, е свързан с прилагане на модела на „интегриране по поръчка“. Това означава да се даде възможност на трите оси да прилагат метода Leader, а на местните групи за действие да се позволи да определят обхвата на своите стратегии за местно развитие.

Подход, който е по-скоро отгоре надолу, би довел до изключването на една или две оси от програмата.

Трябва ли в програмата да бъдат включени нововъведения?

Нововъведенията не са задължителни на равнище местни групи за действие, но те трябва да бъдат включени в програмата като оперативна цел на оста. „Прилагане на иновационни подходи“ е елемент на подхода Leader съгласно определеното в член 61 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

Иновациите **трябва** да бъдат включени като стратегическа тема (вж. формуляр 3 относно иновациите в стратегиите за развитие на селските райони, приложен към образеца с насоки „Изготвяне на национален стратегически план“), евентуално предварително интегрирани в „интегрирани стратегии за местно развитие“ или да се

⁵ Окончателен доклад от ÖIR – Managementdienste GmbH, Виена, 19 април 2004 г.

разглеждат с приоритет при избора на стратегията за местно развитие. (вж. глава II: Оста Leader като средство за стимулиране на иновациите)

Колко района се очаква да участват в оста Leader?

Наред с останалите елементи програмата трябва да предостави „примерен брой на местните групи за действие и планиран процентен дял от селските територии, обхванати от стратегии за местно развитие.“⁶.

В съответствие с член 37 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 държавите-членки или регионите могат да избират да обхванат цялата си територия или част от нея, като приспособяват съответно критериите за избор на местните групи за действие и районите, които те представляват.

Ако целта на държавите-членки е да обхванат само част от селската си територия⁷, това води до засилена конкуренция между местните групи за действие, тъй като всяко местно партньорство в селските райони трябва да има възможност да представи стратегия за местно развитие. Критериите за подбор могат да включват социално-икономически критерии, за да се осигури предимство на районите в неравностойно положение, или да се даде сериозен приоритет на критериите за качество, свързани със стратегията и организацията на местната група за действие (вж. член 37, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006).

В случаи, в които се очаква подходът Leader да бъде приложен на цялата територия на програмата, подборът ще се извърши главно въз основа на изискванията за местните групи за действие, посочени в член 62 от Регламент (ЕО) № 1698/2005. По отношение на критериите за подбор вж. също така член 37, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1974/2006.

Както беше посочено по-горе, ако една от главните стратегически цели на оста Leader е да се подобри управлението на политиката за селските райони, тя ще бъде приложена в по-широк кръг от селски общини, отколкото обхванатите през предходния програмен период. Ако в програмите си държавите-членки указват увеличението на обхвата на територията и населението и на очаквания брой подбрани местни групи за действие спрямо предходния програмен период, тези данни биха могли да се използват за измерване на подобрението в местното управление.

Как общностите в селските райони ще се подготвят за прилагането на стратегиите за местно развитие?

Дори на местата, които съществува известен опит с Leader, все още е важно да се гарантира, че местната група за действие е надлежно подготвена за своята роля.

Една от първите задачи на националната земеделска мрежа, финансирана по линия на техническа помощ,⁸ ще бъде да подготви програми за обучение на местните групи за

⁶ Точка 5.3.4.1 от приложение II към Регламент (ЕО) № 1974/2006.

⁷ Вж. член 37, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006.

⁸ Вж. член 66, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

действие, които са в процес на създаване⁹. Препоръчва се националните земеделски мрежи да бъдат създадени скоро след приемането на програмите, въпреки че срокът за това е 31 декември 2008 г. в съответствие с член 41, параграф 4 от Регламент (ЕО) № 1974/2006. Ако мрежата не бъде създадена до края на 2008 г., за предпочитане би било да се използва подмярка „придобиване на умения“ съгласно член 63, буква в) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 от началото на програмния период, за да се окаже съдействие на местните групи да се организират и да подготвят плана за местно развитие в рамките на кратък период от време (например 6 месеца до 1 година). В член 59 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета са определени следните допустими дейности:

- (1) на национално равнище чрез органи за обучение — като бенефициери:
 - обучения на персонал, включен в подготовката и прилагането на стратегията за местно развитие,
 - промоционални дейности и обучение на ръководители;
- (2) на местно равнище чрез местните общности, агенциите за местно развитие, местните партньори, които са обвързани със споразумение, или вече създадените местни групи за действие — като бенефициери:
 - проучвания на съответния район, включително анализ на потенциална местна стратегия,
 - мерки за осигуряване на информация за района и стратегията за местно развитие.

В държавите-членки, които са създали национални звена на мрежата Leader+, тези структури могат да предоставят техническа помощ на местните групи за действие в процеса на подготовка на новите стратегии за местно развитие (например Нидерландия). Това може да бъде осъществено преди да се задейства новото звено на мрежата за развитие на селските райони.

На равнище местни групи за действие е важно да се осигури плавен преход от етапа на изграждане на капацитета към етапа на прилагане, както и да се отдели достатъчно време за последния. По тази причина, като общо правило, поканите за набиране на предложения за избор на селски райони, в които да бъдат прилагани стратегии за местно развитие, се организират не по-късно от две години след одобряването на програмите.¹⁰

Следва да се отбележи, че придобиването на умения в съответствие с член 63, буква в) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета следва да бъде възможно така също по време на етапа на прилагането на стратегии за местно развитие с оглед провеждането на дейности за обучение по въпроси като управлението, самооценката, наблюдението на местните групи за действие и т.н. Препоръчва се обменът на опит между местните групи за действие по отношение на съответните стратегии за местно развитие да бъде

⁹ Вж. член 68, параграф 2, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

¹⁰ Вж. член 37, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1974/2006.

