



ОТГОВОРИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ

ПО СПЕЦИАЛНИЯ ДОКЛАД НА
ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА ПАЛАТА

LEADER и воденото от общностите местно развитие — насърчава се ангажираността на местно равнище, но допълнителните ползи все още не са доказани в достатъчна степен

Съдържание

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ (точки I—XI)	2
ВЪВЕДЕНИЕ (точки 1—18)	4
ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА (точки 19—23)	4
КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ (точки 24—75)	4
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ (точки 76—84)	7
Препоръка 1 — Да се направи цялостна оценка на разходите и ползите от LEADER.....	8
Препоръка 2 — Оценка на подхода на воденото от общностите местно развитие.....	9

В настоящия документ са представени отговорите на Европейската комисия на констатациите и оценките, които се съдържат в специален доклад на Европейската сметна палата в съответствие с член 259 от [Финансовия регламент](#) и които трябва да бъдат публикувани заедно със специалния доклад.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ (точки I—XI)

Общ отговор на Комисията на краткото изложение:

Методът LEADER¹ се оказва уместен през последните 30 години от въвеждането му и остава валиден и днес. Добавената стойност на LEADER произтича от пълното прилагане на метода² и се изразява във видими подобрения в местното управление и социалния капитал и по-добри резултати *от проектите по LEADER в сравнение с изпълнение без LEADER*.

Към днешна дата в Европейския съюз и извън него съществува мрежа от 2800 местни групи за действие в рамките на LEADER³. Тази мрежа вече ангажира десетки хиляди членове на местните групи за действие: местни органи, социални и икономически сдружения, предприятия и граждани в селските райони и достига до повечето части на селските райони в Европа, като създава положителен имидж на ЕС.

Значителните инвестиции на ЕС в човешки и социален капитал чрез създаването и функционирането на местните групи за действие и тяхната мрежа отразяват трайния ангажимент на Комисията за предоставяне на все повече права на местно равнище и демократично участие в ЕС.

Следователно финансирането, предоставено за функционирането на местните групи за действие, е много по-широко от „административни разходи“, тъй като дава възможност и за безценни инвестиции в хора, популяризиране и колективно обучение в селските територии. Тези нематериални ползи включват и ценната работа в областта на връзките с обществеността, извършвана по линия на LEADER чрез популяризиране на финансирането за развитие на селските райони в местни селски общности и достигането до многото граждани в селските райони, чието качество на живот е било подоброено чрез метода.

Благодарение на колективния му подход процесът на управление на стратегията също увеличава социалния и човешкия капитал на местно равнище. Той изисква обмен на информация, изгражда доверие, укрепва отношенията, предоставя права на местните заинтересовани страни и — чрез обучение, преговори и изграждане на мрежи — увеличава капацитета на хората.

От самото начало общностите по LEADER се насърчават да се адаптират и да се учат. Комисията инвестира в националните и регионалните мрежи на LEADER и в изграждането на мрежи на европейско равнище. Това допринася за постигането на устойчивост и за

¹ Акронимът „LEADER“ произлиза от френския израз „Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale“, което означава „връзки между дейностите за развитие на икономиката в селските райони“. Методът LEADER предвижда местни групи за действие (МГД), включващи публични и частни участници от социалния и икономическия сектор, които да изготвят и прилагат свои стратегии на местно териториално равнище, да улесняват иновациите на местно равнище, да участват в сътрудничество между териториите и в изграждане на мрежи

² Добавената стойност на LEADER произтича от пълното прилагане на метода LEADER (Guidelines: Evaluation of LEADER/CLLD, EU Rural Development Evaluation Network) (Насоки: оценка на LEADER/BOMP, Мрежа на ЕС за оценка на развитието на селските райони) (2017 г.), стр. 21. Популяризирането и подкрепата за изграждането на капацитет също са от решаващо значение за изпълнението по LEADER. Това беше потвърдено от неотдавнашно проучване в подкрепа на оценката на въздействието на LEADER върху балансираното териториално развитие (2022 г.). (https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cmef/rural-areas/evaluation-support-study-impact-leader-balanced-territorial-development_bg).

³ Подходът LEADER се прилага и в някои държави извън ЕС, като например Турция, Сърбия, Северна Македония, Молдова.

изпълнението на основните приоритети на Комисията⁴, като например възстановяването след пандемията от COVID-19, социалното приобщаване и цифровата трансформация.

