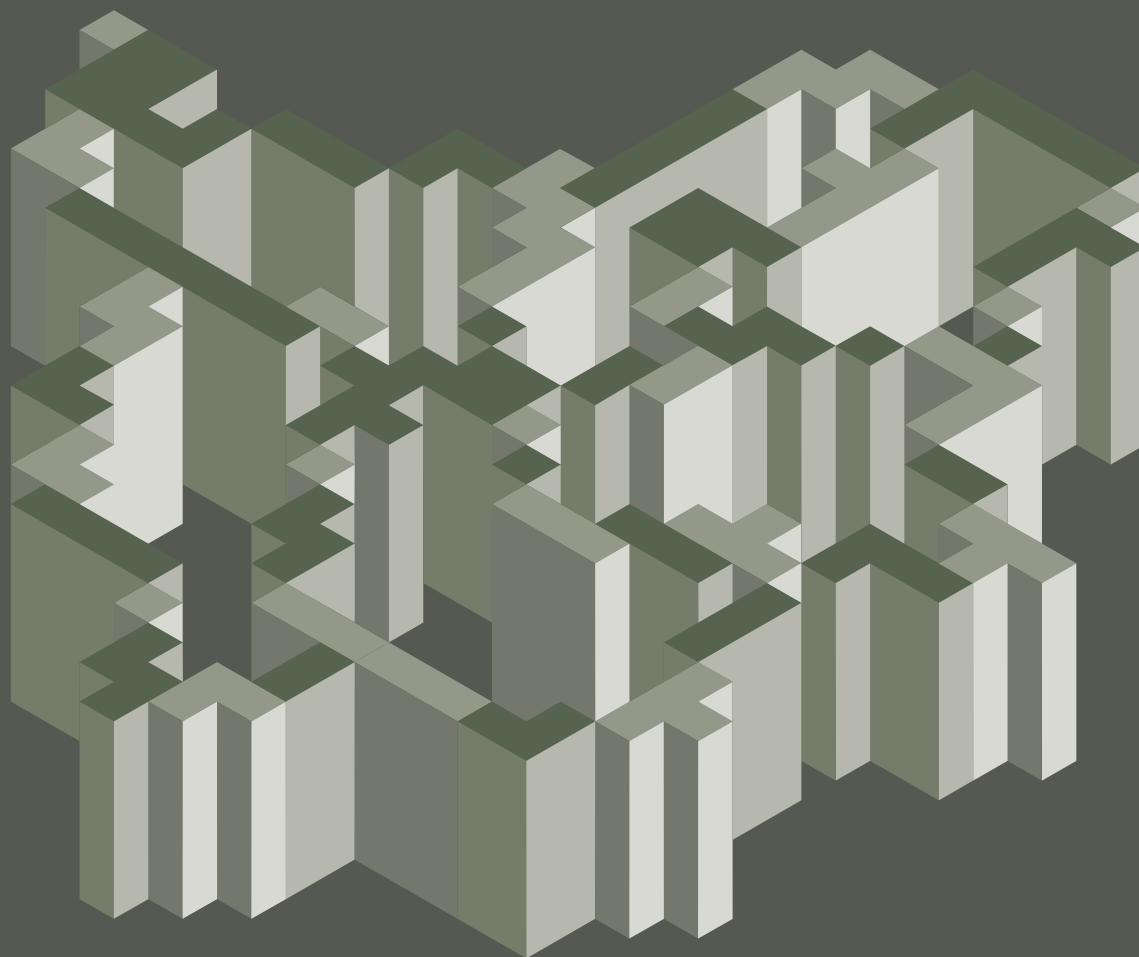


Програма за развитие
на регионите 2021 – 2027 г.

НЕЗАВИСИМИ ПРЕГЛЕДИ НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ ПОДХОД КЪМ ПРОГРАМАТА



Програма за развитие
на регионите 2021 – 2027 г.

НЕЗАВИСИМИ ПРЕГЛЕДИ
НА СТРАТЕГИЧЕСКИЯ
ПОДХОД КЪМ ПРОГРАМАТА

Настоящият доклад е продукт на Международната банка за възстановяване и развитие/Световната банка. Констатациите, тълкуванието и изводите, представени в документа не съвпадат непременно с възгледите на Изпълнителните директори на Световната банка или правителствата, представлявани от тях. Световната банка не гарантира точността на данните, съдържащи се в настоящия доклад.

Настоящият доклад е изготвен в рамките на Споразумението за вземездни консултантски услуги за **Подобряване на процеса на регионално развитие в България и подпомагане на Министерството на регионалното развитие и благоустройството в процеса на програмиране за периода 2021-2027 г.**, подписано между Министерството на регионалното развитие и благоустройството на Република България и Международната банка за възстановяване и развитие на 8 април 2019 г. Докладът представлява Продукт 6 — Доклад, документиращ текущите прегледи на стратегическия подход, възприет от Клиента по отношение на новата Програма за развитие на регионите за програмен период (2021-2027 г.) по гореспоменатото споразумение.

Бюджетна линия BG16RFOP001-8.002-0005 **на сектор „Стратегическо планиране и програмиране“**, Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“.

Cover design: Wojciech Woloczniak, Cambridge, United Kingdom

Interior design and typesetting: Piotr Ruczyński, London, United Kingdom

СЪДЪРЖАНИЕ

Благодарности	5
Съкращения и абривиатури	6
ЧАСТ 1	
Въведение	9
ЧАСТ 2	
Обзор на независимите прегледи, извършени в периода юни 2019 г. – ноември 2020 г.	13
ЧАСТ 3	
Пълни прегледи, извършени в периода юли 2019 г. – ноември 2020 г.	17
Преглед на по-широката оперативна рамка за реализацията на интегрирания териториален подход (Споразумение за партньорство 2021 – 2027 г., ПРР 2021 – 2027 г., секторни програми 2021 – 2027 г.) (30/11/2020 г.)	18
Предложение за решения: преглед на рамката за подготовка и реализация на концепции за ИТИ (19/07/2020 г.)	30
Преглед на проекти на Интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2 (24/04/2020 г.)	35
Независим преглед на първия проект на Програма за развитие на регионите 2021 – 2017 г. (15/04/2020 г.)	43
Преглед на Насоките за подготовка на концепции за ИТИ – независимо мнение и препоръки (26/02/2020 г.)	56
Преглед на проекта на Национална концепция за пространствено развитие на България за периода 2020 – 2025 г. (14/02/2020 г.)	63
Преглед на Проект на концепция за оценяване и подбор на концепции за ИТИ на ниво РСР през програмен период 2021 – 2027 г. (10/02/2020 г.)	78
Предложение за проучване във връзка с идеи за териториални инструменти, които да се финансират от структурните фондове на ЕС в програмния период 2021 – 2027 г. (16/01/2020 г.)	83
АНЕКС 1 Проект на въпросник	86
АНЕКС 2 Предложение за въпросник за УО (16/01/2020 г.)	88
АНЕКС 3 Преглед на ПРР 2021 – 2027 г.: Предложения за алтернативна структура на приоритетните оси и механизмите за изпълнение за новия регионален подход (08/10/2019 г.)	90
АНЕКС 4 Преглед на първата проектоверсия на насоките за ИП, изготвена от МРРБ (30/09/2019 г.)	98
АНЕКС 5 Доклад, обобщаващ първоначалните констатации от стратегическите консултации (26/09/2019 г.)	101
АНЕКС 6 Преглед на предложената структура и състав на РСР, изготвени от МРРБ (26/09/2019 г.)	118
АНЕКС 7 Предложение за възможни варианти за структуриране на регионалното ниво в България / сценарии за РСР – документ за обсъждане на заседание на Управителния комитет (13/06/2019 г.)	126

Фигури

ФИГУРА 3.1 НКРП Туристически райони	66
ФИГУРА 3.2 Характеристики на общини с центрове под 20 000 жители	67
ФИГУРА 3.3 Зони за социална целенасочена подкрепа по линия на ИТИ	68
ФИГУРА 3.4 Планински и полупланински общини	70
ФИГУРА 3.5 Гранични общини	71
ФИГУРА 3.6 Зони за стимулирано развитие	76
ФИГУРА 3.7 Регионална схема за пространствено развитие – Североизточен район	76
ФИГУРА 3.8 Общини със затруднен достъп до публични услуги	77
ФИГУРА А6.1 Оценяване на проекти – Сценарий 1	122
ФИГУРА А6.2 Оценяване на проекти – Сценарий 2.1	122