допустим по линия на „Придобиване на умения“, тъй като не е допустим по „Сътрудничество“, където има изискване за осъществяването на съвместно действие.

Накратко казано, държавите-членки следва да обяснят на съществуващите и на потенциалните местни групи за действие как възнамеряват да подпомогнат районите при подготовката и прилагането на техните стратегии за развитие (национална мрежа, семинари чрез други органи за обучение, като се използва придобиването на умения, изграждането на местен капацитет, подготовка на необходимата финансова и административна документация и т.н.).

Каква ще бъде продължителността на прилагане на стратегиите за местно развитие?

Периодът от време, който остава за прилагането на стратегиите за местно развитие, зависи главно от графика за провеждане на процедурата за избор на местни групи за действие. Националните или регионални програми трябва да укажат графика за избор на местни групи за действие.

В съответствие с член 37, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1974/2006 поканите за набиране на предложения за избора на селски райони, в които да бъдат прилагани стратегии за местно развитие, се организират не по-късно от две години след одобряването на програмите. Въпреки това държавите-членки или регионите могат да организират допълнителни покани за набиране на предложения, особено където към Leader могат да се присъединят нови райони, като в този случай може да е необходим по-дълъг срок.

Следователно е възможно да се организира една покана или да има две кампании за представяне на проекти в началото на програмния период. Въпреки това винаги следва да се има предвид, че местното развитие и изграждането на капацитет са дългосрочни процеси. Опитът показва, че действителното прилагане на местни стратегии на място започва една през четвъртата година от програмния период.

Какви видове проекти може да бъдат финансирани по линия на стратегиите за местно развитие?

Ще трябва да се спазват подробните минимални общи правила за допустимост (условия, определени както на равнище ЕС, така и на програмно равнище в съответствие с член 71, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1698/2005).

Ще трябва да се приложат също така „критериите за възлагане“ (критерии за избор съгласно член 78, буква а) от Регламент (ЕО) № 1698/2005, определени на програмно равнище след консултация с Комитета за мониторинг).

В допълнение местните групи за действие определят критерии за избор на проекти — „местни критерии за избор“ — по отношение на конкретните приоритети на своите стратегии за местно развитие. Препоръчва се тези местни критерии за избор да бъдат включени в стратегиите за местно развитие. В този модел може да бъдат одобрени конкретни местни критерии за избор в рамките на процедурата за избор на местни групи за действие.

В съответствие с член 63 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 местните групи за действие могат да предприемат действия, които попадат в обхвата на дадена мярка по ЕЗФРСР

или извън обхвата на мярка в рамките на всяка ос, определена като приложима към подхода Leader по програмата.

Това означава, че е допустимо всяко действие в рамките на обхвата на тази определена ос (конкурентоспособност на земеделския и горския сектор, подобряване на околната среда или разнообразяване на стопанските дейности и подобряване на качеството на живот).

В рамките на своята отговорност държавите-членки трябва да гарантират съгласуваност и съвместимост с други фондове на ЕС. Възможно е стратегиите за местно развитие да бъдат насочени също така към цели на други европейски фондове (например ЕФРР, ЕСФ и ЕФР). По отношение на ос 4 (Leader) не е възможно да бъдат определени ясни разделителни линии в ПРСР по същия начин, по който това трябва да се направи за мерки по оси 1—3, тъй като това би засегнало интегрирания и многосекторен характер на подхода Leader.

Фактът, че даден проект, предложен за финансиране от Leader по линия на ЕЗФРСР, може да бъде финансиран по някой от структурните фондове, не изключва неговата допустимост по ЕЗФРСР.

Стратегиите за местно развитие следва да обяснят какъв вид действия отговарят на целите на различните европейски фондове и следователно ясно да указват кой вид действия да се финансира от Leader по линията на ЕЗФРСР. Ако даден проект отговаря на целите на ЕЗФРСР и ако е съгласуван със стратегията за местно развитие, управителният орган не може да изключи избора на дадена местна група за действие, решила да представи проекта за финансиране от Leader по линия на ЕЗФРСР.

Многостранните проекти, които надхвърлят целите на ЕЗФРСР, може да бъдат разделени на няколко проекта по такъв начин, че да бъдат финансирани едновременно от различни фондове.

При всички обстоятелства управителният орган трябва да гарантира предотвратяването на каквото и да било двойно финансиране на проектите.

(1) Проекти, които са допустими за мерки, определени в Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета

По принцип всяка териториална мярка и няколко свързани със сектори мерки могат да бъдат приложени чрез подхода Leader (вж. заключенията от проучването на ГД „Земеделие и развитие на селските райони“ „Методи за интегриране и успех на иновациите по Leader и подход към програмите за развитие на селските райони“¹¹ в точка 5.2.3.2) : „има достатъчно примери за това, че в програми от типа Leader могат да бъдат интегрирани широк диапазон от земеделски мерки, освен допустимите по член 33 (разнообразяване) и член 9 (обучение) от Регламент (ЕО) № 1257/99, като инвестиции в земеделски стопанства, помощ за започване на дейност на млади земеделски производители, пускане на пазара и обработка, агроекологични мерки и горско стопанство отвъд степента, в която това вече се прави в регионалните оперативни програми. В ES, FI, FR, IT и UK има достатъчно примери, показващи че засиленото интегриране на характеристиките на Leader обхваща мерки за развитие на

¹¹ Вж. бележка под линия 5.

земеделските предприятия и за опазване на разнообразието на културните области. Включването на насочени към земеделските стопанства мерки може да осигури материални и нематериални ползи за производителите, обработващите земята, обществото в селските райони и обществото като цяло...“

Мерките могат да бъдат приложени само чрез оста Leader или в допълнение към нормалната система за доставки отгоре надолу (избор на проекти от управителния орган).