Въпреки че събитията от последните години изостават значително от задълбочената аналитична работа, Комисията ще положи повече усилия, за да докаже приноса на LEADER за социалния капитал и местното управление, включително мрежовите ефекти. Комисията ще улесни разбирането и методиките за отразяване на тези нематериални активи и ще насърчи държавите членки да направят това.

ЕС инвестира в качеството на стратегиите за местно развитие, като подкрепя тяхното изготвяне, обучение и други действия от страна на бъдещите местни групи за действие. Държавите членки организират оценката на качеството на стратегиите в съответствие с ясни критерии. По този начин много територии могат да участват и да се разрастват, включително тези, които започват от по-ниска основа на социалния капитал.

LEADER обхваща не само икономическата, но и социалната и екологичната устойчивост, поради което е от значение за всички селски райони в ЕС.

Проектите, подкрепяни от LEADER, се основават на стратегиите за местно развитие, договорени колективно от местните заинтересовани страни. По-доброто качество или резултати от проектите по LEADER могат да се проявят по различни начини, които пряко произтичат от метода LEADER, като например: иновации на местно равнище, близост и активно популяризиране с цел включване на участници, които в противен случай не биха участвали, по-голяма устойчивост, оползотворяване на уникалните активи на територията, включително творчески и традиционни отрасли, подкрепа за местната идентичност, предоставяне на услуги на общността, връзки между проектите и участниците и други аспекти. Някои проекти удовлетворяват основни местни нужди (особено в общини със слаба данъчна основа), които често са предпоставка за други развития и които биха били забавени или просто неудовлетворени без LEADER. Комисията ще насърчава държавите членки да насочват допустимите интервенции по LEADER към области, в които би имало по-голяма добавена стойност от използването на подхода LEADER, като същевременно се оставя достатъчно възможност за вземане на решения „отдолу нагоре“, за да се отговори на местните нужди и избори.

Освен това сравнението на изпълнението по LEADER с други модели на финансиране би било сложна задача с правилно отразяване на нематериалния принос на LEADER, от една страна, и на рисковете и разходите на другите схеми за финансиране, от друга страна.

Комисията също така насърчава държавите членки да преразгледат механизма за изпълнение, и по-специално да се избягва дублиране на функциите на местните групи за действие и свързаните с тях институции, да се намали административната тежест чрез използване на опростени варианти за разходите и да се освободят ресурси, за да се извършват повече дейности за популяризиране и изграждане на капацитет.

Комисията ще продължи да работи с държавите членки за насърчаване на по-добро прилагане на метода LEADER от всички местни групи за действие и за доказване на неговата добавена стойност. Констатациите и оценките на ЕСП са полезна стъпка в тази посока.

Комисията приема частично първата препоръка относно анализа на разходите и ползите от LEADER и приема изцяло втората препоръка относно оценката на подхода на воденото от общностите местно развитие (BOMP).

⁴ Съобщение „Европейският зелен пакт“ (COM(2019) 640 final); Съобщение „Стратегия „От фермата до трапезата“ (COM(2020) 381 final); Съобщение „Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г.“ (COM(2020) 380 final); https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decadetargets-2030_en 9 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-andinvestment/european-pillar-social-rights_en.

ВЪВЕДЕНИЕ (точки 1—18)

Общ отговор на Комисията по точки 1—16:

Местните групи за действие създават пряка стойност за местните общности. Техните задачи включват популяризиране на стратегията за водено от общностите местно развитие, с цел да се улесни обменът за предоставяне на информация между заинтересованите страни, да се популяризира стратегията и да се съдейства на потенциалните бенефициери с оглед разработването на операции и подготовката на заявления. Те далеч надхвърлят това, което може да се разглежда като „административни разходи“, като таванът от 25 %, предвиден в член 35, параграф 1, буква д) от Регламент (ЕС) № 1303/2013, включва и тези дейности.

Държавите членки могат да предоставят допълнителни насоки относно приобщаващия характер на партньорствата, като Комисията ще ги насърчи да гарантират, че партньорствата на местните групи за действие са приобщаващи и по-специално че младите хора, жените и групите в неравностойно положение участват в органите за вземане на решения.

LEADER обхваща не само икономическата, но и социалната и екологичната устойчивост, поради което е от значение за всички селски райони в ЕС. Нуждите от социално приобщаване, приспособимост към околната среда и изменението на климата не се ограничават до районите с лоши икономически резултати.