Таблицы

ТАБЛИЦА 2.1 Обзор на всички направени прегледи и предложения	14
ТАБЛИЦА 3.1 Градски общини, допустими по ПРР и техният потенциал за формиране на групи	51
ТАБЛИЦА 3.2 Предложение за преработка на раздела в проекта на НКРП, посветен на стратегическите цели	74
ТАБЛИЦА А3.1 Приоритети етни оси, (под)мерки и допустимост	93
ТАБЛИЦА А7.1 Силни и слаби страни на РСР	130

БЛАГОДАРНОСТИ

Докладът е предаден в рамките на изпълнението на Споразумението за възмездни консултантски услуги за **Подобряване на процеса на регионално развитие в България и подпомагане на Министерството на регионалното развитие и благоустройството в процеса на програмиране за периода 2021 – 2027 г.** Изготвен под ръководството на Кристоф Пуш (ръководител практика „Градски въпроси, земеползване и управление на риска от бедствия“ за Европа и Централна Азия), Дейвид Н. Сислен (бивш ръководител практика „Градски въпроси и управление на риска от бедствия“ за Европа и Централна Азия) и Фабрицио Дзарконе (постоянен представител за България, Чехия и Словакия), както и с техническите указания от страна на Пол Крис (водещ специалист „Градско развитие“, Европа и Централна Азия).

Авторството на доклада е на екип с ръководител Джоана Машич, старши специалист „Градско развитие“ (ръководител на екипа по заданието) и членове Гжегож Волчак (специалист „Операции“), Анна Банашчик (старши специалист „Регионално планиране“), Яна Георгиева (старши специалист „Публична администрация“), Атанас Кирчев (старши правен консултант), Александър Хинов (старши финансов специалист), Здравко Петров (специалист „Градско планиране“), Солен Денглер (анализатор, „Градски и регионални въпроси“). На Албена Самсонова се дължи компетентната подкрепа в административната част.

Екипът би желал за благодари за отличното сътрудничество, насоки и отзиви от страна на представителите на Министерството на регионалното развитие и благоустройството на Република България, Централното координационно звено към Министерския съвет, членовете на Управителния комитет по вку и другите заинтересовани страни, предоставяли идеи и вдъхновение по време на заседанията на Управителния комитет, както и в оперативен порядък.

Постоянен представител: Фабрицио Дзарконе
Ръководител практика: Кристоф Пуш
Ръководител на екипа по заданието: Джоана Машич

СЪКРАЩЕНИЯ И АБРЕВИАТУРИ

ВКУ	Възмездни консултантски услуги
ВОМР	Водено от общностите местно развитие
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЕСФ	Европейски социален фонд
ЕФРР	Европейски фонд за регионално развитие
ЗПП	Звено за подбор на проекти
ЗРР	Закон за регионалното развитие
ИСУН	Информационна система за управление на наблюдение на средствата от Европейския съюз
ИТИ	Интегрирани териториални инвестиции (в предходни прегледи назовавани „ИП“ — „интегрирани проекти“)
ИТСР	Интегрираните териториални стратегии за развитие на региони за планиране от ниво 2
МАЕ	Местна административна единица
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
НКПР	Националната концепция за пространствено развитие
НЦТР	Национален център за териториално развитие
НСИ	Национален статистически институт
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОИЦ	Областен информационен център
ОРС	Общо рамково споразумение
ОП	Оперативна програма
ОПРР	Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014–2020 г.
ПРР	Програма за развитие на регионите 2021–2027 г. (ново наименование на регионалната програма за периода 2021–2027 г.)
ОСР	Областна стратегия за развитие
ПИРО	План за интегрирано развитие на община
ПД	Приоритетна ос
РОР	Регламент за общоприложимите разпоредби
РСР	Регионален съвет за развитие
СБ	Световна банка
ТЗ	Техническо задание
ТПОИ	Техническа помощ и обмен на информация
УК	Управляващ комитет
УО	Управляващ орган
ФУЗ	Функционална урбанистична зона
ЦКЗ	Централно координационно звено
ЦП	Цел на политиките

ЧАСТ 1

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящият доклад документира текущите прегледи на стратегическия подход, възприет от Министерството на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ) по отношение на новата програма за регионално развитие за програмен период (2021–2027 г.). Тези прегледи са извършени от екипа на СБ между юни 2019 г. и ноември 2020 г. по Компонент 3 на Споразумението за ВКУ, наречен „Техническа помощ и прегледи“.

Процесът на МРРБ по формулиране на стратегическия подход и неговите оперативни аспекти е динамичен и се влияе от продължаващите политически и технически дискусии и възгледите на широк кръг заинтересовани страни отвъд самото министерство. Новият интегриран териториален подход, който се разработва за следващата програма за регионално развитие, поради своя многосекторен характер, може да се разглежда като „съвместна инициатива“ на различни ведомства в страната, които са със „споделена отговорност“ с оглед неговото надлежно структуриране и приложимост. Новият интегриран териториален подход също така цели ефективно обединяване на всички ресорни министерства, участващи в неговото реализиране, съгласно специалното Решение на Министерския съвет (МС) (РМС № 335). В същото време се изисква значителна двупосочна комуникация между различните институции и усилия за продължаващ консенсус, за да се гарантира наличието на активна ангажираност по отношение на подхода. Отвъд това ще е необходимо стратегическата и оперативната организация, която ще въведе МРРБ да способства не само постигане на регионалните цели за развитие, но и да осигурява състоятелно управление на средствата от ЕС през следващия програмен период.

Обосновката за техническата помощ по Компонент 3 на ВКУ е в две направления:

- Да се предостави на МРРБ **навременна подкрепа, по заявка, за прецизиране на стратегическата рамка и нормативните документи**, свързани с планираното изпълнение на новия интегриран

териториален подход към инвестициите, финансирани с европейски средства, и

- Да се предоставят на МРРБ **нови идеи и информативни аспекти, предложения и препоръки, за прецизиране на оперативните детайли на новия интегриран териториален подход**, въз основа на анализ на най-добри практики от България и други страни членки на ЕС и аналитичния и консултантски опит на екипа.

От юни 2019 г. за целия период на действие на ВКУ за регионално развитие, по заявка от страна на МРРБ, екипът е извършвал преглед на широк спектър от документи, обхващащи различни елементи на стратегическия подход и рамката за реализация: от **стратегически документи** (напр. проект на актуализираната Национална концепция за пространствено развитие и проекти на Интегрирани териториални стратегии за развитие на региони за планиране от ниво 2), до ключови оперативни документи (напр. две версии на проект на Програма за развитие на регионите 2021–2027 г., проект на Споразумение за партньорство 2021–2027 г., проекти на секторни Програми за 2021–2027 г., участващи с принос за изпълнението на интегрирания териториален подход, проект на Наръчник за подготовката и реализацията на интегрирани проекти (ити — по Приоритетна ос 2 на ПРР), до **технически документи** от по-техническо естество (напр. проект на механизъм за оценяване и подбор на ити, типови документи, свързани с процедурата за кандидатстване с ити).

Следва да се отбележи, **че екипът е извършил обстоен преглед и на предложенията на МРРБ за критерии за подбор на проекти, които да се прилагат и по двете Приоритетни оси на ПРР, както и механизма за подбор на проекти по Приоритет 1; тези прегледи обаче са включени в доклада по Продукт 7** — ведно със самостоятелното предложение на екипа за тези критерии — за обединяване на информация, отнасяща се до механизма за подбор на проекти по ПРР 2021–2027 г. в един доклад с цел улеснение при ползването.

Екипът също така е формулирал и предоставил на МРРБ **предложения и препоръки относно механизма за участие на Регионалните съвети за развитие (РСР)** при прилагането на новия интегриран подход, както и **структурата на ПРР 2021–2027 г.**, наред с множество други дейности.