Ако даден проект попада в обхвата на приложение на конкретна мярка, тогава се прилагат условията за неговата допустимост и избор (член 64 от Регламент (ЕО) № 1698/2005). Условията, които се прилагат за мярката, са определени на равнище ЕС (от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета и/или от Регламент (ЕО) № 1974/2006) и на програмно равнище (правилата за допустимост, определени в съответствие с член 71, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1698/2005). Прилагат се също така хоризонтални условия, които не са специфични за определена мярка (например правила за държавна помощ, принос в натура и т.н.).

В съответствие с анализа на експертните групи по Leader, създадени през 2010 г. в рамките на Европейската мрежа за развитие на селските райони, държавите-членки следва да направят преглед на съществуващите мерки в ПРСР, за да оценят дали правилата за допустимост ограничават способността на местните групи за действие за проектиране и прилагане на иновационни, многосекторни местни стратегии за постигане на целите на оси 1—3 на политиката за развитие на селските райони. Следва да са допустими проектите, които са типични за подхода Leader. Те могат да включват иновационни проекти, териториални проекти, проекти с малък мащаб или проекти с множество партньори. Освен това **съчетаването на няколко мерки** (също така между различни оси) следва да дава възможност за подпомагане на многостранни проекти, при които се отчитат в по-голяма степен междусекторните цели на стратегиите за местно развитие.

(2) Допустими проекти извън мерките, определени в Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета

Подкрепяните проекти не отговарят непременно на някоя от мерките за развитие за селските райони. Това е важно от гледна точка на отстояването на експерименталната/иновационната функция на метода Leader. Прилагат се хоризонтални условия, определени на равнище ЕС (например правила за държавни помощи, принос в натура и т.н.) и на програмно равнище, които не са специфични за мярката. **Трябва да се спазват целите на съответната ос.**

Според анализа на експертната група по Leader държавите-членки следва да изменят своите правила в зависимост от необходимостта да се даде възможност на местните групи за действие да разработват и местни решения, които не отговарят изцяло на мерките по програмата за развитие на селските райони, определени в програмите, но могат да допринесат за целите на съответните оси. Елементите от ПРСР, които да **гарантират ефективното прилагане на метода, могат да включват следното:**

— **създаване на специфични подмерки** (към мерки 411—413), в това число допустими действия, бенефициери и финансови условия, позволяващи финансиране на

проекти, които не отговарят на критериите за допустимост на никоя стандартна мярка, но чиято цел е постигане на целите на една или повече от оси 1—3,

— възможност за финансиране на проекти като част от стратегия за местно развитие, която не е свързана с никоя специфична мярка в ПРСР, като единственото условие е това да се извършва с оглед постигане на целите на една или повече от другите три оси (по смисъла на член 63, буква а) и член 4 от Регламент (ЕО) № 1698/2005). Допустимите действия и бенефициери са определени в стратегията за местно развитие. Финансовите условия се определят на програмно равнище (например подпомагане на проекти в малък мащаб).

Как бюджетът на всяка група покрива текущите разходи на групата, както и придобиването на умения и съживяването на територията?

Програмата трябва да съдържа примерно изчисление на разходите, които ще се използват за текущи разходи, придобиване на умения и съживяване на селските райони за оста Leader.¹² Допустимият период за всичките три вида дейности може да е както периодът, който е необходим за създаване на стратегията, така и периодът на нейното прилагане.

- *Текущи разходи*

Текущите разходи на групите не могат да надвишават 20 % от общите публични разходи, определени за местната стратегия (член 38, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1974/2006). Текущите разходи включват разходите за персонал и административни разходи на избраната местна група за действие. Разходите за участието на персонала на местната група за действие и на членовете на местната група за действие в срещите на националната и на европейската мрежа също трябва да се считат за допустими, тъй като създаването на мрежи е един от седемте принципа на Leader.

Обикновено минималният брой на персонала, който се изисква за основните функции (вж. глава V), е двама души — квалифициран управител и административен сътрудник. Може да са необходими допълнителни човешки ресурси в зависимост от количеството допълнителни делегирани административни задачи, обхванатия район и/или обхванатото население или бюджетната стратегия. Персоналът трябва да бъде квалифициран и/или да има опит в административното управление на местни проекти и в някои модели на прилагане във финансовото управление.

Препоръчва се да се приложи система от авансови плащания за текущите разходи съгласно разпоредбите на член 38, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1974/2006, за да могат местните групи за действие да покриват своите нужди от парични потоци.

- *Придобиване на умения*

Член 59, посочен в член 63, буква в) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета, указва допустимите дейности за придобиване на умения („проучвания на съответния район“, „обучения на персонал, включен в подготовката и прилагането на стратегията за местно

¹² Точка 5.3.4.3 от приложение II към Регламент (ЕО) № 1974/2006.

развитие“). Обучението на членовете на местните групи за действие следва също да се счита за допустим разход по линия на придобиване на умения, тъй като те са включени в подготовката и прилагането на стратегията за местно развитие.

- *Съживяване на селските райони*

Повечето местни групи за действие считат, че основната част и стойност на тяхната работа се дължи на дейностите по съживяване на селските райони.

Член 59, посочен в член 63, буква в) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета, указва допустимите дейности за съживяване на селските райони („мерки за осигуряване на информация за района и стратегията за местно развитие“, „промоционални дейности и обучение на ръководители“). Те включват не само задачи по разработване на проекти като предоставяне на помощ на потенциални бенефициери при разработването на проекти и подготовката на заявленията, но също така обединяване на различните заинтересовани страни, съставляващи съответната общност. Ако те не изпълняват тази роля, единствено най-силните организации, дружества и райони ще участват в прилагането на стратегията за местно развитие. Тази важна част от тяхната функция се състои в: насърчаване на по-слабите членове и райони в общността, предоставяне на необходимата им техническа помощ, стимулиране на нови идеи, които в противен случай не биха възникнали, съдействие при преодоляване на конфликтите, които съществуват във всяка общност, създаване на култура на съвместна работа за общи цели и изграждане на силна самоличност и репутация на територията.