Това, че държавите членки оценяват подхода LEADER, намира отражение в значителното разпределение на ресурси, което е доста над законовия минимум за ЕЗФРСР и доброволното усвояване по линия на други европейски структурни и инвестиционни фондове. Мярката LEADER за програмите за развитие на селските райони на ЕС-27 за периода 2014—2022 г. е 6,4 %.

Освен това, благодарение на колективния му подход процесът на управление на стратегията също увеличава социалния и човешкия капитал на местно равнище. Той изисква обмен на информация, изгражда доверие, укрепва отношенията, предоставя права на местните заинтересовани страни и — чрез обучение, преговори и изграждане на мрежи — увеличава капацитета на хората.

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА (точки 19—23)

Няма отговори на Комисията.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ (точки 24—75)

Общ отговор на Комисията по точки 24—30:

Комисията счита, че местните групи за действие правят много повече от улесняване на ангажираността на местно равнище, като финансирането на тяхното функциониране отразява инвестициите на ЕС в човешки и социален капитал в селските райони, макар и с бавни процеси на одобрение.

Таванът от 25 %⁵ за текущите разходи на местните групи за действие изрично включва популяризиране на територията, улесняване на обмена между заинтересованите страни, информиране, насърчаване и подкрепа на потенциалните кандидати за разработване на операции, както и управление, мониторинг и оценка на стратегиите за местно развитие.

Общ отговор на Комисията по точки 31—37:

ЕС предоставя значителна подкрепа за изготвянето на стратегиите за местно развитие, за да се гарантира тяхното качество. Тази подкрепа включва обучение, експертна подкрепа, консултации със заинтересованите страни. Освен това държавите членки ръководят процеса чрез методологични насоки и други средства.

Комисията счита, че всички стратегии за местно развитие, избрани за изпълнение, следва да отговарят на стандартите за качество. Задължението на държавите членки да определят критерии за качествен подбор за стратегиите за местно развитие е залегнало в законодателството.

Определянето на критерии за качествен подбор на стратегиите за местно развитие обаче не означава непременно, че винаги ще има стратегии, които да бъдат отхвърлени. Това зависи от контекста на всяка държава членка. Съществува необходимост от „приобщаване“, за да се даде възможност на различни селски територии да се разрастват по отношение на социалния капитал и мрежите.

Въпреки че всички стратегии за местно развитие бяха оценени, някои държави членки като Румъния не създадоха система за гарантиране на минимално ниво на качество. Словакия и Гърция използваха система от прозрачни критерии с изискван минимум точки като начин за постигане на общ стандарт за качество. Чешката република определи някои прозрачни критерии, задължителни за всички стратегии, като МГД имаха възможност да подобрят представените от тях стратегии преди да бъдат избрани.

Общ отговор на Комисията по точки 45—53:

Комисията е насърчавала и ще продължи да насърчава държавите членки да насочват допустимите интервенции по подхода LEADER към области с добавена стойност от използването му в стратегическите планове по ОСП за периода 2023—2027 г., като същевременно запази необходимата гъвкавост, която да осигури възможност за подходи „отдолу-нагоре“, за да се отговори на местните нужди.

За тази цел Комисията ще засили мониторинга и ще подобри методиката за доказване на приноса на LEADER по отношение на социалния капитал и местното управление. На държавите членки се предлага набор от подходящи показатели за мониторинг, с който се постига баланс между целесъобразността и лесното събиране на данни.

Комисията отчита административната тежест за местните групи за действие и насочва държавите членки внимателно да приспособяват своите системи за изпълнение, така че да бъдат съсредоточени върху основните функции на местните групи за действие⁶, да изясняват отговорностите и да избягват дублирането на задачи. Широко се насърчава и използването на опростени варианти за разходите. Това следва да даде възможност на местните групи за

⁵ В член 35 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 се посочва ясно, че таванът до 25 % обхваща: управлението на стратегията за местно развитие, както и популяризирането, обмена между заинтересованите страни, информацията и подкрепата за потенциалните кандидати при подготовката на техните операции.

⁶ Основните изключителни функции на МГД са изброени в член 33, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1060/2021.

действие да освободят ресурси, за да се извършват повече дейности за популяризиране и изграждане на капацитет.

Част от тази работа се извършва чрез Европейската мрежа за развитие на селските райони (ЕМРСР).