Приложимостта на съдействието под формата на съвети, предоставена на МРРБ е основен предмет на вниманието на екипа, както и негов твърд ангажимент. Текущите прегледи и предложения са позволили на екипа на СБ да подкрепят Правителството на България/МРРБ във връзка с:

- **Подобряване на стратегическата рамка за по-ефективно насърчаване на интегрирания териториален подход** и създаване на солидна основа за формулиране и осъществяване на инвестиции в избрани междуобщински териториални единици;
- **Предприемане на поетапен подход за овластяване на РСР**, за осигуряване на достатъчно време за изграждане на капацитет, предвид различните мнения, опасения и идеи на широк кръг заинтересовани страни на национално и поднационално ниво на ранен етап на разработването на устройството и функциите на РСР;
- **Оптимизиране на механизма за участие на РСР** в определянето на регионалните политики и тяхното структуриране, с надлежните механизми за предотвратяване на конфликт на интереси;
- **Обмисляне на по-целенасочен подход спрямо планирането на мерки за подкрепа по ПРР 2021–2027 г.**, благоприятстващи ефективно справяне с различията в териториалното развитие и дисбаланси;
- **Подкрепа на процеса на формулиране на оперативните детайли на новия**

териториален подход чрез прецизиране на Указанията за ИТИ и механизма за оценка и подбор на концепции за ИТИ.

Осигуряването на **висококачествено, всеобхватно и навременно съдействие** остава в центъра на подхода на екипа при изпълнението на заданията по този конкретен компонент на ВКУ. При реализирането на това екипът е разчитал силно на добра комуникация с екипа на МРРБ, с осигуряване на навременно споделяне на документи и редовни възможности за обсъждане на теми, предмет на преглед, за по-добро разбиране на подхода и целите на МРРБ, както и на останалите заинтересовани страни. Започналата през март 2020 г. **пандемия на COVID-19 и съответните ѝ последици** засегнаха **неблагоприятно възможността за срещи с екипа на МРРБ и с други заинтересовани страни в Управителния комитет по ВКУ, както и други формати; за сметка на това продължиха редовните комуникации онлайн за подкрепа на процеса на преглед**. Важно е да се подчертае, че **предоставянето на редовни отзиви и надлежни насоки от страна на МРРБ беше от решаващо значение**, за да се гарантира, че съветническата подкрепа съответстваше на конкретните потребности на министерството, надлежно отразявайки ключовите допускания, цели и развития във връзка с концептуализирането на новата парадигма на политиката и предвидената рамка за нейното реализиране.

Предвид че формулирането на стратегическия подход на МРРБ е силно повлияно от целите на ЕК и аспектите на кохезионната политика за годините 2021–2027 г., екипът на Световната банка целеше отчитане и гъвкаво адаптиране към вътрешната динамика на процеса на програмиране.

Следващата част на доклада представя обзор на всички извършени прегледи. Следва пълното съдържание на всички прегледи, извършени между юни 2019 и ноември 2020 г.

ЧАСТ 2

**ОБЗОР НА
НЕЗАВИСИМИТЕ
ПРЕГЛЕДИ, ИЗВЪРШЕНИ
В ПЕРИОДА ЮНИ 2019 г.
— НОЕМВРИ 2020 г.**

В таблицата по-долу е даден обзор на всички прегледи, както и предложения, направени между юни 2019 и ноември 2020 г.

ТАБЛИЦА 2.1 Обзор на всички направени прегледи и предложения

№	Заглавие на документа	Дата на предаване на МРРБ
1.	Преглед на по-широката оперативна рамка за прилагането на интегрирания териториален подход (Споразумение за партньорство 2021 – 2027 г., ПРР 2021 – 2027 г., секторни Програми 2021 – 2027 г.)	30/11/2020 г.
2.	Предложение за решения. Преглед на рамката за подготовка и реализация на концепции за ИТИ	19/07/2020 г.
1.	Преглед на проекта на Интегрирани териториални стратегии за развитие на региони за планиране от ниво 2	24/04/2020 г.
2.	Независим преглед на първия проектен вариант на Програмата за развитие на регионите 2021 – 2027 г.	15/04/2020 г.
3.	Преглед на указанията за подготовка на концепции за ИТИ – независими мнения и препоръки	26/02/2020 г.
4.	Преглед на проекта на актуализирана Национална концепция за пространствено развитие на България за периода 2020 – 2025 г.	14/02/2020 г.
5.	Преглед на проекта на концепция за оценяване и подбор на концепции за Интегрирани териториални инвестиции на ниво Регионални съвети за развитие (РСР) през програмен период 2021 – 2027 г.	10/02/2020 г.
6.	Предложение за проучване на идеи за териториални инвестиции, за финансиране от Структурни фондове на ЕС за програмен период 2021 – 2027 г.	16/01/2020 г.
7.	Предложение за въпросници за УО	16/01/2020 г.
8.	Преглед на ПРР 2021 – 2027 г.: Предложения във връзка с алтернативна структура на приоритетни оси и механизмите за изпълнение на новия регионален подход	08/10/2019 г.
9.	Преглед на първия проектен вариант на указанията за ИТИ, изготвен от МРРБ	30/09/2019 г.
10.	Доклад, обобщаващ първоначалните констатации от стратегическите консултации	26/09/2019 г.
11.	Преглед на предложената структура и състав на РСР, изготвени от МРРБ	26/09/2019 г.
12.	Предложение за възможни варианти за структуриране на регионалното ниво на България/сценарии за РСР – дискуссионни бележки за заседание на УК	13/06/2019 г.

ЧАСТ 3

**ПЪЛНИ ПРЕГЛЕДИ,
ИЗВЪРШЕНИ
В ПЕРИОДА ЮЛИ 2019 г.
— НОЕМВРИ 2020 г.**

Преглед на по-широката оперативна рамка за реализацията на интегрирания териториален подход (Споразумение за партньорство 2021 – 2027 г., ПРР 2021 – 2027 г., секторни програми 2021 – 2027 г.) (30/11/2020 г.)

Въведение

Екипът на Банката е извършил **независим преглед на най-новите проекти на оперативните документи, които ще съставляват рамката за реализирането на интегрирания териториален подход** в страната през програмен период 2021–2027 г. В обхвата на този преглед попадат: Споразумението за партньорство между България и ЕК, Програмата за развитие на регионите (ПРР) и пет¹ от седем Програми, участващи с принос за прилагането на интегрирания подход (Програма за образование (ПО), Програма за развитие на човешките ресурси (ПЗЧР), Програма за околна среда (ПОС), Програма за конкурентоспособност и иновации в предприятията (ПКП), и Програма за научни изследвания, иновации и дигитализация за интелигентна трансформация (ПНИИДИТ). Проектите са предоставени на МРРБ.

Това беше първата възможност за екипа на Банката да анализира подробно проекти на съответните оперативни документи, тъй като преди единствено проектът на ПРР беше предмет на обстоен преглед от страна на екипа на Банката през пролетта на 2020 г., а останалите проекти все още не бяха налични. Екипът на Банката би желал да подчертае важността на такъв хоризонтален преглед, предвид че новият интегриран териториален подход е първото мащабно усилие за обединяване на различни Програми и Фондове

за генериране на значими ползи за развитието на принципа на синергиите за българските региони. От решаващо значение е наличието на стройна и надлежно координирана оперативна рамка, за да се гарантира тази „система от скачени съдове“ работят гладко заедно, за да подкрепят изпълнението на въздействащи, многосекторни и отчитащи териториалните особености инвестиции.

Целта на настоящия преглед е да се разбере начинът, по който ключовите допускания на новата парадигма за регионално развитие са отразени в съответните оперативни документи и каква организация се предвижда за подкрепа на териториални инвестиции между различни Програми, за постигане на максимален ефект от тях за развитието за регионите. Констатациите от този преглед водят до комплекс от препоръки, имащи за цел да съдействат на МРРБ в продължаващия процес на програмиране.

I. Проект на Споразумение за партньорство 2021 – 2027 г.

1. По описанието на новия интегриран териториален подход

Интегрираният териториален подход като нова парадигма на регионалната политика, подкрепена по Кохезионната политиката на ЕС, и неговите ключови стратегически аспекти, все още предстои да бъде обстойно описан в проекта на Споразумение за партньорство (СП). Отсъствието на този елемент от проекта на СП затруднява читателя да разбере естеството на новия подход (териториален, многофондов със заделено финансиране от участващите програми), както и обхвата и целите на интервенциите, предвидени по Цел на политиката 5; по този начин се пропуска и важността на стабилен механизъм за координация между програмите за гарантиране на добро управление на средствата от ЕС и тяхното гладко усвояване. Проектът на СП също така все още

1. Проектът на Стратегическия план за развитие на земеделието и селските райони (СПРЗСР) и Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури не бяха предоставени за преглед.

не представя добавената стойност на новия подход и неговия потенциал да създаде значителен стимул за развитието на българските региони, което ще бъде важно, като се имат предвид добре известните задълбочаващи се междурегионални и вътрешнорегионални различия както и предизвикателствата по линия на тенденциите за развитие като цяло.