Местните групи за действие следва да използват различни средства за информиране на местната общност за възможностите за отпускане на безвъзмездни средства за проекти: публични срещи и мероприятия, брошури и публикации, уебсайтове на местните групи за действие и чрез техните членове. По този начин местните групи за действие не само отговарят на съществуващото търсене на безвъзмездни средства, но и евентуално насърчават други местни участници да разгледат възможностите за нови инвестиции или други проекти.

Съживяването на селските райони изисква допълнителни ресурси и комуникационни умения, които са различни от необходимите за гореспоменатите финансови и административни функции. Държавите, които са използвали подходи Leader за повишаване на организационния капацитет и местно развитие на своите селски райони, обикновено разполагат с екип от 4—5 души на местно равнище. Местните екипи трябва да разполагат с икономическите и технически умения, необходими за оценяване и подпомагане на жизнеспособността на местните проекти.

Трябва ли в стратегиите за местно развитие да бъде включено сътрудничество?

Сътрудничеството не е задължително на равнище местни групи за действие, но трябва да е на разположение на онези от тях, които желаят да прилагат проекти за сътрудничество. Мярка „Сътрудничество“, точно както и другите мерки по Leader, трябва да бъде включена в програмата.

Сътрудничеството може да бъде интегрирано предварително в стратегиите за местно развитие, а в старите държави-членки трябва да се третира с приоритет в критериите за избор на стратегия за местно развитие.

Мярка „Сътрудничество“ може също така да бъде приложена пряко чрез процедури за избор, организирани от компетентния орган.

Глава IV

Изборът на местните групи за действие

Какви трябва да бъдат критериите за избор и прилаганите процедури?

Процедура на избор

Изборът и сформирването на местни групи и съответните им територии и стратегии вероятно е най-важният етап от цялата програма. Следователно е важно определянето на критериите за избор да не се разглежда само като обикновен административен процес, но също така да отговаря на стратегическите цели на политиката, които са определени за оста Leader в програмата.

Поканите за набиране на предложения за избор на селски райони, в които да бъдат прилагани стратегии за местно развитие, се организират не по-късно от две години след одобряването на програмите. Въпреки това държавите-членки или регионите могат да организират допълнителни покани за набиране на предложения, особено където по Leader могат да работят нови райони — в този случай може да е необходим по-дълъг срок.

В Регламент (ЕО) № 1974/2006 е предвидено, че програмата посочва процедурите, срока и обективните критерии за избор на стратегии за местно развитие. Преимуществото от това в програмата да се съдържат точни обективни критерии за избор е, че поканите за подаване на оферти могат да започнат възможно най-скоро.

Държавите-членки имат известна гъвкавост при приемането на моделите за прилагане.

Процедурите за избор на местните групи за действие трябва да бъдат открити за всички селски райони и да осигуряват възможност за конкуренция между местните групи за действие, които изготвят стратегии за местно развитие¹³. С други думи държавите-членки трябва най-малко да демонстрират, че съществуват процедури за уведомяване на заинтересованите страни за възможността да кандидатстват по оста Leader и че процесът на вземане на решения им е ясен. Общностите в селските райони следва да получават възможно най-подробна информация (публикации, уебсайтове и т.н.).

Едни и същи критерии за избор трябва да се прилагат за всички местни групи за действие в програмата, за да се гарантира прилагането на принципа на равноправно третиране.

¹³ Член 37 от Регламент (ЕО) № 1974/2006.

Процедурите за подбор в рамките на национална програма могат да включват регионален етап на избор с цел оценяване на съответствието на стратегията за местно развитие със стратегията за регионално развитие по линия на други политики или инструменти. Въпреки това за всички местни групи за действие следва да се прилагат едни и същи критерии. Този регионален етап трябва да предхожда окончателния национален етап на действие, на който национален комитет за избор прави сравнителна оценка на всички заявления.

Управителният орган може да предвиди една покана за изразяване на интерес с два крайни срока за представяне на предложенията: първа дата за райони с опит по Leader, които имат готовност да прилагат стратегии за местно развитие, и по-късна дата за райони, в които все още не е приложен Leader+, с оглед на стартиране на местни стратегии от 2008 г.

Управителният орган може да предвиди също така две последователни покани за представяне на предложения за всяка от тези категории.

В районите с опит по Leader през програмния период 2000—2006 г. (или 2004—2006 г. за ЕС-10) трябва да бъдат спазвани преходни разпоредби: тези местни групи за действие ще започнат да прилагат своите нови стратегии за местно развитие едва когато предишната стратегия вече е приключена от гледна точка на правните ангажименти към бенефициерите. Трябва да се предвидят и особени случаи на предишни местни групи за действие, които разширяват територията си или обхващат своята местна стратегия. Те могат да започнат да прилагат новата стратегия на новата територия, докато чакат края на 2008 г. (или края на ангажиментите/граница) на старата територия. Ако в стратегията за местно развитие е включен нов вид проект (нова категория допустим получател на плащания или нов район на намеса), тяхното прилагане може да започне успоредно с предишната стратегия. Трябва да има отделна отчетна система. Въпреки това, в интерес на стабилното финансово управление, се препоръчва местните групи за действие да са изчерпали разпределените средства от предишната стратегия за местно развитие преди да започнат да прилагат новата стратегия.

В новите райони е необходимо предварително придобиване на умения (за период от 6 месеца до една година) преди представяне на стратегията за местно развитие.