Чрез Бюрото за оценка Комисията разработи насоки, организира работни срещи на равнището на ЕС и в държавите членки и дейности за разпространение на информация с цел подобряване на мониторинга и оценката на LEADER и събирането на данни. Поради това Комисията и Бюрото за оценка разгледаха подробно оценката на LEADER, като насърчиха държавите членки да подобрят оценката на метода.

Според последните данни от годишните доклади за изпълнението няколко държави членки са извършили оценки на LEADER. Има 85 завършени оценки, насочени към LEADER/BOMP.

Що се отнася до предстоящата оценка на въздействието на LEADER върху балансираното териториално развитие, Комисията подчертава, че оценката ще следва принципите за по-добро регулиране и ще обхване петте критерия за оценка⁷. Поради това оценяваните критерии за оценка са добавената стойност от ЕС, а не добавената стойност на LEADER. Добавената стойност от ЕС засяга въпроса защо и дали дадена политика (LEADER) дава по-добри резултати, ако се прилага на равнището на ЕС в сравнение с други равнища на управление (национално, регионално), а не дали даден метод LEADER постига резултати в сравнение с изпълнение без LEADER (например сравнение на подпомагането чрез класическа мярка за развитие на селските райони „отгоре надолу“).

Освен това Комисията посочва, че добавената стойност на LEADER не е задължителен, а препоръчителен подход за оценка на LEADER в рамките на процеса на оценка.

Общ отговор на Комисията по точки 54—56:

Комисията счита, че много проекти, оценени от ЕСП, са имали потенциал да създадат допълнителни ползи за местните общности, пряко свързани с метода LEADER. Това може да се илюстрира например чрез иновации на местно равнище, сътрудничество между участниците, оползотворяване на уникалните активи на територията, укрепване на идентичността на общността, подкрепа за предприятия в творчески или традиционни отрасли или предоставяне на услуги, необходими в района. В проектите, анализирани от ЕСП в приложение III, се вижда и изключително разнообразие на обхвата и богатство на местното участие в много, предимно по-малки проекти.

Общ отговор на Комисията по точки 57—58:

С изолирано разглеждане на проектите може да се пропусне общата картина. Някои стратегии включват проекти, които удовлетворяват „по-основни“ нужди, но те са важни за цялостната стратегия и не биха били удовлетворени или биха били удовлетворени много по-късно без финансиране по линия на LEADER.

Общ отговор на Комисията по точки 61—63:

Въпреки че оценяването на аспектите на местното управление и социалния капитал може да е трудно (в голяма степен качествен процес, изискващ много ресурси), някои методики могат да бъдат адаптирани и използвани. Комисията ще работи повече по този въпрос в рамките на изграждането на мрежи и оценките на ЕС.

⁷ Петте критерия за оценка са: ефективност, ефикасност, целесъобразност, съгласуваност и добавена стойност от ЕС.

Въпреки че оценката на увеличаването на социалния капитал може да бъде сложна, съществува консенсус, че социалният капитал е важен фактор за растеж, който допринася за по-ниски разходи по сделките, по-добро укрепване на договорите, поемане на рискове, иновации, колективно обучение и социална адаптация, което обяснява защо много държави членки използват LEADER за справяне с редица обществени предизвикателства, като например социалното приобщаване, а напоследък и възстановяването от COVID-19.

Освен това Комисията подкрепя проекти по „Хоризонт 2020“ за разработване на методики за по-добра оценка на социалните аспекти. Проекти като SIMRA, IMAJINE или MATILDE са насочени към разработването на решения, които могат да се прилагат за мониторинг и оценка на социалните аспекти и местното развитие в селските райони, а те могат да се използват при оценката на добавената стойност на LEADER. Тези ресурси бяха включени и в базата от знания на Бюрото за оценка, за да се помогне на държавите членки и на експертите да намерят полезни инструменти за оценка на LEADER.

За да предостави на държавите членки и на оценителите информация за потенциала на тези проекти за оценка, чрез Бюрото за оценка Комисията разработи „база от знания“, в която тези проекти са анализирани, за да се обясни как резултатите от тях могат да бъдат полезни за оценката на ОСП, включително социално-икономическите аспекти и местното развитие.

Въз основа на поуците, извлечени от обобщението на годишния доклад за изпълнението (ГДИ), чрез Бюрото за оценка Комисията работи и за подобряване на количественото определяне на приноса на LEADER с оглед на последващата оценка на текущите програми за развитие на селските райони.

