

ЕВРОПЕЙСКА
СМЕТНА ПАЛАТА

Специален доклад № 5

2010

ISSN 1831-0974

ПРИЛАГАНЕ НА ПОДХОДА LEADER
В ОБЛАСТТА НА РАЗВИТИЕТО
НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ



BG



Специален доклад № 5 // 2010

ПРИЛАГАНЕ НА ПОДХОДА LEADER В ОБЛАСТТА НА РАЗВИТИЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

(съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Тел.: +352 4398-1

Факс: +352 4398-46410

Ел. поща: euraud@eca.europa.eu

Интернет страница: <http://www.eca.europa.eu>

Специален доклад № 5 // 2010

Допълнителна информация за Европейския съюз можете да намерите в интернет (<http://europa.eu>).

В края на изданието ще намерите библиографско каре.
Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2010 г.

ISBN 978-92-9207-889-8

doi:10.2865/32511

© Европейски съюз, 2010 г.

Възпроизвеждането е разрешено при посочване на източника.

Printed in Luxembourg

СЪДЪРЖАНИЕ

Точки

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

I-X КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

1-7 ВЪВЕДЕНИЕ

8-11 ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

12-114 КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

12-46 ПРИЛАГАНЕ НА КОМПОНЕНТИТЕ НА ПОДХОДА LEADER ОТ СТРАНА НА МГД С ОГЛЕД ПОЛУЧАВАНЕ НА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ

12-46 МГД СА ПРИЛОЖИЛИ ПОДХОДА LEADER ПО НАЧИН, ПО КОЙТО СЕ ОГРАНИЧАВА ПОТЕНЦИАЛЪТ ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ОТ КОМПОНЕНТИТЕ НА LEADER, ВЪПРЕКИ ЧЕ ПАЛАТАТА УСТАНОВИ НЯКОИ ПРИМЕРИ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ

47-71 КАЧЕСТВО НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ ОТ СТРАНА НА МГД

47-71 МГД НЕ СА ОТЧЕЛИ ДОСТАТЪЧНО ДОБРЕ НУЖДАТА ОТ ЕФИКАСНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА РЕСУРСИТЕ И ОБЕКТИВНИ И ПРОЗРАЧНИ ПРОЦЕДУРИ

72-93 УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ LEADER ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА И НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

72-93 КОМИСИЯТА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НЕ СА ПОСТАВИЛИ ДОСТАТЪЧНО ИЗИСКВАНИЯ И НОСЯТ ИЗВЕСТНА ОТГОВОРНОСТ, ЗАЕДНО С МГД, ЗА НАМАЛЯВАНЕТО НА ПОТЕНЦИАЛНАТА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ПОДХОДА LEADER. ТЕ НЕ СА ПРЕДПРИЕЛИ НЕОБХОДИМИТЕ ДЕЙСТВИЯ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА РАЗХОДИТЕ И РИСКОВЕТЕ

94-114 МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

94-114 КОМИСИЯТА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НЕ МОГАТ ДА ДОКАЖАТ КАКВА Е ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ, ПОЛУЧЕНА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДА LEADER, И ВСЕ ОЩЕ НЕ СА ОЦЕНИЛИ СВЪРЗАНИТЕ С ТОВА ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗХОДИ И РИСКОВЕ

115-126 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

ПРИЛОЖЕНИЕ — СПИСЪК НА ПРОВЕРЕНИТЕ ПРОЕКТИ

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЧНИК НА ТЕРМИНИТЕ

Добавена стойност: В контекста на настоящия одит това са ползите от подхода Leader, като например по-добро идентифициране на нуждите и решенията на местно равнище, по-голямата ангажираност на местните заинтересовани страни и повече възможности за нововъведения.

Добро финансово управление: Справедливо и прозрачно управление на бюджета на ЕС в съответствие с Финансовия регламент и по-специално с принципите на икономичност, ефикасност и ефективност.

Държава членка: В контекста на настоящия одит това са органите, натоварени с управлението на програмите Leader. За тази цел държавите членки посочват управляващ орган. В държави членки като Германия, Испания и Италия всеки регион има отделна програма и отделен управляващ орган.

ЕС: Европейски съюз.

Инертна печалба: Ефектът на инертна печалба се получава, когато субсидиран проект е щял да бъде изцяло или частично осъществен без предоставената безвъзмездна финансова помощ.

МГД: Местна група за действия, която представлява местно публично-частно партньорство, отговарящо за изготвянето на предложения за стратегия за местно развитие и подбора на проекти.

Мярка: Схема за подпомагане във връзка с прилагането на дадена политика. Мярката определя правилата за проектите, които могат да бъдат финансирани.

Ос 4: Развитието на селските райони през програмния период 2007—2013 г. се осъществява по четири оси, които представляват групи от съгласувани мерки. Подходът Leader съответства на ос 4.

Подходът Leader: Метод за постигане на целите на политиката на ЕС за развитие на селските райони посредством изпълнение „отдолу нагоре“ вместо чрез традиционния подход на изпълнение „отгоре надолу“. Терминът „Leader“ е акроним от френски език на „връзка между дейностите за развитие на селските райони“.

Програма за развитие на селските райони: Документ за планиране и прилагане на политиката на ЕС за развитие на селските райони, който се изготвя от държава членка и се одобрява от Комисията.

Програма Leader: Документ за планиране и прилагане на подхода Leader, който се изготвя от държава членка и се одобрява от Комисията. Първите програми Leader са осъществени между 1991 и 1993 г. и са последвани от програми Leader II (1994—1999 г.). Настоящият одит обхваща Leader+ (2000—2006 г.) и Leader ос 4 (2007—2013 г.), който е включен в рамките на програмите за развитие на селските райони.

Програмен период: Многогодишна рамка за планиране и прилагане на политиките на ЕС, като например политиката за развитие на селските райони. Настоящият период обхваща 2007—2013 г.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I.

Leader е метод за постигане на целите на политиката на ЕС за развитие на селските райони посредством изпълнение „отдолу нагоре“ вместо чрез традиционния подход на изпълнение „отгоре надолу“. В сравнение с традиционните методи за финансиране подходът Leader е свързан с по-големи разходи и с по-висок риск поради допълнителното ниво на изпълнение и делегирането на контрола върху бюджета на ЕС на множество местни партньори (МГД: местни групи за действие).

II.

Извършването на допълнителни разходи и поемането на по-висок риск при подхода Leader се обосновава с добавената стойност, която следва да се получи при осъществяване на партньорство по подход „отдолу нагоре“, като например по-доброто идентифициране на нуждите и решенията на местно равнище, по-голямата ангажираност на местните заинтересовани страни и повече възможности за иновации.

III.

Палатата провери дали подходът Leader е приложен по начин, при който се добавя стойност, като същевременно се намаляват рисковете за доброто финансово управление. Палатата оцени резултатите на МГД от изпълнението на програмите Leader+ (2000—2006 г.), окончателните разходи по които са извършени през 2009 г. Палатата направи също така оценка на стратегиите на МГД във връзка с ос 4, изготвили своя план за прилагане на подхода Leader през периода 2007—2013 г.

IV.

Въпреки че установи някои примери на добри практики, Палатата счита, че МГД са приложили подхода Leader по начин, при който се ограничава потенциалът за получаване на добавена стойност от „компонентите на Leader“. Прилагането на подхода „отдолу нагоре“ е било ограничено при МГД, които са предоставили по-голямата част от безвъзмездната финансова помощ на членуващите в тях организации. Потенциалът за добавена стойност, която може да се получи при партньорство, не е бил реализиран в МГД, където процесът на вземане на решения е ръководен от местните органи. Малък брой МГД са успели да покажат, че в стратегиите или проектите им са налице иновации или има взаимодействие между различни сектори. МГД не са се съсредоточили върху постигането на целите, заложили в местните стратегии.

V.

Палатата откри също така слабости по отношение на финансовото управление от страна на МГД. По-специално МГД са предоставяли безвъзмездна финансова помощ на проекти, без да отчитат критерия за ефикасност. Процедурите не винаги са били прозрачни и не са показвали по подходящ начин, че МГД са вземали обективни решения без наличието на конфликт на интереси. Тези слабости са сходни със слабостите, посочени от Палатата в годишния доклад за 2000 г.

VI.

Комисията и държавите членки не са поставили достатъчно изисквания и носят известна отговорност, заедно с МГД, за намаляването на потенциалната добавена стойност на подхода Leader. Те не са предприели достатъчно действия, за да намалят разходите и рисковете. Бяха установени същите слабости както преди десет години по време на извършения от страна на Палатата предишен одит на програма Leader.

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

VII.

Комисията все още не е доказала ефективността или ефикасността на разходите, нито добавената стойност, получена вследствие на прилагането на подхода Leader, нито действителните разходи за изпълнението му или до каква степен са се проявили известните рискове.

VIII.

Като има предвид системните слабости, Палатата препоръчва на Комисията и държавите членки да внесат по-голяма яснота в разпоредбите, имащи за цел намаляване на риска от инертна печалба, и да следят за тяхното спазване, да осигурят обективното и добре документирано протичане на процедурите за подбор на проекти, както и прилагането на практика на принципа на партньорството. С оглед спазването на разпоредбите на Финансовия регламент са необходими ефикасни процедури за избягване на риска от конфликти на интереси. Това предполага представяне на декларации за интереси, отказ от участие в подбора и оценяването на проекти, както и отнасяне на всички случаи на потенциални конфликти на интереси до управляващия орган.

IX.

За остатъка от периода 2007—2013 г. Комисията следва да гарантира, че държавите членки изискват от МГД да установят измерими и специфични за съответния регион цели, които могат да се постигнат чрез програма Leader. Държавите членки следва да изискат от МГД да поемат отговорност за постигането на целите, заложи в стратегиите им за местно развитие, за получаването на добавена стойност благодарение на подхода Leader, както и за ефикасността на оперативните разходи и разходите, свързани с отпускането на безвъзмездната финансова помощ.

X.

Мониторингът следва да бъде пренасочен към добавената стойност на подхода Leader, към ефикасността и ефективността, и да бъде подкрепен с информация от системите за управление и контрол, така че Комисията да може да разполага с достатъчни, надеждни и актуални данни, които да ѝ позволят да отчете добавената стойност и доброто финансово управление на програмите Leader.

ВЪВЕДЕНИЕ

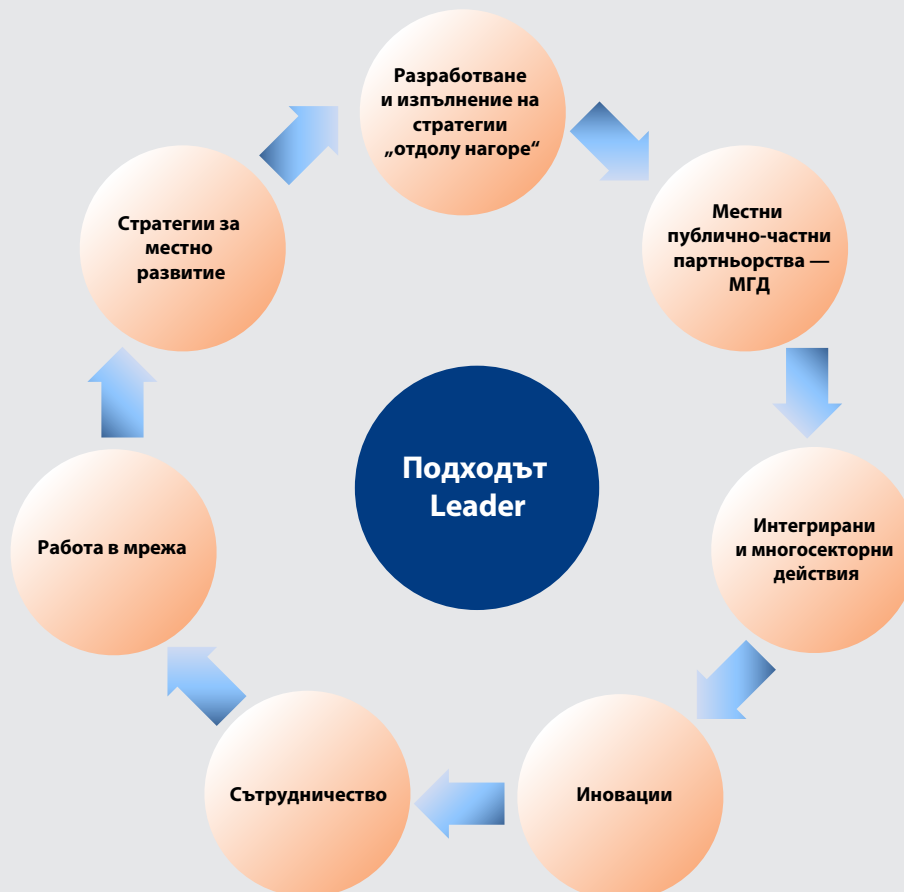
1. Leader е методът на ЕС за постигане на целите на политиката за развитие на селските райони посредством изпълнение „отдолу нагоре“. Този метод се характеризира със седем компонента (вж. **фигура 1**). Предоставя се финансова подкрепа на „местни групи за действие“ (обикновено наричани МГД) с цел прилагане на стратегии за местно развитие, основно посредством отпускането на безвъзмездна финансова помощ за местни проекти¹(вж. **приложението**, съдържащо примери за финансирани проекти). Местните групи за действие се състоят от представители на публичния и частния (или нестопанския) сектор в малките селски общности².

¹ Безвъзмездната помощ се съфинансира от ЕС и от публичните органи на съответната държава членка. В повечето случаи безвъзмездната финансова помощ представлява само част от всички разходи по проекта: бенефициентът също трябва да участва във финансирането. Текущите разходи на МГД също се съфинансират от ЕС и от националните или регионалните органи.

² С население до 150 000 жители.

ФИГУРА 1

СЕДЕМТЕ КЛЮЧОВИ КОМПОНЕНТА НА ПОДХОДА LEADER



2. В регламентите на ЕС се дефинират целите на политиката и правната рамка. Държавите членки изготвят национални или регионални програми, чрез които да се прилага подходът Leader. Тези програми се одобряват от Комисията. Потенциалните МГД разработват местни стратегии в съответствие с изискванията на националните или регионалните органи и кандидатстват пред тях за финансиране. Държавите членки са натоварени с избора на МГД, с изплащането на безвъзмездната помощ от ЕС и на националното съфинансиране, както и с мониторинга и контрола на изпълнението. МГД отговарят за подбора на проекти, които ще получат финансиране. В някои държави членки МГД извършват подбора на проекти до достигането на годишен праг за финансиране. Обработването на заявленията и изплащането на безвъзмездната финансова помощ след това се извършва от националните или регионалните органи. Други държави членки дават възможността на МГД да ръководят целия процес, като им предоставят годишни или многогодишни бюджети, от които да изплащат безвъзмездната финансова помощ.
3. За първи път Leader стартира през 1991 г. като инициатива на Общността, последвана от програмите Leader II (1994—1999 г.) и Leader+ (2000—2006 г.)³. Въпреки че периодът, обхванат от Leader+, официално приключи през 2006 г., изпълнението на проектите и извършването на съответните разходи можеше да продължи до средата на 2009 г. МГД в рамките на Leader+ са 893 на брой в ЕС-15 и 281 в новите държави членки. Окончателният размер на финансовото участие на ЕС в програмата Leader+ се изчислява на около 2,1 милиарда евро.
4. След 2007 г. програма Leader е включена в регламента за развитие на селските райони⁴ като алтернативен подход за постигане на целите на трите „основни“ оси на политиката (вж. **каре 1**).

³ Новите държави членки имаха възможност да въведат подобна мярка в оперативните си програми за развитие на селските райони от периода 2004—2006 г.

⁴ Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1).

КАРЕ 1

ЧЕТИРИТЕ ОСИ НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ ЗА ПЕРИОДА 2007—2013 Г.

Ос 1: мерки, които имат за цел подобряване на конкурентоспособността на земеделието и горското стопанство чрез подпомагане на реструктурирането, развитието и иновациите.

Ос 2: мерки, които имат за цел подобряване на околната среда и ландшафта чрез подпомагане управлението на земята.

Ос 3: мерки, които имат за цел подобряване качеството на живот в селските райони и насърчаване разнообразяването на икономическите дейности.

Ос 4: използване на подхода Leader за постигане на целите от оси 1—3.

5. През 2007 г. и в началото на 2008 г. Комисията е одобрила повечето от националните и регионалните програми за развитие на селските райони за периода 2007—2013 г. До края на 2009 г. държавите членки са избрали над 2 000 МГД в рамките на ос 4. Разходите на ЕС, предвидени за ос Leader през настоящия програмен период, се изчисляват на около 5,5 милиарда евро (вж. **фигура 2**)⁵, като националното съфинансиране е в размер на допълнителни 3,4 милиарда евро.
6. Подходът Leader се основава на идеята, че в сравнение с традиционния подход на изпълнение „отгоре надолу“⁶ при този тип подход се получава добавена стойност. Подходите „отдолу нагоре“ и взаимодействието между различни сектори на местно ниво би следвало да мобилизират местния потенциал. Местните групи би трябвало да са най-подходящите партньори за намиране на интегрирани и иновативни решения на местните проблеми, с които те са и най-запознати. Участието в процеса на вземане на решения на местно ниво би следвало да предизвика ентузиазъм и по-голяма ангажираност и по този начин да доведе до по-качествено и по-устойчиво развитие на селските райони⁷. Участието на местната общност, постигнато чрез прилагането на подхода „отдолу нагоре“, може да има и по-нематериални последици, като например „изграждане на капацитет“ и „овластяване на местното население“⁸ (вж. **фигура 3**).

⁵ Ос 4 (Leader) представлява между 5 % и 11 % от предвидените разходи за програмите за развитие на селските райони в държавите членки на ЕС-15 и поне 2,5 % в програмите на новите държави членки.

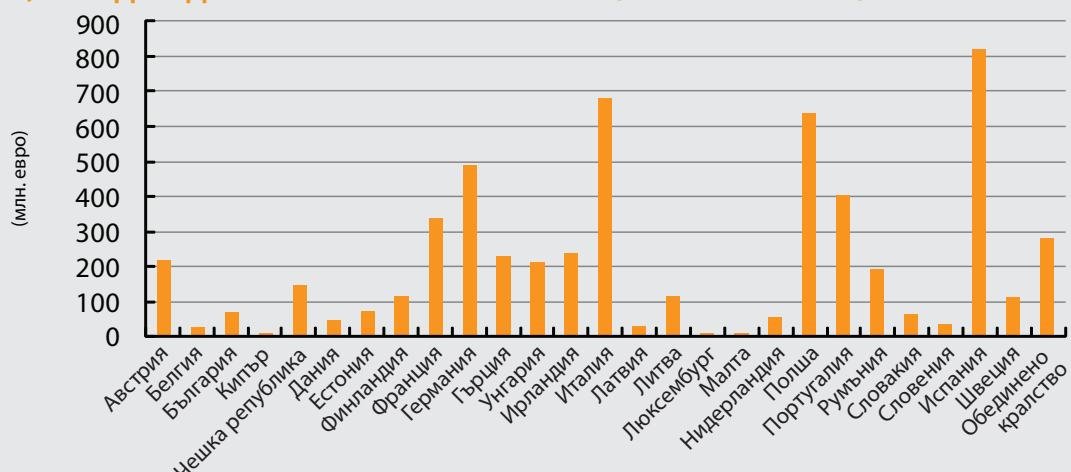
⁶ При методите „отгоре надолу“ националните или регионалните органи определят мерките във връзка с разходите и с критериите за подбор на проекти, и техните служители оценяват предложенията за проекти и вземат решенията относно предоставянето на безвъзмездната финансова помощ. Някои от формалностите, свързани с националните или регионалните схеми за подпомагане, могат да се извършват от служители в местни служби.

⁷ „Основната идея на подхода Leader е, че ... стратегиите за развитие са по-ефективни и ефикасни, ако се одобряват и прилагат на местно ниво от местни партньори“, Европейска комисия, справочен документ „Подходът Leader“.

⁸ „Изграждането на капацитет и овластяването на местното население, постигнати с помощта

ФИГУРА 2

РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ НА СРЕДСТВАТА НА ЕС, ПРЕДВИДЕНИ ЗА LEADER — ОС 4 (2007—2013 Г.)



7. МГД представляват допълнително изпълнителско ниво, което налага извършването на някои разходи. Делегирането на процеса на вземане на решения на местни партньори крие също така риск за доброто финансово управление на средствата на ЕС по отношение на безпристрастността, прозрачността и отчетността, както и икономичността, ефикасността и ефективността. По време на последния извършен от нея одит на програма Leader в рамките на годишния доклад за финансовата 2000 година⁹, Палатата установи някои сериозни слабости във финансовото управление на МГД: риск от инертна печалба поради отпускането със задна дата от страна на МГД на безвъзмездна финансова помощ; липса на прозрачност при подбора на проекти; потенциални конфликти на интереси; високи оперативни разходи и дълги процедури. Реакцията на Комисията беше, че е запозната с рисковете. Основният ѝ отговор се състоеше в насърчаване на добрите практики и доброто финансово управление чрез предоставяне на указания и обмен на информация¹⁰.

на програмите Leader, трябва да се разглеждат като носещи допълнителна добавена стойност за общностите в селските райони.“
Отговор на Комисията към годишния доклад за 2000 г.

⁹ Годишен доклад за финансовата 2000 година, точки 3.96—3.112 (ОВ С 359, 15.12.2001 г.).

¹⁰ Този въпрос е разгледан по-подробно в точки 72—77 и 104—106.

ФИГУРА 3

РОЛЯ НА МГД В ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДА LEADER



ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

8. Както беше отбелязано по-горе, използването на подхода Leader води до допълнителни разходи и рискове в сравнение с по-традиционните централизирани методи за прилагане на политиката за развитие на селските райони, но предоставя също така и потенциал за получаване на добавена стойност благодарение на седемте компонента на Leader. Поради тази причина Палатата формулира следния одитен въпрос: *Прилага ли се подходът Leader по начин, при който се получава добавена стойност, като едновременно се намаляват рисковете по отношение на доброто финансово управление?*
9. Палатата извърши своя одит въз основа на:
- одитни въпросници, попълнени от произволна извадка от 202 МГД в 23 държави членки;
 - проверка на документацията на 27 от тези МГД;
 - одит на място и примери от практиката на 13 от тези МГД, като бяха обхванати над 60 проекта, попадащи в типичната категория проекти, финансирани от съответните МГД (вж. списък на проектите в **приложението**);
 - одит на управляващите органи на засегнатите 11 програми Leader, които заедно представляват над 40 % от средствата на ЕС, предвидени за периода 2007—2013 г.;
 - одит на дейностите на Комисията във връзка с Leader.

По време на одита на място през първата половина на 2009 г. избраните МГД наскоро бяха приключили прилагането на своите стратегии за местно развитие по програма Leader+ за периода 2000—2006 г.¹¹ МГД са били подбрани от държавите членки въз основа на стратегиите им за ос 4, в които се определят плановете за прилагане на подхода Leader в периода 2007—2013 г. С изключение на Германия и Арагон (Испания) МГД все още не бяха започнали да прилагат стратегиите си за ос 4.

¹¹ МГД в Полша са приложили преходни програми Leader+, които не са съпоставими с тези на другите държави членки.

- 10.** Въз основа на законодателството и на документи и публикации на Комисията¹² Палатата разработи критерии в областта на „добрите практики“. Палатата провери постигнатите от МГД резултати спрямо тези критерии за обхванатия от Leader+ период и стратегиите им в рамките на ос 4. С оглед извършването на проверка на всички свързани с темата документи и провеждането на дискусии със служителите и членовете на МГД относно следваната от тях стратегия, одитът беше проведен в помещението на МГД. Подбраните проекти също бяха проверени на място, а с проектните ръководители бяха проведени събеседвания.

При идентифициране на слабости или добри практики беше извършвана проверка на съответната информация на национално или регионално ниво относно извършения мониторинг и оценка на контролните системи и на въведените процедури, за да се определи дали тези практики са често срещани. Палатата извърши оценка на резултатите от управлението, мониторинга, оценяването и проследяването на Leader от страна на Комисията и държавите членки въз основа на националните и регионалните програми, правилата за прилагането им, както и резултатите от проведените инспекции, докладите за изпълнение и оценките. Одитът обхвана и оценката на Комисията по отношение на ос 4 за засегнатите 11 програми за развитие на селските райони, както и избора на МГД по ос 4 от страна на държавите членки.

- 11.** Констатациите и оценките са структурирани в зависимост от основните отговорности, както следва:

- прилагане от страна на МГД на компонентите на Leader;
- качество на финансовото управление от страна на МГД;
- управление на програмите Leader от страна на Комисията и държавите членки;
- оценка и мониторинг от страна на Комисията и държавите членки.

¹² По-специално съобщението на Комисията до държавите членки от 14 април 2000 г. за определяне на насоки за инициативата на Общността за развитие на селските райони (Leader+) (ОВ С 139, 18.5.2000 г., стр. 5). и членове 61—65 от Регламент (ЕО) № 1698/2005.

ТАБЛИЦА 1

ИЗБРАНИ МГД И БЮДЖЕТИ, ПРЕДВИДЕНИ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА СТРАТЕГИИТЕ ИМ ПО ОС 4

(млн. евро)

Код на МГД	Държава членка (регион)	Бюджет за ос 4 за 2007—2013 г. ¹
DE-BY	Германия (Бавария) ²	2,6
DE-MV	Германия (Мекленбург-Предна Померания) ²	5,4
IE	Ирландия	14,6
EL	Гърция	6,5
ES-A	Испания (Арагон)	7,1
ES-CM	Испания (Кастилия-Ла Манча)	3,9
FR (PL)	Франция (Пеи дьо ла Лоар)	1,5
FR (LR)	Франция (Лангедок-Русийон)	3,2
IT-TOS	Италия (Тоскана)	7,6
HU	Унгария	5,9
PL (WP)	Полша (Поморско воеводство)	4,3
PL (WŚ)	Полша (Швентокшиско воеводство)	2,1
PT	Португалия	6,0

¹ Включва национално или регионално съфинансиране.

² Примерни суми.

КОНСТАТАЦИИ И ОЦЕНКИ

ПРИЛАГАНЕ НА КОМПОНЕНТИТЕ НА ПОДХОДА LEADER ОТ СТРАНА НА МГД С ОГЛЕД ПОЛУЧАВАНЕ НА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ

МГД СА ПРИЛОЖИЛИ ПОДХОДА LEADER ПО НАЧИН, ПО КОЙТО СЕ ОГРАНИЧАВА ПОТЕНЦИАЛЪТ ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ОТ КОМПОНЕНТИТЕ НА LEADER, ВЪПРЕКИ ЧЕ ПАЛАТАТА УСТАНОВИ НЯКОИ ПРИМЕРИ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ.

Подход „отдолу нагоре“

12. Подходът „отдолу нагоре“ има за цел да насърчи участието в развитието на селските райони като включва местната общност, групите, представляващи икономическите и социалните интереси, и представители на публични или частни организации. Местната общност следва да участва при определянето на най-подходящата стратегия на местно ниво и при изпълнението на дейностите (проектите), необходими за постигане на нейните цели.