След като изборът бъде направен, добра административна практика, възприета по инициатива на определени държави-членки, представлява подписването на конвенция/договорно споразумение относно местния план за развитие между правния субект, който е създаден или назначен от местната група за действие, и разплащателната агенция и/или управителния орган. Административните мерки, които следва да бъдат приложени с оглед създаване на стратегията за местно развитие, са обобщени в плана за местно развитие.

Критерии за избор

Могат да бъдат разграничени три категории критерии за избор: критерии, свързани с територията (1), партньорството (2) и стратегията (3). В допълнение към критериите за допустимост могат да бъдат изисквани елементи за качество по всеки от тези три

елемента (свързаност на територията, качество на стратегията, организация на местната група за действие).

В член 62 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета са определени минималните критерии за избор. Следователно те могат да бъдат допълнени от конкретни национални критерии. Това означава, че държавите-членки могат да добавят допълнителни критерии, което по-специално им помага да изберат най-добрите групи и райони за прилагане на техните цели за местните общности.

- (1) Критерии, свързани с територията

Районът, който е обхванат от стратегията, трябва да бъде свързан и да предлага достатъчна критична маса от гледна точка на човешки, финансови и икономически ресурси за подпомагане на жизнеспособна стратегия за развитие (член 62, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета).

Свързаност на територията

Районът трябва да бъде достатъчно *свързан* от географска, икономическа и социална гледна точка. Териториалният подход, приет за оста Leader, основно променя начина, по който се възприемат и определят местните райони. Териториите се превръщат в териториални проекти, а именно активни, развиващи се организации, които работят заедно в името на обща цел. Този подход променя логиката за определяне на границите на районите на местните групи за действие. Не се препоръчва да се започва от определени административни граници, да се разгледат техните нужди и след това да се потърси някой (обикновено отвън), който да реши проблема. Цикълът трябва да започне с участниците в територията, определянето на техните потребности, преценяването на техния потенциал и тяхната стратегия за бъдещето. Точните граници на територията зависят от това кой желае да прави какво и с кого.

Критерий за критична маса: какъв трябва да бъде размерът на териториите?

Регламент (ЕО) № 1974/2006 определя гъвкава долна и горна граница за районите на местните групи за действие: „Населението на всеки район като общо правило трябва да бъде не по-малко от 5000 и не повече от 150 000 души. Въпреки това в надлежно обосновани случаи ограниченията за 5000 и 150 000 души население могат да бъдат съответно занижени или увеличени.“¹⁴

Ако държавата-членка използва тази възможност за дерогация, в програмата трябва да бъде предоставена сериозна обосновка. Малките градове и периферните градски райони би могло да бъдат включени в територията, но за ос 4 определянето на географските граници не следва да надвишава очертанията на селския район, посочени в програмата. В съответствие с член 61, буква а) от Регламент (ЕО) № 698/2005 стратегиите за местно развитие на база региони съгласно подхода Leader са предназначени за добре очертани подрегионални *селски територии*.

Като отправна точка средният размер на местните групи за действие по Leader+ е около 56 000 жители на средна територия от 1805 km². Това обаче покрива значителни различия — средният брой на жителите беше над 70 000 в държави като Ирландия,

¹⁴ Член 37, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1974/2006.

Обединеното кралство и Италия и под 40 000 в Испания, Австрия, Белгия и Люксембург. В Швеция и Финландия средният размер е над 4000 km², а в Белгия, Люксембург и Нидерландия е по-малко от 500 km².

Ясно е, че размерът на територията следва да се приспособява към реалностите във всяка държава (например гъстота на населението). В това отношение всяка държава-членка трябва да вземе предвид най-малко два аспекта:

- колкото по-голяма е територията, толкова по-голяма е критичната маса. Има по-голяма вероятност да бъдат реализирани икономии от мащаба при управлението на програмата, а районът евентуално (но не задължително) може да отговори в по-голяма степен на функционална (или устойчива) област на трудовия пазар,
-
- колкото по-малка е територията, толкова по-лесно е да се осъществи връзка с местните хора, да се увеличи местното участие и да се изгради организационен капацитет и местна самоличност. Затова, тъй като това са основните цели на оста Leader, районите не би трябвало да са много големи.

Следователно основната задача за държавите-членки е да се осигури разумен баланс между двата горепосочени аспекта в рамките на границите, определени в член 37, параграф 3 от Регламента за прилагане.

- (2) Критерии, свързани с партньорството

Местните групи за действие трябва да се състоят от група, която отговаря на условията за инициативите Leader II или Leader+, или е натрупала опит от прилагане на подхода Leader, или е нова група, която представлява партньори от различни базирани на местно равнище социално-икономически сектори във въпросната територия¹⁵.

На равнището на вземане на решения икономическите и социалните партньори, както и други организации, представляващи гражданското общество, като например селскостопански производители, организации на жените и младите хора в селските райони, трябва да представляват най-малко 50 % от местното партньорство. Това се прави с цел постигане на баланс между социално-икономическия състав на района и състава на партньорството¹⁶.

Групите за действие по Leader трябва да се разграничават от местните публично-частни партньорства по ос 3 съгласно член 59, буква д) от Регламент (ЕО) № 1698/2005, които са създадени за местни стратегии, прилагащи само една или повече мерки на ос 3, и при които минималният процент на частни партньори не е определен на равнище ЕС.

Местната група за действие трябва да покаже възможности да определя и прилага дадена стратегия за развитие на района, да предлага интегрирана стратегия за местно развитие и да отговаря за нейното прилагане¹⁷.