Препоръка

Препоръчително е да се разшири описанието на стратегическите цели и хоризонталните оперативни аспекти на интегрирания териториален подход, за да се покаже ясно начинът, по който българското правителство възнамерява да се справи с предизвикателствата, свързани с териториалните различия, активно да търси взаимно допълване между фондовете и програмите и да създава синергии за развитие.

2. По описанието на механизма за координация на новия интегриран териториален подход

В проекта на СП все още предстои да бъде добавено описанието на механизма за координация на интегрирания териториален подход. За да бъде в съответствие с разпоредбите на чл. 8 от предложението за РОР, СП следва да включва описание на координацията, демаркацията и взаимното допълване между фондовете и програми. Въпросът за демаркацията предстои да бъде адресиран в документа; понастоящем присъстват само общи изявления, че ще се търси взаимно допълване между фондове и програми, което изглежда не изчерпва достатъчно този ключов въпрос. Предвид значителния многофондов и многопрограмен характер на новия интегриран подход, ще бъде важно тези аспекти да бъдат надлежно разглеждани в бъдещите версии на СП.

Препоръка

Препоръчително е да се включи описание на предвидения координационен механизъм за новия интегриран териториален

подход. Това би спомогнало за предоставяне на доказателствена основа за добре обмислена и ефективна рамка за прилагане в подкрепа на този подход, който е нов и е свързан с предизвикателства, като се гарантира стабилно управление на средствата от ЕС и се подпомага гладкото усвояване на наличните финансови ресурси в полза на целевите територии.

3. Териториални спрямо секторни потребности и цели

В описания подход като че ли съществува известно несъответствие при картирането на потребностите, подлежащи на подкрепа чрез интегрирани териториални инвестиции (териториални/на принципа „отдолу-нагоре“, спрямо секторни/на принципа „отгоре-надолу“), което се нуждае от изясняване. От една страна, Интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2 (ИТСР) са идентифицирани като ключова стратегическа рамка, на която тези инвестиции следва да отговарят и да допринасят за техните цели, и този подход отговаря на териториалния характер на принципа „отдолу-нагоре“ на ЦП 5. От друга страна се посочва, че за пътна инфраструктура, образование, здравеопазване, социална политика и култура интервенциите ще бъдат финансирани, **единствено** ако съответстват на предварително разработено от съответния орган картиране на потребностите в сектора. Източниците за това секторно картиране обаче не са уточнени и не е ясно дали то вече е извършено или дали е било надлежно отразено в ИТСР. Въпросът тук има два аспекта:

1. **Това може да доведе до въпроси относно териториалното естество на интервенциите по ЦП 5,** тъй като те биха могли да се възприемат като инструмент за подпомагане предимно на секторни цели, което по някакъв начин обезсмисля целта на въвеждане на тази нова териториална политика, както и
2. **Това вътрешно противоречие в подхода би могло да породи значителни**

предизвикателства пред бъдещите бенефициенти по отношение на планирането на инвестициите, тъй като ще се наложи те да доказват съответствието на проектите си със секторното картиране, за да се считат за допустими за финансиране.

Препоръка

Препоръчително е да се уточни, че ИТСР и ПИРО като съответни териториални стратегии по смисъла на чл. 23 от предложението за РОР, представляват първичната стратегическа отправна точка за всички инвестиции, финансирани по ЦП 5. Секторните цели следва да бъдат приоритетни по отношение на инвестиции, финансирани по останалите четири цели на политиката от участващите програми, тъй като секторното картиране на потребности по тези програми, ако е налично, следва да бъде използвано от страна на бъдещи бенефициенти като официален източник на информация за съответствие с това картиране. Вярваме, че този подход ще осигури подходяща комбинация от мерки на принципа „отдолу-нагоре“ (териториални) и на принципа „отгоре-надолу“ (секторни) в подкрепа на развитието на регионите.

4. Приносът на Стратегическия план за развитие на земеделието и селските райони към новия интегриран териториален подход и неговите по-широки евентуални последици

Въвеждането на Стратегическия план за развитие на земеделието и селските райони (СПРЗСР) като една от програмите, участващи в интегрирания подход, е значимо и приветствано развитие. То може значително да засили въздействието на интегрираните инвестиции за различни територии, да подпомогне поддържането на функционални връзки и да насърчи ефектите на разпространение или мултиплициране за селските общини, които са изправени пред предизвикателствата, произтичащи от разделението между селските и градските райони.

Също така то успешно обхваща проблема с „белите петна“ (присъстващ в преходния програмен период) и осигуряването на цялостно териториално покритие на всички общини от гледна точка на достъп до финансиране за прилагането на интегрирания подход. Предвижда се ПРР и СПРЗСР да финансират огледални инфраструктурни мерки и че демаркацията между двете ще бъде териториална (СПРЗСР ще подкрепи 215 селски общини, а ПРР — останалите 50 градски общини). Тъй като проектът на СПРЗСР не беше предоставен на екипа на Банката като част от пакета от проекти на програми за преглед, **настоящият доклад не включва оценка на начина, по който интегрираният подход е отразен в програмния документ, точния вид на приноса на СПРЗСР към целите му и начина, по който този нов подход ще бъде съпоставен с инструмента на принципа на ВОМР**, който е сходен в същността си с концепциите за ИТИ по ПРР (териториален, многофондов).

Препоръки

Включването на СПРЗСР като един от инструментите в подкрепа на интегрирания подход следва да бъде отразено в механизма за координация между програмите, за да се гарантира бързо и координирано изпълнение на предвидените мерки за подкрепа.

- Препоръчително е УО на СПРЗСР да бъде представен в Координационния съвет за териториалния подход (КСТП) и да участва дейно в координацията, изпълнението, мониторинга и оценката на новия интегриран подход.
- Препоръчително е така да се надгради ИСУН, така че да покрива и интегрираните териториални инвестиции, финансирани по СПРЗСР, за да се осигури ефективно управление на средствата и на процеса на мониторинг.
- Препоръчително е да се въведат мерки, които да позволят на бъдещите бенефициенти от селските общини да станат партньори в рамките на партньорства

с 10-те най-големи градски общини (Приоритет 1 на ПРР) и на партньорства за ИТИ (Приоритет 2 на ПРР), за да се гарантира, че предимствата, произтичащи от тяхната допустимост по ПРР, се оползотворяват напълно за целевите територии. Понастоящем последните версии на насоките за бенефициентите относно Приоритети 1 и 2 не предвиждат такава възможност. И обратно, препоръчително е съответните страни да преценят дали и в каква степен съвместните партньорства между селски и градски райони могат да бъдат подпомогнати в рамките на СПРЗСР за укрепване на функционалните връзки и справяне с предизвикателствата, свързани с разделението на селски и градски райони.

- Важно е да се осигури стабилен механизъм за координация, за да се избегне всякакъв риск от двойно финансиране на инвестиции в селските общини по ПРР и СПРЗСР, да се наблюдава договарянето и изпълнението на проекти, и да се подкрепя мониторингът и оценката на пакети от проекти, както и цялостният интегриран териториален подход.

5. Допълнително финансиране за Северозападен и Северен централен регион

Проектът на СП предвижда приоритетно предоставяне на допълнително финансиране за Северозападния и Северния централен регион. Като се имат предвид социално-икономическата ситуация, наблюдавана в тези региони и тенденциите за развитие, това изглежда **обоснован подход**, и това допълнително финансиране е отразено във финансовите таблици към проекта на ПРР.

Препоръка

Препоръчително е да се наблюдава отблизо доколко ефективно бенефициентите от двата северни региона усвояват средствата в подкрепа на изпълнението на инвестиции, които имат въздействие.

Предоставянето на допълнително финансиране няма да е достатъчно, ако потенциалните бенефициенти нямат капацитета за правилно идентифициране на партньори, постигане на консенсус и разработване и изпълнение на съвместни пакети инвестиции. Ще се изисква външна консултантска помощ в подкрепа на техните усилия да реализират пълноценно ползите за развитието от наличните фондове.

6. Техническа помощ по съответния Приоритет: мерки за изграждане на капацитет, насочени към Регионалните съвети за развитие и надграждане на ИСУН

Разделът за техническа помощ (ТП) предоставя важна информация за видовете органи и процеси, които ще се подкрепят, за да се осигури добро управление на средствата от ЕС и да се укрепи капацитета на ключовите заинтересовани страни. В него обаче не е спомената необходимостта от целеви мерки за изграждане на капацитет за реструктурираните Регионални съвети за развитие (РСР) и така необходимото надграждане на ИСУН, за подкрепа на прилагането на интегрирания териториален подход.