При всички МГД е било установено известно участие от страна на местната общност, но някои МГД са предоставили по-голямата част от безвъзмездната финансова помощ по Leader+ на членуващите в тях организации.

13. МГД са използвали различни методи, за да информират местната общност за възможностите за получаване на безвъзмездна финансова помощ по проекти: обществени събирания и събития, посредством брошури и публикации или уебсайтове на МГД, както и посредством своите членове. По този начин МГД не само са отговорили на вече съществуващото търсене на безвъзмездна финансова помощ, но също така вероятно са насърчили други местни партньори да обмислят възможността за предприемане на нови инвестиции или други проекти. В Тоскана (Италия) например МГД е разполагала с информационен център в местната търговска палата. Програмите Leader са били също така популяризирани в местната преса или посредством рекламни пана, издигнати на мястото на изпълнение на проектите. В Унгария МГД са повишили информираността за програма Leader посредством табели, поставени на влизане във всяко село.



Картина 1: Унгария — Табели, които известяват, че селото е участвало в програмата Leader

14. Всички МГД са разполагали също така с местни служби, чийто персонал е помагал на проектните ръководители при подготвянето на заявленията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ¹³. Тази „безплатна консултантска услуга“ е представлявала важен фактор за насърчаване на подаването на заявления, тъй като без нея неопитните ръководители на малки проекти биха били по-скоро разколебани от дългите и сложни процедури (вж. точка 70).
15. Голяма част от проектите се отнасят до директна безвъзмездна финансова помощ за инвестиции, обучения или събития, но някои МГД са били инициативни и при формулирането на първите идеи са работили с местни партньори при търсенето и разработването на стратегически проекти. Например в Мекленбург-Предна Померания (Германия), МГД е създавала работни групи, наречени „новаторски екипи“, които да ориентират и подпомагат ръководителите на по-сложните проекти. МГД в Ирландия е наела „сътрудници по разработване на проекти“, чиято работа се е състояла в активно търсене и разработване на идеи за проекти, които биха спомогнали за постигане на стратегическите цели (вж. **каре 2**).

¹³ В Гърция националното законодателство е забранявало подобен тип съдействие от момента, в който официално се публикува поканата за представяне на предложения за проекти. Всички проектни ръководители, с които е проведено събеседване, са заплатили на консултанти между 1 200 и 3 500 евро, за да им подготвят заявленията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ.

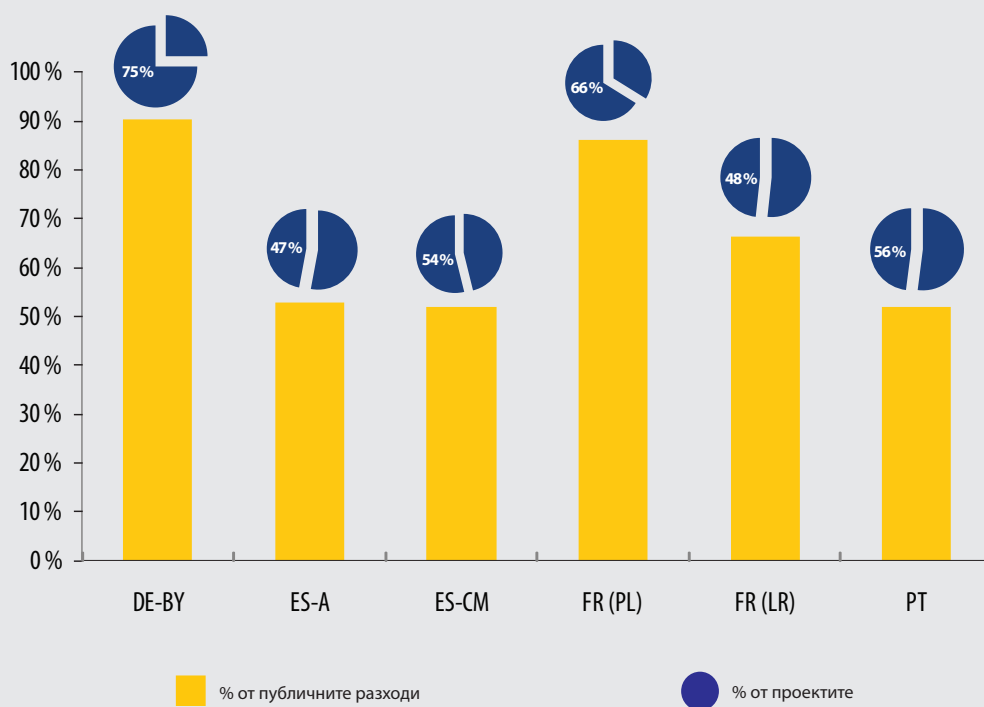
РОЛЯ НА СЪТРУДНИЦИТЕ ПО РАЗВИТИЕТО НА ПРОЕКТИ В МГД В ИРЛАНДИЯ

Сътрудниците по разработването на проекти са били отговорни за анализиране, идентифициране и разработване, стимулиране и насърчаване на дейностите и инициативите. Например сътрудникът за „сектор храни“ е бил натоварен с разработване и пускане на пазара на регионална марка за местни хранителни продукти, разработване на алтернативни земеделски инициативи и т.н. Сътрудникът е поддържал активен блог, организирал е и е присъствал на срещи или събития, насърчавал е и е подпомагал разработването на проекти от професионалисти в хранителния сектор.

16. Всички одитирани МГД са предоставяли безвъзмездна финансова помощ на проекти, ръководени от членуващите в тях организации. Програмата Leader+, изпълнена от МГД в Бавария (Германия), е включвала само 12 различни проектни ръководители, от които 6 са били пряко свързани с МГД. В шест от единадесетте избрани МГД в рамките на Leader+ тази безвъзмездна помощ е представлявала от 50 % до над 90 % от общия бюджет (вж. **фигура 4**). Това е намалило наличната безвъзмездна финансова помощ за останалите членове на местната общност, като е ограничило възможностите им да участват посредством изпълнението на текущи проекти.

ФИГУРА 4

БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ, ПРЕДОСТАВЕНА НА МГД И ЧЛЕНУВАЩИТЕ В ТЯХ ОРГАНИЗАЦИИ



¹ Включително организации, в които членовете на МГД имат пряк интерес. В данните за Арагон не се отчита безвъзмездната финансова помощ, предоставена на малки предприятия, в случаите, когато проектният ръководител е бил член на МГД. Политиката за членуване в МГД насърчава, а не ограничава участието на общността (вж. точка 19).

- 17.** В различна степен всички МГД са включили местната общност в разработването на стратегии по ос 4. МГД във Франция (Лангедок-Русийон) и Бавария са организирали тематични работни ателиета в рамките на процес на приобщаване с оглед идентифициране на силните и слабите страни на местния регион, възможностите и заплахите (*SWOT — strengths, weaknesses, opportunities and threats*), както и обсъждане на стратегията. Всички МГД са организирали публични срещи за представяне на програма Leader и за събиране на идеи за проекти, но в Тоскана, Ирландия, Португалия и Кастилия-Ла Манча (Испания) е трудно да се определи дали и по какъв начин това допитване е повлияло на извършения от МГД анализ SWOT или на определянето на целите на местната стратегия. Допитването е послужило преди всичко за насърчаване и оценяване на необходимостта от предложените мерки, както и за събирането на предложения за проекти.

Местни публично-частни партньорства

- 18.** Един от ключовите компоненти на подхода Leader е, че решението трябва да се вземат не от публичните органи, а в контекста на едно по-широко местно партньорство, в което местните органи участват, но не разполагат с мнозинство¹⁴. Ролята на местната общност може да бъде засилена, като се позволи на всички заинтересовани страни да участват в МГД и се гарантира представянето на всички ключови местни партньори.

¹⁴ Член 62 от Регламент (ЕО) № 1698/2005: МГД следва да представляват партньори от различните социално-икономически сектори на съответната територия. На нивото на вземане на решения икономическите и социални партньори, както и другите представители на гражданското общество, като земеделски производители, жени, заети в селскостопанска дейност, млади хора и техните сдружения, следва да представляват най-малко 50 % от местното партньорство.

МГД не винаги са успели да установят ефективно публично-частно партньорство

19. МГД в Полша и Арагон са представлявали асоциации с отворено членство, в които всички заинтересовани местни жители или организации са били насърчени да участват. В Арагон например МГД е имала около 500 членове (вж. **таблица 2**). За разлика от това МГД в Гърция е имала по-малко членове и за да се придобие статут на член е била необходима покана. Това вероятно е довело до изключване на местни жители и организации, които биха имали допълнителен принос за партньорството (вж. **каре 3**).

ТАБЛИЦА 2

ЧЛЕНСТВО В МГД ПО ПРОГРАМАТА LEADER+

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
Брой на членовете в МГД										
20	13	16	15	484	46	78	49	15	41	22
от които членове на комисията за вземане на решения										
11	13	16	7	16	20	20	22	13	21	7

КАРЕ 3

СЪСТАВ НА МГД В ГЪРЦИЯ

Присъединяването като член към МГД в рамките на Leader+ се извършвало с покана, като членовете са представлявали само малка част от местните заинтересовани страни, а структурата на МГД е предоставяла възможност на публичния сектор да влияе на процеса на вземане на решения. Местната група за действия е била учредена като дружество с 15 акционери, а местните общини са притежавали 97 % от дяловия капитал. Съветът на директорите, който се е състоял от деветима представители на големите общини (в повечето случаи кметовете), е определял комисия, натоварена със задачата да се произнася по заявленията за безвъзмездна помощ. Тази комисия се е състояла от представители на три от общините и на четири други организации: търговската палата, сдружение на земеделски производители, развиващи биологично земеделие, женско сдружение и изследователска организация.

20. Членовете на всички одитирани МГД са включвали представители на различни сектори и групи, а именно представители на местните власти, на туристическия и на селскостопанския сектор и на малките предприятия. Във всички комисии за вземане на решения на МГД е имало жени. Младите хора представляват ключова целева група на политиката на ЕС за развитие на селските райони и участието им в процеса на вземане на решения може да допринесе за отчитането на техните нужди и очаквания и за прилагане на подходящи решения. Само седем от 13 МГД по ос 4 имаха представители на млади хора измежду своите членове (а в комисията за вземане на решения — само в МГД в Испания и Унгария). Други местни групи за действие заявиха, че в техния регион няма младежки организации, но никоя от тях не е взела никакви специфични мерки за включване на млади хора в МГД.
21. Във всички МГД представителите на публичния сектор в органите за вземане на решения в МГД са били не повече от 50 % от членовете, така както се предвижда в регламента. Единствено МГД във Франция са имали вътрешни правила, които изискват наличието на „двоен кворум“ — членовете от частния сектор трябва да представляват поне 50 % от гласовете, за да може да се приеме решение по време на заседание (въпреки че това правило не винаги е било спазвано).
22. Палатата е установила известен брой други случаи, при които принципите на Leader не са стриктно спазени. Във Франция (Лангедок-Русийон), председателят на комисията, оправомощена да взема решения по програма Leader+, е разполагал с решаващ глас, предоставяйки по този начин мнозинство на представителите на публичния сектор. В МГД във Франция (Пей дьо ла Лоар) членовете на комисията, идващи от частния сектор, са били основно представители на сдружения, създадени от местните публични органи (вж. **каре 4**). Тази комисия е давала предложения за проекти на медуобщинското сдружение на местните общини, което е вземало окончателното решение по отношение на отпускането на безвъзмездната финансова помощ за проектите.

СЪСТАВ НА МГД ВЪВ ФРАНЦИЯ (ПЕИ ДЪО ЛА ЛОАР)

МГД е провела вътрешна оценка, при която се посочва, че „съставът на комисията, оправомощена да взема решения по програмата, поражда проблем по отношение на представителите на местните заинтересовани страни. В действителност всички одобрени частни партньори са членове на създадени от местната регионална власт сдружения (обединение на общини). Всяко от тези сдружения се ръководи от представител на изборна длъжност. Въпреки че тези сдружения са изключително добре запознати с проблемите на региона,... би било полезно да се включат и ръководители на местни предприятия, а също така и сдружения, които не представляват региона. От друга страна в комисията, оправомощена да взема решения по програмата, не са били представени нито Търговско-промишлената палата, нито Камарата на занаятчиите, а единствено Земеделската камара е имала един представител“.

23. Местната група за действия в Португалия понякога е вземала решения само с няколко гласа, представляващи единствено местните общински съвети (вж. **каре 5**)¹⁵. В тези случаи партньорството не е било използвано като възможност за получаване на добавена стойност в процеса на вземане на решения.

¹⁵ МГД в Бавария също е одобрявала предложения за проекти, когато са присъствали само малък брой от членовете (вж. **каре 14**).

СТРАТЕГИИ ЗА МЕСТНО РАЗВИТИЕ НА БАЗА РЕГИОНИ

24. При подхода на база региони МГД следва да определи и приложи стратегия за развитие въз основа на особените характеристики на региона, неговите силни и слаби страни. За да се използва максимално този потенциал, МГД следва да превърне специфичните му нужди и перспективи в местни цели и да приложи стратегията за местно развитие, като се съсредоточи върху постигането на тези цели.
25. В целите на МГД следва точно да се определят очакваните резултати вследствие на прилаганите стратегии, така че да се предостави ясна рамка и насоки за всекидневното управление на програмите, както и база за управлението на резултатите и отчетността.

УЧАСТИЕ В ГЛАСУВАНЕТО ПРИ МГД В ПОРТУГАЛИЯ:

Комисията, оправомощена да взема решения в МГД, се е състояла от представители на три общини (които са се редували като председател, заместник-председател и ковчезник), културна асоциация, сдружение на малкия бизнес, сдружение на местната промишленост и земеделско сдружение.

Одиторите на Палатата извършиха проверка на протоколите от осемте заседания, на които избраните проекти са били одобрени. В три от заседанията е имало равен брой на членове представители на общините и на другите заинтересовани страни. На останалите пет заседания трите общини са разполагали с мнозинство. На два пъти МГД е избрала проекти единствено въз основа на гласовете на представителите на трите общини.

МГД не са съсредоточили усилията си върху постигането на целите на стратегията за местно развитие (по региони)

- 26.** Целите на стратегията за местно развитие по програма Leader+ не са били конкретни, измерими и достижими в определен срок. Повечето са били толкова общи, че е било възможно да бъдат приложени за всеки земеделски регион (вж. примера в **каре 6**). Цели като „*справяне с проблема с масовото обезлюдяване на селските райони и изоставянето на традиционното земеделие*“ (МГД в Португалия) биха могли да бъдат измерими, но не са били на практика поради липса на данни относно първоначалната ситуация или очакваните резултати. Целите са били представени доста неясно. Пример за това е „*утвърждаване на идентичността на региона посредством подобряване и насърчаване на местните услуги и продукти*“ (МГД в Гърция), което представлява описание на намеренията на МГД, а не на резултатите, които тя се стреми да постигне.
- 27.** МГД не са поставили на първо място постигането на целите. Във Франция например (Лангедок-Русийон) основната цел на стратегиите в рамките на Leader+ е била използването на новите технологии с оглед подобряване на конкурентоспособността на селските райони. Когато се е появила възможността за получаване на съфинансиране от национална програма за туризъм, МГД е добавила нова мярка, по която може да извършва разходи, за да финансира закупуването на оборудване като например център за планински велосипеди.

КАРЕ 6

ПРИМЕР ЗА ЦЕЛИ НА СТРАТЕГИЯ ЗА МЕСТНО РАЗВИТИЕ: МГД В МЕКЛЕНБУРГ-ПРЕДНА ПОМЕРАНИЯ

Определени са четири цели:

- 1) подобряване на привлекателността на региона;
- 2) установяване на мрежа от туристически зони;
- 3) нови услуги и дейности, свързани със заетостта;
- 4) подобряване на икономическата структура на региона посредством отворени инициативи и насърчаване на нови перспективи за създаване на работни места.

Всяка от тези цели е последвана от рубрика с наименование „*цел/стратегия*“, в която се описва ситуацията и намеренията на МГД в общи линии, като например „*да подпомага инициативи за квалифициране и обучаване на жени и млади хора*“. Липсват специфични пояснения относно това какво се очаква да се постигне чрез прилагането на стратегията. Към стратегическите цели не са добавени данни за първоначалната ситуация, нито за очакваните резултати.

28. Целите на стратегията за местно развитие не са били определящ фактор при подбора на проекти (вж. **каре 7**). Така например МГД в Португалия е планирала да финансира придобиването на туристическо оборудване, „свързано със спецификите на местния регион“, посочени в стратегията — взаимодействието между местните култури и реките. МГД е предоставила безвъзмездна финансова помощ на картинг център за закупуването на допълнителни картове и хронометри, без явна връзка със спецификите на местния регион.

КАРЕ 7

МГД В ПОРТУГАЛИЯ: ПРОЕКТ ЗА ЗАКУПУВАНЕ НА ТАБЕЛИ ЗА ПЪТНА СИГНАЛИЗАЦИЯ

Една от целите на МГД е проучването, разработването и популяризирането на тематични туристически маршрути. МГД е използвала бюджета за съответната мярка, за да предостави безвъзмездна финансова помощ на общината за закупуване на табели за пътна сигнализация, включително пътни знаци като знакът „Стоп“, и за маркиране с бели линии на автомобилни паркинги и средната част на местни пътища. Някои от табелите за пътна сигнализация са указвали посоката към една или друга туристическа забележителност, но проектът не е довел до създаването на нито един тематичен туристически маршрут.



- 29.** МГД в Гърция, Тоскана и Испания¹⁶ са приложили своите стратегии под формата на „мерки“, дефинирани от държавите членки, за да се класифицират сходните проекти по категории с оглед на бюджетното управление и на отчетността. Например в МГД в Гърция една от мерките е „*инвестиционна подкрепа за предприемачи*“. Тази мярка е била подразделена на „*проекти за селски туризъм*“, „*проекти за модерни технологии*“ и т.н. Всяка от тези подмерки е била класифицирана по дейности като например „*туристическо настаняване*“. Този метод улеснява мониторинга и контрола на дейностите на МГД, но носи и риск МГД да изпълнява разходи по мерки (като оценява и избира проекти в зависимост от тяхната допустимост), без да отчита целите на стратегията за местно развитие.
- 30.** МГД са търсили проекти, които отговарят на условията за допустимост на конкретна мярка, а не проекти, които биха спомогнали за постигането на специфична цел от стратегията за местно развитие. МГД са оценявали „съответствието“ или „съгласуваността“ на предложението за проект със стратегията, но целите са били толкова общи, че е било практически невъзможно да се отстрани допустим проект, освен в случай на превишаване на отпуснатите бюджетни кредити по мярката. МГД са продължавали да предоставят безвъзмездна финансова помощ дори когато поставените цели са били постигнати¹⁷.
- 31.** Мониторингът и отчитането допълнително са фокусирали вниманието върху мерките: МГД са проследявали, анализирали и докладвали за проектите, изпълнени във връзка с разходите по всяка мярка, но не са събирали информация, нито са проверявали дали целите на стратегията за местно развитие са постигнати.
- 32.** Например в Ирландия МГД е публикувала отчет за постигнатите резултати при приключване на програма Leader+. Този отчет съдържа раздел със заглавие „какво обещахме?“, в който са изброени целите на стратегията. Следващият раздел се нарича „какво постигнахме?“ и в него са включени изпълнените проекти. Те са класифицирани по мерки, като например „проекти за обучение“. Няма никакво уточнение за това, което е извършено (или постигнато) във връзка с целите на стратегията. МГД във Франция и Германия, които не са били задължени да се съобразяват с национални или регионални мерки, също са отчетили изпълнените проекти, а не постигнатите цели¹⁸.

¹⁶ В по-малка степен това се отнася и до Ирландия.

¹⁷ Например след покана за представяне на предложения за проекти за туристическо настаняване МГД в Гърция е одобрила предоставянето на безвъзмездна финансова помощ за проекти, които са надвишавали с 20 % броя на предвидените нови туристически спални. Предвид високото ниво на търсене МГД е обявила допълнителна покана за представяне на предложения за проекти.

¹⁸ Частично изключение е МГД в Бавария, която е организирила семинар с цел да провери дали целите на стратегията по програма Leader+ са постигнати.

33. По време на одита повечето МГД все още не бяха определили свои критерии за подбор на проекти, нито бяха въвели системи за мониторинг и оценка за програмния период 2007—2013 г. Наличната информация показва, че МГД не са планирали никакви значителни промени. Стратегиите на МГД по ос 4 също са били без специфични цели на местно ниво и с изключение на една държава членка, всички останали са наложили използването на общи мерки (вж. точка 84).

Иновационни и междусекторни подходи

34. Leader е замислен като иновационен подход. МГД би следвало да изготвят и да приложат стратегиите си по начин, по който се насърчава и благоприятства развитието на селските райони посредством иновационни решения на старите и новите проблеми на селското стопанство. МГД са в състояние да допринесат добавена стойност, като вършат нещо различно от другите програми или дейности на местните власти. Ето защо проектите, които попадат в обичайната сфера на дейност на местните власти, или са допустими за подпомагане по други програми, следва да се финансират от програмите Leader само в изключителни случаи, надлежно обосновани от специфична стратегическа необходимост.
35. Друга отличителна характеристика на подхода Leader е, че той следва да включва междусекторен план и изпълнение на стратегията, основани на взаимодействието между заинтересованите страни и проектите в различни отрасли на местната икономика.

МГД почти не са успели да покажат в стратегиите или проектите си наличието на иновации или взаимодействие между отраслите. Те са финансирали проекти, които са били сходни с тези на други програми на ЕС или са попадали в обичайната сфера на дейност на местните власти

36. Взаимодействието между заинтересованите страни от различните отрасли съществува в рамките на партньорствата на МГД, както е описано в точки 18—23, но не се наблюдава в значителна степен в техните стратегии или проекти. Някои МГД бяха в състояние да покажат примери за взаимодействие, като например в Ирландия, където с оглед пускането на пазара на местни продукти прилагането на стратегията е позволило обединяването на производители, търговци на дребно и представители на туристическия сектор. Въпреки това повечето МГД са предоставили безвъзмездна финансова помощ на независими проекти, имащи за цел подпомагането на обичайната дейност на проектните ръководители (вж. **приложението**).

37. В рамките на Leader+ повечето МГД са разполагали с ясни критерии за оценка на предложенията за пилотни или иновационни проекти (вж. **таблица 3**)¹⁹. Въпреки тези критерии МГД са одобрили проекти без силно иновационни характеристики. В Гърция например в заявленията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ са били описани иновационни или експериментални характеристики на планираните инвестиции в ресторанти, къщи за гости, железарски цехове, винарски изби и т.н., но тези характеристики не са съществували на практика (вж. **каре 8**).
38. МГД в Тоскана е обявила покана за представяне на предложения за проекти по мярката „подпомагане на предприятия за иновации в областта на технологичните процеси и продуктите“. МГД е получила предложение от производител на ябълки за проект, който основно се е състоял в закупуването на стандартни щайги за плодове. Местната група за действия е класифицирала предложението като „иновационна инвестиция за намаляване на производствените разходи и улесняване на беритбата и пакетирането“, поради факта, че е било „иновация за самото предприятие“. С тази класификация проектът е получил 7 от общо 10 точки за иновация. МГД в Унгария е оценила предложения за проекти по отношение на „иновации и нововъведения“ и е дала максимален брой точки на всичките шест проверени проекта. Един от проектите се е отнасял до обновяване на оборудването на къща за гости, включително закупуване на велосипеди за гостите. Тези велосипеди са представлявали нови съоръжения за местния район. Не е такъв случаят с проект, при който е било предвидено павирането на селски път, водещ до лозята на проектния ръководител; или с друг проект, при който е трябвало да се укрепят стените на къщата на енорийския свещеник, повредени поради слягане на терен.

¹⁹ Оценката от страна на МГД на предложенията за проекти е разгледана в точка 58.

ТАБЛИЦА 3

ПОДБОР НА ИНОВАТИВНИ ПРОЕКТИ

DE-BY	DE-MV	IE	EL	ES-A	ES-CM	FR (PL)	FR (LR)	IT-TOS	HU	PT
МГД са имали ясни критерии за оценка на проектите по отношение на тяхната иновативност или пилотен характер										
Не	Не	Да	Да	Да	Да	Не	Не	Да	Да	Да
Тежест на критерия „иновативност“ в общата оценка (%)										
n. a ¹	n. a ¹	n. a ¹	13	7	4	n. a ¹	n. a ¹	10-19	8	10

¹ МГД във Франция и Германия не са документирали никакво оценяване на проектите по критерии за подбор. МГД в Ирландия е извършила такива оценки, но не е поставяла точки.

39. В годишния си доклад за финансовата 2000 година Палатата отбелязва, че МГД са предоставяли безвъзмездна финансова помощ за проекти, които е било възможно да бъдат финансирани по други програми. В отговор Комисията посочва, че „... в рамките на Leader може да бъде уместно да се финансират някои индивидуални проекти, които взети поотделно биха могли да получат финансиране по общи програми, когато тези проекти са от съществено значение за прилагането на програма за иновационно развитие на опеределена местна група за действия“.
40. Отличителна характеристика на Leader спрямо други програми за финансиране на ЕС е фактът, че повечето безвъзмездни средства са били предоставени за малки проекти. Например МГД в Ирландия е предоставяла безвъзмездна финансова помощ, варираща от под 1 000 до максимум 65 000 евро. Въпреки това осем от 11 МГД по Leader+ са финансирани проекти на обща стойност от 200 000 евро или повече (вж. списъка на проектите в **приложението**). Инвестициите във винарски изби, фабрики за производство на маслиново масло, проекти за обновяване на селища и т.н. биха били допустими и по други програми за финансиране на ЕС. В тези случаи МГД успяха да покажат, че проектите са **съгласувани** с тяхната стратегия, но поради липсата на специфични местни цели (вж. точка 26) те не бяха в състояние да докажат, че тези проекти са били от **съществено значение**.

„ЕКСПЕРИМЕНТАЛЕН ХАРАКТЕР“ НА ПРОЕКТИТЕ, ОДОБРЕНИ ОТ МГД В ГЪРЦИЯ

Заявленията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ на всичките шест одитирани проекта от частния сектор са обосновавали експерименталния характер на предложенията със създаване на дейности за работа в мрежа. Всички заявления са били попълнени от консултанти. Въпреки това анкетираният проектни ръководители никога не са участвали в подобни дейности. Например проектният ръководител на железарски цех изобщо не е бил запознат с местната мрежа от малки предприятия и не е знаел, че предложението му за проект предполага неговото участие в нея.

Освен това в заявлението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ е било посочено, че проектът е съгласуван със стратегията за местно развитие на МГД, тъй като се отнася до изделия от ковано желязо, които допринасят за съхраняване на традиционния характер и облика на местни сгради. В действителност заявителят почти изцяло се е занимавал с производство на модерни изделия от алуминий.