¹⁵ Член 62, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

¹⁶ Член 62, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

¹⁷ Член 62, параграф 1, букви а) и в) от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

Управителният орган гарантира, че местните групи за действие избират административен и финансов водещ участник, който може да администрира публични средства и да гарантира задоволително функциониране на партньорството, или се обединяват в правно учредена обща структура, чието устройство гарантира задоволителното функциониране на партньорството¹⁸. Трябва да бъде гарантирана компетентността за администриране на публични средства. Някои местни групи може да разполагат с такъв опит в рамките на своите организации, докато в други случаи може да е необходимо да се използва някой от членовете на партньорството или външен орган, който е в състояние да управлява публични средства. Последният модел — въпреки че е приложим за нови територии на местни групи за действие, които нямат опит с Leader — не следва да се използва системно за по-стари местни групи за действие.

- (3) Критерии, свързани със стратегията за местно развитие

Интегрираната стратегия за местно развитие трябва да бъде базирана най-малко на следните елементи (член 61, букви а) — г) и ж) от Регламента на Съвета):

- стратегии за местно развитие на база региони, предназначени за добре идентифицирани подрегионални селски територии,
- местни публично-частни партньорства,
- подход „отдолу нагоре“ за вземане на решения от местни групи за действие относно изработване и прилагане на стратегии за местно развитие,
- многосекторен проект и прилагане на стратегията, базирана на взаимодействие между участниците и проектите от различните отрасли в местната икономика,
- мрежа от местни партньорства.

Държавите-членки от ЕС-15 са задължени да се стремят към приоритетното третиране на избора на местни групи за действие, които са интегрирали сътрудничество в своето местно развитие. Приоритетно внимание могат да получат също така иновационните стратегии или други характеристики.

Фактът, че правният субект на местната група за действие усвоява други средства от ЕС (например като действа като група по ос 4 на Европейския фонд за рибарство) не следва да се счита за критерий за изключване. Необходимо е да се гарантира ясно разделение на инструментите (отделни партньорства, комитети за избор на проекти, отделно счетоводство и разграничаване между стратегиите) и споделяне на общите текущи разходи.

Глава V

Прилагане на стратегията за местно развитие

Местната група за действие носи отговорност за прилагането на практика на стратегията за местно развитие (член 62, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 1698/2005). „Центърът на тежестта“ в процеса на вземане на

¹⁸ Член 62, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

решения трябва да бъде местен, т.е. където трябва да бъдат осъществени основните проекти за прилагане на оста Leader. Децентрализацията на задачите, свързани с управлението, не засяга отговорността на управителния орган по отношение на ефективността и правилността на управлението (член 75, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1698/2005).

Модел за прилагане на Leader

Опитът с предишните общностни инициативи по Leader е показал, че между държавите-членки има големи разлики по отношение на обхвата на задачите, които се делегират на местните групи за действие. Съществуват три основни модела за прилагане на Leader, които понастоящем се използват от държавите-членки по оста Leader:

— местните групи за действие имат правомощия само в избора на проекти,

— местните групи за действие имат правомощия в избора на проекти и плащането на бенефициерите,

— местните групи за действие имат правомощия в избора и одобрението на проекти.

Първият модел (децентрализация само на правомощията за избор на проекти) може да се счита за „базов модел“, който отговаря на минималните изисквания по отношение на прехвърлянето на вземането на решения към местното равнище. Разработвани са други модели по инициатива на държавите-членки.

При първите два модела проверката за допустимост преди одобрението на проекта се извършва от разплащателната агенция или управителния орган, или някой друг публичен орган чрез делегиране. Тази административна проверка следва да бъде *единствено* проверка за законност по отношение на допустимостта на проектите, а не оценка на качеството или оценка на съответствието на проекта с местната стратегия. Само проекти, които вече са избрани от местните групи за действие, следва да се подлагат на такава проверка. Проекти или списъци с проекти, които са отхвърлени от местните групи за действие, не следва да се подлагат на по-нататъшни проверки/разглеждане от тези органи.

Управителните органи следва да издават ясни насоки за разплащателните агенции относно ролята, която трябва да изпълняват в процеса на вземане на решения по Leader.

Във всички модели за прилагане следва да се запази подходящо разделение на отговорностите, за да се гарантира прозрачността на вземането на решения и да се избегнат потенциални конфликти на интереси. По принцип лицата, включени в разработването на проекти, не следва да участват в избора или одобрението на проектите. Аналогично, лицата, които участват в избора или одобрението на проекти, не следва да бъдат включвани в контролни задачи по исканията за плащане.

Основни административни задачи на местните групи за действие

Основните административни функции на местните групи за действие, които са общи за всички тези модели за прилагане, са следните (като е необходимо да бъдат приспособени към националния или регионалния административен контекст):

1. Изготвяне и публикуване на покани за представяне на проекти, в това число определяне на местните критерии за избор (периодични или постоянни покани);
2. Получаване на оферти;
3. Оценяване на проекти;
4. Класиране на проекти и представяне на списъци с избрани проекти на управителния орган, включително определяне на сумата на подпомагането, или текущо представяне на избрани проекти на управителния орган;
5. Наблюдение на прилагането на стратегията (включително наблюдение на прилагането на избраните проекти);
6. Оценка на стратегията.

Ролята на управителния орган следва да бъде съсредоточена върху задачи, които имат за цел да улеснят работата на местните групи за действие на местно равнище, като осигурят необходимата рамка за прилагане, използвана от местните групи за действие, и система за надзор с цел наблюдение на изпълнението на местно равнище. По същия начин разплащателната агенция следва да се съсредоточи върху контролни задачи, за да се гарантира спазването на правилата за допустимост.

Процедура по избор на проекти

Въз основа на конкретните критерии за избор на проекти местните групи за действие правят качествена оценка на проектите, включително на тяхното съответствие със стратегията за местно развитие. Оценката на проектите следва да бъде мотивирана и документирана по такъв начин, че да се покаже солидността и справедливостта на решението от гледна точка на последователни и съответстващи критерии за избор. Решенията за избор на проекти обикновено се възлагат на избран орган (комитет, комисия и т.н.) от партньорството.