Препоръки

- Предвид важността на изграждане на **капацитета на РСР** като значими териториални органи, участващи в прилагането на интегрирания подход, препоръчително е да се спомене изрично необходимостта от подкрепа за техния капацитет като част от хоризонталните мерки по предоставяне на ТП.
- Относно ТП за необходимото **развитие на ИСУН** за осигуряване на ефективна подкрепа на управлението на фондове от ЕС по време на предстоящия програмен период, препоръчително е също така да се включи препратка към необходимостта от неговото надграждане за ефективно управление на изпълнението на интегрирани проекти и на новия териториален подход като цяло.

II. ПРР 2021 – 2027 г.

В ПРР 2021–2027 г. е представен нов интегриран регионален подход за финансиране на регионалното развитие. Той е под формата на интегрирани териториални инвестиции, включващи пакет от проекти, финансирани от различни оперативни програми в България. Екипът на Банката извърши цялостен преглед на първия проект на ПРР през април 2020 г. и формулира препоръки с оглед подпомагане на МРРБ в процеса на изготвяне на програмата. Заедно с констатациите и препоръките, които са изложени по-долу, те съставляват цялостен независим преглед на стратегическия подход, възприет от МРРБ за целите на предстоящия програмен период.

1. Описание на новия интегриран подход и механизма за неговото прилагане

Описание на новия интегриран подход все още не отчита напълно новаторския характер на новата политическа парадигма и нейното широко приложение по ПРР. Следната ключова информация относно аспектите на новия подход не бе включена:

- конкретните програми, които ще участват в новия подход;
- размерът на тяхното участие (в процентно изражение от алокацията за съответната Програма и в точно стойностно изражение);
- същността на идеята за интегрирането на проекти в концепция за ИТИ и колко стриктно/гъвкаво ще се оценява тази интегрираност на етапите на подбор и изпълнение;
- начинът, по който ще се извършва координацията на процеса на изпълнение между програмите и в сътрудничество със съответните териториални организации, за да се гарантира добро управление на средствата от ЕС и тяхното навременно усвояване.

Препоръка

Препоръчително е гореспоменатите елементи да бъдат ясно описани в следващия вариант на ПРР, за да се представи ясно логиката на интервенциите, подплатена със стабилен механизъм за координация.

2. Селски общини и тяхната допустимост по ПРР

Проектът на ПРР предоставя възможности за включване на селските общини в интегрирани проекти по Приоритет 1 и Приоритет 2:

- Функционалните зони, определени в ИТСР, и връзките между различните територии и населени места ще бъдат в инвестиционния фокус на интегрираните инвестиции;
- Приоритети 1 и 2 въвеждат възможността за финансиране по ПРР на инвестиции в индустриални зони/паркове, пътна инфраструктура и устойчива градска мобилност за **съседни** селски общини, за развиване на функционални зони и укрепване на функционални връзки.

Въпреки това **участието на селските общини в интегрирания подход все още не е напълно ясно** според условията на проекта на ПРР. Приоритети 1 и 2 не посочват конкретно партньорствата между градските и селските общини като инструмент за развитие. Проектът на ПРР посочва само дадени типове инвестиции, които могат да бъдат подкрепени в съседни селски райони. Дефинициите на интегрирания териториален подход са насочени конкретно към различни сектори и заинтересовани страни, а не към определени видове територии. Техният обхват остава абстрактен — споменава се, че са насочени към територии с общи характеристики и/или потенциал за развитие, включително най-подходящата комбинация от ресурси и мерки, които да се използват за постигане на конкретна цел или приоритет на ИТСР. Този споменат принос към регионалните стратегии предполага идеята за интегрирани проекти в подкрепа

на по-големи функционални територии, които включват както градски, така и селски общини, надхвърлящи само „съседно разположени“ селски общини.

Препоръка

Екипът на Банката препоръчва в ПРР да бъде включено по-подробно обяснение на предвижданата допустимост на избраните за финансиране по ПРР селски общини. Препоръчително е както стратегическата част на проекта на стратегията за ПРР, така и описанията на двата приоритета да бъдат допълнени с кратки параграфи с **повече подробности за потенциалния териториален обхват на интегрираните проекти. Тези параграфи следва да дават ясна информация за възможността селските общини да участват в партньорства по проекти** със своите инфраструктурни проекти по СПРЗСР. **Списъкът на селските общини, допустими за финансиране по Приоритети 1 и 2 следва да бъде включен** в проекта на ПРР, за да се определи по-добре териториалният обхват на предвидените инвестиции в зависимост от техния тематичен обхват (напр. по отношение на инвестиции в здравна инфраструктура е предвидено, че всички селски общини ще бъдат допустими, а не само съседните на градски общини).

3. Сътрудничество между различни административни единици/ междуобщинско сътрудничество и функционални зони

Въпреки че основният замисъл на интегрирания подход предполага силно регионално измерение и социално-икономическо въздействие, простиращо се отвъд отделната община, **в проекта на ПРР описанието на процеса на сътрудничество между общините е ограничено.** Само едно изречение се отнася директно до този въпрос: „Партньорството между различни общини **не е задължително условие, но е необходимо** и ще бъде прилагано към проекти, насочени към по-обширни територии.“ (стр. 19) Целевата стойност на показателя за резултат по отношение на очаквания брой интегрирани проекти по

Приоритет 2 може да означава, че наистина ще е необходимо междуведомствено сътрудничество за оползотворяване на наличното финансиране (има 40 допустими градски общини, плюс непосочен брой селски общини при предвидени само 24 интегрирани проекта).

Когато се разсъждава върху споменатите „по-обширни територии“, позоваването на функционални зони може да хвърли повече светлина върху потенциалния междуобщински обхват на интегрираните инвестиции. Проектът на ПРР ги представя без прецизна дефиниция, и ролята им при формирането на обхвата на партньорства, видът инвестиции и границите на целевите територии остават в голяма степен неясни.

Препоръки

- За постигане на вътрешна последователност на ПРР е препоръчително **или да се преоцени подходът към междуобщинското сътрудничество, като то бъде направено задължително изискване по Приоритет 2, или да се промени целевата стойност на споменатия показател за резултат от 24 на 40, за да се предвиди поне по една концепция за ити на всяка допустима община.** Като се има предвид характера на сътрудничеството между общините, който е свързан с предизвикателства и е като цяло непроверен, препоръчително е да се избере вторият вариант, като концепциите за ити с **надобщински териториален обхват все пак биха могли да бъдат приоритизирани по Приоритет 2** чрез критериите за подбор на проектите.
- Препоръчително е първото споменавање на „функционални зони“ да бъде съпроводено с кратка дефиниция и информация дали тези зони съвпадат с идентифицираните по НКПР и ИТСР зони; и дали те биха могли да бъдат видоизменени особено във връзка със социалните зони, включващи само селски общини, което би могло да постави под въпрос тяхната допустимост спрямо интегрирания подход.

4. Демаркация между програмите, включени в прилагането на интегрирания подход

4.1 ПРР и СПРЗСР

Демаркацията между двете програми не е напълно адресирана и все още предстои да бъде предоставена **ясна демаркация между ПРР и СПРЗСР**. Проектът на ПРР определя, че интервенциите по Приоритети 1 и 2 от ПРР ще финансират пътища от I, II, III и IV клас на територията на **градски общини** и че СПРЗСР ще финансира общинските пътища. Но, както вече беше отбелязано, проектът на ПРР ще подкрепи инвестиции в индустриални зони/паркове, пътна инфраструктура (без уточнение на категорията на пътя) и устойчива градска мобилност в **съседни селски райони**.

Наблюдават се също и **несъответствия между текстовете на проектите на ПРР и Насоките за бенефициенти по Приоритет 2**. В проекта на ПРР се посочва, че програмата ще подкрепи инвестициите в индустриални зони/паркове, пътна инфраструктура и устойчива градска мобилност, докато в Насоките за бенефициенти по Приоритет 2 се изброяват индустриални зони/паркове, пътна инфраструктура, градска мобилност и допълнително **инфраструктура за здравеопазване**. В проекта на ПРР се твърди, че тези инвестиции ще бъдат с местоположение в съседните селски райони, докато такова ограничение липсва в Насоките за бенефициенти по Приоритет 2. Препоръчително е наистина да няма такива ограничения, които да възпрепятстват инфраструктурни инвестиции в група общини от градски и селски тип по дадена ос на развитие съгласно НКПР и ИТСР. **Остава неясно коя програма какви инфраструктурни мерки ще финансира и къде, и кой ще бъде бенефициентът**.