Общ отговор на Комисията по точки 64—75:

В съответствие с член 10 от Регламент (ЕС) № 1303/2013 (Регламент за общоприложимите разпоредби за периода 2014—2020 г., POP) общата стратегическа рамка предвижда стратегически ръководни принципи. Въпреки това тя не може да налага допълнителни задължения на държавите членки, а следва да улеснява програмирането.

Що се отнася до координацията между отговорните органи на държавите членки, структурираното сътрудничество в рамките на стратегия за BOMP, финансирана от няколко фонда, може да доведе до положителна промяна (по отношение на достъпа до финансиране, експертния опит на друг сектор, ресурсите) в сравнение със ситуацията без съвместна стратегия, например достъпът до подкрепящи програми може да бъде предизвикателство, ако са на различни равнища на управление.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ (точки 76—84)

Отговори на Комисията:

78. Таванът от 25 % обхваща управлението на стратегиите, популяризирането, обмена между заинтересованите страни и подпомагането на потенциалните кандидати при разработването на техните операции. Освен това приобщаващият характер на управлението на стратегията, съчетан с акцента върху ученето и изграждането на мрежи, осигурява повече възможности на местното население и може да се разглежда като инвестиция в местните общности.

79. Качеството на стратегиите за местно развитие се осигурява чрез редица механизми, като например: подкрепа за тяхното изготвяне и критерии за подбор (оценка на качеството). ЕС подкрепя финансово изготвянето на стратегии за местно развитие с оглед на тяхното

качество. Всяка стратегия се оценява преди да бъде избрана. Също така има основания за включване на територии, чието начално равнище (от гледна точка на социалния капитал) е по-ниско, така че те да не бъдат изоставени.

80. Комисията признава, че може да има компромис между качествата на проекта и административната лекота. Качеството на проекта се проявява в различни характеристики както от страна на изпълнителя на проекта по отношение на представянето, така и от страна на административната система по отношение на проверката, наблюдението и оценката.

81. Комисията ще продължи да насърчава държавите членки да гарантират, че партньорствата на местните групи за действие са приобщаващи и по-специално че младите хора, жените и групите в неравностойно положение участват в органите за вземане на решения. Това също ще бъде наблюдавано.

82. Комисията ще работи с държавите членки за по-добра оценка и доказване на добавената стойност на подхода LEADER по отношение на социалния капитал и местното управление. Това ще бъде направено чрез мониторинг, методики за оценка и изграждане на мрежи на равнището на ЕС.

83. Много проекти се основаваха на популяризиране, сътрудничество между местни партньори, както и иновации на местно равнище или използване на вътрешни местни ресурси, което може да се разглежда като добавена стойност на подхода LEADER.

84. Структурираното сътрудничество в рамките на стратегия за BOMP, финансирана от няколко фонда, може да доведе до положителна промяна (по отношение на достъпа до финансиране, експертния опит на друг сектор, ресурсите) в сравнение със ситуацията без съвместна стратегия, например достъпът до подкрепящи програми може да бъде предизвикателство, ако са на различни равнища на управление.

Препоръка 1 — Да се направи цялостна оценка на разходите и ползите от LEADER

Комисията приема препоръката частично.

1.А Комисията приема препоръка 1, буква а).

1.Б Комисията приема препоръка 1, буква б).

1.В. Комисията приема частично препоръка 1, буква в).

Що се отнася до LEADER в рамките на ОСП, желаейки да развие капацитета си за оценка на приобщаващия характер на органите за вземане на решения, Комисията подготвя акт за изпълнение, с който от държавите членки се изисква да докладват възрастта и пола на членовете.

Въпреки това Комисията не приема посочването на други целеви групи, тъй като този анализ може да представлява критичен проблем за защитата на личните данни и събирането на данни.

Освен това Комисията не приема определения за 2023 г. срок. При условие че този правен акт бъде приет, данните ще бъдат на разположение през 2026 г.

1.Г Комисията приема препоръка 1, буква г).

1.Д Комисията приема частично препоръка 1, буква д).

Тя ще изпълни тази препоръка, доколкото е възможно, като вземе предвид ограниченията при събирането на данни и различията между държавите членки по отношение на това, което се определя като законоустановена задача.

Препоръка 2 — Оценка на подхода на воденото от общностите местно развитие

Комисията приема препоръката.