41. В допълнение потенциалът за добавена стойност на подхода Leader намалява, ако той не представлява друго освен допълнителен финансов източник за обичайната сфера на дейност на местната власт. Докато задължителни теми като образованието обикновено са били изключени, всички МГД, с изключение на местната група за действия в Ирландия, са предоставяли безвъзмездна финансова помощ за проекти, чиито ръководители са били представители на местната власт (вж. **каре 9** и списъка на проекти в **приложението**). Някои от тези проекти вече са били приключени преди подаването на заявлението за безвъзмездна помощ по Leader (за примери вж. **каре 10**), като при тях финансовата помощ е послужила единствено за допълване на бюджетите на местните власти.

КАРЕ 9

ПРИМЕРИ ЗА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ, ПРЕДОСТАВЕНА ПО ПРОГРАМА LEADER+ НА МЕСТНИ ВЛАСТИ

МГД в Кастилия-Ла Манча: Една от общините, която е била член на МГД, е ръководила проект за заграждане на детска площадка. Проектът се е състоял в изграждането на метална ограда с тухлена основа в рустикален стил на стойност 36 000 евро (от които 26 500 евро са отпуснати по програма Leader на ЕС, а 500 евро са предоставени от националните и регионалните органи).

МГД в Гърция: Една от общините, която е била член на МГД, е ръководила проект за подновяване на дренажната система и поставяне на нова настилка на централните улици и тротоари. Финансирането по Leader+ (211 000 евро) е покрило разходите за един малък участък. За да завърши останалите улици, общината е получила национално финансиране в размер на 1,4 милиона евро.

КАРЕ 10

ПРИМЕРИ ЗА ОТПУСКАНЕ НА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ ЗА ВЕЧЕ ЗАВЪРШЕНИ ПРОЕКТИ

МГД в Тоскана: Проект с наименование „услуги за гражданите и местната област“. През май 2004 г. МГД е публикувала покана за представяне на предложения за проекти, като на свое заседание от 12 юли 2004 г. е взела решение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ в размер на 121 470 евро на консорциум от общини (който е бил член на комисията, оправомощена да взема решения в рамките на МГД). Споразумението за отпускане на безвъзмездни средства е с дата от 20 септември 2004 г. Проектът, който се е отнасял до предоставянето на обществено 24-часово ветеринарно обслужване и информация, както и до издаването на разрешения за лов, риболов и бране на гъби, е стартирал през февруари 2001 г., а последната фактура е от 5 юли 2004 г.

МГД във Франция (Пеи дьо ла Лоар): Обединение от общини (чийто председател е бил член на МГД) стартира проект за компютризация и свързване в мрежа на библиотечните регистри. В доклада от проверката на разплащателната агенция се посочва, че „на датата на подаване на заявлението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ ... ИТ оборудването е било почти напълно завършено, каталогизирането е било приключено и служителите са се обучавали за използване на софтуера. ... Към датата, на която МГД е избрала проекта, е оставало да се изплати само една фактура на стойност от 91,20 евро“.

42. По време на одита изпълнението на ос 4 не беше започнало в повечето от одитираните МГД. Въпреки това в стратегиите се съдържаха много малко конкретни ангажименти по отношение на иновациите или взаимодействието между секторите.

СЪЗДАВАНЕ НА МРЕЖИ И ПРОЕКТИ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО

43. Създаването на мрежи предполага обмяна на опит и има за цел предаване на добри практики, разпространяване на иновации и усвояване на получените знания. Проектите за сътрудничество (с участието на поне две МГД) могат да доведат до допълнителна добавена стойност посредством натрупаната критична маса и взаимното допълване, като по този начин се постигат резултати, които една МГД не би могла да постигне сама.

Не всички МГД са участвали изцяло в проектите за създаване на мрежи и за сътрудничество

44. На регионално или национално ниво всички МГД са участвали в срещи с други местни групи за действие, въпреки че тези срещи са се отнасяли най-вече до организационни въпроси. МГД в Ирландия е била особено активна, като е участвала в различни семинари и е посетила и приела местни групи за действие от други държави членки. МГД в Мекленбург-Предна Померания, Ирландия и Португалия са предоставили примери за добри практики от областта на проекти за публикации и бази данни на ЕС.
45. Всички МГД са участвали в проекти за сътрудничество с изключение на МГД в Унгария. Местните групи за действие във Франция, Тоскана и Гърция са срещнали трудности в организационен план, по-специално по отношение на различните процедури, които се прилагат в рамките на различни регионални или национални програми Leader. Някои от финансираните дейности са се отнасяли по-скоро до посещения, обмени и конференции, отколкото до съвместното изпълнение на проект. МГД в Кастилия-Ла Манча е използвала бюджета за проектите за сътрудничество, за да плати членската си вноска в регионалната мрежа на МГД и да разработи система за управление на документи за програмния период 2007—2013 г. Тези разходи би трябвало да се финансират от бюджета за оперативни разходи на МГД.

- 46.** С изключение на Кастилия-Ла Манча, Унгария и Португалия в стратегиите по ос 4 на МГД подробно са описани планираните проекти за сътрудничество. Липсва съществена конкретна информация относно планираните дейности за създаване на мрежи.

КАЧЕСТВО НА ФИНАНСОВОТО УПРАВЛЕНИЕ ОТ СТРАНА НА МГД

МГД НЕ СА ОТЧЕЛИ ДОСТАТЪЧНО ДОБРЕ НУЖДАТА ОТ ЕФИКАСНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА РЕСУРСИТЕ И ОБЕКТИВНИ И ПРОЗРАЧНИ ПРОЦЕДУРИ

ЕФИКАСНОСТ НА РАЗХОДИТЕ ЗА БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ

- 47.** МГД извършват разходи от бюджета на ЕС като предоставят безвъзмездна финансова помощ за проекти. Следователно те трябва да гарантират, че безвъзмездната финансова помощ е предоставена по най-ефикасния начин за използване на публичното финансиране²⁰.

МГД не са се стремили към максимална ефикасност на разходите за безвъзмездна финансова помощ

- 48.** Един от рисковете пред ефикасността на всяка програма за безвъзмездна финансова помощ представлява възможността проектният ръководител да е имал намерение да осъществи даден проект дори без безвъзмездната финансова помощ. Това води до така наречената „инертна печалба“: безвъзмездната финансова помощ не постига допълнителен ефект. По отношение на оценяването на риска от инертна печалба МГД би трябвало да са в по-добра позиция от органите, натоварени с управлението на програмите „отгоре надолу“, заради познанията им за региона и контактите им с проектния ръководител по време на изготвянето на заявлението за безвъзмездна финансова помощ.
- 49.** Ясен знак за наличието на инертна печалба са случаите, когато проектният ръководител вече е започнал изпълнението на проекта преди МГД да се е произнесла относно отпускането на безвъзмездната финансова помощ. С изключение на Германия всички МГД са предоставяли безвъзмездна финансова помощ за такива проекти. В някои случаи проектните ръководители са били готови да предприемат изпълнението на проекта, без да им се отпуска безвъзмездната финансова помощ, което е сигнал за наличието на инертна печалба. В други случаи им е било обещано, че ще получат безвъзмездната финансова помощ, преди дори да е направена оценка на проекта и да е взето решение за предоставянето на помощта.

²⁰ Финансовият регламент постановява, че бюджетът на ЕС се изпълнява в съответствие с принципа на ефикасност, който се отнася до най-доброто съотношение между използваните ресурси и получените резултати.

- 50.** Единствено МГД в Ирландия е въвела с процедури за оценяване на предложенията за проекти по отношение на риска от инертна печалба (макар че дори и там документацията относно извършените проверки е недостатъчна). Други МГД са разглеждали датата на стартиране на проекта само като обикновено условие за допустимост.
- 51.** Всяка държава членка е прилагала различни правила за допустимост. В Гърция, Ирландия, Испания и Унгария проектите са били допустими от датата на подаване на заявленията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ. В Португалия е било възможно проектите да започнат 90 дни преди подаването на заявлението. Във Франция и Тоскана се е изисквало проектът да не бъде *приключен* към датата на подаване на заявлението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ²¹. МГД са считали това условие за изпълнено, ако проектният ръководител не е изплатил последната фактура за разходите по проекта, дори ако проектът е бил на практика приключен (вж. **каре 10**).
- 52.** Освен това МГД във Франция и Тоскана открито са подкрепяли вече завършени проекти, като така безвъзмездната финансова помощ е могла да бъде одобрена и изплатена в кратък срок, без риск от забавяне (вж. **каре 11**). Това е позволило на МГД да избегнат „отменянето на бюджетни кредити“ — процедура, чрез която някои държави членки са анулирали в края на годината неизразходваната част от бюджетите на МГД.

²¹ С изключение на отпуснатата на предприятия безвъзмездна финансова помощ, която се регулира от нормативната уредба на ЕС по отношение на държавната помощ.

ПРИМЕРИ ЗА МГД, ПОДКРЕПЯЩИ ПРИКЛЮЧЕНИ ПРОЕКТИ

МГД в Тоскана: В поканата си за представяне на предложения за „обновяване и благоустройство на селища“ МГД е определила критерии за подбор на проекти с максимален възможен брой от 30 точки. Един от критериите е бил нивото на завършеност на проекта с максимален брой от 12 точки, които се дават, ако ръководителят е в състояние да приключи окончателните плащания по проекта в рамките на 30 дни след представяне на предложението за проект.

МГД във Франция (Лангедок-Русийон): Университетска асоциация (член на МГД) е предприела проект за обновяване и отваряне за обществен достъп на стара ботаническа градина, за която окончателните разходи са били извършени през август 2008 г. МГД е одобрила проекта на 16 септември 2008 г. и е подписала споразумението за отпускане на безвъзмездна финансова помощ на 1 октомври 2008 г. В протокола от заседанието на МГД се посочва, че с оглед използването на целия бюджет по програма Leader+ е било необходимо да се одобрят вече приключени проекти, така че безвъзмездната финансова помощ да бъде изплатена преди края на октомври.

- 53.** Фактът, че е възможно проектните ръководители да не се стремят да изпълнят проектите на най-добрата цена, гарантирайки необходимото качество, представлява допълнителен риск за ефикасното използване на средствата. Този риск се увеличава, когато помощта представлява голям процент от разходите по проекта (някои МГД са отпуснали безвъзмездна финансова помощ, покриваща 80 % или дори 100 % от разходите по проектите²²). Съществува също така рискът фактурите да бъдат изкуствено завишени. Единствено МГД в Ирландия, Гърция и Тоскана са въвели задоволителни процедури за оценка на приемливото ниво на разходите по проекти от публичния и частния сектор.
- 54.** Най-ефикасната безвъзмездна финансова помощ е тази, която на възможно най-ниска цена гарантира изпълнението на проекта и постигането на желаните резултати. Въпреки това много МГД са отпуснали един и същ размер на безвъзмездна финансова помощ за всички проекти (до достигане на максималния допустим размер) без оглед на потенциалната доходност на проекта или на наличието на друго финансиране²³.
- 55.** За да успее да използва целия размер на бюджета, МГД във Франция (Пеи дьо ла Лоар) е увеличила размера на безвъзмездната финансова помощ в края на периода, обхванат от програмата Leader+. В резултат на това например местната община, която е била подала заявление за безвъзмездна финансова помощ в размер на 12 000 евро за компютризацията и свързването в мрежа на библиотечните регистри, е получила помощ в размер на над 25 000 евро за същия проект.

ОБЕКТИВНИ И ПРОЗРАЧНИ ПРОЦЕДУРИ

- 56.** При подбора на проекти МГД ангажират публични средства, но не се отчитат по демократичен начин. Поради тази причина е необходимо високо ниво на прозрачност и МГД трябва да са в състояние да докажат, че са прилагали последователно съответните процедури.

Процедурите не са довели до достатъчно смекчаване на специфичните рискове, възникнали поради делегирането на вземането на решения на МГД

- 57.** Единствено МГД в Мекленбург-Предна Померания и във Франция (Пеи дьо ла Лоар) са публикували на своите уебсайтове протоколите от заседанията за подбор на проекти. В края на програмата обаче повечето МГД обаче са публикували списъци или подробна информация относно някои или всички изпълнени проекти.

²² Включително националното съфинансиране.

²³ Преимуществото на тази практика е, че е проста и прозрачна, но тя не винаги води до най-ефикасното използване на бюджета на ЕС.

58. МГД в Германия и Франция не са имали никаква официална и документирана процедура за оценка на проектите. В протоколите от заседанията на комисиите за вземане на решения понякога се съдържа кратко изложение на обсъжданията, но често липсва информация относно факторите, които са взети предвид. МГД в Гърция, Португалия, Испания, Унгария и Тоскана са оценявали проектите чрез съпоставяне, като са давали оценки на предложенията за проекти съобразно стандартни критерии за подбор на проекти. Това представлява добра практика, но в повечето случаи елементите, на които основана оценката, не са документираны и са установени голям брой явни несъответствия (вж. **каре 12**). Нито една от местните групи за действие не е документираща по задоволителен начин процеса на оценка и подбор на проекти, така че да е възможна проверка на обосноваността на взетите решения.

59. Като се има предвид местният характер на МГД, един от най-съществените рискове за ефикасността, която представлява добавената стойност на програмите Leader, и за репутацията на ЕС е конфликтът на интереси, който дава възможност на проектни ръководители да повлияят в своя полза на процеса на вземане на решения за подбор на проекти. Както е посочено по-горе, рискът е още по-голям в МГД, които не разполагат с прозрачни, обективни и добре документиращи процедури.

²⁴ Регламент (ЕО, Евратом)

№ 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 година относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1), член 52:

1. На всички финансови участници се забранява да предприемат каквито и да са мерки по изпълнение на бюджета, които могат да поставят собствените им интереси в конфликт с тези на Общностите. При възникване на такъв случай въпросният участник следва да се въздържа от такива мерки и да отнесе въпроса до компетентния орган.

2. Налице е конфликт на интереси, когато безпристрастното и обективно изпълнение на функциите на участник в изпълнението на бюджета или на вътрешен одитор се компрометират по причини, свързани със семейство, чувства, политическа или национална принадлежност, стопански интерес или всякакъв друг интерес, който се споделя с бенефициера.

ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРОЕКТИТЕ ВЪРХУ ЗАЕТОСТТА, ИЗВЪРШЕНА ОТ МГД В ПОРТУГАЛИЯ

МГД е дала оценка на всяко предложение за проект, но не е документираща оценяването на критериите за подбор, като например критерия за „запазване и създаване на работни места“. Вследствие на това местната група за действие не беше в състояние да представи обяснение за наличието на явни несъответствия. Например предложението за проект „инвестиране в предприятие за пакетиране на мед“ е предполагало създаването на две нови работни места. МГД е дала на това предложение пет точки по критерия за заетост.

За две други предложения (и двете представени от организации, които са членове на МГД) също са дадени по пет точки: проект за „закупуване на видеокамера и проекционен апарат за културна асоциация“, който предполага запазването на съществуващо работно място; и общински проект за закупуване на табели за пътна сигнализация (вж. **каре 7**), който не води до запазването или създаването на работни места.

- 60.** Рискът е още по-изявен, когато проектният ръководител е член на органа за вземане на решения на МГД. Също така членовете в малките МГД разполагат с възможността да повлияят на вземането на решение, дори без да участват в гласуването. Гръцките власти са забранили на МГД да отпускат безвъзмездна финансова помощ на своите членове или служители, на свързани с тях физически или юридически лица или на съпрузи и роднини от първа степен. Нито една от останалите МГД не е била длъжна да спазва подобни изисквания. В Гърция тази разпоредба не се е прилагала за членовете на МГД в качеството им на представители на публични организации или организации с нестопанска цел, въпреки че безвъзмездната помощ, предоставена в подобни случаи, е била ограничена до 25 % от бюджета на МГД.
- 61.** Всички одитирани МГД са отпусkali безвъзмездна финансова помощ на членуващите в тях организации (вж. точки 24—33). Предоставянето на подобна безвъзмездна помощ не е било разглеждано като изключение. МГД са разполагали с различни вътрешни правила по отношение на своите комисии, натоварени с вземането на решения (вж. **каре 13**). Тези правила са били далеч не толкова стриктни, колкото са изискванията на Финансовия регламент на ЕС²⁴. Например правилата на някои от МГД са се отнасяли само до членове, които са били преки проектни ръководители, и са изисквали от тях единствено да се въздържат от гласуване.

КАРЕ 13

ОЦЕНКА НА ПРОЦЕДУРИТЕ, ИЗПОЛЗВАНИ ОТ МГД ЗА ИЗБЯГВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ (LEADER+)

Контекст:

В съответствие с разпоредбите на член 52, параграф 2 от Финансовия регламент членовете на комисията за вземане на решения на МГД не би трябвало да отпускат безвъзмездна финансова помощ в случай на наличие на какъвто и да е интерес, който споделят с проектния ръководител.

Възможно е да има споделен интерес, когато проектният ръководител е също така и член на управителната структура или на органа за вземане на решения в рамките на МГД, тъй като оценката на предложението за проект може да бъде повлияна (дори неволно) от съществуващите отношения с проектния ръководител. Това е така, независимо дали членът на МГД лично ръководи проекта или е представител на публична или частна организация.

Критерии:

1. Ако член на комисията за оценка или на комисията за вземане на решения в рамките на МГД има каквито е да е професионални или лични отношения с проектния ръководител, или какъвто и да е професионален или личен интерес към проекта, той следва да попълни декларация, посочваща естеството на отношенията/интереса, която се прикрепя към документацията на проекта. Съгласно разпоредбите на Финансовия регламент всички споделени интереси се декларират, включително тези, свързани със семейство, чувства, политическа принадлежност или икономически интереси.
2. Въпросният член не би трябвало да участва по никакъв начин в процеса на оценяване или подбор, както и да присъства по време на обсъждането на предложението за проект. Въздържането му от участие се документира в протокола.
3. В случай на споделен интерес МГД отнася въпроса до управляващия орган в съответствие с разпоредбите на Финансовия регламент.

МГД	Декларация за интереси и неучастие в гласуването	Отнасяне на въпроси до Управляващия орган	Коментари
DE-BY	●	●	Правилникът за дейността на МГД постановява, че член, който има интерес към даден проект, не би трябвало да участва в обсъждането или гласуването и въздържането му от участие следва да се документира. В протоколите от заседанията не винаги се посочва кои членове присъстват и кои гласуват. Управляващият орган счита, че тези изисквания не се прилагат за представители на организации от публичния сектор, които ръководят проекти.
DE-MV	●	●	Правилникът на МГД постановява, че членове, които имат интерес към даден проект, не би трябвало да участват в обсъждането или гласуването. В никой от протоколите от заседанията не се посочва подобно въздържане от участие.
IE	●	●	Правилникът на МГД изисква от членовете да напускат заседанията, по време на които се обсъждат предложения за проекти, към които имат интерес или по отношение на които са участвали в предварителната оценка. МГД е водила също така регистър, посочващ интересите на членовете, а членовете са се сменяли на ротационен принцип. Съгласно националното законодателство Управляващият орган следва да се уведомява преди официалното одобрение на проект, към който член или служител на МГД има интерес. Бележка: прилагането на тази процедура не беше контролирано в рамките на настоящия одит.
EL	●	●	На членовете на комисията за вземане на решения или на управителната структура на МГД и на роднините им от първа степен не е било разрешено да ръководят проекти по програма Leader, независимо дали са действали в качеството си на частни лица или на представители на стопанска организация. Това обаче не се е прилагало за членове на МГД, представляващи организации с нестопанска цел, на които е било разрешено да участват в гласуването.
ES-A	●	●	Правилникът на МГД постановява, че членовете, които имат пряк или непряк интерес към проект, не би трябвало да участват в обсъждането или гласуването на този проект. Бележка: прилагането на тази процедура не беше контролирано в рамките на настоящия одит.
ES-CM	●	●	Правилникът на МГД постановява, че членовете, които имат интерес към проект, не би трябвало да участват в обсъждането или гласуването на този проект, но това се е прилагало единствено в случай на личен или икономически интерес. В протоколите от заседанията не се посочва, че представителите на местната власт са се въздържали от гласуване по отношение на своите проекти.
FR (PL)	●	●	Правилникът на МГД постановява, че член, който пряко ръководи проект, се въздържа от гласуване, но не напуска заседателната зала. В протоколите на комисията за вземане на решения се посочва, че проектният ръководител е участвал в обсъждането му, както и че гласуването е било единодушно. Никъде не се споменава дали ръководителят се е въздържал от гласуване. Правилата не се прилагат за членове, които имат интерес към даден проект, но не го ръководят лично.
FR (LR)	●	●	МГД не е разполагала с официални правила. В протоколите се посочват случаи, в които проектен ръководител взема участие в обсъждането и гласуването му.
IT-TOS	●	●	МГД не е разполагала с официални правила, въпреки че Управляващият орган е изискал наличието на такива.
HU	●	●	Правилникът се е прилагал единствено за членове на МГД <i>с личен</i> интерес към предложението за проект, които е трябвало да декларират наличието на интерес преди заседанието и не участват в обсъждането или гласуването за проекта.
PT	●	●	Членовете на МГД, които имат интерес към предложение за проект, е трябвало да се въздържат от гласуване, но не са били задължени да напуснат залата и са могли да участват в обсъждането. В протоколите от заседанията не винаги се посочва, че представителите на местната власт са се въздържали от гласуване по отношение на своите проекти.

Констатации



Критериите са изпълнени



Критериите не са изпълнени



Изпълнението на критериите не е проверено

62. При пет от 11 МГД по програма Leader+ гласуванията не се документират правилно, тъй като в протоколите на комисиите за вземане на решения не винаги са отразени имената на присъстващите и имената на гласувалите (вж. **каре 13**). При МГД в Бавария, Тоскана и Франция в протоколите се срещат случаи, при които ръководителят на даден проект участва в обсъждането на проекта и неговото гласуване (вж. **каре 14**).
63. В настоящия доклад са описани примери за проекти, които имат само далечна връзка с целите на стратегията, вече са приключили или подпомагат обичайната сфера на дейност на местната власт. Повечето такива проекти са поддържани от организациите, членувачи в МГД (вж. **карета 7, 9, 10, 11, 12 и 14**). Наблюденията слаботи подчертават, че съществува риск членовете на МГД да са повлияли пряко или косвено върху взетите решения по такъв начин, че в резултат на тях бюджетът на ЕС е използван неефективно или неефикасно.

КАРЕ 14

НЕСПАЗВАНЕ НА ПРАВИЛАТА ЗА ГЛАСУВАНЕ ПРИ МГД В БАВАРИЯ

В стратегията на МГД е включен проект за изграждане на плувно езеро с финансово участие от програма Leader в размер на 150 000 евро.



Реалното финансово участие от програма Leader възлиза на 1,03 милиона евро — почти 50 % от целия бюджет на МГД. Въпреки че съгласно процедурния правилник на МГД решения се вземат при наличие на кворум от шестима членове, от документацията става ясно, че при одобряването на проекта са гласували само четирима членове. С изключение на председателя на МГД — кмет на града, подкрепящ проекта, имената на присъстващите не са документирани. Съгласно правилата за прилагане на програма Leader+ в Бавария членовете на МГД нямат право да обсъждат и гласуват проекти, към които имат интерес, и тяхното въздържане следва да се документира. В отговор на констатацията на Палатата баварските органи заявиха, че смятат участието на кмета за допустимо, тъй като той не е имал *личен* интерес към проекта.

ОПЕРАТИВНА ЕФЕКТИВНОСТ

- 64.** МГД имат оперативни разходи — заплати на служители, офиси, командировки, разпространяване на информация и др. С оглед на ефективността тези разходи следва да бъдат ограничени и да се вменят в одобрения от управляващия орган бюджет. Наличието на местен персонал в местни офиси, който отговаря за малък брой проекти, следва да даде възможност на МГД да реагират по-бързо, отколкото в рамките на програма, управлявана на национално или регионално ниво. Това следва да доведе до по-ускорено обработване на заявленията и изплащане на безвъзмездната финансова помощ, както и до намаляване на необходимостта от бюрократични процедури.

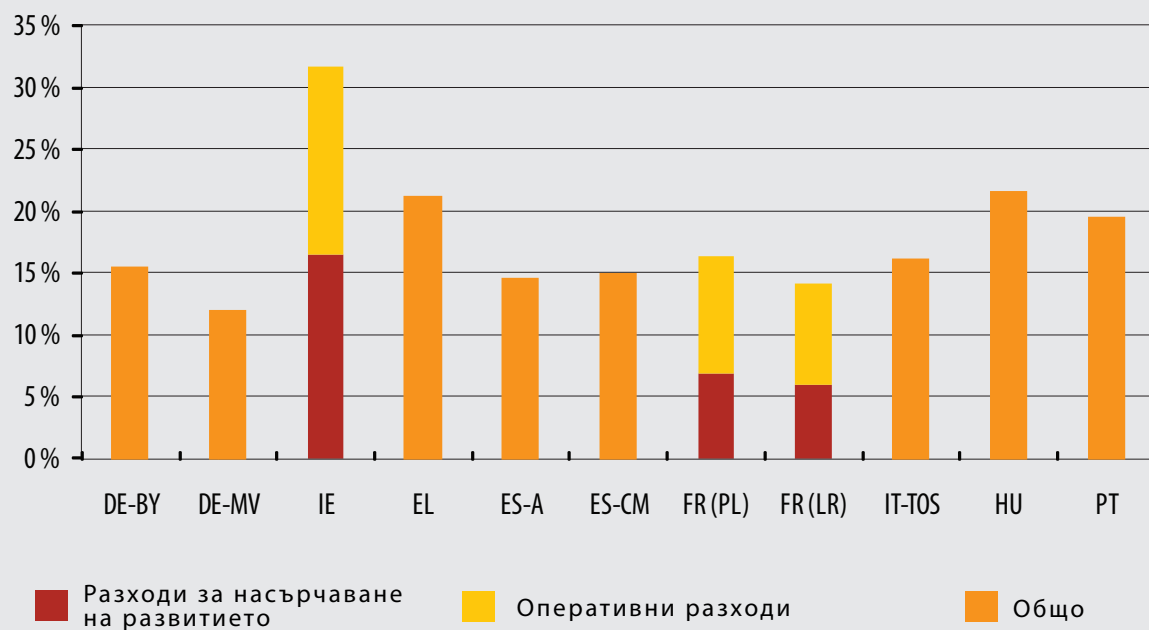
Наличието на административни изисквания на местно ниво е довело до значителни оперативни разходи, обемна документация и закъснения

- 65.** Извършените от одитираните МГД разходи извън проектите варират от 12 % до 32 % от финансираните с публични средства разходи по програма Leader+. Заложените в бюджетите на МГД разходи за програмния период 2007—2013 г. са в размер от 6 % до 28 % (вж. **фигури 5 и 6**).
- 66.** Посочените по-горе данни включват разходите на МГД за насърчаване на развитието на местните области (стимулиране на интереса на местната общност)²⁵. Обикновено МГД са определяли извършената от техния персонал дейност по подпомагане на предложенията по проекти като насърчаване на развитието. Някои МГД също така са считали за насърчаване на развитието времето, отделено за подпомагане на проектните ръководители при попълването на заявления за безвъзмездна помощ, както и времето за извършване на мониторинг и изготвяне на отчети за изпълнението на проектите. Няколко МГД не са разграничавали разходите за насърчаване на развитието от административните и управленските разходи, а други са направили произволно разпределение на работното време на служителите.
- 67.** Повечето МГД формално са се вместили в своя бюджет за оперативни разходи по програма Leader+, въпреки че поради ниския процент на изпълнение на МГД, като например в Унгария, тези разходи представляват по-висок процент от първоначално планирания общ размер на разходите. МГД в Ирландия е изчерпала своя бюджет за оперативни разходи и е използвала бюджета си за насърчаване на развитието, както и допълнително финансиране от Управляващия орган. МГД в Кастилия-Ла Манча е използвала бюджета си за сътрудничество за покриване на оперативни разходи (вж. точки 43—46). Други МГД са използвали собствени средства.