Препоръка:

Въпросите относно конкретните детайли на демаркационния механизъм следва да бъдат координирани между двете програми и ясно адресирани в следващите версии на ПРР и СПРЗСР.

4.2 ПРР и други участващи програми

Линията на демаркация между ПРР и останалите участващи програми се определя в проекта на ПРР по следния начин: „Подходящата демаркация и допълняемост между програмите, както и избягването на двойно финансиране ще бъдат гарантирани на ниво предварителен подбор на концепции за ИТИ в Регионалните съвети за развитие и допълнително по време на процеса на подбор, извършван от всеки УО.“ **Препоръчително е демаркацията да бъде установена като хоризонтална договореност за всички програми, участващи в интегрирания подход, а съответствието на индивидуалните проекти от концепциите за ИТИ да бъде само верифицирано на ниво РСР (I етап на оценка) и УО (II етап на оценка)**. Тази препоръка вече беше формулирана и споделена с МРРБ през април 2020 г., като тогава беше подкрепена от него, но в последната версия на проекта на ПРР тези корекции все още не са отразени.

По отношение на **демаркацията между различните програми** последната версия на Насоките за бенефициенти по Приоритет 2 предоставя много по-изчерпателен обхват информация в сравнение с проекта на ПРР. Понастоящем проектът на ПРР предоставя само откъслечни описания, които разглеждат този въпрос относно няколко тематични вида интервенции.

Препоръка

Препоръчително е да се уеднакви обхватът на информация по отношение на демаркацията между проекта на ПРР и Насоките за бенефициенти по Приоритет 2. Отчита се, че е възможно условията на механизма за демаркация да изискват допълнителни корекции, докато продължават процесите по изготвяне на програмите.

5. Тематичен обхват на интервенциите по ПРР

Насоките за бенефициенти по Приоритет 1 и Приоритет 2 предоставят по-изчерпателна информация относно тематичния обхват и видовете интервенции,

предвидени по ПРР отколкото проекта на самата програма. Може би си струва да се помисли за привеждане в съответствие на тези два вида документи, що се отнася до нивото на детайлност, за да се улесни ефективната комуникация относно предвидения обхват на интервенциите. Коментарите по-долу са формулирани въз основа на прегледа както на проекта на ПРР, така и на Насоките за бенефициенти по Приоритет 2.

Тематичният обхват на интервенциите, които ще бъдат финансирани по ПРР, е широк и обхваща разнообразни сектори, включително енергийна ефективност, здравна инфраструктура, мерки в подкрепа на икономическата активност, инфраструктура за образование, туризъм и културно наследство, наред с множество други. В допълнение се предвижда, че бъдещите инвестиции в тези тематични области ще подпомогнат националните секторни цели, формулирани от съответните органи на централно ниво и обхванати от подходящ набор програмни показатели. **Разнообразието от тематични сфери за интервенция, в комбинация със сравнително малък брой предвидени интегрирани проекти по Приоритет 2 (само 24) може да доведе до разбирането, че обхватът на една типична концепция за ити ще наподобява „мини оперативна програма“ по отношение на комплексността на включените интервенции и тяхното тематично и териториално покритие, за да се подпомогне постигането на целите по ПРР.** Също така, инвестиционните потребности в тези сектори са значителни и не е вероятно предвиденото финансиране по Приоритет 2 да бъде достатъчно, за да има голямо въздействие върху всички допустими общини (градски и селски). Добър пример е предвидената подкрепа за сектора здравеопазване. Той е идентифициран като ключов приоритет за ПРР, заедно с енергийната ефективност, и е даден обширен анализ на предизвикателствата в този сектор. Сегашното финансово разпределение по Приоритет 1 и Приоритет 2 обаче показва, че очакваното финансиране за здравеопазване ще бъде сходно с това, предназначено за обществени пространства. Наред с

това, общото разпределение от 32,3 млн. евро за инвестиции в здравеопазване по Приоритет 1 също изглежда недостатъчно, предвид обстоятелството, че допустими са десет големи градски общини, наред със селските общини.

Отчита се, че намерението на МРРБ беше да предостави на бъдещите бенефициенти широк набор от видове интервенции, от които да избират, за да формулират своите концепции за ити с цел надлежно съобразяване с техните териториални потребности и цели. Този подход обаче би могъл да е свързан с евентуални усложнения за МРРБ, предвид вероятността ЕК да търси отговорност във връзка с постигането на целевите стойности за всички програмни индикатори.

Препоръки

Препоръчва се:

- **Преосмисляне на подхода към програмните индикатори** и намаляване на техния брой и/или на техните целеви стойности;
- **Преосмисляне на предвиденото финансиране, насочено към приоритетни сектори, за да се подпомогнат по съдържателен начин инвестиции с въздействие чрез значително финансиране или, ако това не е възможно, да се премахне обозначаването на тези сектори като приоритетни (без достатъчно финансиране такива твърдения не са надлежно обосновани).**

6. Брой интегрирани проекти – целеви стойности

Обосновката на очакваните целеви стойности за проектите за интегрирано териториално развитие по Приоритет 1 и Приоритет 2 се нуждае от допълнителен преглед или обяснение. Целевата стойност за Приоритет 1 е 33, а за Приоритет 2 е 24, въпреки че финансовата рамка на Приоритет 1 достига 404,460,600 евро, а на Приоритет 2 — 1,094,409,400 евро; броят бенефициенти по Приоритет 1 е 10 (което

съответства приблизително на 3 интегрирани проекта на 1 община), а за Приоритет 2 е 40 (4 интегрирани проекта на регион, като съществува вероятност не всички допустими общини да успеят да изпълнят своите концепции за ИТИ, освен ако последните нямат междуобщински обхват); при Приоритет 1 се предоставя възможността да се финансират индивидуални проекти, докато при Приоритет 2 това липсва.

Препоръка

Препоръчително е да се преосмисли методиката за определяне на целевите стойности за гореспоменатите индикатори, тъй като те изглеждат твърде ниски.

7. Обхват на мерките за финансиране по приоритета ос за ТП на ПРР

Приоритетната ос за ТП по проекта на ПРР не покрива в достатъчна степен всички необходими мерки по отношение на потребностите от изграждане на капацитет на ключовите заинтересовани страни (главно РСР и бъдещи бенефициенти).

Препоръки

- Препоръчително е да се включи **целва ТП за бенефициенти на ПРР, която да подпомогне етапа на разработка на концепциите за ИТИ/интегрирани проекти**, в съответствие с условията по проекта на СП. Предложението за Консултативен център за ИТИ, формулирано от екипа на Банката и предадено на МРРБ на 13 ноември 2020 г., също би могло да се използва за по-нататъшното развитие на този раздел.
- Препоръчително е да се премахнат препратките към ТП за Междинни звена (МЗ), тъй като настоящият проект на структура за изпълнение на ПРР не предвижда МЗ.
- Препоръчително е обхватът на приоритета за ТП по ПРР да бъде допълнен с подробно описание на следните **дейности, предвидени в подкрепа на изграждане на капацитет от страна на РСР**:

i. **Дейност на РСР**, като:

- организиране и провеждане на заседания на РСР;
- дейности на Секретариата на РСР;
- архивиране на документацията на РСР;
- дейности по изпълнението на функциите на Звената за медиация при РСР (вкл. дейности по изпълнението на информационната стратегия на РСР; кампании за повишаване на осведомеността/информационни кампании и информационни дейности във връзка с ИТИ; организиране на обучения, обществени обсъждания и пр.);
- изготвяне и публикуване на материали в средствата за масово осведомяване и социалните медии; дейности за координация и улесняване на установяването на партньорства и пр.);
- дейности, свързани с изпълнението на функциите на Звеното за обществени консултации при РСР (провеждане на обществени обсъждания и презентации, свързани с дискусията по подадените концепции за ИТИ);
- получаване на допълнителна външна експертна помощ от Звеното за предварителен подбор към РСР при оценяването на концепциите за ИТИ.

ii. **Офиси и материално обезпечаване**

- Подходящи служебни пространства и офис мебели (вкл. офиси за срещи с потенциални бенефициенти);
- Офис оборудване (вкл. преносими компютри, скенери, принтери, техника за видео конферентна връзка (ВК) и пр.);
- Съответни информационно и комуникационно обезпечаване (вкл. интернет връзка);
- Възможности за регионални командировки, и пр.

iii. **Укрепване на административния капацитет на РСР**

- Обучения съгласно одобрен годишен план за обучения на РСР за членовете на РСР от основния и разширения състав, както и на експертните звена към РСР (курсове за обучение, семинари, обмяна на опит с други институции със съответния национален и международен опит и пр.).

