



РЕЗУЛТАТИ И ИЗВОДИ ОТ ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ПОДХОДА ЛИДЕР В БЪЛГАРСКИТЕ СЕЛСКИ РАЙОНИ

Подходът ЛИДЕР въведе две радикални иновации в Европа. Първата е *териториалният подход* „от и за“ местното население като фактор за овластяване на местните хора и средство за изработване и прилагане на стратегии в селските райони на принципа „отдолу-нагоре“. Инструмент за това са местните инициативни групи (МИГ). Поне на терория този инструмент осигурява участието на социалните и икономическите заинтересовани страни. Така ЛИДЕР изпълнява двойна роля – от една страна, насърчава нов вид управление в селските райони, а от друга задейства процес на учене и изграждане на капацитет за местното общество и неговите най-представителни и динамични членове. Едновременно с това процесът на вземане на решения за местното развитие се демократизира.

Както показва практиката, прилагането на подхода ЛИДЕР в Европа е много разнообразно. Европейската мрежа за развитие на селските райони е анализирала три основни модела на приложение:

1. децентрализация на побора на проекти на ниво МИГ (в Австрия, Република Чехия, Холандия, Швеция, Дания, Полша, някои региони на Испания и Италия);
2. децентрализация на побора на проекти и насочването на средства на бенефициенти (Валония, Люксембург, Уелс и Англия); и
3. децентрализация на одобренето на проекти (Португалия, Шотландия, много от регионите на Италия и някои на Испания и др.).

Според проучванията има значителни вариации не само в моделите на прилагане, но и в начините, по които всяка държава и регион адаптират ЛИДЕР към конкретните си обстоятелства.

Управлението на присъщото на подхода водено от общността местно развитие предполага присъствие на мрежи от участници (публични, частни и социални) с авторитета за вземане на решения и междусекторно сътрудничество. Принципите на ЛИДЕР са съгласувани с тази философия и включват:

1. принос към самоуправлението, основан предимно на собствения потенциал на селските райони като изходна точка на стратегиите за развитие.

2. съществуващият потенциал за вземане на решения на местните участници (например за определяне на границите на техния ЛИДЕР район, на стратегически подход и на управление за прилагане на избраната стратегия).

3. интеграцията, разбрана като нуждата да се вземат предвид всички сектори на селската икономика, т.е. да се поддържа ефективно партньорство.

В този контекст МИГ осигуряват форум за партньорство, изграждане на мрежи и постигане на консенсус, а могат и да играят стратегическата роля на „управленски платформи“. Ефективността им може да се окаже решаваща за успеха на програмата,

защото компетентните мрежи от заинтересовани страни (т.е. МИГ) са по-способни да намират иновативни решения на разнообразните проблеми и нужди на селските райони.

Чрез прилагането на подхода „ЛИДЕР“ в България се цели повишаване на наличния местен капацитет за подготовка и прилагане на стратегиите за регионално развитие. Той предполага повишаване на знанията и уменията на местни участници, които да могат успешно да оценяват и наблюдават проектите, разработени на регионално ниво.






В формираните публично-частни партньорства участието на местните власти – местната администрация и/или общинския съвет е задължително. На принципа на демократично участие предназначението на МИГ е да предложи и да се ангажира с прилагането на интегрирана стратегия за местно развитие. Формирали са се три варианти на групи в зависимост от териториалния им обхват и състав. Най-многобройни са МИГ, които са организирани от общините в границите на тяхната територия. В този случай границите на територията съвпадат с тези на административната единица. Ограниченията по мерките от ос

4 за брой население и хомогенност на територията е причина редица МИГ-ове да бъдат организирани на територията на две или няколко общини. Това е особено силно изразено в планинските и полупланинските райони и при някои силно обезлюдени полски райони. Третата група за МИГ, доминирани от представители на местните общности, са организирани като структури от неправителствения сектор (например Камчийски кът, гр. Дългопол, Агенция за икономическо развитие - Костинброд).


Съществуват случаи, в които за член и председател на управителния съвет на МИГ е избран кмета на общината.