²⁵ Дефинирано в регламента като проучване на местните области, предоставяне на информация, промоционални дейности и др.

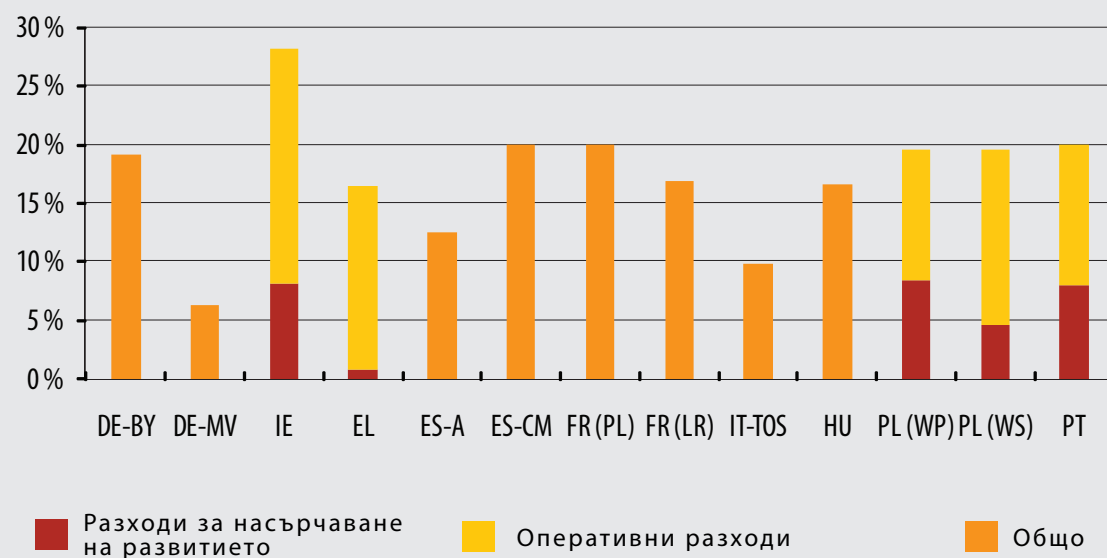
ФИГУРА 5

РАЗХОДИ ИЗВЪН ПРОЕКТИТЕ КАТО ПРОЦЕНТ ОТ ПУБЛИЧНИТЕ РАЗХОДИ ПО ПРОГРАМА LEADER+ (ВКЛЮЧИТЕЛНО РАЗХОДИТЕ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА РАЗВИТИЕТО)



ФИГУРА 6

РАЗХОДИ ИЗВЪН ПРОЕКТИТЕ КАТО ПРОЦЕНТ ОТ БЮДЖЕТИТЕ НА МГД ПО ОС 4 (ВКЛЮЧИТЕЛНО РАЗХОДИТЕ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА РАЗВИТИЕТО)



68. Оперативните разходи не са задължително неефективни разходи. Например МГД в Ирландия е имала високи разходи за насърчване на развитието, тъй като е наела 2,5 служители в еквивалент на пълно работно време за разработване на проекти, които са били много активни в стимулирането на развитието на местните селски райони (вж. точка 15).
69. В допълнение към описаните по-горе въпроси, данните не могат да бъдат използвани за сравнение на ефективността на различни програми, тъй като МГД нямат еднакви отговорности по отношение на обработването на заявленията и изплащане на безвъзмездната финансова помощ. В Унгария МГД няма официална роля в този процес след изпращането на списъка с предложените проекти до Управляващия орган, който отговаря за проверките за допустимост, решенията и споразуменията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, и всички етапи на мониторинг на изпълнението на проектите, отчитането и плащанията. За разлика от това МГД в Ирландия отговаря за целия процес от разработването на проекта до проверката на изпълнението и изплащането на безвъзмездната финансова помощ.
70. На практика изпълнението на програма Leader+ е било свързано с твърде много бюрократични процедури. Повечето МГД са изисквали да се попълват дълги и подробни формуляри за кандидатстване за безвъзмездна финансова помощ с множество приложения и подкрепяща документация дори и за най-малките проекти (вж. **каре 15**). Следва да се отбележи обаче, че почти всички процедури са били разписани от органите на държавите членки, а не от МГД. Персоналът на МГД е подпомагал проектите ръководители за административните формалности, но дори и с тази помощ едно проучване сред проектни ръководители, проведено от МГД във Франция (Лангедок-Русийон), сочи, че 47 % от тях определят процедурата за кандидатстване за безвъзмездна финансова помощ като „относително сложна“.
71. Наличните данни за времето, което е отнело одобряването на заявленията и изплащането на безвъзмездната финансова помощ, не са пълни и последователни, но показват, че повечето МГД са обработили досиетата за няколко месеца²⁶. За разлика от това, има случаи в Ирландия, при които МГД е получила и обработила заявка за плащане и е извършила плащането към проектния ръководител в един и същи ден. Закъсненията в Унгария са породени от непълни или неточно попълнени заявления за одобрение на проект или за плащане, което показва, че процедурите вероятно са били твърде сложни за схема за подпомагане, предназначена за подпомагане на проекти от малък мащаб.

²⁶ В някои държави членки националните и регионалните органи отговарят за тези процеси, което допълнително удължава необходимото време.

ПРИМЕРИ ЗА ТВЪРДЕ БЮРОКРАТИЧНИ ПРОЦЕДУРИ

МГД в Гърция: Потенциалните проектни ръководители е трябвало да попълнят формуляр за кандидатстване от около 22 страници и да представят 15 подкрепящи документа, в това число документ за доказване на възрастта, удостоверение за прослужена военна служба, удостоверение, че кандидатът не е държавен служител, удостоверение, че кандидатът не е пенсиониран по здравословни причини и т.н. Непълните кандидатури са били отхвърляни. Указанията за проектните ръководители за подаване на заявка за плащане са поместени на 32 страници.

МГД в Унгария: Формулярът за кандидатстване за проект за ремонт на дом на енорийски свещеници се състои от 60 страници за безвъзмездна финансова помощ в размер на около 4 500 евро. Друг формуляр за кандидатстване съдържа 126 страници за безвъзмездна финансова помощ от около 5 400 евро.



Седем месеца са били необходими на МГД, за да обработи подадените формуляри и да ги изпрати до регионалната разплащателна агенция за проверка и одобрение. Общо периодът от подаването на формуляра до подписването на договора при разгледаните шест досиета на проекти е между 11 и 16 месеца.

УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОГРАМИТЕ LEADER ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА И НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

КОМИСИЯТА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НЕ СА ПОСТАВИЛИ ДОСТАТЪЧНО ИЗИСКВАНИЯ И НОСЯТ ИЗВЕСТНА ОТГОВОРНОСТ, ЗАЕДНО С МГД, ЗА НАМАЛЯВАНЕТО НА ПОТЕНЦИАЛНАТА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ПОДХОДА LEADER. ТЕ НЕ СА ПРЕДПРИЕЛИ НЕОБХОДИМИТЕ ДЕЙСТВИЯ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА РАЗХОДИТЕ И РИСКОВЕТЕ

ИЗИСКВАНИЯ НА КОМИСИЯТА И НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА ПРОГРАМА LEADER+

72. Добавената стойност на подхода Leader не се осъществява от Комисията или от държавите членки, а чрез дейностите на МГД. Те носят основната отговорност за доброто финансово управление, тъй като те вземат решенията относно изразходването на бюджета на ЕС. Комисията и държавите членки могат да предоставят насоки на МГД и следва да осигурят установяването на необходимите минимални изисквания в законодателството, правилата за прилагане и системите за управление. Също така те следва да предложат подходящи стимули на МГД за добавяне на стойност и спазване на принципите на добро финансово управление, както и да избягват пречките и обезсърчаващите мерки.

Въпреки насърчаването от страна на Комисията държавите членки не са установили и наложили ефективни минимални изисквания нито за добро финансово управление, нито за подхода Leader

73. Рисковете за доброто финансово управление, описани в настоящия доклад са добре известни, поне от годишния доклад на Палатата за 2000 г., където бяха отбелязани подобни слабости — МГД, които предоставят безвъзмездна финансова помощ със задна дата, вследствие на което съществува риск от наличието на инертна печалба, липса на прозрачност в подбора на проекти, потенциални конфликти на интереси, високи оперативни разходи и продължителни процедури.

74. Тогава Комисията отговори на констатациите и оценките на Палатата, че е насърчавала използването на открити и прозрачни процедури, насърчавала е МГД да съобразяват размера на предоставяната от тях финансова помощ със ситуацията по всеки проект, повдигала е въпроса за забавянето в плащанията пред държавите членки, приканвала е държавите членки да ограничат оперативните си разходи по програма Leader+ до 15 % от общия бюджет на МГД. В отговора на Комисията се казва също така, че с регламента за изпълнение на структурните фондове са въведени ограничения, чиято цел е да се избегне отпускането на безвъзмездна финансова помощ за проекти, които са приключили преди подаването на заявление за такава помощ.
75. Комисията създаде център за наблюдение със звено за контакт по програмата Leader+, чиято задача беше да организира и разпространява информация за семинари, да публикува материали и да поддържа бази данни. Тези дейности имат за цел обмяна на добри практики между МГД и осигуряване на подкрепа за управляващите органи и националните или регионалните мрежи.
76. В законодателството са заложили малко изисквания за програмата Leader+ на ниво ЕС, освен общите условия за допустимост, отчитането и системите за контрол, които са приложими за всички разходи в рамките на структурните фондове. Държавите членки (или регионите) са разработили свои процедури и правила за прилагане, които Комисията е одобрила в началото на периода на изпълнение на програма Leader+.
77. Всяка държава членка е поставила различни изисквания за МГД (вж. **каре 16**). Ирландските органи например са изисквали от МГД да правят оценка на предложенията за проекти по отношение на ефекта на инертна печалба и изместване, докато други управляващи органи не са имали такова изискване. В държавите членки, които не са поставили изисквания или не са следили за тяхното спазване, МГД са постигнали слаби резултати, както е показано в точки 12—71. С няколко изключения МГД не са направили нищо повече от това да следват установените от държавите членки процедури. МГД не са реализирали пълния потенциал на подхода Leader и не са поставили свои правила, за да осигурят добро финансово управление.

- 78.** Правилата на държавите членки на практика допускат лошо финансово управление, като разрешават предоставянето на безвъзмездна финансова помощ на проекти, започнали преди МГД да е взела решение за тяхната кандидатура. Правилата не *задължават* МГД да отпускат финансова помощ със задна дата, но посланието в тях е, че това е допустимо.
- 79.** Специфична слабост в изпълнението на Leader във всички държави членки е, че те не са държали МГД отговорни за осъществяването на целите на заложените от тях местни стратегии. Държавите членки са одобрили стратегиите на МГД по програма Leader+, чиито цели са били общи и отворени, и не са изисквали от МГД да наблюдават, оценяват и отчитат постигането на стратегическите цели, а дори и да е имало такива изисквания, те не са следили за тяхното спазване.

ПРИМЕРИ ЗА РАЗЛИЧНИ ИЗИСКВАНИЯ ПО ОТНОШЕНИЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО

Тоскана е въвела изискването ключовите местни организации да бъдат представявани в МГД.

Ирландия е приела правила за гарантиране на непристрастен и прозрачен процес на номинация и избор на членовете на МГД.

Съгласно правилата във Франция МГД е трябвало да имат „двоен кворум“ в комисиите за вземане на решения, за да се гарантира активно партньорство.

Управляващите органи в Гърция, Унгария и Тоскана са изисквали от МГД да поставят оценка на всеки проект по общи обективни критерии.

В Гърция Управляващият орган е наложил ограничение в размер на 25 % за безвъзмездната финансова помощ, отпускана на организации, членувачи в МГД, като по този начин МГД е принудена да ангажира по-широката местна общност в изпълнението на стратегията.

В Ирландия в правилата за прилагане се уточнява, че „ако проектите са допустими за подпомагане по други схеми и програми, като общо правило те следва да се считат за недопустими за подпомагане по програмите Leader“.

ИЗИСКВАНИЯ НА КОМИСИЯТА И НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ ЗА ОС 4

- 80.** Комисията и държавите членки е трябвало да се поучат от опита, натрупан през предишните периоди на изпълнение на програмите Leader, за да определят правилни насоки и изисквания за периода 2007—2013 г.

Основната промяна за периода 2007—2013 г. се състои в това, че държавите членки главно изискват от МГД да изпълняват общи мерки по Програмата за развитие на селските райони

- 81.** Правната рамка за програмния период 2007—2013 г. е установена в регламентите за развитие на селските райони. Както и при изпълнението на Leader+, специфичните правни изисквания за Leader са малко на брой. Регламентите ограничават оперативните разходи на МГД до 20 %, което представлява по-висок процент, отколкото при програма Leader+, като това изискване може бъде заобиколено чрез класифициране на разходите като разходи за насърчаване на развитието на местната област, за които няма ограничения. При промяната от регламентите за структурните фондове в регламенти за развитие на селските райони е въведено изискване да се проверява дали разходите по проектите са разумни.
- 82.** Комисията издаде насоки за държавите членки във връзка с подготовката за ос 4 и, с одобряването на програмите за развитие на селските райони, на практика одобри и националните или регионалните програми Leader. Оттогава Комисията продължава да предоставя подкрепа, по-специално чрез Европейската мрежа за развитие на селските райони.
- 83.** Към момента на одита държавите членки не бяха финализирали своите правила за прилагане²⁷ и затова тяхното оценяване не беше възможно. Наличната информация показва, че идентифицираните в настоящия доклад слабости вероятно ще продължат да съществуват.

²⁷ С изключение на управляващите органи в Германия и Арагон.

- 84.** Липсата на съсредоточени усилия върху осъществяването на стратегическите цели на местно ниво може да се усети още по-остро през програмния период 2007—2013 г., тъй като в разрез с предоставените от Комисията насоки²⁸ всички одитирани управляващи органи (с изключение на Бавария) сега изискват от МГД да предприемат общи мерки, описани в програмите за развитие на селските райони.
- 85.** Някои държави членки допълнително са ограничили обхвата на програмите Leader до специфични мерки — обикновено мерките, включени в ос 3²⁹. Това сериозно е намалило възможностите на МГД да предлагат стратегии на местно ниво за изпълнение на основните цели, предвидени в оси 1 и 2 на програмите за развитие на селските райони, които са свързани с конкурентоспособността и влиянието на земеделието и лесовъдството върху околната среда (вж. *каре 17*).
- 86.** Тъй като допустимите видове проекти и бенефициенти са дефинирани по всяка мярка, МГД имат ограничени възможности да развиват иновативни и многосекторни дейности, специфични за местността. Естеството на одобрените за изпълнение проекти е сходно при всички МГД в държавите членки и също така наподобява обичайните мерки, тъй като в повечето случаи мерките по Програмата за развитие на селските райони се прилагат чрез традиционни подходи, които действат отгоре надолу.

²⁸ В насоките на Комисията за изпълнението на ос 4 се заявява, че е важно да се подкрепят дейности, които не съвпадат с мерките по Програмата за развитие на селските райони, за да се запази иновативният характер на програмите Leader.

²⁹ МГД в Ирландия, Португалия и Полша са били ограничени до изпълнението на мерките от ос 3 (в Полша също така и мярката „малки проекти“). МГД в Гърция са имали право да изпълняват и една мярка от ос 1, а в Арагон и Тоскана — две мерки от ос 1. МГД в Кастилия ла Манча и Унгария са могли да изпълняват всички мерки по Програмата за развитие на селските райони.

ОГРАНИЧАВАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА МГД В ПОРТУГАЛИЯ ДА ОТГОВОРИ НА НУЖДИТЕ НА МЕСТНИТЕ ЗЕМЕДЕЛСКИ СЕКТОРИ

Борбата срещу обезлюдяването на селските райони и изоставянето на традиционни селскостопански дейности е заложена като цел в стратегията на МГД, но за да постигне тази цел, групата е имала право да използва само мерките от ос 3 на Програмата за развитие на селските райони. Това е ограничило възможностите за намиране на решения на местно ниво за подобряване на конкурентоспособността на производството на маслини и вина въпреки тяхното голямо значение за местната икономика. Екологичните мерки за разрешаване на въпроси, свързани с биоразнообразието и изменението на климата, на ниво местния земеделски сектор, са изключени от обхвата на програмите Leader. Същото важи и за мерките, засягащи горите.

ПОДБОР НА МГД ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОГРАМАТА LEADER ПРЕЗ ПЕРИОДА 2007—2013 Г.

- 87.** За да бъде програмата Leader ефективна и да донесе добавена стойност, държавите членки следва да избират само компетентни МГД със силни стратегии.

Държавите членки са избирали МГД със слаби стратегии

- 88.** Въпреки постановените в регламента изисквания във всички одитирани държави членки при подбора на МГД е имало слаба или никаква конкуренция.

- 89.** Повечето управляващи органи са поставили оценки на предложените от МГД стратегии в съответствие с подходящи критерии и всички са избрали МГД, които са получили минимална оценка (обикновено 50 %) ³⁰. Всички управляващи органи в извадката са допуснали всяка МГД, която е подала валиден формуляр за кандидатстване (с няколко изключения, когато са подадени две кандидатури за една и съща област). По дефиниция МГД с ниски оценки са били много под нивото на компетентност и качество на стратегиите, което МГД са били способни да постигнат според управляващите. Например в един от регионите във Франция управляващият орган е избрал МГД, чиито кандидатури са били оценени като недостатъчно добри (вж. **каре 18**).

³⁰ С изключение на Тоскана, където не са били поставяни оценки.

ИЗБОР НА МГД ОТ УПРАВЛЯВАЩИЯ ОРГАН ВЪВ ФРАНЦИЯ

В поканата за представяне на предложения за проекти се предвижда комисията за подбор да избере между 10 и 12 МГД със среден бюджет от 1,5 милиона евро. От 18 кандидатури управляващият орган е определил 2 с високо качество, 8 със средно качество и 8 с недостатъчно добро качество. Управляващият орган е одобрил всичките 18 групи, вследствие на което средният бюджет на организация е намалял на 1,1 милиона евро.

90. При одита беше установено, че стратегиите на МГД по ос 4 са били слабо разработени, без конкретни цели и без ясна логика на интервенцията и в тях не е предвидено да се извършва мониторинг и оценка. След като са извършили оценка на стратегиите на МГД, малка част от държавите членки са изискали подобряване на идентифицираните слабости. В резултат на това МГД са получили значителни суми от бюджета на ЕС за изпълнението на слаби стратегии за седемгодишен период.

ОДОБРЯВАНЕ ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА НА ПРОГРАМИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ ЗА ПЕРИОДА 2007—2013 г.

91. Ключовият момент, в който Комисията имаше възможност да определи как държавите членки да изпълняват мерките по ос 4, беше одобряването на националните и регионалните програми за развитие на селските райони. Комисията следва да гарантира установяването на необходимите условия за изпълнението на програмите и да избегне добре известните рискове за добавената стойност на подхода Leader.

Комисията не е поставила достатъчно изисквания при одобряването на програмите за развитие на селските райони

92. Програмите за развитие на селските райони са важни документи, в които ос 4 заема малка част. При повечето от тях почти са липсвали конкретни подробности относно начина на изпълнение на подхода Leader. Държавите членки са разработили голяма част от разпоредбите във връзка с програма Leader едва след одобряването на програмите.

- 93.** Комисията не е поставила достатъчно изисквания при одобряването на програмите за развитие на селските райони, което е довело до ситуацията, описана в точки 80—90. Комисията е одобрила програми, в които няма изискване за конкурентност при подбора на МГД (въпреки че това е постановено в регламента), които са ограничили дейностите на МГД до изпълнение на национални мерки (въпреки че в насоките на Комисията е указано, че МГД не трябва да следват вече фиксирани мерки), които не са имали конкретен план за въвеждане на иновации или сътрудничество между секторите (въпреки че според дадените от Комисията инструкции за оценяване иновациите трябва да бъдат приоритет), и които не са предвиждали извършването на мониторинг и оценка (въпреки че заключенията от междинната оценка на програма Leader+ показват, че тези два елемента трябва да бъдат включени в програмите от самото начало). Комисията не е направила оценка на ключови фактори по отношение на добавената стойност на подхода Leader, като например изискванията на държавите членки за състава и открития характер на МГД.

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ОТ СТРАНА НА КОМИСИЯТА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ

КОМИСИЯТА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НЕ МОГАТ ДА ДОКАЖАТ КАКВА Е ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ, ПОЛУЧЕНА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДА LEADER, И ВСЕ ОЩЕ НЕ СА ОЦЕНИЛИ СВЪРЗАНИТЕ С ТОВА ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗХОДИ И РИСКОВЕ

Мониторинг и оценка на ефективността на подхода LEADER

- 94.** Комисията и държавите членки следва да използват системите за управление, проверките на МГД, показателите за мониторинг и годишните отчети, за да наблюдават изпълнението, резултатите и ефекта от програмите Leader. Този процес следва да се извършва не само за да се предприемат навременни действия, но и за да се предоставят достатъчни, надеждни и подходящи доказателства за оценка на програмите, както и за да се добие увереност относно ефективността и добавената стойност на подхода Leader.

МГД, държавите членки и Комисията са следили изпълнението на програмите Leader

95. Извършен е интензивен мониторинг на изпълнението на програмите Leader+. МГД и управляващите органи са документирали отпуснатата безвъзмездна финансова помощ и извършените плащания по всеки проект поотделно. Управляващите органи са изисквали от МГД да изготвят годишни отчети за изпълнението, в които се описват дейностите на МГД, и също така са събирали данни по показателите за мониторинг. Тези показатели включват предимно броя проекти и размера на отпуснатата финансова помощ, класифицирани по вид на бенефициента и област на разходите. Управляващите органи са представяли пред Комисията годишни доклади за изпълнението.

96. Всички управляващи органи са изготвили „междинна“ оценка на Leader+ през 2003 г., а през 2005 г. са я актуализирали. Комисията е наела подизпълнител да състави синтезиран доклад.

...но няма достатъчно доказателства за ефективността на програмите Leader по отношение на осъществяването на целите на политиката за развитие на селските райони или извличането на добавена стойност от подхода Leader

97. Въпреки цялата тази дейност липсват доказателства за резултатите и ефекта от изразходваните средства по програмите Leader върху развитието на селските райони, тъй като МГД не са оценявали и изготвяли отчети за осъществяването на целите на стратегията на местно ниво. Липсва информация за това дали (и до каква степен) програмите Leader са ограничили обезлюдяването в съответните области, дали са се увеличили възможностите за младите хора; дали местната икономика е станала по-разнообразна и т.н.

98. Отчасти изключение прави аспектът, свързан със създадените или запазените работни места по проектите Leader, който Комисията е насърчавала държавите членки да наблюдават по всички програми на структурните фондове. Палатата обаче установи, че използваните дефиниции са непоследователни и данните, които в повечето случаи не са били проверени от управляващите органи, не са надеждни и правдоподобни.

99. Оценките от 2003 г. са извършени, преди повечето МГД да започнат изпълнението на програмите Leader, а актуализациите са направени преди изразходването на значителни средства. Много въпроси в оценката не са получили отговор или са разчитали на мненията на бенефициерите на програмата.
100. Липсата (или ненадеждността) на данните затруднява оценката на ефективността на програмите Leader по отношение на развитието на селските райони, както сами по себе си, така и спрямо ефективността на други механизми за постигане на резултатите (например общите програми).
101. Потенциалната добавена стойност на подхода Leader не се състои само в резултати и последици от реални продукти и услуги (проектите, осъществени с безвъзмездна финансова помощ от програмите Leader). Постигнатото чрез прилагането на подхода отдолу нагоре участие на местната общност може да има и по-нематериални последици, като например „изграждане на капацитет“ и „овластяване на местното население“. Според стратегическите насоки за ос 4 програмите Leader следва да „играят важна роля в хоризонталния приоритет за подобряване на управлението“.
102. Потенциалът на подхода Leader да оказва такова влияние става виден в примери от публикациите на добрите практики, оценките и различните проучвания, направени от звената за контакт. Липсва обаче систематично наблюдение и отчитане на постиженията на МГД в тези области, така че примерите остават единични случаи. При отсъствието на надеждни и подходящи доказателства извършените оценки не могат да докажат постоянството и мащаба на влиянието на подхода Leader.

Мониторинг и оценка на разходите и рисковете

103. Мониторингът и оценката също следва да предоставят надеждни доказателства и оценки на разходите и рисковете, свързани с прилагането на подхода Leader.

Комисията и държавите членки не са извършвали мониторинг и оценки на свързаните с програмите допълнителни разходи и рискове

- 104.** Във връзка с идентифицираните слабости в годишния доклад на Палатата за 2000 г. Комисията отговори, че повечето от тях се дължат на рискове, присъщи за децентрализирана програма като Leader, и че *„Комисията и държавите членки съзнават тези рискове, когато извършват мониторинг на програмите и проверяват дали тяхното изпълнение е съобразено с принципите на доброто финансово управление“*.
- 105.** Комисията проверява дали се спазват регламентите и може да предложи финансови корекции. Проверките, извършени през периода на Leader+, обхващат програмите в Португалия и Франция през 2005 г. Службите на Комисията са констатирани, че не са установени критерии за подбор на проекти, че процедурите, свързани с конфликтите на интереси, са неадекватни и МГД са вземали решения без „двоен кворум“, както и че МГД не са въвели процедури, чрез които да се проверява дали разходите по предложените проекти са разумни. Комисията е отправила препоръки към съответните държави членки, но не е счела за необходимо да предложи налагане на финансови корекции³¹. Службите на Комисията също така са направили проверки дали изплащането на безвъзмездна финансова помощ със задна дата и размерът на изплатената финансова помощ са в съответствие с регламентите, но не са извършили проверка относно ефекта на инертна печалба или ефикасността на разходите, които не са обхванати в проверките.
- 106.** Извършените от Комисията проверки потвърждават рисковете, идентифицирани в годишния доклад на Палатата за 2000 г. (както и при настоящия одит), но тези проверки не служат като основа за установяване на мащаба и последствията от тези рискове в засегнатите държави членки или на ниво ЕС³².
- 107.** Извършените от държавите членки проверки на дейността на МГД (обхванали най-малко 5 % от разходите по програма Leader+) дават възможност за оценка и отчитане на мащаба на рисковете за доброто финансово управление. С няколко изключения в някои държави членки, проверките не са обхващали аспектите безпристрастност и прозрачност на процедурите на МГД за подбор на проекти, обосноваване и документиране на процеса на оценяване на предложенията за проекти, протоколи от гласуванията, правилно прилагане на политиката по отношение на конфликтите на интереси.