- Препоръчва се да се включи **финансиране чрез ТП на мерки в подкрепа на бенефициентите за разработката и изпълнението на концепции за ИТИ**, като например: външна техническа помощ по време на всички етапи от жизнения цикъл на концепцията за ИТИ, финансиране на разходи за персонал и текущи разходи на партньорството за ИТИ, за което следва да бъде създаден орган за управление на партньорството (по аналогия с подхода за ТП за ВОМР, където е налична ТП за създаване и управление на Местни инициативни групи).

8. Създаването на орган за координация за интегрирания подход

Както вече бе споменато в точка 1 от този раздел, в проекта на ПРР не е описан механизъм за координация на новия интегриран териториален подход. В раздела, посветен на правната рамка, касаеща изпълнението на ПРР обаче се посочва, че се предвижда изменение на Закона за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЗУСИФ), което ще е свързано със създаването на орган за координация и механизъм за изпълнението на интегрирани териториални инвестиции в програмния период 2021–2027 г.

Препоръки

- Съгласно формулираните в точка 1 препоръки, би било целесъобразно да се опишат по-подробно ключовите детайли на механизма за координация, тъй като качествено му разработване и гладко прилагане ще бъдат сред главните фактори за успеха на новия интегриран подход.
- Препоръчително е да се опише ясно **видът на планирания координационен орган** (кстп?) и неговата добавена стойност към координационния механизъм.
- В допълнение, препоръчително е да се изясни **причината, поради която не е споменато специалното постановление на МС като ключов нормативен акт,**

уреждащ механизма за координация, а вместо това се предвижда изменение в ЗУСИФ. Ако тези два акта ще са взаимосвързани, би било полезно да се визират и двата, за да се определи изчерпателно обхватът на необходимите правни промени и предстоящи нови актове.

III. Участващи програми за периода 2021 – 2027 г. (с изключение на СПРЗСР, който не беше включен в пакета проекти на програми, предоставени от МРРБ)

1. Общи бележки

Прегледът на проектите на програмите, участващи в прилагането на интегрирания териториален подход разкри как съответните Управляващи органи възнамеряват да подкрепят интегрираните инвестиции, предвидени по Приоритет 2 на ПРР, а именно чрез финансиране на индивидуални проекти от концепциите за ИТИ. Екипът на Банката би желал да сподели следните ключови констатации и потенциални последици от тях за ефективното прилагане на новия подход, които е целесъобразно да се разгледат, тъй като процесът на изготвяне на програмите все още продължава и детайлите на рамката за прилагане все още се разработват.

- **Детайлите, касаещи прилагането на интегрирания териториален подход, не изглеждат достатъчно добре описани в участващите програми**, което затруднява оценката за тяхната състоятелност. Например:

- Липсва уточнение дали финансирането, предназначено за интегрирани териториални инвестиции, ще бъде разделено на регионални пакети, за да се създадат равни условия за всички региони;
- Липсва уточнение за начина, по който ще бъде организирана процедурата за подбор, така че да се осигури своевременното договаряне на проектите,

представляващи съставни елементи на пакетите интегрирани инвестиции; и

- Липсват индикатори за проследяването на изпълнението на интегрирани проекти.

Би било полезно тези въпроси да се разгледат в следващите версии на проектите на програмите, за да се предостави по-пълна картина на оперативния механизъм по изпълнението на интегрираните териториални инвестиции.

- **Инвестициите, предвидени по интегрирания териториален подход, не са програмирани в обособени приоритетни оси, а са вложени в „редовните“ приоритет/и на участващите програми** като една от възможните опции за финансиране на проекти. Подобен вариант би могъл да направи тези интервенции по-малко „проследими“, поради което би могло да бъде обмислено въвеждане на следните решения:
 - **Създаване на ускорен процес на кандидатстване** на проектни предложения, представляващи елементи на концепции за ИТИ, за да се гарантира, че тяхната оценка и договаряне няма да бъдат забавени, тъй като това би могло да изложи цели концепции за ИТИ на риск от неизпълнение поради интегрираното естество на инвестициите;
 - **Проследяване на усвояването на предвиденото 10% финансиране** по региони, за да се наблюдава представянето и напредъка на регионалните заинтересовани страни при кандидатстване и усвояване на средства, и да се идентифицират по-слабо представящи се територии с оглед предприемане на целенасочени коригиращи действия.
 - **Невинаги е ясно дали мерките, които ще бъдат подкрепени по дадена програма като част от интегрирания подход, могат да бъдат реализирани единствено като част от концепция за ИТИ, или**

и като индивидуални проекти, така че включването им в концепции за ИТИ е само опция. Важно е това да бъде ясно посочено в програмите, тъй като разликата за бъдещите бенефициенти е съществена и е възможно в значителна степен да повлияе на решенията им относно търсене на начини за финансиране на техните проекти. В случай че бенефициентите имат избор да кандидатстват за финансиране с проектно предложение в рамките на концепция за ИТИ или да кандидатстват със същото проектно предложение, но индивидуално, то вероятно е те да се спрат на втория вариант. Тази опция би могла също да бъде по-благоприятна и за участващите УО, тъй като тя би означавала по-малко участие при оценката на концепции за ИТИ на ниво РСР (тъй като индивидуалните проекти ще се подават директно при тях), както и понижен риск в случай на провал на дадена концепция за ИТИ поради неизпълнение на един от включените в нея проекти, поради което всички останали договори за безвъзмездна помощ следва да бъдат прекратени (съгласно предвидения от МРРБ подход за „силна интегрираност“ на проектите в концепциите за ИТИ на етапа на изпълнение). Но, разбира се, това не би било от полза за интегрирания подход, който разчита на многосекторни инвестиции, финансирани по различни програми, за да се генерират очакваните резултати за развитието на регионите.

Тъй като новият подход ще бъде предизвикателство за бенефициентите, изглежда **обосновано да се предоставят стимули за насърчаване на тяхното участие в интегрирани проекти.** Биха могли да се разгледат два варианта:

1. **Вариант 1:** конкретни видове интервенции могат да бъдат финансирани единствено ако представляват проекти в рамките на концепции за ИТИ, или
2. **Вариант 2:** съществуват две възможности за финансиране на проекти: (i) като индивидуални, самостоятелни проекти и (ii) като проекти, представляващи елемент от концепция за ИТИ.

Последните следва да бъдат ясно стимулирани, например чрез приоритизиране на такива проектни предложения по време на процеса на подбор (присъждане на допълнителни точки по т. нар. заключителни критерии за подбор или предоставяне на по-голям максимален обем финансиране и пр.)

2. Специфични въпроси по отношение на индивидуалните програми, участващи в прилагането на интегрирания подход

Програма за конкурентоспособност и иновации в предприятията (ПКИП)

Липсва демаркация спрямо ПРР по отношение на инвестициите в индустриални паркове. **Беше установено такова припокриване между тези две програми,** доколкото и двете подкрепят развитието на такива паркове в рамките на интегрирания подход в обхвата на Приоритет 2 на ПРР. Следва да се обърне внимание на този проблем и той да бъде разрешен в следващите варианти на програмите.

Съществува общ въпрос по отношение на **координацията между интервенциите по подхода ВОМР и концепциите за ИТИ.** По-конкретно, в рамките на ПКИП ще бъдат финансирани два типа мерки по подхода за ИТИ (тези, отнесени към Цел на политиката 1/Специфична цел (i) и Цел на политиката 1/Специфична цел (vi)), които ще бъдат финансирани и в рамките на подхода ВОМР. Подходът ВОМР през 2021–2027 г. ще бъде прилаган на цялата територия на страната (включително селските райони и районите със специфични характеристики, дефинирани в НКПР 2013–2025 г.), с изключение на градовете с население над 30 хил. жит. **Следователно е наложително да се осигури ефективна координация и взаимно допълване между двата териториални подхода, по-специално в контекста на Приоритет 2 на ПРР.**

Програма за образование (ПО) и Програма за развитие на човешките ресурси (ПРЧР)

ПО и ПРЧР ще подпомагат важни дългосрочни политики в чувствителни сфери като пазара на труда, социалното включване и приобщаващото образование на специфични и уязвими целеви групи. Тези мерки ще се реализират единствено чрез прилагане на интегрирания подход. От тази гледна точка, следва да се обърне внимание на **потенциалните отрицателни ефекти, които биха възникнали по отношение на постигането на целите на политиките, предвидени в описаните програми, ако се въведе наистина такова решение.** Установени бяха два основни риска:

- Предвидените мерки да не бъдат напълно изпълнени от бенефициентите по концепции за ИТИ; или
- Предвидените мерки да не бъдат признати като приоритетни от заинтересованите страни в регионите и съответно да не бъдат достатъчно подкрепени по концепции за ИТИ, за да бъдат постигнати националните цели.