Подобен модел е в противоречие с демократичния характер на инициативата и може да деформира баланса в публично-частното партньорство на МИГ.

Оперативната среда на МИГ у нас има три определящи характеристики, които влияят на утвърдения се национален модел:

 **запазване на зависимостта на местната икономика от състоянието и развитието на аграрния сектор.**

Преодоляването на този проблем е свързано с постигане на устойчивото земеделско производство. То трябва да бъде конкурентоспособно, т.е. да се стреми да произвежда продукти с високо качество, които удовлетворяват потребителското търсене и чиято реализация осигурява стабилни доходи на заетите в аграрния сектор;

 **липсатна благоприятни условия за развитие на предприемачество** – липсва подходяща инфраструктура на съпътстващите услуги, на пазарни и бизнес структури в аграрния сектор, туризма и производството на стоки и услуги, на обучение и подготовка на предприемачи, на гаранционни и рискови фондове, осигуряващи финансов ресурс за стартиращи предприемачи;

 **налице са първи стъпки от процеса на диверсификация на икономическите дейности и изграждане на необходимата инфраструктура в някои от селските общини.** Започнало е и създаването

на условия за селски туризъм и съчетаването им с други видове туризъм на базата на туристическия потенциал на селските райони (природните забележителности и културно-историческите паметници), но резултатите в тази насока са доста колебливи.

Практическата реализация на подхода „Лидер“ е свързана преди всичко със създаване на капацитет. От особено значение е активизирането на земеделските производители и местните жители за осигуряване на необходимата критична маса от хора, съпричастни към идеята, които да създадат условия за организиране на срещи и семинари на местните участници. Дейността по реализация на подхода „Лидер“ се стимулира и подпомага и от редица организации, например сдружение „Национална селска мрежа“.

За да се оцени свършената работата по ос 4 „ЛИДЕР“ в страната, в периода август-октомври 2010 г. е направено проучване от Agrotec SpA5. То установява, че 39 от МИГ, включени в извадката на проучването, са се обърнали към експерти от Германия, Италия, Гърция, Испания и Унгария, за да ползват техния опит при създаване на собствени местни групи и разработване на регионални стратегии.

Установено е, че проблемите, свързани с тромава административна процедура, силно ограничават оперативната независимост на МИГ. Спечелилите финансиране проекти

по ос 4 на ПРСР за изминалия период са разнородни, но проблемите, на които са се натъкнали при тяхното реализиране, са сходни. Най-често срещаните, които се споменават, са:

1. Забавяне на авансовите плащания, което затруднява изпълнението на планираните дейности. Това налага теглененакредити от търговски банки, а като гаранция на предоставения заем се залага основно лично имущество;

2. Липса на координация между действията на ДФ „Земеделие“, Разплащателната агенция и Министерството на земеделието и храните, което възпрепятства работата по проектите;

3. Проблеми в процедурите по признаване и покриване на направените разходи. Твърде дълги са периодите за одобряване на направените промени и одобрение на подадените документи. Много често референтните ценови ограничения за възстановяване на разходите влизат в противоречие с бюджета на проекта, приложен към сключения договор;

4. Проблеми с процедурата за обществените поръчки, от където произтичат и затрудненията с докладването пред общинския съвет и кметовете за изпълнение на предвидените дейности;

5. Известно недоверие към европейските програми. Според интервюираните те са само за

„определени“ хора, чиито проекти получават финансиране;

6. Като цяло местната общност е настроена твърде индивидуалистично и много трудно се постига колективно разбиране.

Според анализатори в първия период няма реално управление отдолу-нагоре. Трудностите са свързани с липса на капацитет, време и средства за документална подготовка, кандигатстване и управление на проекти. Сериозен проблем за малките



участници е трудният достъп до финансов ресурс както за ползване на консултантска помощ, така и за авансово финансиране на проектите. МИГ имат амбицията да доведат суровата идея на бенефициента до готов проект и да го подпомагат през целия цикъл на проекта.