³¹ Ефективността на подобни препоръки се поставя под въпрос в светлината на констатациите на Палатата за тези държави членки, според които слабостите продължават да съществуват и през 2009 г.

³² Следва да се отбележи, че проверките на Комисията нямат това за цел.

- 108.** Държавите членки не са използвали системите си за управление или годишните отчети за изпълнението на МГД, за да извършват мониторинг на безпристрастността и прозрачността на процеса за вземане на решения на МГД, съотношението на безвъзмездната финансова помощ, отпускана на членовете на МГД, ефективността на отпусканата финансова помощ и ефективността на процесите и оперативните разходи на МГД. Във Франция управляващият орган е извършвал мониторинг на дейностите на МГД чрез наблюдение на заседанията на МГД, но очевидно не е осъдил практики като представяне на собствени проекти от страна на членовете на МГД, отпускане със задна дата на безвъзмездна финансова помощ за проекти и увеличаване на размера на полагаемата финансовата помощ с цел изразходване на бюджета (вж. например точка 55).
- 109.** В случаите, когато отделни МГД са разпитвали проектни ръководители, получената информация показва, че ефектът на инертна печалба представлява съществен риск³³. Оценка на ниво ЕС не предоставят информация относно ефекта на инертна печалба или размера на отпусканата със задна дата безвъзмездна финансова помощ³⁴.
- 110.** Също така, що се отнася до безпристрастността и прозрачността на процедурите на МГД, оценките сочат, че съществуват проблеми по отношение на обективния подбор на проекти, например, но не дават информация за мащаба и отражението на подобни слабости (вж. **каре 19**).

³³ Например при едно проучване сред проектни ръководители, проведено от МГД във Франция (Пеи дьо ла Лоар) беше установено, че 71 % от тях са щели да осъществят проектите си и без финансовата помощ от програма Leader.

³⁴ Комисията е поискала от изпълнителя, нает за крайното оценяване на програмата Leader+, да направи оценка на мащаба на инертната печалба, но по време на изпълнението на Leader+ не е извършван мониторинг и не са събирани данни.

ОТКЪС ОТ СИНТЕЗИРАНИТЕ ДОКЛАДИ ЗА МЕЖДИННА ОЦЕНКА НА ПРОГРАМА LEADER+

„Небалансирано партньорство или небалансирани властови отношения в рамките на МГД могат да доведат до неподходящ избор на проекти, обикновено в полза на институциите от публичния сектор. Съставът на МГД често е небалансиран и институционалният сектор има надмощие.“

„Информацията в докладите [за оценка] и в разгледаните отделни случаи обикновено се съсредоточава върху въпроси като бюрократичността, отношенията между управляващите органи и МГД, финансирането и недостатъчната автономност на ниво МГД. По-основните управленски въпроси като структури, управленски системи, планиране и контрол на ниво МГД не са подчертани в докладите. Отговорите на въпросите за оценка също въобще не споменават ролята на [комисиите за вземане на решения] в управлението на програмата.“

- 111.** Както вече беше отбелязано в точки 64—71, информацията за оперативните разходи по програмите Leader е несъпоставима, ненадеждна и най-вече непълна, тъй като в някои държави членки голяма част от функциите са изпълнявани от управляващите органи. В оценките се съобщава за „прекалената бюрократичност“ на програмата Leader+³⁵, но не се прави оценка на разходите. Поради тази причина не може да се определи ефективността на подхода Leader.

Мониторинг и оценка през периода 2007—2013 г.

- 112.** Комисията и държавите членки следва да се поучат от предишните три програми Leader, за да гарантират, че за периода 2007—2013 г. ще се извършва ефикасен и ефективен мониторинг и оценка на подхода Leader.

Изпълнението на ос 4 започна, без да са въведени основни елементи на системите за мониторинг и оценка

- 113.** В синтезирания доклад за междинна оценка на програма Leader+ силно се препоръчва подобряването на системите за мониторинг и оценка и тяхното въвеждане в началото на програмния период 2007—2013 г.³⁶ Комисията създаде обща рамка за мониторинг и оценка на програмите за развитие на селските райони. Това постави някои конкретни въпроси относно оценката на добавената стойност на Leader, подобряването на управлението и ефективността, но намали специфичните за програмите Leader показатели за мониторинг, сведени до броя на МГД и населението в районите, в които се прилага подходът Leader. Комисията разглежда тези показатели като основни показатели за измерване на нивото на управление. Общата рамка за мониторинг и оценка даде възможност на управляващите органи да разработят допълнителни показатели, но нито един от одитираните управляващи органи не е разработил подобни показатели за Leader. Освен това нито една от одитираните МГД или управляващи органи не са въвели разпоредби за събиране и докладване на информацията, свързана с разходите, рисковете, ефективността и добавената стойност на подхода Leader.

³⁵ Синтезирана оценка на Leader+: „в междинните доклади за оценка често се изброява следното:
i) прекалена бюрократичност;
ii) трудни отношения между управляващия и другите участващи органи от една страна, и МГД и проектните ръководители от друга страна;
iii) проблеми в намирането на съфинансиране; iv) забавяния в отпускането на средствата; и v) недостатъчна автономност на МГД. Последствието от тези недостатъци е понижена ефективност на управлението. Прекалената бюрократичност, която води до закъснения във финансирането на проектите, се разглежда като основният управленски въпрос, който намалява ефективността и на практика не оползотворява някои други преимущества на Leader+“.

³⁶ „[В рамките на Leader+] в етапа на разработване не е включена оценка на програмата и съществени елементи от оценката, като например базови данни, не са били взети предвид в достатъчна степен“.
Препоръка: „В програмата следва да се разработят и включат съпътстващи мерки за местните групи за действие, които да представляват комбинация от външна оценка и асистирана самооценка“.

- 114.** Като използва Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони Комисията създаде тематична работна група по въпросите на програма Leader в края на 2009 г. По-специално тази група разглежда трудностите, пред които се изправят държавите членки, както и опасенията, че икономическите оценки и показателите на общата рамка за мониторинг и оценка няма да успеят правилно да оценят въздействието от програма Leader; значителните предизвикателства, дължащи се на местния характер на програмата; съществените трудности в метода за оценяване на управлението, участието и капацитета на местните общности, както и проблемите за предоставяне на точни статистически данни за оценяване на ползите от Leader. В средата на 2010 г. групата изготви проект за работен документ относно определянето на въздействието от програма Leader. Въпреки това резултатите от работата на тази работна група идват твърде късно за междинните оценки (които трябва да са приключени през 2010 г.), а възможностите за оценка на ос 4 ще бъдат ограничени, тъй като необходимата информация не се събира или отчита на ниво МГД (вж. точка 113).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

МГД СА ПРИЛОЖИЛИ КОМПОНЕНТИТЕ НА ПОДХОДА LEADER ПО НАЧИНИ, КОИТО ОГРАНИЧАВАТ ПОТЕНЦИАЛА ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ ОТ КОМПОНЕНТИТЕ НА LEADER, ВЪПРЕКИ ЧЕ ПАЛАТАТА УСТАНОВИ ПРИМЕРИ НА ДОБРИ ПРАКТИКИ

- 115.** Одитираните МГД са осъществили около 1 000 проекта през периода на изпълнение на програмата Leader+, от които са се облагодетелствали съответните местни предприятия и общности. Програмата Leader обаче е нещо повече от това — тя следва да има по-голяма добавена стойност в сравнение с традиционните програми, тъй като следва специфичен подход. Ако основните стъпки на подхода Leader не се следват изцяло, потенциалната му добавена стойност не би могла да се реализира.
- 116.** Прилагането на подхода „отдолу нагоре“ е било ограничено в МГД, които са предоставили по-голямата част от безвъзмездната финансова помощ на членуващите в тях организации. Потенциалът за добавена стойност, която може да се получи при партньорство, не е бил реализиран в МГД, където процесът на вземане на решения е ръководен от местните органи. Малък брой МГД са успели да покажат, че при стратегиите или проектите им са налице иновации или има взаимодействие между различните сектори. Въпреки това се срещат примери, в които МГД наистина са успели да ангажират местната общност и са иницирали успешни местни проекти чрез своите дейности за насърчаване на развитието на съответните области.
- 117.** Местните стратегии следва да бъдат в основата на подхода Leader, като оправдават съществуването на партньорства и обещава да извлекат добавена стойност чрез решения, насочени към осъществяване на целите на развитието на селските райони на местно ниво. На практика стратегиите са били като цяло неадекватни и са служили почти единствено за кандидатстване за финансиране от страна на управляващия орган. Нито една МГД не е извършвала мониторинг и не е отчитала своите резултати по отношение на изпълнението на заложените в стратегията цели.

МГД НЕ СА ОТЧЕЛИ ДОСТАТЪЧНО ДОБРЕ НУЖДАТА ОТ ЕФИКАСНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА РЕСУРСИТЕ И ОБЕКТИВНИ И ПРОЗРАЧНИ ПРОЦЕДУРИ

- 118.** МГД не са разгледали достатъчно сериозно необходимостта от прозрачност, документиране на оценките на проектите и на решенията и процедурите за техния подбор с цел да се избегнат всички рискове от пряк и косвен конфликт на интереси. Това не само увеличава рисковете решенията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ да се вземат, без да се обръща нужното внимание на ефективността, но също така води до риск по отношение на репутацията на ЕС. Наблюдаваните практики в някои МГД, като например решенията за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, които се вземат от шепа хора в полза на собствените им организации, могат да имат отрицателен ефект върху местното управление, вместо да го подобрят.
- 119.** МГД не са се стремили към ефективност, особено по отношение на отпускането на безвъзмездна финансова помощ за проекти, които вече са били в процес на изпълнение или дори приключени преди вземането на решение за отпускане на тази помощ. В някои случаи тяхната цел изглежда е била по-скоро да се изразходват възможно най-много средства, а не да се постигнат възможно най-добри резултати.
- 120.** Разходите за изпълнение на програмите Leader са съществени, което се дължи на наличието на допълнително изпълнителско ниво — до една трета от бюджета на МГД в допълнение към разходите на управляващите органи и разплащателните агенции за обработка на документи, мониторинг и контрол. Негъвкавите процедури, дори и за много малки проекти, и закъсненията са ограничили ефективността, въпреки че в голяма степен те са следствие от изискванията на държавите членки.

КОМИСИЯТА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НЕ СА ПОСТАВИЛИ ДОСТАТЪЧНО ИЗИСКВАНИЯ И НОСЯТ ИЗВЕСТНА ОТГОВОРНОСТ, ЗАЕДНО С МГД, ЗА НАМАЛЯВАНЕТО НА ПОТЕНЦИАЛНАТА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ НА ПОДХОДА LEADER. ТЕ НЕ СА ПРЕДПРИЕЛИ НЕОБХОДИМИТЕ ДЕЙСТВИЯ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА РАЗХОДИТЕ И РИСКОВЕТЕ

- 121.** МГД носят главната отговорност за извличането на добавената стойност на подхода Leader и за доброто финансово управление, но рисковете са добре известни. Комисията и държавите членки си поделят отговорността за наблюдението на дейността на МГД и гарантирането, че те следват подхода Leader и систематично постигат най-високите стандарти на доброто финансово управление. Слабите резултати в тези аспекти не бива да се толерират, дори в държавите членки, прилагащи програмите Leader за първи път, тъй като трябва да се отчита опитът, придобит през предходните програмни периоди.
- 122.** Десет години след предишния одит на програмите Leader, извършен от Палатата, бяха констатирани същите сериозни слабости. Комисията отговори на констатациите и оценките, представени от Палатата в нейния годишен доклад за 2000 г. с „насърчаване“, насоки и препоръки към държавите членки. Това не е довело до резултат.

ПРЕПОРЪКА 1

С оглед на все още съществуващите недостатъци **Комисията** следва да гарантира, че законодателството е достатъчно ясно по отношение на изискванията, специфични за програмите Leader. Няколко прости изисквания на ниво ЕС могат да заменят необходимостта от различни правила за прилагане на програмно ниво, да опростят процедурите, да наложат по-голяма съгласуваност и да установят ясни стандарти за контрол в следните области:

- а) Изключване на проекти, стартирали преди вземането на решение за отпускане на безвъзмездна финансова помощ, за да се елиминира един сериозен риск по отношение на ефикасността (инертна печалба);
- б) Подбор на проекти от страна на МГД, който да се базира на документирани оценки, демонстриращи адекватността и справедливостта на решенията спрямо последователни и уместни критерии;
- в) Правила, с които да се гарантира, че партньорствата не се доминират от местните органи по време на заседанията за подбор на проекти.

Освен това **държавите членки** следва да осигурят въвеждането на ефективни процедури за отстраняване на слабостите, идентифицирани в настоящия доклад, както и да следят за правилното прилагане на тези процедури.

- 123.** Комисията и държавите членки са толерирали липсата на ефективни процедури от страна на МГД за предотвратяване на конфликти на интереси. Констатираните слабости засилват риска членовете на МГД да са повлияли пряко или косвено на вземаните решения, което да е довело до неефективно и неефикасно използване на бюджета на ЕС.

ПРЕПОРЪКА 2

Финансовият регламент забранява всички действия, които биха могли да доведат до конфликт на интереси. За тази цел **Комисията и държавите членки** следва да осигуряват ефективна защита и да проверяват дали тя функционира правилно. Членовете на комисиите за оценка на проектите или на комисиите за вземане на решения на МГД, които имат личен, политически, професионален или бизнес интерес от дадено предложение за проект, следва да подписват писмена декларация за интерес. Те трябва да отсъстват при обсъждането, оценяването или вземането на решение за проекта и въпросът следва да се отнася до управляващия орган в съответствие с Финансовия регламент.

- 124.** Ключов елемент от подхода Leader е идентифицирането отдолу нагоре на местни решения на местни проблеми. Въпреки това за периода 2007—2013 г. всички одитирани управляващи органи с изключение на един на практика са наложили система, която действа отгоре надолу. Управляващите органи изискват от МГД да изпълняват общите мерки по програмите за развитие на селските райони, противно на предоставените от Комисията насоки. Може би по този начин програмите Leader са по-лесно управляеми, но това ограничава възможностите за разработване на иновативни *местни стратегии* и съответно отнема от потенциалната добавена стойност, характерна за подхода Leader³⁷.

ПРЕПОРЪКА 3

Комисията следва да обсъди с **държавите членки** дали съществуващите мерки ограничават възможностите на МГД да разработват и прилагат иновативни и многосекторни *местни стратегии* за постигане на целите, включени в оси 1—3 от политиката за развитие на селските райони. Държавите членки следва да въведат необходимите промени в своите правила, за да позволят на МГД да намерят местни решения, които не съвпадат с мерките по програмите за развитие на селските райони.

- 125.** При споделеното управление Комисията няма за задача да одобрява всички подробности по националните и регионалните правила за изпълнение, но преди да одобри програмите за периода 2007—2013 г. Комисията е трябвало да се увери, че ключовите елементи за успеха на Leader са налице (вж. по-долу). Държавите членки са избрали МГД със слаби стратегии. В резултат на това през периода 2007—2013 г. бюджетът на ЕС се изпълнява по по-неефикасен и неефективен начин и с по-малка потенциална добавена стойност, отколкото би могло да се постигне.

³⁷ Значението на този елемент се подчертава в дефиницията на подхода Leader, посочена в справочния документ на Комисията като „метод за мобилизиране и постигане на развитие на местните общности, а не фиксиран набор от мерки, които да бъдат изпълнени.“

ПРЕПОРЪКА 4

Комисията следва да се увери, че **държавите членки** проверяват стратегиите на МГД за периода 2007—2013 г. и изискват от МГД да си поставят измерими цели, насочени специално към местната област, които могат да бъдат постигнати в рамките на програмата Leader в остатъка от периода. **Държавите членки** следва да изискват от МГД да се отчитат за постигнатите цели от местната стратегия, за извличането на добавена стойност чрез подхода Leader, както и за ефикасното изразходване на безвъзмездната финансова помощ и оперативните разходи.

Държавите членки следва да разгледат също така въпроса дали по-голямата отговорност за доброто финансово управление би позволила уеднаквяването на съществуващите системи за управление, наблюдение и контрол, като това би намалило необходимостта да се проверява дали се спазват условията за допустимост по различните мерки.

ПРЕПОРЪКА 5

Предвид отговорността ѝ за гарантирането на добро финансово управление на бюджета на ЕС, **Комисията** следва да извършва достатъчно обстойни проверки на бъдещите програми по отношение на специфичните елементи, които са ключови за добавената стойност, ефективността и ефикасността на подхода Leader.

В бъдеще **държавите членки** следва да гарантират, че МГД са отстранили идентифицираните слабости в процеса на подбор и че МГД имат стратегии и планове за изпълнение с високо качество.

КОМИСИЯТА И ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НЕ МОГАТ ДА ДОКАЖАТ КАКВА Е ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ, ПОЛУЧЕНА ОТ ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДА LEADER, И НЕ СА ОЦЕНИЛИ СВЪРЗАНИТЕ С ТОВА ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗХОДИ И РИСКОВЕ

- 126.** От бюджета на ЕС са отпуснати над 2 милиарда евро за програма Leader+ и са предвидени над 5 милиарда евро за периода 2007—2013 г. Комисията все още не е доказала ефективността или ефикасността на разходите, получената добавена стойност чрез подхода Leader, до каква степен познатите рискове са се проявили и какви са реалните разходи по изпълнението. Държавите членки не са събирали и проверявали необходимата информация, така че липсват достатъчно сведения, за да се извърши оценка. При одита беше показано, че добавената стойност и доброто финансово управление на Leader не могат да бъдат приети за даденост.

ПРЕПОРЪКА 6

Комисията следва да предприеме спешни мерки, за да гарантира, че е в състояние да поеме отговорността за осъществяването на добавената стойност и за доброто финансово управление на Leader.

Мониторингът следва да бъде ориентиран по-скоро към показатели за добавената стойност, ефикасността и ефективността на подхода Leader, отколкото към изпълнението. Данните трябва да се проверяват при източника, най-малкото въз основа на извадка. Предвид мащаба и естеството на програмите Leader и срещнатите до този момент трудности по отношение на получаването на актуални, съпоставими и надеждни данни, **Комисията** следва да обмисли по-ефикасни и ефективни подходи, като например подробен мониторинг на статистически валидни извадки от МГД с помощта на показатели, инспекции и структурирано разглеждане на отделни случаи с подходяща проверка на данните от независим оценител.

Комисията следва да координира **държавите членки**, за да гарантира, че системите за управление и контрол дават увереност относно безпристрастността и прозрачността на процедурите, осигуряват наличието на съпоставими данни относно разходите и разширяват извършвания мониторинг на ефективността и ефикасността.

Настоящият доклад беше приет от Одитен състав I с ръководител г-н Michel CRETIN, член на Сметната палата, в Люсембург на заседанието му от 21 юли 2010 г.

За Сметната палата



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Председател

СПИСЪК НА ПРОВЕРЕНИТЕ ПРОЕКТИ¹

(евро)

Описание на проекта	Вид проект ръководител	Общи допустими разходи	Безвъзмездна финансова по- мощ по Leader ²
DE-BY			
Изграждане на плувно езеро	Публичен сектор на местно ниво	2 063 969	1 031 984
Придобиване на железопътен локомотив	Частен сектор	396 403	74 325
Придобиване на съоръжение за събиране и преработка на плодове	Сдружение	30 293	3 787
DE-MV			
Реставриране на църква, предоставяща условия за туризъм	Църковни власти	165 016	111 386
Разработка на концепция за музей на техниката	Сдружение	131 498	88 106
Център за грижи за пациенти с деменция	Сдружение	1 063 000	154 000
Консултантско проучване: координиране на разходки с лодки за пътници	Публичен сектор на местно ниво	11 265	5 914
IE			
Публично осветление на място за отдиш в едно село	Сдружение	6 959	3 476
Проучване на осъществимостта на проект за развитие на града и създаване на уебсайт	Сдружение	17 969	14 375
Съоръжение за месопреработка	Частен сектор	34 485	14 250
Изграждане на пътека по протежението на река	Сдружение	40 937	31 377
EL			
Изграждане и оборудване на таверна	Частен сектор	414 712	228 091
Смяна на паважа на централните улици	Публичен сектор на местно ниво	210 942	210 942
Изграждане и оборудване на дестилерия	Частен сектор	254 154	127 077
Изграждане и оборудване на ресторант	Частен сектор	367 421	202 081
Изграждане и оборудване на винарна	Частен сектор	387 480	193 740
Изграждане и оборудване на пансион	Частен сектор	334 436	181 799
Изграждане на нови помещения на ателие за обработка на метал	Частен сектор	202 087	111 147

¹ Палатата подбра проекти, попадащи в типичната категория проекти, финансирани от всяка МГД, по вид проект ръководител, естество на проекта (инвестиции, проучвания, събития и т.н.) и размер на финансовата помощ за проекта. Предпочетени са проекти, които са приключени между 2006 и 2008 г.

² Дейност, финансирана от ЕС, с изключение на дейностите в Ирландия, Гърция и Унгария, където сумите включват и националното съфинансиране.

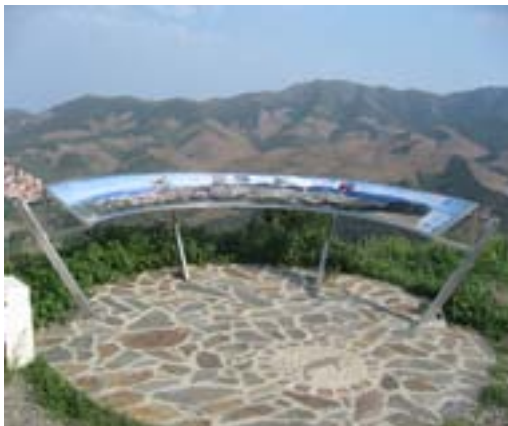
(евро)

Описание на проекта	Вид проектен ръководител	Общи допустими разходи	Безвъзмездна финансова помощ по Leader ²
ES-A			
Закупуване на оборудване за детски градини (I)	Сдружение	29 910	14 955
Закупуване на оборудване за детски градини (II)	Сдружение	39 000	19 500
Оборудване на станция за пречистване на отпадъчни води	Частен сектор	369 000	30 050
Реставриране на къщи за селски туризъм	Частен сектор	222 597	30 051
Оборудване на информационен център за водата	МГД	180 000	60 000
Изграждане на подземен хотел	Частен сектор	277 187	30 051
Закупуване на съоръжение за екологична пекарница	Частен сектор	189 599	25 596
ES-CM			
Съоръжение за преработка на зехтин	Частен сектор	78 993	28 437
Изграждане на хотел за селски туризъм	Частен сектор	617 026	98 130
Обновяване на селски площад	Публичен сектор на местно ниво	30 450	8 583
Обновяване на общинска детска площадка	Публичен сектор на местно ниво	36 096	26 532
Разширяване на фабрика за преработка на храни	Частен сектор	409 179	69 050
Информационни бюра на туристически обекти	МГД	254 847	150 254
Изграждане на хотели за селски туризъм	Частен сектор	245 061	40 012
FR (PL)			
Мероприятие за съвременна музика	Сдружение	59 994	21 997
Разходи за възнаграждения на ръководството и персонала на театър	Публичен сектор на местно ниво	219 272	91 950
Разработване на дистанционен курс за обучение по земеделие	Сдружение	16 070	7 794
Компютризиране и свързване в мрежа на библиотечарска документация	Публичен сектор на местно ниво	50 312	25 156
Подобряване на интернет сайт на сдружение за култура	Сдружение	4 097	3 277
Модернизирание на ИТ системата на местно предприятие	Частен сектор	51 227	7 684
FR (LR)			
Местна административна ИТ система	Публичен сектор на местно ниво	80 830	40 415
Реставрация на историческа сграда	Публичен сектор на местно ниво	393 803	129 360
Туристически маршрут „Вино и море“	Публичен сектор на местно ниво	162 014	81 007
Възстановяване и откриване на ботаническа градина	Университет	33 626	14 757
Проучване на свободните сгради и създаване на база данни	Сдружение	12 507	5 865
Създаване на условия за публичен достъп до интернет	Публичен сектор на местно ниво	327 900	120 431
Изграждане на планински маршрути за велосипеди и оборудване на център за велосипеди под наем	Публичен сектор на местно ниво	107 281	32 845

(евро)

Описание на проекта	Вид проектен ръководител	Общи допустими разходи	Безвъзмездна финансова помощ по Leader ²
IT-TOS			
Закупуване на тъкачен стан	Частен сектор	120 000	18 000
Съоръжение за саниране на фабрика за преработка на храни	Частен сектор	90 000	13 500
Пренареждане на паважа на улиците в едно село	Публичен сектор на местно ниво	293 438	33 609
Закупуване на щайги за плодове и подобряване на напоителна система	Частен сектор	30 970	4 646
Закупуване на трактор	Частен сектор	37 000	13 218
Закупуване на техника за обработка на дърво	Частен сектор	63 000	9 450
Пътуваща фотографска изложба ³	МГД	101 894	30 670
Услуги за гражданите (ветеринарни и информационни услуги) ³	Публичен сектор на местно ниво	243 000	52 232
HU			
Ателие за местни занаяти	Публичен сектор на местно ниво	10 514	7 980
Обновяване на винарска изба	Частен сектор	20 962	9 433
Ремонт за укрепване на дом за енорийски свещеници	Църковни власти	6 009	4 506
Благоустрояване на пансион (външно джакузи, велосипеди, склад и др.)	Частен сектор	2 760	2 361
Ски екскурзии и екипировка за ученици	Публичен сектор на местно ниво	10 507	7 880
План за павиране на черен път, обслужващ лозята	Частен сектор	2 960	2 516
PT			
Закупуване на проекционен апарат	Сдружение	7 000	5 250
Закупуване на съоръжение за преработка на зехтин	Частен сектор	199 500	69 825
Закупуване на съоръжение за преработка на мед и пласиране на пазара	Частен сектор	39 600	13 860
Модернизиране на винарска изба ³	Частен сектор	100 000	35 000
Закупуване на допълнително картинг оборудване	Частен сектор	24 922	8 723
Пътни знаци	Публичен сектор на местно ниво	92 048	69 036
Отваряне на магазин за селскостопанска продукция	МГД	136 067	102 050

³ Прегледани са само документите по досието на проекта.