Трябва да има процедури, които да гарантират прозрачност на всички решения с подходящата видимост (например публикувани протоколи от заседания на уебсайтовете на местните групи за действие) и да предотвратяват конфликт на интереси. Всеки член на комитета за избор на проекти, който има интерес в даден проект, следва да подаде декларация за този интерес и да не участва в гласуването. В декларацията трябва да се опише характерът на връзката между члена на комитета за избор и заявителя, като тази информация трябва да бъде документирана в протокола от заседанието. Като пример за конфликт на интереси може да се посочи случаят, в който членът на комитета за избор на проекти не е в състояние да упражнява функциите си поради причини, включващи семеен или икономически интерес (например членът на комитета за избор е същевременно заявител).

Местните групи за действие също следва да прилагат вътрешни правила, за да се гарантира, че местните органи не оказват давление върху партньорствата на заседанията за избор на проекти, като например се изисква членовете от частния сектор

да представляват най-малко 50 % от гласовете на всяко заседание за вземане на решения (член 62, параграф 1, буква б)).

Процедура за обжалване

Следва да се създаде процедура за обжалване, за да може жалбата на заявителя да се отнася към органа, който отговаря за одобрението на проекта (управителен орган или местна група за действие в зависимост от моделите за прилагане) в рамките на даден период от време, считано от датата на отрицателното решение.

Разплащателна функция

Съществуват два основни модела за удостоверяване на разходите и заплащане на крайния бенефициер:

(1) Децентрализиран модел, при който групата е пряко отговорна за първоначалното удостоверяване на приключването на проектите и плащането, е системата на общи безвъзмездни средства. Общите безвъзмездни средства се съхраняват от самата местна група за действие или се управляват от партньорска агенция, която е включена в местната група за действие или действа независимо от местната група.

В член 6, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1290/2005 са изброени задачите, които следва да бъдат извършвани от разплащателната агенция, като се постановява следното: „С изключение на изплащането на помощи от средствата на Общността, изпълнението на тези задачи може да бъде делегирано.“ Член 6, параграф 1 се отнася само за „изплащането на помощи от средствата на Общността“. В областта на развитието на селските райони, където обикновено на крайния бенефициер се заплаща една публична субсидия, съфинансирана от ЕС и от държавата-членка, плащането на крайния бенефициер не се включва в член 6, параграф 1 и, следователно, може да се извършва от местната група за действие. Разплащателната агенция трябва да отговаря само за възстановяването на заплащаната от ЕС част от субсидията на друг орган или структура.

В случаите, когато държавата-членка се възползва от тази възможност, разплащателната агенция остава напълно отговорна за законността и редовността на цялата основна операция, в това число защита на финансовия интерес на ЕС, както и за деклариране на съответните разходи пред Комисията и за изготвянето на съответните отчети. Местните групи за действие могат например да използват контролен списък за допустимост, изготвен от разплащателната агенция, който отговаря на съответното финансово законодателство. Този контролен списък трябва да бъде изготвен от местните групи за действие. Цялото досие трябва да се съхранява за целите на контрола за период от време, предвиден в съответното законодателство.

Дадена система за отпускане на безвъзмездни средства може да бъде изцяло оперативна само ако всички публични средства са съсредоточени в един пакет (вж. по-долу: част от степента на съсредоточаване на финансирането). Ако само европейското финансиране е децентрализирано, а местните групи за действие трябва да наддават за национално съфинансиране за всеки проект, ползата от гъвкавостта ще бъде изцяло загубена. Общите безвъзмездни средства изискват надлежно координирано управление на финансовите потоци.

(2) При по-централизирания модел плащането се извършва от разплащателната агенция. Крайният бенефициер представя своето искане за плащане на разплащателната агенция чрез местната група за действие (местната група за действие уведомява разплащателната агенция, че плащането може да бъде извършено) или направо на разплащателната агенция с копие до местната група за действие. Плащането се извършва от разплащателната агенция направо на крайния бенефициер с копие до местната група за действие. Местната група за действие трябва да бъде уведомена за целите на наблюдението и за оценката на тяхната стратегия.

За местните групи за действие по Leader+ са използвани и двете системи, като всяка от тях има своите предимства и недостатъци. Въпреки това много зависи от административната практика и рутина. Някои органи например могат да извършват плащания направо на бенефициера много скоро след получаване на документацията от групата, без да се намесват в решението. В други случаи обаче това може да включва тежък процес на двойна проверка, който значително забавя процедурите и намалява компетентността на групата за вземане на решения и за постигане на резултати.

Предлага се при описанието на финансовите вериги да се въведат максимални крайни срокове за плащания на бенефициери или за възстановяване на разходите на местните групи за действие, ако е приложимо, за да могат местните групи за действие да разполагат с мярка за сигурност при планирането и с период за разплащане.

Проверки

Член 28е, параграф 2 (предишен член 33, параграф 1) от Регламент (ЕС) № 65/2011 за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета по отношение на прилагането процедури за контрол позволява на държавите-членки да делегират задачи по контрола на местните групи за действие чрез официален акт в случай на разходи, свързани с член 63, буква а) (мярка „прилагане на стратегията за местно развитие“) и член 63, буква б) (мярка „сътрудничество“). Административните проверки на прилагането и искането за плащания, включително посещения на място, свързани с инвестиции, може да бъдат извършвани от местните групи за действие. Въпреки това компетентният орган следва да остане отговорен по отношение удостоверяването дали тези местни групи за действие разполагат с административен и контролен капацитет за извършване на тази работа, и следва да извършва редовни проверки на дейността на местните групи за действие, в това число счетоводни проверки и повтаряне на административните проверки на база извадка.