Философията на ЛИДЕР, заета от социалната теория, е че в основата на развитието на селските райони стои вътрешното развитие на териториите. То се характеризира с:

Ключов принцип – развитие на специфични ресурси за дадена област (природни, човешки, културни);

Движеща сила – местната инициатива и предприемачество;

Функция – изграждане на разнообразна икономика чрез диверсификация на икономическите дейности;

Акценти на развитието на селските райони – изграждане на местен капацитет (умения, институции и инфраструктура) и преодоляване на социалното разделение.

Според специалистите един от най-сериозните недостатъци на тази философия е, че вътрешният подход може да стане причина цели райони да си останат с ниски темпове на растеж, особено ако това вече им се е случвало в миналото. Опитът показва, че разчитането само на вътрешни сили и ресурси за развитие пренебрегва външните влияния и глобалните

икономически процеси и това може сериозно да навреди на развитието на местното общество и икономика.

Подходът на “вътрешно развитие” често не засяга важните въпроси, свързани с начина по който местните вериги на производство, консумация и разпределение взаимодействат с други такива вериги. Освен това не се прави категорично разграничение между местен и външен контрол на процесите на развитие и липсва ясен критерий, по който институциите определят точно как се установяват връзките между местните и отдалечени участници и какъв е характерът на тези връзки.

Идеята за вътрешно развитие в подхода ЛИДЕР е допълнена от идеята за така-наречения ренесанс на провинцията. Става дума за цялостно реструктуриране на селските райони и преди всичко промяна в начина, по който тя се възприема. Традиционният фокус върху производство на храни и гарантиране на доходите на фермерите в развитието на селските райони е изместен към осигуряване на обществени блага от различен характер като чиста околна среда, автентични пространства и разнообразни прояви на местна култура. В основата на тази промяна стои преобразуването на ценностите в съвременния свят.

Що се отнася до начина на функциониране на МИГ, най-характерни в България са дейности, определени като „съживяващи”. Те са приложими по-слабо развитите в социо-икономически





план селски райони, докато при по-напредналите МИГ от Западна Европа преобладават структуриращите дейности. В ситуация на слабо развита социалноикономическа среда усилията на МИГ са свързани предимно с работа по проекти за изграждане на местен капацитет и първоначални дейности по стабилизиране на ситуацията в региона.

През програмния период 2007-2013 г. подходът ЛИДЕР покрива 800 000 души от 57 селски общини. За тази цел в новата ПРСР подходът става самостоятелна мярка с планиран бюджет от около 130 млн. евро.

През периода 2014-2020 година по подхода ЛИДЕР могат да се финансират дейности и от други източници, сред които Социалния фонд и Фондът за регионално развитие

чрез Оперативна програма Иновации и конкурентоспособност, ОП Развитие на човешките ресурси и други.

Факт е, че в началото на прилагането си ЛИДЕР беше абсолютно непознат у нас като програма. Активирането на местните общности за обединяване и изпълнение на стратегии отне няколко години. Резултатите от тези дейности не са видими веднага, но имат трайно въздействие върху местната общност и действат за години напред. Това се случи и в България – постигнато е трайно положителна нагласа на всички местни общности в страната. Подготвителната мярка е приложена на територията на 180 общини, тоест 90% от общините в селските райони. На териториите, където се прилага ЛИДЕР, има реални резултати не само като изградена инфраструктура или реализирани



проекти, но и като формиране на истински местни общности, които се идентифицират като такава и работят заедно за постигане на конкретни цели.

Възникналите проблеми доведоха до създаване на Национална асоциация на МИГ в България. Водещо основание за формирането ѝ според учредителите е, че управляващите органи на оперативните програми и цялата администрация не са успели да припознаят подхода ЛИДЕР като основен инструмент за развитието на местните общности в селските райони. Те считат, че местните инициативни групи не са постигнали силни структури и адекватна комуникация с администрацията и

помежду си, поради което изпитват затруднения в работата си.