Снимка 2: Франция (Лангедок-Русийон) — Туристически маршрут „Вино и море“



Снимка 3: Германия (Мекленбург-Предна Померания) — Реставриране на църква, предоставяща условия за туризъм



Снимка 4: Италия (Тоскана) — Закупуване на щайги за плодове



Снимка 5: Испания (Арагон) — Реставриране на къщи за селски туризъм



Снимка 6: Франция (Лангедок-Русийон) —
Създаване на условия за публичен достъп до
интернет



Снимка 7: Гърция — Изграждане и оборудване
на дестилационна инсталация



Снимка 8: Португалия — Закупуване на
допълнително картинг оборудване



Снимка 9: Гърция — Изграждане и оборудване
на таверна

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

РЕЗЮМЕ

I.

Методът Leader е инструмент на политика за активно участие и ангажиране на местните участници в развитието на тяхното общество, благодарение на неговия отличителен подход на изпълнение „отдолу нагоре“.

Leader е съществен фактор за укрепването на гражданското общество в селските райони. Понастоящем съществуват повече от 2000 местни групи за действие (МГД), които прилагат в действие стратегиите за местно развитие с финансиране от ЕС за развитие на селските райони.

Leader е неразделна част от политиката за развитие на местните райони за периода 2007—2013 г.

Комисията не споделя оценката на Палатата, че МГД представляват допълнително ниво. Политиката за развитие на селските райони се изпълнява при споделено управление между Комисията и държавите-членки, като се спазва принципът на субсидиарност. Изпълнението на Leader е допълнено от специфична задължителна особеност, а именно, че значителна част от управленските задачи е прехвърлена на местно равнище.

По отношение на разходите по него, дейностите, разработени от МГД в рамките на техния бюджет за текущи разходи и прилагане, са свързани с хоризонталния приоритет за насърчаване на изграждането на капацитет от местни участници и оказване на помощ на потенциални вносители на проекти.

По отношение на прилагането на подхода Leader през настоящия програмен период Комисията предприе широкообхватен набор от действия, целящи по-нататъшното насърчаване на добри практики и добро финансово управление.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

II.

Създаването на местен капацитет води до повишаване на дейностите за местно развитие, обединяване на местните ресурси, създаване на мрежа, позволяваща обмен на опит и интегриран подход за разрешаване на сложни икономически и социални въпроси. Това играе важна роля в хоризонталния приоритет за подобряване на управлението на развитието на селските райони.

IV.

Членовете на МГД са важни участници в развитието на територията на селския район. Подходът „отдолу нагоре“, характерен за Leader, следва да бъде прилаган по начин, по който местните организации или частни лица, които са членове на МГД, да могат да играят важна роля.

МГД се насърчават да представят иновативни стратегии за местно развитие, но иновациите са само един от няколко критерия за подбор на МГД. Дадена стратегия за местно развитие не може да работи само с иновативни подходи.

По отношение на интегрираните проекти, повечето местни стратегии покриват няколко мерки и се прилагат към няколко сектора или района за намеса. Съществуват примери за добри практики с програми, които въвеждат интегриран подход. Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD) ще насърчава тези добри практики.

V.

Държавите-членки трябва да гарантират, че няма конфликти на интереси при подхода на споделеното управление. Процедурите по вземане на решения и критериите за подбор, които трябва да се прилагат от МГД, не са част от програмата, а от местното изпълнение, оценено от управляващия орган при избирането на МГД. Държавите-членки могат да прилагат и общи правила за всички МГД, основани на национално равнище.

Комисията обръща внимание най-вече, в своите одити, но не само в тях, на процеса на подбор на проекти, прозрачността, конфликти на интереси и т.н. За програмния период 2000—2006 г. Комисията извърши одити на 37 от 73 програми Leader+; 13 програми бяха одитирани повече от веднъж.

VI.

За настоящия програмен период 2007—2013 г. необходимите правни разпоредби са включени в регламента за ЕЗФРСР¹ и правила за неговото изпълнение².

Освен това Комисията предостави указания на държавите-членки във фазата на изготвяне и одобрение на програми чрез „Указанията за прилагане на оста Leader“. Те включват специфични съвети за потенциалната добавена стойност на Leader, т.е. обхващат всички оси, иновации, интегрирания и териториалния подход.

В допълнение към това Комисията призова за стратегически подход към Leader в рамките на националните стратегически планове. В същото време на държавите-членки беше разрешено да правят различен избор по отношение на обхвата на прилагане на метода Leader в отговор на съществуващия специфичен опит на равнище МГД и на нуждите, установени в техните анализи.

¹ Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони.

² Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета от 20 септември 2005 г. относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 277, 21.10.2005 г., стр. 1) и Регламент (ЕО) № 1974/2006 на Комисията от 15 декември 2006 г. за определянето на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1698/2005 на Съвета относно подпомагане на развитието на селските райони от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) (ОВ L 368, 23.12.2006 г., стр. 15).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Комисията текущо допринася за подобряване на процедурите по отношение на системите за управление и контрол в държавите-членки чрез предоставянето на съвети и насоки, както и чрез препоръки, произтичащи от нейните одити и, където това е уместно, чрез прилагане на финансови корекции.

VII.

Последващата оценка на Leader+, която се извършва в момента, и окончателният доклад от която ще бъде представен към края на 2010 г., разглежда въпросите за ефективност и ефикасност на разходите по Leader. Обичайна практика е ефективността и ефикасността на инструментите на политиката да се оценяват на последваща база. Тази оценка съставлява част от стандартния цикъл на оценка на политиката и срокът за нейното изпълнение се определя от факта, че Leader+ все още се е прилагал до юни 2009 г. по отношение на 40 програми.

Комисията (тематичната работна група на Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони) наскоро публикува окончателен проект на документ с указания за оценяването на ефекта от Leader³.

VIII.

Прилагането на процедури за избягване на риска от конфликти на интереси в съответствие с Финансовия регламент, приложим към общия бюджет на Европейския съюз, е отговорност на държавите-членки.

³ Установяване на въздействието на Leader и на мерките за подобряване на качеството на живот в селските райони, Проект за работен документ № 4, 21 юни 2010 г., Европейска мрежа за оценяване на развитието на селските райони.

Комисията ще разгледа възможността за преработване на „Указанията за прилагане на оста Leader“ по отношение на подбора на проекти с оглед допълнително разясняване на необходимостта от добри процедури, спазващи ключови принципи, като прозрачност, равно третиране, използване на обективни критерии за подбор или докладване на решения.

IX.

Комисията гарантира, че целите, определени на програмно равнище, ще бъдат подпомагани от показатели, които държавите-членки ще получават на равнище МГД, за да създадат обобщени данни на равнището на оста Leader.

Целите на равнището на местните стратегии следва да бъдат установени в съответствие с критериите SMART (конкретни, измерими, постижими, обвързани с времето), доколкото това е възможно.

X.

Общата рамка за мониторинг и оценка (СМЕФ)⁴ се фокусира върху добавената стойност на Leader, особено във връзка с неговото въздействие. Въздействието на Leader обаче е по-трудно за измерване, тъй като то е свързано основно с изграждането на местен капацитет (социален капитал) и се ръководи от процеса на местно развитие. Държавите-членки трябва да гарантират, че подходящата информация от мониторинга е достъпна.

⁴ Общата рамка за мониторинг и оценка (СМЕФ) предоставя отделна рамка за мониторинг и оценяване на всички дейности за развитие на селските райони за програмния период 2007—2013 г. СМЕФ въвежда средства за подобряване на резултатите от програмата, като гарантира отчетността на програмите и позволява да се оцени постигането на определените цели.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съществуват специфични въпроси за оценяване на СМЕФ за Leader относно подобряването на управлението, мобилизирането на ендегенния потенциал за развитие, многосекторните подходи и сътрудничеството, както и относно приноса към приоритетите на други оси.

ВЪВЕДЕНИЕ

6.

Създаването на местен капацитет води до повишена дейност на местно развитие, обединяване на местни ресурси, създаване на мрежа, позволяваща обмяна на опит и интегриран подход за разрешаване на сложни икономически и социални въпроси. Това играе важна роля в хоризонталния приоритет за подобряване на управлението на развитието на селските райони⁵.

⁵ Четвърти приоритет на Стратегическите насоки на Общността за програмния период 2007—2013 г., определен в Решение 2006/144/ЕО на Съвета от 20 февруари 2006 г.

7.

Комисията счита, че МГД не представляват допълнително ниво. Политиката за развитие на селските райони се изпълнява при споделено управление между Комисията и държавите-членки, като се спазва принципът на субсидиарност. Изпълнението на Leader е допълнено от специфична задължителна особеност, а именно, че значителна част от управленските задачи е прехвърлена на местно равнище. Не е задължително това да означава припокриване на задачи.

По отношение на разходите по него, дейностите, разработени от МГД в рамките на техния бюджет за текущи разходи и прилагане, допринасят за хоризонталния приоритет за насърчаване на изграждането на капацитет от местните участници и оказване на помощ на потенциалните вносители на проекти. Те далеч надминават обхвата на това, което предлагат националните или регионалните органи при схемите за предоставяне на безвъзмездни средства отгоре надолу.

По отношение на изпълнението на подхода Leader в настоящия програмен период Комисията е предприела широкообхватен набор от действия, целящи допълнително насърчаване на добри практики и добро финансово управление:

- основните принципи на подхода Leader са изложени в съответната правна рамка;
- тя е предоставила указания във фазата на изготвяне и одобрение на програми чрез „Указанията за прилагане на оста Leader“;

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

— тя основа „фокусни групи“ в рамките на подкомитета на Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD), чието задължение е да разглеждат въпросите по изпълнението. ENRD продължава с обмена на постижения, опит и знания между участниците, включени в изпълнението на подхода Leader, тъй като това вече беше приоритет на Leader II и Leader+ (тогава с нейните Европейски обсерватории за Leader II и Leader+).

ОБХВАТ И ПОДХОД НА ОДИТА

8.

Вж. отговора на Комисията по точка 7.

9.

През 2009 г. повечето местни стратегии на Leader+ бяха приключени, а изпълнението на местните стратегии за периода 2007—2013 г. все още не е започнало, като цялостната активност е ниска.

ЗАБЕЛЕЖКИ

Съвместен отговор 13—15 и Каре 2:

Комисията приветства признанието на Палатата за добрите практики на МГД при насърчаване ангажирането и участието на местните общности.

16.

Процесно-ориентираният подход Leader изисква изготвянето и изпълнението на стратегия, която до голяма степен ангажира местните общности.

Организациите-членки на МГД са представителни и активни организации, базирани на местно равнище на територията на селския район. В точка 12 от Известие на Комисията относно Leader+⁶, което е референтният документ за националните и регионалните програми Leader+, се твърди, че „местните групи за действие трябва да са съставени от балансиран и представителен набор от партньори, извлечен от различните социално-икономически сектори в засегнатата територия“. Партньорите трябва да включват смесица от публични организации и партньори, представляващи гражданското общество. Тези партньори са и основните автори на стратегиите и в повечето случаи представляват голяма част от населението на територията. Следователно е нормално част от проектите да произлизат от тези организации-членки. Членовете на МГД могат да играят важна роля за изпълнението на стратегията за местно развитие. Освен това трябва да се наблегне на факта, че ефективното ангажиране на други участници от територията в изпълнението на местната стратегия силно зависи от местния контекст. Например, през настоящия период в Гърция членовете на МГД могат да бъдат бенефициери и да изпълняват проекти в размер до 30 % от публичните разходи на местната стратегия. Предвид голямото разнообразие в членството в МГД би било трудно на равнище ЕС да се наложи изискването конкретна част от проектите да бъдат внесени от други участници. Държавите-членки следва да гарантират възможността за участие на по-голямата част от обществото.

⁶ Известие на Комисията до държавите-членки от 14 април 2000 г. за определяне на насоките за инициативата на Общността за развитие на селските райони (Leader+).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

19.

Комисията изразява съгласие с Палатата, че е желателна политика на отворено членство, и ще вземе това предвид при изготвянето на политиката след 2013 г.

Каре 3.

Съставът на гръцките МГД, одитирани от Палатата, съответства на съществуващата регулаторна рамка на ЕС. Подборът на проектите попада в отговорността на специален комитет за вземане на решения, като 50 % от партньорите са от частния сектор.

20.

Синтезираната междинна оценка на Leader+ показва, че продължителното ангажиране на младежи в органите за вземане на решения е рядко срещано. Това може да се дължи на местните младежки организации, които не са добре структурирани и не са често срещани в селските райони.

Съвместен отговор 21—22:

По време на преговорите, водещи до одобрението на програмите за развитие на селските райони (RDP) за периода 2007—2013 г., Комисията провери дали е включен принципът за минимум 50 % представители на гражданското общество в партньорството, както се изисква от член 62 параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005. Това изискване се прилага на равнище вземане на решения.

Комисията обаче ще обсъди възможността за преработването на съществуващите указания, за да се избегне всяко неправилно тълкуване.

Каре 4.

Вж. отговора на Комисията по точки 21—22.

23.

Вж. отговора на Комисията по точки 21—22.

Каре 5.

Вж. отговора на Комисията по точки 21—22.

25.

Необходимата степен на прецизност следва да бъде определена от държавата-членка, която може да я адаптира към специфичния контекст на дадена територия.

26.

Целите на стратегията за местно развитие следва да бъдат определени в съответствие с критериите SMART (специфични, измерими, постижими, обвързани с времето), доколкото е възможно.

Финансирането за развитие на селските райони подпомага както дейности за помощ, така и дейности за обучение, предоставени от органите на програмата чрез подмярката „придобиване на умения“ или чрез националните мрежи на селските райони.

Определени сценарии са дългосрочни тенденции, които не могат да бъдат ограничени в във времевата рамка на седемгодишните стратегии за местно развитие, като например „масовото напускане на селските райони и изоставяне на традиционното земеделие“, споменато от Палатата.

Каре 6.

Вж. отговора на Комисията по точка 26.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

27.

Комисията не споделя непременно заключението на Палатата, че центърът за планинско колоездене не е допринесъл към целта за конкурентоспособност на района, както е изложена в стратегията за местно развитие.

28.

Комисията изразява съгласие с Палатата доколкото съвкупността от проекти трябва да служи на целите на местната стратегия. Все пак степента, в която въпросният проект съответства на по-обширната териториална стратегия, трябва да бъде определена на местно равнище от МГД. Проектите също могат да добавят стойност към териториалната тема, като допринасят за общата цел на стратегията.

Капе 7.

Комисията споделя гледната точка, че Leader не следва да подпомага дейностите на местните органи, които произтичат от законоустановени изисквания. Въпреки това проектите, изпълнявани от общините, следва да бъдат допустими за участие по Leader, ако са част от по-обширна регионална концепция и допринасят към целите на стратегията за местно развитие.

29.

Изпълнението на дадена стратегия по отношение на „мерките“ не предполага непременно, че проектите не могат да бъдат оценени и подбрани по отношение на целите на местната стратегия. Програмите могат да предвиждат обща структура за местните стратегии, която гарантира спазването и на двата вида критерии, като например случаят в Испания.

30.

Поканите за представяне на предложения и действителният подбор на проекти трябва да бъдат извършени на местно равнище от МГД, като се гарантира съответствие между условията за допустимост и целите на стратегията.

31.

В Leader+ мониторингът и оценката на стратегията за местно развитие бяха препоръчани в указанията за оценка на Leader+. Освен това дейностите по оценяване на равнище МГД бяха допустими за съфинансиране.

32.

„Прегледът на постиженията“ като средство за комуникация с обществото не може да бъде приравнен към пълна оценка на местната стратегия.

Изпълнението на проекти е непосредственият резултат от дейностите на МГД. Измерването на тяхното въздействие често е трудно, тъй като много от тях са свързани с процеса на развитие (изграждане на капацитет и др.).

33.

Изпълнението на оста Leader едва бе започнало по времето на одита в повечето държави-членки, посетени от представителите на Палатата.

По отношение на споменатата „липса на специфични местни цели“, моля вж. отговора на Комисията по точка 26. Във връзка с „налагането на използването на общи мерки“ от държавите-членки, моля вж. отговора на Комисията по точка 84.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

34.

Иновациите са особеност на оста Leader (член 61, буква д) от Регламент (ЕО) № 1698/2005), но не са задължителни на равнище МГД (член 62, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 1698/2005). МГД се насърчават да представят иновативни стратегии за местно развитие, но иновациите са само един от няколко критерии за подбор на МГД. Следователно иновациите не присъстват задължително във всички подпомагани проекти.

Стратегиите за местно развитие покриват широк обхват от цели за развитие, които трябва да бъдат постигнати чрез даден набор от проекти. Някои проекти, които не могат да се считат за иновативни, могат въпреки това да са необходими за стратегията и да се финансират от Leader. Местните участници, които управляват стратегията, се нуждаят от минимална степен на гъвкавост по отношение на възможностите за финансиране.

36.

МГД следва да гарантират съвместното съществуване, взаимните ползи и взаимното допълване на проектите в района.

Докато местната стратегия действително следва да бъде интегрирана и да предвижда взаимодействие между секторите, при отделните проекти това може да не е така.

37.

В Leader+ МГД бяха насърчавани да представят иновативни стратегии за местно развитие, но иновациите бяха само един от няколко критерии за подбор.

Иновациите не могат да бъдат оценявани в абсолютно отношение. Иновативно е това, което е ново за засегнатата територия или ако методът се прилага за първи път.

38.

Вж. отговора на Комисията по точка 37.

Комисията подчертава две точки:

- иновативното естество на даден проект не може да бъде изключено, просто защото касае закупуването на стандартни продукти. Това може да бъде иновативно за дадения сектор или да предполага иновация на процесите в маркетинговите системите;
- двата проекта в Унгария, за които Палатата изглежда има съмнения по отношение на тяхната „новост“, трябва да бъдат оценени според техния специфичен местен контекст.

Все пак, при споделено управление, Комисията не е отговорна за избора на проекти за финансиране.

40.

Фактът, че отделните проекти, финансирани по Leader, също биха били допустими за друго финансиране от ЕС, не поставя под въпрос законността и редовността на подпомагането по Leader. Освен това, МГД са тези, които трябва да решат според местния контекст дали даден проект добавя стойност към изпълнението на стратегията. Не всички проекти трябва да допринасят към целите на стратегията с еднаква тежест, тъй като някои от тях могат да добавят стойност към конкретна териториална тема, като допринасят към по-голяма обща цел.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

41.

Комисията споделя гледната точка на Палатата, че по принцип Leader не следва да подпомага обичайните дейности на местното правителство. Въпреки това, определени проекти на общините са легитимна част от стратегията за местно развитие, като общините са основен партньор в процеса за местно развитие. Ако тези общински проекти са част от стратегията за местно развитие или поне съответстват на целите на тази стратегия, то тогава няма причина да се предполага, че добавената стойност на подхода Leader е по-малка.

В областите качество на живот и селскостопанско наследство (приоритети на Leader+ и ос 3) местните органи са най-често срещаните вносители на проекти. Освен това, в някои държави-членки, като Испания, малкият размер на общините ги прави перфектния вносител на местни проекти, често поради липсата на подходящи вносители от частния сектор.

Комисията споделя гледната точка на Палатата, че проектите следва да не са били завършени преди подаването на заявление за отпускане на безвъзмездните средства по Leader. Вж. отговорите на Комисията по карета 9 и 10.

Каре 9.

Вж. отговора на Комисията по точка 41.

Инфраструктурните проекти, изпълнени от общините, не са *per se* част от техните задължителни задачи.

Ако този вид дейности за обновяване на селата се включи в местната стратегия и има участие от страна на жителите при разработването на проекта, то няма причина такива проекти да бъдат изключвани от финансирането по Leader.

Каре 10.

МГД в Тоскана: Комисията ще разгледа в дълбочина въпроса за допустимостта по отношение на стартирането на проекти, като вземе предвид необходимостта от хармонизиран подход за финансиране от Общността при споделено управление.

Колкото до Тоскана, ситуацията по отношение на Leader+ бе следната: изготвянето на програмата Leader+ включваше обширна консултация с местните партньори. Освен това някои от териториите, обхванати от Leader, вече бяха участвали в предишните инициативи на Общността. След одобрението на програмата МГД биха могли да имат оправдани очаквания, че техните проекти биха били допустими за подпомагане, след като бъдат извършени всички процедурни стъпки, необходими за изпълнение на програмата.

Конкретно в този случай никакви покани за представяне на проекти не бяха на разположение на МГД за доста дълъг период, през който изпълнението на стратегиите следва вече да е било започнато. За да гарантират ефективното изпълнение на своите местни стратегии, МГД трябваше да постигнат съгласие относно стартирането на нетърговски проекти на публични органи, когато последните бяха важни за изпълнението на местните стратегии в момент, в който те не можеха да достигнат до решение относно отпускането на безвъзмездни средства. В противен случай подпомагането за важни действия от стратегиите за местно развитие е щяло да бъде прекъснато за поне 3 години. Разбира се, тези проекти изпълняват критериите за подбор на местните стратегии и трябваше да спазват съответните разпоредби на ЕС.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

МГД във Франция (Пеи дьо ла Лоар). Комисията ще разгледа в дълбочина въпроса за допустимостта по отношение на стартирането на проекти, като вземе предвид необходимостта от хармонизиран подход за финансиране от Общността при споделено управление.

42.

Иновациите са особеност на оста, но не са задължителни на равнище МГД. Комитетът за мониторинг на програмата за развитие на селските райони (RDP) определя тежестта на всеки критерий за подбор на МГД, включително иновациите, след одобрението на RDP (член 78, буква а) от Регламент (ЕО) № 1698/2005). МГД се насърчават да представят иновативни стратегии за местно развитие, но иновациите са само един от няколко критерии за подбор на МГД.

Комисията привлече вниманието на държавите-членки към потенциални проблеми, свързани с изпълнението на иновативни проекти, посредством фокусната група на подкомитета на Leader от Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD). Фокусната група се опитва да дава указания за това как да се гарантира, че иновациите могат да бъдат въведени.

45.

Мониторингът на обсерваторията на Leader+ показва, че 83 % от МГД на Leader+ са участвали в междутериториално сътрудничество, а 68 % — в транснационално сътрудничество.

Участието в дейности за създаване на мрежи и проекти за сътрудничество обикновено е по-често срещано сред най-опитните МГД. Новите МГД се фокусират предимно върху местното изпълнение на своята стратегия за местно развитие. Цялостната зрелост на програмата също е фактор, който спомага за създаването на мрежи и за сътрудничеството.

Изпълнението на проект за сътрудничество е по-сложно от един обикновен местен проект (намиране на партньор за сътрудничество, установяване на споразумение за сътрудничество, необходимостта всяка МГД да получи безвъзмездните средства от своята собствена програма и т.н.). Това изисква техническо подпомагане от органите на програмата, което за съжаление не винаги е било/е налице в разумна степен във всички програми.

В Leader+ дейностите, свързани с посещения, обмен и конференции, могат да бъдат финансирани съгласно мярката „Сътрудничество“. Посещенията на друга МГД са предварителна стъпка за разработване на проект за сътрудничество. Последващото изработване на съвместно действие, което предполага достигане до споразумение, невинаги се постига. Някои държави-членки са отпуснали специално финансиране за подготвителни дейности.

46.

Работата в мрежа е елементът от подхода Leader, който до голяма степен се управлява от националните и европейските мрежи. Поради това е вероятно отделните МГД да не могат да включат в своята стратегия специфични подробности относно планираните дейности за създаване на мрежи.

48.

От гледна точка на Комисията най-уместният критерий за определяне на това дали даден проект следва да бъде финансиран по Leader е степента, до която той допринася за целите на стратегията за местно развитие.

По отношение на инертната печалба вж. отговора по точка 109.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Съвместен отговор по точки 49—52:

Комисията ще разгледа в дълбочина въпроса за допустимостта по отношение на стартирането на проекти, вземайки предвид необходимостта от хармонизиран подход за финансиране от Общността при споделено управление.

Каре 11.

Вж. отговора на Комисията по точка 49.

53.

През програмния период 2007—2013 г. е задължително да се проверява дали разходите по проектите са основателни (член 26, параграф 2, буква г) от Регламент (ЕО) № 1975/2006).

54.

Вземайки предвид широкото разнообразие от проекти по Leader, може да се окаже трудно предварително да се преценят фактори като степента на рентабилност и в същото време да се гарантира постигането на желаните резултати.

56.

Самите публични органи, които са представени в МГД (общините) и които представляват до 50 % от членовете на МГД, са демократично отговорни. Освен това МГД в определени държави-членки за признати за публични органи (например във Франция).

В допълнение, за настоящия програмен период съгласно член 62, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 съществува изискване МГД да имат капацитет за управление на публични средства.

Комисията изразява съгласие, че съществува необходимост от по-висока степен на прозрачност и последваща необходимост МГД да могат да демонстрират, че са спазвали последователно правилните процедури.

При все това, в преобладаващата част от държавите-членки бяха приети правила за вътрешните процедури за прозрачност на решенията с цел предотвратяване на конфликти на интереси или обжалвания. Фокусната група за подхода „отдолу нагоре“ на подкомитета на Leader на Европейската мрежа за развитие на селските райони обобщава различни видове такива процедури в проектодоклад, който скоро ще бъде обществено достъпен.

Съвместен отговор по точки 57—58:

Комисията ще разгледа възможността за преработване на „Указанията за прилагане на оста Leader“ с оглед допълнително разясняване на спазването на основни принципи при подбора на проекти (прозрачност, равно третиране, използване на обективни критерии за подбор, докладване на решенията) въз основа на събраните добри практики.

59.

Вж. отговора на Комисията по точка 56.

60.

Вж. отговорите на Комисията по точки 16 и 56.

Необходими са подходящи процедури, за да се избегнат реални случаи на конфликти на интереси. Комисията ще обмисли предоставянето на допълнителни указания към правилата за конфликти на интереси в „Указанията за прилагане на оста Leader“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

61.

Вж. отговора на Комисията по точка 60.

Членовете на МГД са представителни и активни организации, базирани на местно равнище, на територията на селския район. Следователно е нормално част от проектите да произлизат от тези организации. Изключването на тези проекти би съставлявало сериозна пречка за успешното изпълнение на стратегията за местно развитие.

Държавите-членки трябва обаче да гарантират, че няма конфликт на интереси.

Капе 13.

Комисията изразява съгласие с принципа, че членовете на комитета за вземане на решения следва да не вземат участие във вземането на решения в ситуации, в които имат „споделен интерес“ с вносителя на проекта.

Вж. също и отговора на Комисията по точка 60.

Капе 14.

Комисията изразява съгласие с Палатата, че следва да има ясни правила относно конфликти на интереси, които следва да се спазват по отношение на решението за финансиране на даден проект.

63.

Leader+ е изпълнен в 15 държави-членки, а мярка от типа Leader+ е изпълнена в 6 допълнителни държави-членки. Моделите за изпълнение, използвани в държавите-членки, варират значително.