В случай че тези правомощия не са делегирани на местните групи за действие се препоръчва те да бъдат уведомявани за резултатите от проверките или да се позволи участието на персонал на местните групи за действие при посещения на място и проверки на място. По този начин местната група за действие може да наблюдава прилагането на стратегията за местно развитие и да подобри уменията си по отношение на правилата за допустимост и финансовото управление.

Извършването на проверки на място остава отговорност на компетентните органи. Извадката, която следва да бъде проверена, трябва да бъде представителна за относителното тегло на разходите по Leader.

Съответстващо финансиране

Експертната група по Leader на Европейската мрежа за развитие на селските райони е отбелязала, че в някои държави-членки обезпечаването на публичното съфинансиране е проблемно. Практическите решения на настоящите трудности могат да включват следните мерки:

- създаване на национални/регионални и/или местни фондове, чрез което да се гарантира, че бенефициерите ще получават публичното съфинансиране заедно с подпомагането по ЕЗФРСР,
- използване на съвместен формуляр на заявление за съфинансирането от ЕС и за националното съфинансиране.

В случай че националното публично съфинансиране се получава от бенефициера отделно, местната група за действие може да изпълнява полезна роля за получаване или предоставяне на националното публично съфинансиране или на част от него.

Наблюдение и оценка на равнище ПРСР

Съществуват конкретни показатели за резултатите от Leader (таблица О.41 (1) до таблица О.431). За таблица О.41 (2), посочваща броя на проектите и бенефициерите, данните следва да бъдат разбити на различните мерки по ос 1, 2 или 3. За проектите, които не могат да бъдат свързани с конкретна мярка, те трябва да се впишат в категорията „други“ на различните оси в съответствие със свързаните цели, за чието постигане допринасят. Данните за бенефициерите допълнително се разбиват на физически лица, частен и публичен сектор и местни групи за действие, а за физическите лица — по пол и възраст.

Няма специфични показатели за резултатите и въздействието на Leader, тъй като този метод е средство за постигане на целите на другата ос.

Има осем специфични въпроса за оценка във връзка с Leader на Общата рамка за мониторинг и оценка (СМЕФ):

Мярка 41: Три въпроса се отнасят само до качествената оценка на въздействието на подхода Leader, т.е. те са съсредоточени върху специфичните характеристики на подхода Leader (подобряване на управлението, мобилизиране на едностранния потенциал за развитие, многосекторни подходи и сътрудничество). Един въпрос засяга степента, в която подходът Leader е допринесъл към приоритетите на оси 1, 2 и 3.

Мярка 421: — В каква степен е допринесло подпомагането за насърчаването на сътрудничеството и за окуражаване на трансфера на най-добри практики? — В каква степен са допринесли проектите за сътрудничество и/или трансфер на най-добри практики въз основа на подхода Leader за по-доброто постигане на целите на една или повече от другите три оси?

Мярка 431: В каква степен подпомагането е повишило капацитета на местните групи за действие и на другите партньори, включени в прилагането на стратегиите за местно

развитие? В каква степен подпомагането е допринесло за повишаването на капацитета за прилагане на Leader?

Наблюдение и оценка на равнище местна стратегия (местни групи за действие)

Създадена е система за наблюдение и оценка на стратегията за местно развитие на равнище местни групи за действие преди да започне прилагането на стратегията за местно развитие. Разходите, свързани с изпълнението на тези задачи, следва да са допустими по подмярка „ръководство на местните групи за действие“ по мярка 431.

Наблюдение

Процедурите за официално наблюдение и докладване по прилагането на стратегията и свързаните проверки за съответствие се определят от управителния орган или са очертани в насоките на програмата. Местните групи за действие следва да посочат как възнамеряват да спазят тези изисквания.

Целите на стратегията за местно развитие трябва точно да определят местните резултати, които следва да бъдат постигнати, като по този начин осигурят ясна рамка и насоки за ежедневното управление на програмите и основа на управление на изпълнението и отчетността. Да се докладва редовно и да се изготвя годишен доклад. Няма отделна система за наблюдение на местните групи за действие. Местните групи за действие следва да бъдат задължени да докладват продуктите и резултатите от проектите, които подпомагат, на управителния орган, във форма, която е аналогична на използваната за докладване в другите оси. Годишните доклади за наблюдение на местните групи за действие следва да допринасят за годишното наблюдение на ПРСР. Наблюдението на прилагането на проектите (измерването на финансовия и физическия напредък на проектите) е необходима стъпка с оглед гарантиране на наблюдението на прилагането на стратегията за местно развитие. Следователно е важно местните групи за действие да имат ясна представа за целите на ПРСР като цяло и да са обучени по отношение на показателите за наблюдение, за да могат да включат в своите стратегии подробни данни за това как ще допринесат за постигането на тези цели.

Оценка

Самооценката на местните групи за действие следва да е съсредоточена върху избрани въпроси, свързани с целите на тяхната стратегия за местно развитие, но също върху общи въпроси за оценка, например свързани с метода Leader и добавената стойност. Основните елементи на самооценката на местните групи за действие включват:

— вътрешните работни процеси на местната група за действие,

— удовлетвореност на бенефициерите и обратна връзка относно услугите на местната група за действие, както и

— оценка от заинтересованите страни на въздействието на местните групи за действие.

Управителният орган следва да формулира насоки за координиране на самооценката.

Местните групи за действие следва да бъдат обучени от специалисти по оценяване как да извършват самооценяване.

Инструментите, използвани от местните групи за действие в рамките на общностната инициатива Leader+, включват използването на работни групи, консултации с обществеността и заинтересованите страни, заседания на местните групи за действие и консултантска помощ.

Управителните органи следва да разгледат възможността местните групи за действие редовно да извършват преглед и да изменят стратегията за местно развитие, за да се възползват от наблюдението и оценката.