Новият програмен период демонстрира потенциал за промяна на ситуацията. Одобрените МИГ са два пъти повече, но нямат никакъв опит а времето им за реализация на стратегиите е силно ограничено. Тук е ролята на Националната асоциация, която цели да подпомогне процесите на договаряне и изпълнение чрез обмяна на опит, добри практики и оперативни отношения с администрацията. Тя поддържа контакти с подобни структури от държави членки, страни в процес на присъединяване и страни, които не са в ЕС, но прилагат подхода ЛИДЕР. Асоциацията има амбицията да обособи създадените от МИГ сдружения като местни

инвестиционни центрове, а не просто бенефициенти по проекти с убеждението, че трябва да се търсят и допълнителни начини за набирание на средства за изпълнение на целите.

Подходът ЛИДЕР е замислен като механизъм, който да активира местните общности в селските райони да оживят и модернизират икономическия и общностния си живот със собствени идеи, енергия и инициатива и неговата добавена стойност е безспорна. Добре би било, обаче, опитът на западноевропейските МИГ не просто да бъде използван като добра практика, а да бъде анализиран и през изводите на изследователите на прилагането на подхода. Техните проучвания са извели рискове и дефицити, от които българските участници могат да научат много.

Проучване на приложението на ЛИДЕР в Румъния например (Marquardt et al. 2010) открива заплахи за подхода от долу-нагоре и ендегенното развитие. Авторите изтъкват сериозните трудности, които местните МИГ изпитват с „идентифицираните нужди и възможности“ още повече, че вътрешно генерираното развитие е възпрепятствано от обхвата на мерките, в чиято рамка МИГ трябва да действат.

По отношение на Австрия и Ирландия (Shucksmith, 2010; Daх et al., 2013) критиката е за „банализиране“ на проектите по ЛИДЕР и липса на иновативни или експериментални проекти, които имат по-слабо

предвидими резултати. Авторите подчертават, че „икономическата криза е допринесла за възприятието, че изпълнението на бюджетните цели стои на първо място пред нуждите на развитието на местните общности“ и наложените регулаторни рамки възпрепятстват иновациите и намаляват способността на ЛИДЕР да откликва бързо на променящите се нужди на селските райони, а това от своя страна намалява автономията на МИГ.

Изследователите на изпълнението на програмата ЛИДЕР вече са поставили въпроса дали това е елитарна или включваща програма,



а критичният поглед върху нея е дал различни отговори. Проучване във Великобритания с акцент върху връзката между ендегенното развитие, социалния капитал и социалното включване (Shucksmith, 2001) например повдига провокативния въпрос дали „колективното изграждане на капацитет чрез вътрешно развитие на териториален принцип“ всъщност е „съвместимо с изграждането на капацитет на изключените и преразпределяне на властта към най-малко овластените“. Мнението на автора е, че „има тенденция инициативите да бъдат в полза на онези, които така или иначе разполагат с власт и могат да защитят идеите си и имат по-голям капацитет за действие“.

Като елемент на демократичния процес, МИГ трябва да са отворени към гражданите и представителите на различните сектори и да им дават възможност да изразят мнението си, да дадат принос в определянето на проблемите и изискванията и в съставянето на стратегията за развитие. Легитимността на МИГ се конструира постоянно в дискусияния процес. Обобщеното мнение на изследователите по темата е, че поне частично обяснение може да бъде намерено в спецификата на всяка от държавите и по-конкретно в техния политически, административен, социално икономически, исторически и културен контекст (Bruckmeier 2000; Jouen, 1999).



Източници:

1. Bruckmeier 2000. Leader in Germany and the Discourse of Autonomous Regional Development.
2. Buller, A. 2002. Recreating rural territories: LEADER in France.
3. Dax T. et al., 2013. The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland
4. Marquardt et al. 2010. Social networks and rural development: LEADER in Romania. Sociologia Ruralis
5. Shucksmith, M. Shortall S. 2001. Rural Development in practice: issues arising in Scotland and Northern Ireland. Community Dev. J36

Кампания „Бъдещите лидери в селското стопанство“ благодарни на Европейската комисия за предоставената финансова подкрепа. В статията е отразена единствено позицията на съставителя, като Комисията не носи отговорност за употребата на съдържащата се в него информация.