Само по себе си качеството на дадена стратегия (насоченост, приоритети, мониторинг и оценка) може да не предотвратява ситуации на конфликт на интереси. Комисията вече отговори в предишните точки (56—61) по отношение на необходимостта от правила относно конфликтите на интереси на равнище МГД като част от механизма за изпълнение на стратегията.

64.

Средно текущите разходи са ограничени и представляват 15 % от публичното подпомагане на стратегията за местно развитие. Това е под горната граница от 20 %, предвидена в член 38 от Регламент (ЕО) № 1974/2006.

Наличието на местен персонал в местните служби не води задължително до по-бързо оценяване на проектите. Освен това, присъствието на местен персонал не прави административните процедури излишни; те все още са необходими за доброто финансово управление.

65.

Предаването на местната програма цели да подобри изпълнението (например по-добра насоченост на подпомагането, подпомагане на бенефициерите). Близостта на МГД, които да подпомагат и информират потенциалните бенефициери, ускорява изготвянето на кандидатури.

Задачите на МГД не съответстват на допълнителни или припокриващи се задачи, а на делегирани задачи, които не се изпълняват на програмно равнище (контрол, подбор на проекти и заплащане по определени програми за развитие на селските райони). Разходите за контрол, свързани с проверките на място, могат да бъдат по-ниски, когато се изпълняват от местни организации.

Доказателствата за допълнителното забавяне в резултат на метода Leader са недостатъчни. Съществуват различни модели за прилагане на Leader в ЕС, които включват допълнителни задачи освен основната задача за подбор на проекти (одобрение на проекти и/или плащания на заявления по 39 програми за настоящия период). МГД с финансова и административна автономност в общия случай имат по-кратки процедури.

Вж. също и отговора на Комисията по точка 64.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

66.

В Leader+ не съществува задължение за задължително разграничаване на разходите по прилагане от административните разходи. През настоящия период това разграничаване трябва да бъде извършено. В „Указанията за прилагане на оста Leader“ съществува определение на дейностите по прилагането и дейностите по придобиването на умения, което ще бъде допълнително разяснено.

67.

Забележките в точка 67 следва да се разглеждат в светлината на положителния пример за оперативните разходи, споменат в точка 68.

Унгарските МГД, работещи съгласно мярка от тип Leader+ 2004—2006 г., бяха съсредоточени повече върху изграждането на капацитет, тъй като подходът Leader беше нов за тази държава.

69.

Държавите-членки определят конкретните отговорности на МГД в съответствие с принципа на субсидиарност, като ги адаптират към тяхната административна система и практика. Съществуват различни модели за прилагане на Leader в ЕС, които включват допълнителни задачи за МГД освен основната задача за подбор на проекти (одобрение на проекти и/или плащане на заявления по 39 програми в настоящия програмен период).

70.

Вж. отговорите на Комисията по точка 64 и последващото подзаглавие.

Комисията познава случаи, в които изискванията за кандидатстване, определени от държавите-членки, не съответстват на разумно съотношение между размера на даден проект и необходимостта от отчетност. Държавите-членки вече повдигнаха въпроса в настоящия програмен период и съвместно с Комисията търсят подходящи решения на тези случаи.

Комисията подкрепя и обмена на добри практики в това отношение, особено в рамките на подкомитета на Leader на Европейската мрежа за развитие на селските райони.

Комисията и държавите-членки обаче трябва да гарантират доброто управление на изпълнението на програмата, което неизбежно води до определено ниво на административна тежест на равнище МГД.

Каре 15.

МГД в Унгария. По време на Leader+ (мярка тип Leader+) изпълнението на подхода Leader беше напълно ново за Унгария.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

71.

Вж. отговорите на Комисията по точки 64 до 70.

Освен решението на държавите-членки относно конкретните отговорности на МГД, обработването на досиета от дадена МГД трябва да бъде разгледано в светлината на процеса по изграждане на капацитет. Колкото повече възможности предлагат държавите-членки на МГД във връзка с обучението, толкова по-лесно ще стане взаимодействието с органите.

Комисията и държавите-членки не са поставили достатъчно изисквания и носят известна отговорност, заедно с МГД, за намаляването на потенциалната добавена стойност на подхода Leader. Те не са предприели необходимите действия за ограничаване на разходите и рисковете

За настоящия програмен период 2007—2013 г., необходимите правни разпоредби са включени в регламента за ЕЗФРСР⁷ и правилата за неговото изпълнение.

⁷ Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони.

Освен това Комисията предостави указания на държавите-членки във фазата на изготвяне и одобрение на програмата чрез „Указанията за прилагане на оста Leader“. Те включват специфични съвети относно потенциалната добавена стойност на Leader, т.е. обхващат всички оси, иновации, интегрирания и териториалния подход.

В допълнение към това Комисията отправи молба за стратегически подход към Leader в рамките на националните стратегически планове. В същото време на държавите-членки беше разрешено да правят различен избор по отношение на обхвата на прилагането на метода Leader в отговор на съществуващия специфичен опит на равнище МГД и на нуждите, установени в техните анализи.

Комисията текущо допринася за подобряването на процедурите по отношение на системите за управление и контрол в държавите-членки чрез предоставянето на съвети и указания, както и чрез препоръки, произтичащи от нейните одити и, където това е уместно, чрез прилагането на финансови корекции.

Комисията ще продължи да предприема необходимите инициативи за подобряване на изпълнението на метода Leader въз основа на всички елементи, които доказват тази необходимост.

Вж. също и отговорите на Комисията по точка 7 и заглавието преди точка 65.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

72.

Добавената стойност на Leader е силно повлияна от органите на програмата, чиято основна отговорност е да определят адаптирани за подхода Leader правила, да обучат МГД на необходимите умения и да ги насърчат да използват пълния потенциал на Leader.

Оста Leader в частност изисква специфични правила за допустимост, които да позволяват подпомагането на иновативни, интегрирани и териториални проекти.

През настоящия период Комисията и държавите-членки (управляващ орган и равнище МГД) предприемат значителен преглед за по-доброто определяне на ролята на МГД, изграждането на капацитет, критериите за допустимост и по-ясното разпределение на задачите между управляващите органи и МГД. Този процес се извършва по гравивен и сътруднически начин в рамката на Европейската мрежа за развитие на селските райони (фокусни групи на подкомитета на Leader).

Известен брой органи по програмите вече са предложили съществени изменения на проекта на оста Leader в своите програми за развитие на селските райони (чрез изменения на RDP). Те включват подобрения на недостатъците, наблюдавани от Палатата в одитираните програми за развитие на селските райони.

73.

Доброто финансово управление за Leader като цяло е основен принцип, който трябва да бъде спазван. Комисията извърши одити на 37 от 73 програми Leader+ за програмния период 2000—2006 г. Комисията одитира мерки по Leader+ и Leader в рамките на цялостната си програма за одит, като отчита техните специфични рискове, прави препоръки, където е необходимо, и прилага финансови корекции в обосновани случаи.

Контекстът, в който Leader беше прилаган и се прилага в момента, претърпя развитие от 2000 г. насам, не на последно място поради различния модел на неговото прилагане през различните периоди на финансиране. На свой ред това предполагало, че много държави-членки е трябвало да адаптират своята административна структура с оглед прилагането на Leader.

Комисията ще продължи да предприема необходимите инициативи за подобряване на изпълнението на метода Leader с оглед на всички елементи, които доказват тази необходимост.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

76.

На 14 април 2000 г. Комисията в съответствие с член 21, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1260/1999 определи указанията, описващи подробно целите, обхвата и метода на прилагане на инициативата за развитие на селските райони на Leader+. Тези указания бяха използвани като референтни документи за одобрението на програмите.

77.

Фактът, че дадена държава-членка не е определила изисквания за някои специфични аспекти, не води автоматично до недостатъчно стриктно представяне на МГД. Съществуват МГД, които определят тези изисквания на равнището на изпълнение на местната стратегия, гарантирайки добро представяне без висока степен на контрол от страна на управляващите органи.

Комисията ще даде повече указания, за да бъдат преодолени рисковете, посочени от Палатата.

78.

Вж. отговора на Комисията по точка 49.

79.

Комисията изразява съгласие с Палатата, че трябва да бъдат положени усилия за качеството на стратегиите за местно развитие.

Мониторингът и оценката на постигането на стратегиите на МГД е чувствителен въпрос в някои държави-членки. Това може да се корени в отличителния характер на Leader в сравнение с традиционните методи за изпълнение.

Комисията ще даде по-специфични указания на държавите-членки за това как по-добре да наблюдават, оценяват и подобряват стратегиите на МГД и техните съответни постижения.

80.

Подготовката на нов период на финансиране трябваше да започне, когато работата по изпълнение на програмите на Leader+ и мярката тип Leader+ все още не бяха много напреднали в доста държави-членки.

Освен това, опитът от включването на иновативна инициатива на Общността беше напълно нов за Комисията и държавите-членки. Включването на Leader е процес, който намалява въздействието на Комисията върху съдържанието на програмата и в който на равнище управление на програмата съвместно със стандартните общи правила трябва да съществува специфичен експериментален местен подход.

Комисията внимателно съпровожда дебата по този въпрос чрез своето участие в комитетите за мониторинг, Комитета за развитие на селските райони и Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD). Една от основните задачи на ENRD в тази връзка е да се поучи от опита, свързан с включването на подхода, определянето на пречките и добрите практики.

81.

По отношение на текущите разходи в законодателството за настоящия програмен период е включена горна граница от 20 % от публичното подпомагане на стратегията за местно развитие, която се основава на опита, извлечен от предходните периоди и взема предвид различните модели за прилагане на Leader.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Допустимите разходи са определени в членове 59 и 63, буква в) от Регламент (ЕО) № 1698/2005. Освен това точка 5.3.4.3 от Приложение II към Регламент (ЕО) № 1974/2006 предвижда, че програмите за развитие на селските райони трябва да предоставят показателна приблизителна оценка на разходите, които ще бъдат използвани за текущи разходи, дейности по придобиване на умения и дейности по прилагане, позволявайки финансов мониторинг на тези разходи.

Текущите разходи са свързани с основната администрация и финансовото управление на програмата и следва да бъдат ясно отделени от дейностите по прилагането и придобиването на умения. Съгласно „Указанията за прилагане на оста Leader“ дейностите по прилагането изискват допълнителни ресурси и комуникационни умения, различни от тези, необходими за финансовите и административните функции.

За настоящия период и въпреки тавана от 20 % средно само 15 % от публичното подпомагане за стратегиите за местно развитие са предвидени за текущи разходи.

Комисията ще разгледа възможността за допълнително разясняване на точното разграничаване между текущите разходи и разходите по прилагането и даването на допълнителни указания относно прилагането на принципа на основателност чрез актуализиране на „Указанията за прилагане на оста Leader“.

82.

Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD) е движеща сила за ефективното изпълнение на политиката за развитие на селските райони и повишаването на цялостното представяне на оста Leader. Комисията счита, че мрежата е най-подходящият инструмент за постигане на прогрес чрез анализ, обмен на информация, определяне на добри практики и дейности, подпомагащи оценяването (член 67 от Регламент (ЕО) № 1698/2005).

83.

Комисията работи непрекъснато с държавите-членки именно чрез Европейската мрежа за развитие на селските райони (вж. отговорите на Комисията по точки 72 и 80). Където е уместно, тя ще приеме допълнителни инициативи за понататъшното подобрене на изпълнението на Leader.

84.

В член 63, буква а) и член 64 от Регламент (ЕО) № 1698/2005 се твърди, че помощта, безвъзмездно отпусната по оста Leader, следва да бъде предназначена за изпълнението на стратегиите за местно развитие с оглед постигане на целите на една или повече от другите три оси. В член 64 се предлага възможността да се използват критериите за допустимост на предварително определените мерки по отношение на обхвата на допустимите проекти, но той не е предвиден за ограничаване на прилагането на предварително определените мерки. Ограничението за включване на мерките в определени програми за развитие на селските райони всъщност представлява потенциално ограничение на възможностите, предложени от Leader за иновативни и интегрирани проекти.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

От края на 2009 г. няколко държави-членки се опитват да изменят своите програми, за да подобрят ефективното прилагане на метода Leader, като позволяват повече гъвкавост благодарение на въвеждането на интегрирани или специални мерки. Това в значителна степен е следствие от дискусиите, насърчавани от Комисията в рамките на подкомитета на Leader на Европейската мрежа за развитие на селските райони.

Следва също така да се подчертае, че допустимостта на операциите извън мерките се прилага в други държави-членки.

Комисията ще разгледа възможността за адаптиране на правната рамка за настоящия период, ако това е необходимо, или за преразглеждане на „Указанията за прилагане на оста Leader“, за да подобри указанията за държавите-членки по отношение на финансирането на (иновативни) проекти извън каталога на мерките.

85.

На държавите-членки бе разрешено да избират по отношение на обхвата на прилагането на метода Leader в отговор на специфичния съществуващ опит на равнище МГД и на нуждите, определени в техните анализи.

Подходът на включване отваря Leader за всички оси. Държавите-членки могат да изберат да ограничат Leader до ос 3. Обхватът на ос 3 обаче е много широк. Тя покрива както качеството на живот, така и цялата икономика на селските райони извън земеделските и лесовъдските дейности. Освен това мерките, свързани с целите на оси 1 и 2, невинаги са необходими, за да се постигнат целите на местната стратегия.

Leader е достъпен като инструмент за трите оси в преобладаващата част от програмите за развитие на селските райони. Само 21 програми от 90 се ограничават до изпълнението на ос 3.

Каре 17.

Въпреки че е вярно, че възможностите за подобряване на конкурентоспособността на производството на маслини и вина потенциално могат да бъдат ограничени, възможно е посредством ос 3 да се подпомогне например разнообразяването на неземеделските дейности, свързани с тези сектори, както и да се подпомогне създаването и развитието на микропредприятия. Някои екологични дейности са допустими в рамките на мерките по ос 3.

Вж. също и отговора на Комисията по точка 85.

86.

Възможни са изменения на програмите, за да могат по-добре да бъдат взети предвид нуждите на Leader.

Вж. също и отговорите на Комисията по точки 84 и 85.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

88.

Дадена конкурсна процедура за подбор се подпомага от наличието на качествени критерии за подбор като допълнение към минималните критерии за допустимост/изключване в програмите на държавите-членки. Качествените критерии за подбор, свързани с хомогенността и съдържанието на стратегиите, позволяват сравнителна оценка между кандидатурите без да бъдат изключващи и позволяват подбора на широк обхват от групи. В контекста на одобрението на програмата Комисията разгледа списъка с обективни критерии за подбор, включващи наличието на качествени критерии за подбор.

89.

МГД трябва да спазват минималните изисквания, изложени в член 62, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 по отношение на съдържанието на стратегията за местно развитие. Освен тези минимални изисквания се дава приоритет на няколко особености на Leader (например приложимост на стратегията към района, качество на партньорството, иновативност), което също така следва да гарантира и определено ниво на качество.

Каре 18.

Във Франция МГД се подбират чрез регионален комитет за подбор, оглавяван от префекта и от председателя на регионалния съвет. Техните решения се основават на анализа на експертния комитет. В някои случаи качеството на някои предложения за проекти на МГД първо се определя като недостатъчно, но след специфични указания и подпомагане, те се подобряват и в крайна сметка се приемат. Този процес отговаря напълно на хоризонталния приоритет за подобряване на управлението на развитието на селските райони⁸, както и за насърчаване от страна на Комисията на държавите-членки да изграждат капацитета за местно партньорство и насърчават местното развитие и придобиването на умения, което може да спомогне за мобилизирането на местния потенциал, който е част от Стратегическите насоки на Общността.

90.

Подробната процедура за подбор е определена на национално равнище в съответствие с принципа на субсидиарност. Държавата-членка трябва да вземе решение въз основа на получени предложения относно необходимостта да изисква подобряване на стратегиите. В определени държави-членки/региони подборът беше организиран в два кръга, за да се даде на новите МГД по-дълъг период от време за подготовка на стратегията или на тези, които са били отхвърлени на първия кръг, да представят подобрена стратегия за местно развитие (например Словашката република; провинция Бавария в Германия).

⁸ Четвърти приоритет от Стратегическите насоки на Общността за програмния период 2007—2013 г., определени в Решение 2006/144/ЕО на Съвета от 20 февруари 2006 г.: „Финансовите ресурси, предназначени за ос 4 (Leader) (...) играят и важна роля по отношение на хоризонталния приоритет на подобряване на управлението и мобилизацията на ендегенното (вътрешно) развитие на потенциала на селските райони“.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

Стойността на стратегията за местно развитие трябва да се оцени според конкретния местен контекст на специфичния селски район.

Освен това Комисията ще оцени възможностите за подобряване на съществуващите стратегии с оглед на концепцията за споделено управление и отговорностите на държавите-членки.

91.

Дейностите по оста Leader бяха одобрени от Комисията въз основа на правните изисквания, предвидени в Регламент (ЕО) № 1698/2005, и на Стратегическите насоки на Общността, определящи приоритетите на Общността за политиката за развитие на селските райони.

В контекста на одобрението на програмата Комисията разгледа ключовите елементи, предвидени в Приложение 2 към Регламент (ЕО) № 1974/2006⁹. Все пак, други допълнителни елементи за управление на Leader трябваше да бъдат определени от управляващите органи след одобрението на програмата.

⁹ Регламент (ЕО) № 1974/2006 въвежда ясни задължения, които трябва да се спазват от Комисията при одобрението на програмите за развитие на селските райони:

- процедура и срокове за избор на местни групи за действие, включително обективни критерии за избор и планиран примерен брой на местните групи за действие и планиран процентен дял от селските територии, обхванати от стратегии за местно развитие;
- обосновка на избора на райони, чието население попада извън границите, посочени в член 37, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1974/2006;
- процедура за избор на операции от местните групи за действие,
- описание на схемите за финансиране, които се прилагат за местни групи за действие;
- Междутериториално и транснационално сътрудничество;
- процедура, срокове и обективни критерии за избор на проекти за междутериториално и транснационално сътрудничество;
- управление на местните групи за действие, придобиване на умения и съживяване на територията;
- ограничения, които се прилагат за дела от бюджета на местните групи за действие, който се заделя за управлението им;
- индикативни прогнози за разходите по член 59, букви а) — г) от Регламент (ЕО) № 1698/2005, които ще се използват за придобиване на умения и дейности по прилагането по оста Leader.

92.

Освен правните изисквания, споменати в параграф 91, Комисията отдаде важност и на допълнителните качествени критерии.

В една система на споделено управление прилагането на такива критерии обаче е отговорност на органите по програмата на равнище държава-членка.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

93.

Комисията не споделя оценката на Палатата. Дейностите по оста Leader са одобрени от Комисията въз основа на правните изисквания, предвидени в Регламент (ЕО) № 1698/2005, и на Стратегическите насоки на Общността, определящи приоритетите на общността за политиката за развитие на селските райони. По този начин Комисията разгледа ключовите елементи, предвидени в Приложение 2 към Регламент (ЕО) № 1974/2006. Вж. също и отговора на Комисията по точка 91.

Комисията разполага с доказателства, че някои държави-членки са подобрили или подобряват своите програми за развитие на селските райони, за да подобрят ефективното прилагане на метода Leader, като позволяват повече гъвкавост благодарение на въвеждането на интегрирани или специални мерки. Това в значителна степен е следствие от дискусиите в рамките на Европейската мрежа за развитие на селските райони и фокусните групи на Leader, създадени върху подхода „отдолу нагоре“ и иновациите.

Например през юни 2010 г. Франция предложи нова подмярка за Leader за интегриране на проекти, които не попадат в обхвата на съществуващата мярка.

Изискванията, касаещи състава и отвореността на МГД, освен тези, наложени от член 62, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005, трябва да се оставят на държавите-членки поради разнообразието от правни и подпомагащи структури на МГД.

Комисията и държавите-членки не могат да докажат каква е добавената стойност, получена от прилагането на подхода Leader, и все още не са оценили свързаните с това допълнителни разходи и рискове

Leader беше иновативен подход, за който първоначално съществуваха ограничени средства за оценка. С течение на времето използваните методи претърпяха развитие, отчасти поради дейностите на Комисията, и продължават да се развиват. Разбира се, възможни са по-нататъшни подобрения, а понастоящем Комисията приключва работен документ¹⁰ за оценяване на ефекта от Leader. Предходните оценки обаче подчертаха приноса и установиха наличието на ефект от Leader. Понастоящем се извършва последваща оценка на Leader+ от външен изпълнител.

Оценката на допълнителните разходи е включена в обхвата на оценките на програмата; при оценката се разглеждат резултатите и ефекта от програмите — чрез оценяване *inter alia* на тяхната ефективност (най-добро съотношение между използваните ресурси и постигнатите резултати). Способността на оценителите да направят това по отношение на Leader непрекъснато се развива заедно с разработването на иновативните методологии.

Вж. също и отговора на Комисията по точка 6.

¹⁰ Установяване на въздействието на Leader и на мерките за подобряване на качеството на живот в селските райони, Проект за работен документ № 4, 21 юни 2010 г., Европейска мрежа за оценяване на развитието на селските райони.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

94.

Комисията изразява съгласие с този подход, който вече е в процес на изпълнение. За периода 2007—2013 г. за Leader е приложен подходът на включването, следователно дейностите на Leader са включени в докладите за годишния напредък (APR), а показателите за мониторинг включват резултата от дейностите, изпълнени чрез Leader. Въведената система за оценка на програмите за развитие на селските райони също включва Leader. В момента се разглежда възможността общата рамка за мониторинг и оценка да бъде допълнена от показатели на национално равнище.

96.

Една от ключовите констатации на междинната оценка е, че това е твърде ранен етап от програмния процес за определяне на ефекта от Leader. Много от МГД точно са били започнали да изпълняват своите стратегии.

Понастоящем се извършва последваща оценка на Leader+ от външен изпълнител. В нея ще бъде оценен ефектът, постигнат през целия програмен период. Окончателният доклад следва да бъде достъпен преди края на 2010 г.

...но няма достатъчно доказателства за ефективността на програмите Leader по отношение на осъществяването на целите на политиката за развитие на селските райони или извличането на добавена стойност от подхода Leader

Както е споменато по-горе, когато беше извършена междинната оценка на Leader+, много отделни програми на МГД бяха на много ранен етап на изпълнение. Поради това тази оценка беше съсредоточена върху въвеждането на Leader+, подбора на МГД и т.н. Очаква се текущата последваща оценка да предостави информация относно ефективността на Leader+ във връзка с целите и добавената стойност на подхода Leader.

97.

Трудността при придобиването на достатъчно данни при Leader II бе взета предвид при изготвянето на данните от мониторинга на Leader+.

Що се отнася до настоящия период, основната информация се предоставя чрез Общата рамка за мониторинг и оценка (СМЕФ). Освен това понастоящем се провежда последваща оценка на Leader+ (вж. отговора по точка 96).

В допълнение към това Комисията наскоро приключи окончателния проект на работен документ с указания за държавите-членки и оценителите за това как конкретно да подобрят оценяването на ефекта от Leader в селските райони.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

98.

Мониторингът и оценката на социално-икономическите политики са в процес на непрекъснато развитие от създаването на структурните фондове насам. Значителна стъпка напред за политиката за развитие на селските райони за 2007—2013 г. беше въвеждането на обща рамка за мониторинг и оценка (СМЕФ), като за първи път беше създадена последователна рамка, която да се използва от всички държави-членки. През периода 2007—2013 г. за Leader е приложен подходът на включването, т.е. той вече не се изпълнява чрез отделни програми, а е задължителна част от програмите за развитие на селските райони (RDP като четвъртата ос). Поради това той подлежи на същите правила за прилагане и система за мониторинг и оценка като всички други дейности за развитие на селските райони, финансирани от ЕС. Първите резултати от изпълнението на СМЕФ могат да бъдат видени в докладите за годишния напредък (APR), а първата информация, свързана с въздействието на програмите, ще бъде предоставена в междинните доклади, които трябва да се предадат на Комисията до 31 декември 2010 г.

99.

Междинните оценки на Leader+ бяха извършени на етап от жизнения цикъл на програмата, където в много случаи беше твърде рано да се установи икономическото въздействие. Поради това тази оценка беше съсредоточена върху въвеждането на Leader+, подбора на МГД и т.н. Очаква се последващата оценка на Leader+, която се изработва в момента, да предостави повече информация за общото въздействие на програмата през целия ѝ жизнен цикъл.

100.

Доказателствата, въпреки че не са изчерпателни, не следва да се считат за недостатъчни.

Докладите от междинната оценка на Leader+ не показват, че самият метод не е ефективен, а че факторите, свързани с начина, по който той се прилага, влияят на окончателния успех или неуспех на местната програма. В случаите, в които методът бе приложен ефективно, са установени положителни въздействия. Освен това не трябва да се забравя, че като иновативен подход за отключване на местния потенциал, Leader естествено би имал както успехи, така и неуспехи при прилагането си, и че стойността на подхода се крие не само в измерването на успехите, но и в отчитането на причините за неуспехите за в бъдеще.

102.

Вж. отговорите на Комисията по точки 97, 99 и 100.

103.

Мониторингът и оценката следва да вземат предвид разходите за изпълнението и управлението и да оценяват **цялостния** успех или неуспех на стратегията на МГД. Leader има успехи и неуспехи на равнище изпълнение на проекти. Би било невъзможно да се установят и подпомагат иновативните проекти „с голям потенциал“, ако се подпомагат само проектите с малък риск. Следователно е неизбежно определена част от проектите да са неуспешни и това не е показател за системен неуспех. Поради това успехът или неуспехът трябва да бъдат оценявани на равнище стратегия на МГД.

Различни точки от оценките се отнасят до тези въпроси (вж. отговорите на Комисията по точки 94 до 102).

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

105.

Комисията извърши одити на 37 от 73 програми на Leader+ за програмния период 2000—2006 г.; 13 програми са одитирани повече от веднъж.

По отношение на Leader+ Франция, след одита от 2005 г. беше извършен последващ одит през 2006 г. Въпросите, които бяха разгледани в одита от 2005 г. и които са посочени от Палатата, в действителност не са последвани от финансови корекции, тъй като нямаше преки показатели за финансова загуба за фонда. Финансова корекция за тази програма обаче е предприета поради пропуски в контрола по отношение на прилагането на член 4 (административни проверки и проверки на място) и член 9 (проверки от разплащателните органи) от Регламент (ЕО) № 438/2001.

Що се отнася до одита в Португалия, Комисията направи някои препоръки в своето писмо с констатации през 2005 г. за подобряване на системите за контрол по отношение на конфликтите на интереси и въпроса дали са оправдани предложените разходи за проекти. На португалските органи беше препоръчано да гарантират въвеждането на специфични разпоредби в процедурните правила на МГД, касаещи възможни конфликти на интереси. Държавата-членка отговори по отношение на въпроса за конфликт на интереси следното: „Новите инструкции, издадени през юни 2006 г., вече предвиждат, че всеки, който има личен интерес във връзка с даден случай, трябва да се въздържа от гласуване. По отношение на кандидатурите, включващи трети страни, които не са част от комитета за вземане на решения, но са членове на МГД, прилагането на това правило не се смята за необходимо, тъй като комитетът за вземане на решения се счита за независим и се състои от няколко членове“. По отношение на оправдаността на разходите бе препоръчано следното: „Въз основа на принципите на доброто финансово управление (предвидени в член 38, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1260/99) се препоръчва да се изискват няколко предложения (например три) (например над

определена сума на разходи) и/или сравняване на декларираните цени със стандартните референтни цени, които следва да бъдат документирани“. Държавата-членка отговори следното: „По отношение на предложенията следва да се има предвид, че МГД по правило изискват повече от едно предложение, но невинаги представят доказателства за тези сравнения. Самите инструкции за проектите на МГД обаче вече изискват да се спазват общите правила за обществени поръчки за малки суми, а за суми над 200000 EUR да се спазва националният закон DL 197/1999 (предвиждащ правилата за обществени поръчки за услуги). Въпреки това тези инструкции за МГД ще бъдат засилени“. Въз основа на отговора на държавата-членка Комисията заключи, че не е имало непосредствен риск за фонда и взе решение да не прилага финансова корекция.

107.

Комисията признава, че в някои случаи документирането на проверките е било слабо. Слабата документация обаче не предполага автоматично, че не са проведени никакви проверки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

108.

Комисията ще разгледа възможността за преработване на „Указанията за прилагане на оста Leader“ с цел предоставяне на допълнителни указания за добри практики по тези въпроси в бъдеще.

109.

Последващата оценка на Leader+, която се извършва в момента, разглежда инертната печалба. Това е въпрос, който най-добре се оценява впоследствие въз основа на проучвания и сравнителен анализ и не зависи от данните от мониторинга, събрани по време на периода (вж. бележка под линия 34 на Палатата).

По отношение на бележка под линия 33 на Палатата фактът, че даден проект може да е напреднал при липсата на финансиране по Leader, не предполага, че той задължително би бил също толкова успешен и без да се ползва от съветите и подпомагането, предоставени чрез процеса Leader.

Все пак, на практика доста често е много трудно да се предвиди дали проектът е можело да бъде реализиран без подпомагане. Това може да зависи от специфични характеристики, присъщи на проекта. Необходимо е да се намери разумно съотношение между риска от инертна печалба и специфичността на даден проект.

110.

След установяването на някои специфични проблеми (несистематични), свързани с прозрачността, в окончателния доклад от оценката на Leader II (стр. 246) се препоръчат повече обучения и по-ясни указания за МГД по този въпрос.

Каре 19.

Първа извадка. Действителният баланс на правомощията в рамките на МГД се определя от местната и регионалната култура и институционалния контекст.

Рискът МГД да бъдат доминирани от институционалния сектор се разглежда в член 62, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005, който изисква най-малко 50 % от местното партньорство да бъде съставено от икономически и социални партньори, гражданското общество и т.н.

Това условие е значително постижение, имайки предвид значението на публичното насрещно финансиране за изпълнението на Leader.

Втора извадка. Междинните оценки на Leader+ бяха извършени на етап от жизнения цикъл на програмата, на който в много случаи беше твърде рано да се оценят управленските въпроси, споменати от Палатата. Междинните доклади от оценката вероятно ще се съсредоточават върху въпроси, които възникват по време на ранните етапи на изпълнение, така че вероятно не е изненада, че въпроси като бюрократичните процедури и степента на автономност и тяхното влияние върху ефективността на изпълнението присъстват в голяма степен в тези доклади. Очаква се последващата оценка на Leader+, която се извършва понастоящем, да предостави повече информация относно по-фундаменталните управленски въпроси.

В същото време една от фокусните групи на подкомитета на Leader на Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD) провежда дискусии относно ролята на комитетите за вземане на решения в управлението на програмите и относно други въпроси, свързани с прилагането на подхода „отдолу нагоре“ за настоящия програмен период. Резултатите ще бъдат дискутирани и с държавите-членки, участващи в Комитета за развитие на селските райони (RDC), за да се достигне желаното въздействие по отношение на прилагането на подхода Leader.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

111.

Вж. отговорите и коментарите по точки 64—71.

Последващата оценка на Leader+ ще оцени ефикасността и ефективността на различните системи за изпълнение, използвани от държавите-членки (които определят *inter alia* различни тежести за МГД и следователно оказват влияние върху оперативните разходи). „Прекалената бюрократичност“, спомената в синтезираните междинни оценки, се отнася до системите за управление на програмите, наложени от програмните органи, които в някои случаи значително са преминали отвъд присъщите изисквания на метода Leader.

112.

Опитът от предишните оценки на Leader допринасят за нуждите на настоящите програми. Настоящите показатели за мониторинг съответстват на адаптирането на предишните показатели и се основават на йерархията от цели, която спомага за анализирането и популяризирането на целите на програмата и показва как местната намеса следва да допринесе за глобалните стратегически цели.

113.

В синтезираната междинна оценка на Leader+ се препоръчва създаване на набор от общи показатели на територията на ЕС, значително намаляване на броя на въпросите за оценяване, предоставяне на указания относно методите за мониторинг на показателите и създаване на рамката за оценка чрез консултативна работна група. Всички тези препоръки бяха спазени при създаването на общата рамка за мониторинг и оценка (СМЕФ).

СМЕФ беше завършена и представена на делегациите на държавите-членки, участващи в Комитета за развитие на селските райони, през декември 2006 г. — много преди одобрението на програмите, така че държавите-членки да могат предварително да подготвят създаването на поддържащи структури.

На държавите-членки бяха предоставени изрични обширни указания за това как да създадат и използват системата СМЕФ. Освен това съществува постоянен диалог с тях за подобряване на СМЕФ. В частност това е продължено в Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони, която включва експерти на държавите-членки и която се подпомага от звено за съдействие, което работи непрекъснато по въпроси, свързани с оценяването.

Базовият показател за Leader е дялът от населението, обхванат от МГД за измерване на целта за управление (местен капацитет за изработване и изпълнение на стратегиите за местно развитие), изложен в Стратегическите насоки на Общността.

Другите СМЕФ показатели на Leader са ограничени в съответствие с предприетия подход на опростяване на системата за мониторинг в сравнение с Leader+ и включване на Leader в цялостния подход. Показателите за мониторинг на Leader+ бяха многобройни в сравнение с прилаганите за оста Leader, но от друга страна не бяха свързани с общите цели на политиката на ЕС за периода 2000—2006 г.

Като цяло ефектът се оценява чрез процеса на оценка.

По отношение на целта за управление показателите за мониторинг могат да предоставят полезна информация, но не са достатъчни за оценяването на тази цел. Това е една от причините, поради които беше разработен документ с указания за установяване на ефекта от Leader¹¹. Стр. 26—29 и 49—50 засягат управлението *inter alia*, включително предложените показатели за въздействие.

За ефективността и добавената стойност на подхода Leader се съди чрез оценка. Преките текущи разходи на МГД, които са покрити от публичното финансиране на Leader, са известни и информация за тях се събира.

¹¹ Вж. бележка под линия 3 от отговорите на Комисията.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

114.

Комисията очаква концепцията, избрана за настоящия период, както е обяснено в отговора ѝ по предишната точка 113, да донесе по-добра оценка на подхода Leader. Освен това тематична работна група на Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони може да дава допълнителни указания.

В този смисъл Комисията наскоро приключи окончателния проект на работния документ за оценяване на ефекта от Leader в селските райони¹². Първият проект на работния документ беше предоставен на държавите-членки през април 2010 г., когато работата по междинните оценки беше на ранен етап. Той предоставя подробна информация относно предложените методи и източници на данни за оценяване на всеки показател, свързан с въпросите за оценка, като те не разчитат на СМЕФ данни от мониторинга, а използват други методи за оценка като например триангулация, проучвания, изследване на конкретни случаи, фокусни групи, анализ на коефициенти, групи от събрани данни и т.н. Този документ с указания ще даде възможност за корекции в процеса на мониторинг и оценка.

Съществуват обаче ограничения в изискванията за събиране на информация на МГД. Различията между стратегиите не позволяват събирането на еднаква информация във всички МГД, тъй като изпълнението на дадена местна стратегия се задвижва от процеси. Индивидуалната оценка трябва да бъде ограничена, за да се спази съотношението между разходите и ефективността на самия процес на оценяване.

¹² Вж. бележка под линия 3 от отговорите на Комисията.

115.

Комисията изразява съгласие, че всички особености на подхода Leader следва да бъдат изпълнени във възможно най-голяма степен, за да се оптимизира ефектът на развитие по отношение на територията, но припомня, че основният елемент на подхода Leader не са отделните проекти, извадени от местния контекст, а изпълнението на цялата стратегия за местно развитие.

Както Палатата посочва в своето определение на добавената стойност на подхода Leader, това включва по-добро идентифициране на местните нужди и решения, повече ангажираност от страна на заинтересованите страни и по-голям простор за иновации. Освен това, тук се включва и създаването на местен капацитет, което води до повишаване на местните дейности за развитие, обединяване на местни ресурси, работа в мрежи, позволяваща взаимно обучение и един комплексен подход към сложните икономически и социални въпроси. Процесът по изграждане на капацитет е основен елемент от изпълнението на Leader.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

116.

Организациите-членки на МГД са представителни и активни организации, базирани на местно равнище, на територията на селския район. В точка 12 от известието на Комисията относно Leader+¹³, което е референтният документ за националните и регионалните програми Leader+, се твърди, че „местните групи за действие трябва да са съставени от балансиран и представителен набор от партньори, извлечен от различните социално-икономически сектори в засегнатата територия“. Партньорите трябва да се състоят от смесица от публични организации и партньори, представляващи гражданското общество. Тези партньори са и основните автори на стратегиите и в повечето случаи представляват голяма част от населението на територията. Следователно е нормално част от проектите да произлизат от тези организации-членки. Членовете на МГД могат да играят важна роля за изпълнението на стратегиите за местно развитие.

По отношение на състава на партньорството, по време на преговорите, водещи до одобряването на програмите за развитие на селските райони (RDP) за периода 2007—2013 г., Комисията провери дали е включен принципът за минимум 50 % представители на гражданското общество в партньорството, както се изисква от член 62, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005. Това изискване се прилага на равнище вземане на решения.

Комисията обаче ще разгледа преработването на съществуващите указания, за да се избегне всяко неправилно тълкуване.

Освен това Комисията ще разгледа възможността за насърчаване на политика за по-отворено членство на равнище МГД при изготвянето на политиката след 2013 г.

¹³ Известие на Комисията до държавите-членки от 14 април 2000 г. относно насоките за инициативата на Общността за развитие на местните райони (Leader+).

Във връзка с иновациите или взаимодействието между различните сектори МГД се насърчават да представят по-иновативни стратегии за местно развитие, но иновациите са само един от няколко критерия за подбор на МГД. Следователно не е необходимо иновациите да присъстват във всички подпомагани проекти. Освен това не е реалистично повечето проекти на Leader да бъдат иновативни.

От гледна точка на Комисията отделните проекти могат да бъдат финансирани чрез Leader доколкото те допринасят за постигането на целите на стратегията за местно развитие. Вж. също и отговорите на Комисията по точки 16, 21—22 и от 34 до 38.

117.

Централната роля на стратегиите за местно развитие за изпълнението на оста Leader е отразена в създаването на специфична мярка „изпълнение на стратегиите за местно развитие“. В рамките на Leader+ такъв е случаят и с „Мярка 1: Подпомагане за интегрирани териториални стратегии за развитие с пилотен характер, основани на подхода отдолу нагоре“.

Leader се изпълнява чрез стратегиите за местно развитие, подпомагани от подходящи мерки. Държавите-членки са отговорни както за качеството на подбраните стратегии за местно развитие, така и за гарантиране спазването на изискванията за изпълнение, *inter alia* оценяването и мониторинга на стратегиите.

Успехът на стратегията зависи от стойността на отделните приети проекти. МГД са основните участници в гарантирането на качеството на проектите, подбрани въз основа на обективни критерии, свързани с общите цели на стратегията.

Държавите-членки трябва да предприемат необходимите мерки за гарантиране на прилагането на основните принципи на подхода Leader и постигането на целите на стратегиите за местно развитие.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

118.

Комисията изразява съгласие, че съществува необходимост от висока степен на прозрачност и последваща необходимост МГД да могат да докажат, че последователно са следвали правилните процедури.

Комисията ще разгледа възможността за преработване на „Указанията за прилагане на оста Leader“ с оглед допълнително разясняване на спазването на основните принципи за подбор на проекти (прозрачност, равно третиране, използване на обективни критерии за подбор, докладване на решенията) въз основа на събраните добри практики.

Членовете на МГД са представителни и активни организации, базирани на местно равнище, на територията на селския район. Следователно е нормално част от проектите да произлизат от тези организации. Изключването на тези проекти би съставлявало сериозна пречка за успешното изпълнение на местната стратегия за развитие.

Държавите-членки обаче трябва да гарантират, че няма конфликти на интереси.

Вж. също и отговорите на Комисията по точки 56—61 и по точка 117.

119.

Комисията ще разгледа в дълбочина въпроса за допустимостта по отношение на стартирането на проектите, като вземе предвид необходимостта от хармонизиран подход за финансиране от Общността при споделено управление.

Вземайки предвид широкото разнообразие от проекти по Leader, може да се окаже трудно предварително да се преценят фактори като степента на рентабилност и в същото време да се гарантира постигането на желаните резултати.

120.

Комисията не счита, че разходите по изпълнение на Leader са непременно съществени.

Политиката за развитие на селските райони се изпълнява при споделено управление между Комисията и държавите-членки, като се спазва принципът на субсидиарност. Изпълнението на Leader се допълва от специфична задължителна особеност, а именно, че значителна част от управленските задачи са прехвърлени на местно равнище.

Задачите на МГД не съответстват на допълнителни или дублирани задачи, а на делегирани задачи, които не се изпълняват на програмно равнище (контрол, подбор на проекти и заплащане по определени програми за развитие на селските райони).

Средно текущите разходи са ограничени и представляват 15 % от публичното подпомагане на стратегията за местно развитие. Това е под горната граница от 20 %, предвидена в член 38 от Регламент (ЕО) № 1974/2006).

Доказателствата за допълнителното забавяне в резултат на метода Leader са недостатъчни. Съществуват различни модели за прилагане на Leader в ЕС, които включват допълнителни задачи освен основната задача за подбор на проекти (одобрение на проекти и/или плащания на заявления по 39 програми за настоящия период). МГД с финансова и административна автономност в общия случай имат по-кратки процедури.

Вж. също и отговорите на Комисията по точка 7 и точки 64—71.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

121.

По отношение на изпълнението на подхода Leader за настоящия програмен период Комисията е предприела широкообхватен набор от действия, целящи по-нататъшното насърчаване на добри практики и добро финансово управление:

- основните принципи на подхода Leader са изложени в съответната правна рамка;
- тя предоставя указания във фазата на изготвянето и одобрението на програми чрез „Указанията за прилагане на оста Leader“;
- тя създаде „фокусни групи“ в рамките на подкомитета на Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD), чието задължение е да разглеждат въпросите по изпълнението. ENRD продължава с обмена на постижения, опит и знания между всички участници в изпълнението на подхода Leader, което беше приоритет на Leader II и Leader+ (тогава с нейните Европейски обсерватории за Leader II и Leader+).

През настоящия период Комисията и държавите-членки (управляващ орган и равнище МГД) предприемат значителен преглед за по-доброто определяне на ролята на МГД, ролята на изграждането на капацитет, критериите за допустимост и по-ясното разпределение на задачите между управляващите органи и МГД. Този процес се извършва по градивен и сътруднически начин в рамката на Европейската мрежа за развитие на селските райони (фокусни групи на подкомитета на Leader).

Освен това Комисията извърши одити на 37 от 73 програми на Leader+ за програмния период 2000—2006 г. Комисията одитира мерки по Leader+ и Leader в рамките на цялостната си програма за одит, като отчита техните специфични рискове, прави препоръки, където е необходимо, и прилага финансови корекции при обособени случаи.

Контекстът, в който Leader беше прилаган и се прилага и понастоящем, претърпя развитие от 2000 г. насам най-малкото поради различния модел на неговото прилагане през различните периоди на финансиране. На свой ред това предполага, че много държави-членки е трябвало да адаптират своята административна структура с оглед прилагането на Leader.

Комисията ще продължи да предприема необходимите инициативи за подобряване на изпълнението на метода Leader в светлината на всички елементи, които доказват тази необходимост.

Leader изисква органите да разполагат с административен капацитет за справяне със спецификата на метода. Държавите-членки, които се присъединиха към ЕС след 2004 г., не могат да се възползват от трите програмни периода на инициативата на Общността. Комисията осъзнава тази липса на опит: за държавите с по-малък опит бяха организирани учебни семинари TAIEX (инструмент за предприемчива административна помощ) относно метода Leader. Дейността на Европейската мрежа за развитие на селските райони също ще допринесе за обмена на опит относно необходимите административни практики за изпълнение на Leader.

Вж. също и отговорите на Комисията по точки 72, 73, 91 и 113.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

122.

Комисията наблюдава подобрения в изпълнението на Leader в много от държавите-членки и поради това не може да сподели заключението на Палатата.

Освен това Комисията е убедена, че усилията, предприети през настоящия програмен период съвместно с държавите-членки по отношение на проблемите и в търсене на решенията, ще допринесат значително за допълнителното подобряване на цялостното изпълнение на подхода Leader.

Препоръка 1

- а) Комисията ще разгледа в дълбочина въпроса за допустимостта по отношение на стартирането на проектите, като вземе предвид необходимостта от хармонизиран подход за финансиране от Общността при споделено управление.
- б) Комисията ще даде допълнителни указания в това отношение в актуализирана версия на „Указанията за прилагане на оста Leader“ още през настоящия програмен период.
- в) Вече съществуват правила в настоящата правна рамка. Член 62, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 предвижда, че на равнище вземане на решения представителите на гражданското общество трябва да представляват поне 50 % от местното партньорство.

Комисията обаче признава, че изброяването на принципите може да бъде по-конкретно. Комисията ще разгледа възможността за преработване на съществуващите указания за допълнително разясняване на задължителното прилагане на правилото за „двоен кворум“, което е приложимо за състава на МГД и на равнище вземане на решения.

123.

Държавите-членки трябва да гарантират, че няма конфликти на интереси при подхода за споделено управление. Процедурите по вземане на решения и критериите за подбор, които трябва да се прилагат от МГД, не са част от програмата, а от местното изпълнение, оценявано от управляващия орган при подбора на МГД. Държавите-членки могат да прилагат и общи правила за всички МГД, създадени на национално равнище.

Препоръка 2

Комисията изразява съгласие с Палатата по отношение на процеса на вземане на решения, че следва да има ясни правила относно конфликтите на интереси, които следва стриктно да се спазват.

Член 61, параграф 1, буква б) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 предвижда, че на равнище вземане на решения икономическите и социалните партньори, както и другите представители на гражданското общество, трябва да представляват поне 50 % от партньорството.

Комисията също така ще насърчава добрите практики чрез „Указанията за прилагане на оста Leader“ и ще изисква от държавите-членки да гарантират и проверяват прилагането на ефективни предпазни мерки.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

124.

„Административното включване“ на подхода Leader бе проучено от подкомитета на Leader на Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD). Предварителните доклади на фокусните групи, съдържащи и препоръките, бяха представени на 20 май 2010 г.

Конкретните добри практики и препоръки могат да бъдат разпространени до държавите-членки чрез „Указанията за прилагане на оста Leader“.

Препоръка 3

Винаги са възможни изменения на програмите за развитие на селските райони (RDP) с цел подобряване на изпълнението на местните стратегии.

Освен това, „Указанията за прилагане на оста Leader“ могат да бъдат преразгледани с цел подобряване на указанията за държавите-членки по отношение на финансирането на (иновативни) проекти извън каталога с мерките.

От края на 2009 г. няколко държави-членки възнамеряват да изменят своите програми, за да подобрят ефективното прилагане на метода Leader, като позволяват повече гъвкавост главно чрез въвеждането на интегрирани или специални мерки. Това в значителна степен е следствие от дискусиите, насърчавани от Комисията в рамките на подкомитета на Leader на Европейската мрежа за развитие на селските райони.

125.

Дейностите по оста Leader са одобрени от Комисията въз основа на правните изисквания, предвидени в Регламент (ЕО) № 1698/2005, и на Стратегическите насоки на Общността, определящи приоритетите за политиката за развитие на селските райони.

В контекста на одобрението на програмата Комисията разгледа основните елементи, предвидени в Приложение 2 към Регламент (ЕО) № 1974/2006. Все пак, други допълнителни елементи на Leader, свързани с управлението, трябваше да бъдат определени от управляващите органи след одобрението на програмата. Вж. отговора по точка 91.

Подробната процедура за подбор на стратегиите за местно развитие е определена на равнище държава-членка в съответствие с принципа на субсидиарност. МГД трябва да отговарят на минималните изисквания, посочени в член 62, параграф 1, буква а) от Регламент (ЕО) № 1698/2005 по отношение на съдържанието на стратегията за местно развитие.

Освен това, дадена стратегия за местно развитие следва да бъде одобрена от държавите-членки в контекста на конкретния селски район.

Препоръка 4

Докладите от междинната оценка, които трябва да бъдат представени в края на 2010 г., ще включват препоръки за изменения на програмите за развитие на селските райони за съгласуване на съдържанието на програмите с целите. Комисията ще се възползва от тази възможност да дискутира изпълнението на ос 4 с държавите-членки и по-специално възможността за подобряване на качеството на стратегиите за местно развитие и тяхното изпълнение чрез по-добър мониторинг и оценяване на равнище МГД *inter alia*.

ОТГОВОРИ НА КОМИСИЯТА

По-специално се предвижда събирането и разпространяването на добри практики за мониторинг на равнище МГД чрез Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD) и за оценяване в контекста на Европейската мрежа за оценка на развитието на селските райони.

Препоръка 5

В контекста на одобрението на програмата за настоящия програмен период при споделено управление Комисията разгледа ключовите елементи, предвидени в Приложение 2 към Регламент (ЕО) № 1974/2006. Други допълнителни елементи за управление на Leader обаче трябва да бъдат определени от управляващите органи след одобрението на програмата в съответствие с принципа на субсидиарност.

126.

Междинната оценка на Leader+ беше проведена на ранен етап от изпълнението на стратегиите на МГД. Последващата оценка на Leader+, която се извършва в момента, и за която ще бъде изготвен окончателен доклад към края на 2010 г., разглежда обаче въпросите за ефективност и ефикасност на разходите и т.н. Нормално е ефективността и ефикасността на инструментите на политиката да се оценява на последваща основа. Тази оценка формира част от стандартния цикъл за оценка на политиката.

Съответната информация, която се съдържа в последващата оценка на Leader+, ще послужи като основа за понататъшната работа на Комисията по подхода Leader.

Ограниченията, присъщи на местното развитие, трябва да бъдат разгледани с оглед на установяването и разпространението на подходящи прости правила и процедури, които да смекчават възможните рискове и да гарантират надеждно финансово управление.

Препоръка 6

Съществува постоянен диалог с държавите-членки за подобряване на изпълнението на подхода Leader чрез подкомитета на Leader на Европейската мрежа за развитие на селските райони (ENRD). Комисията провежда диалог с държавите-членки и по отношение на подобряването на Общата рамка за мониторинг и оценка, включително и на показателите за мониторинг за Leader. Наскоро Комисията приключи окончателния проект на работния документ за оценяване на въздействието на Leader в селските райони.

Различията между стратегиите не позволяват събирането на еднаква информация във всички МГД, тъй като изпълнението на местните стратегии се ръководи от процеса на развитие. Индивидуалното оценяване трябва да бъде ограничено, за да се спази съотношението между разходите и ефективността на самия процес на оценяване.

Европейска сметна палата

Специален доклад № 5/2010

Прилагане на подхода Leader в областта на развитието на селските райони

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз

2010 г. — 100 стр. — 21 × 29,7 см

ISBN 978-92-9207-889-8

doi:10.2865/32511

КАК ДА СЕ СДОБИЕМ С ПУБЛИКАЦИИТЕ НА ЕС?

Безплатни публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- от представителствата или делегациите на Европейския съюз.
Можете да получите координатите им, като посетите следния адрес:
<http://ec.europa.eu> или като изпратите факс на следния номер: +352 2929-42758.

Платени публикации:

- чрез EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Платени абонаменти (например годишните издания на сериите на *Официален вестник на Европейския съюз*, *Сборника съдебна практика на Съда на Европейския съюз*):

- чрез някой от търговските представители на Службата за публикации на Европейския съюз (http://publications.europa.eu/others/agents/index_bg.htm).

LEADER Е ПОДХОД ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС ЗА РАЗВИТИЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ ПОСРЕДСТВОМ МЕСТНИ ГРУПИ ЗА ДЕЙСТВИЕ (МГД). ТОЗИ ПОДХОД ПРЕДПОЛАГА ОПРЕДЕЛЕНИ РАЗХОДИ И РИСКОВЕ, НО ПРЕДЛАГА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ, ТЪЙ КАТО Е ОСНОВАН НА ПАРТНЬОРСТВО И СЕ ПРИЛАГА „ОТДОЛУ НАГОРЕ“. В НАСТОЯЩИЯ ДОКЛАД ПАЛАТАТА КОНСТАТИРА, ЧЕ МГД СА ПРИЛОЖИЛИ ПОДХОДА LEADER ПО НАЧИН, ПРИ КОЙТО СЕ ОГРАНИЧАВА ПОТЕНЦИАЛЪТ ЗА ПОЛУЧАВАНЕ НА ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ, И СА ПРЕДОСТАВЯЛИ БЕЗВЪЗМЕЗДНА ФИНАНСОВА ПОМОЩ НА ПРОЕКТИ, БЕЗ ДА ОТЧИТАТ В ДОСТАТЪЧНА СТЕПЕН КРИТЕРИЯ ЗА ЕФИКАСНОСТ. ПРОЦЕДУРИТЕ НЕ ВИНАГИ СА БИЛИ ПРОЗРАЧНИ И НЕ СА ПОКАЗВАЛИ ПО ПОДХОДЯЩ НАЧИН, ЧЕ МГД СА ВЗЕМАЛИ ОБЕКТИВНИ РЕШЕНИЯ БЕЗ НАЛИЧИЕТО НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ. КОМИСИЯТА ВСЕ ОЩЕ НЕ Е ДОКАЗАЛА ЕФЕКТИВНОСТТА ИЛИ ЕФИКАСНОСТТА НА РАЗХОДИТЕ, НИТО ДОБАВЕНАТА СТОЙНОСТ, ПОЛУЧЕНА ВСЛЕДСТВИЕ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ПОДХОДА LEADER, НИТО ДЕЙСТВИТЕЛНИТЕ РАЗХОДИ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО МУ ИЛИ ДО КАКВА СТЕПЕН СА СЕ ПРОЯВИЛИ ИЗВЕСТНИТЕ РИСКОВЕ.



ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА



Служба за публикации

ISBN 978-92-9207-889-8



9 789292 078898