На практика това би означавало, че дългосрочните политики в описаните чувствителни области ще бъдат оставени да се прилагат единствено по собствена инициатива на местните заинтересовани страни, като например местните власти. Това би могло да изложи на риск шансовете за интервенции с въздействие в подкрепа на пазара на труда, социалното включване и приобщаващото образование на специфични и уязвими целеви групи.

Подобен сценарий би могъл да настъпи и по отношение на интервенциите в сферата на приобщаващото образование, включително грамотност за възрастни, както и системата на дуално образование, за която също е предвидено да бъде широко подкрепена единствено чрез прилагане на интегрирания подход.

Препоръчително е да се обмислят следните варианти за адресиране на тези рискове:

- Създаване на механизъм, който да гарантира — чрез надлежното прилагане на подхода „отгоре-надолу“ — извеждането на изброените конкретни мерки по двете програми като важни за развитието на българските региони в рамките на описаните специфични области на политиката. От съществено значение ще е установяването на подходящ механизъм за координация и контрол между МРРБ и УО на ПО и на ПРЧР. Това би спомогнало за баланс както между видовете интегрирани проекти, които да се включат в концепциите за ИТИ, така и между видовете концепции за ИТИ, които да бъдат реализирани на ниво райони NUTS 2.
- Препоръчва се концепциите за ИТИ в приложимите области, подкрепяни от двете програми, да бъдат предварително определени. В това отношение, за да се подпомогне процесът на планиране на инвестициите, е препоръчително в ИТСР да бъде предоставен цялостен анализ

на регионалните потребности и потенциал в обхвата на споменатите области на политиката.

- В рамките на ПРР и при съгласуване с Министерството на труда и социалната политика, предвидените средства за социална инфраструктура следва да бъдат фиксирани и да има изискване всяка концепция за ИТИ да включва проект със социална насоченост;
- Включването на проекти от приложимите области на описаните програми в концепциите за ИТИ следва да се стимулира чрез присъждане на допълнителни бонус точки при оценката на концепциите за ИТИ.

Предложение за решение: преглед на рамката за подготовка и реализация на концепции за ИТИ (19/07/2020 г.)

Пропуски/Рискове	Решения / Въпроси	Описание / Обосновка
Разработка на ИТИ		
1.1. Липса на съответствие на концепциите за ИТИ със стратегически приоритизирани регионални потребности/потенциал за развитие.	Определяне на обхвата и разделението на задачи на етапа на подготовка на концепции за ИТИ , предшестваш формалното установяване на партньорството за ИТИ	<p>Подготвителен етап на концепции за ИТИ</p> <p>Процесът по разработване на концепции за ИТИ ще бъде осъществяван на 2 етапа: неформален i) подготвителен етап, последван от ii) формален етап, който започва с подписването на споразумение за партньорство за ИТИ. Този двуетапен процес би бил подходящ, за да се гарантира, че концепцията за ИТИ е разработена на базата на общи потребности/потенциал за развитие на съответната територия от район за планиране от ниво 2. Това включва обществената ангажираност / обсъждания като градивен елемент за развиването на идеята за концепция за ИТИ.</p> <p>Отправна точка</p> <p>Идеите за концепции за ИТИ се основават на общите потребности и потенциал за развитие на определена територия в рамките на район за планиране от ниво 2, в съответствие с тези, приоритизирани в ИТСР и съответните планове за интегрирано развитие на общини (ПИРО) и секторните стратегии.</p> <p>Кой</p> <p>Идеята за концепция за ИТИ може да бъде иницирана от допустима община и/или други заинтересовани страни, които са потенциални партньори — областни администрации, гражданското общество (НПО, работодателски организации, синдикати и пр.), представители на академичните среди и бизнеса. Общинските власти на териториите, попадащи в обхвата на дадена концепция за ИТИ, следва да бъдат поощрявани да участват в нея и се очаква да играят активна роля в нейното развитие.</p> <p>Как</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Да се идентифицират общи потребности и потенциал за развитие за определена територия от район за планиране от ниво 2. 2. На базата на идентифицираните общи потребности/потенциал за развитие, да се определят целите на концепцията за ИТИ.

Пропуски/Рискове	Решения / Въпроси	Описание / Обосновка
		<p>3. Да се идентифицират проектните идеи^a, които биха допринесли най-много за адресиране на потребностите и отключване на потенциала за развитие, на базата на:</p> <ul style="list-style-type: none"> • предварително определени проекти, приоритизирани в ИТСР • собствен анализ и • резултати от обществени консултации. <p>4. Да се идентифицират потенциални партньори за изпълнението на проектните идеи по концепцията за ИТИ.</p> <p>В контекста на съответствието с правилата за държавните помощи проектите, които ще бъдат изпълнявани от партньори – икономически оператори, ще бъдат селектирани, където е приложимо, при състезателна процедура (освен ако икономическият оператор е единствен по рода си)*.</p> <p>*Забележка: Правните въпроси, касаещи участието на икономически оператори като партньори по ИТИ, са твърде многопластови и сложни. Те изискват задълбочен правен анализ и вероятно ще изискват разработване на специални инструкции за потенциалните кандидати за ИТИ, както и на подходящи образци документи; тези задачи обаче са извън обхвата на задачата на екипа на СБ. Затова следва да се счита, че опциите, изброени по-долу за участие на икономически оператор като партньор за ИТИ, са само кратко представяне на съответните въпроси.</p> <p>Можем да очакваме 3 хипотези (видове) участие на икономически оператори като партньори по ИТИ, като всеки един от тях предполага различен вид процедура за избор:</p> <p>A) Участие на частни икономически оператори, които в рамките на концепцията за ИТИ ще се включат в създаването на (публична) инфраструктура и/или предоставяне на публични услуги (свързани или несвързани с такава инфраструктура). Такъв тип участие ще представлява публично-частно партньорство (ПЧП), регулирано от Закона за концесиите. Ето защо при този тип участие на частен икономически оператор следва да се спазват разпоредбите на Закона за концесиите. Това предполага, че подборът на този частен партньор следва да бъде извършен по време на подготвителната фаза на разработването на концепцията за ИТИ, спазвайки разпоредбите на този закон от страна на публичния орган, отговорен за предоставянето на концесията. Според закона собствеността върху активите, изградени по този начин, може да е на държавата, на община или да бъде частна.</p> <p>Този тип участие повдига допълнителни въпроси като: i) следва ли публичният орган, отговарящ за тази инфраструктура и/или доставката на тази обществена услуга, също да бъде партньор в ИТИ?; ii) доколкото такъв проект ще генерира печалба, безвъзмездното финансиране, предвидено по концепцията за ИТИ за този конкретен проект, следва да бъде съобразено с правилата на РОР относно финансиране на проекти, генериращи печалба; iii) в случай че ще бъдат използвани и финансови инструменти, субектът, управляващ съответния финансов инструмент следва също да участва в подбора на икономическия оператор.</p> <p>B) Публичен или частен икономически оператор, който притежава изключителни права да развива и експлоатира определена обществена инфраструктура или услуга. В този случай на база на изключителността няма нужда от провеждане на процедура за подбор на състезателни начала (правилата за проекти, генериращи печалба, отново следва да бъдат спазени).</p> <p>C) В специфичния случай, когато икономически оператор ще участва в създаване на инфраструктура и/или предоставяне на услуги, които са извън обхвата на Закона за концесиите, принципно е възможно този икономически оператор да бъде избран без състезателна процедура (безвъзмездната помощ към този икономически оператор ще представлява индивидуална помощ (ad hoc aid), което е допустимо от правилата за държавните помощи). В този случай, въпреки че не се изисква конкурентен избор на тези партньори, екипът на СБ препоръчва все пак да бъде приложена опростена процедура на състезателен подбор, основаваща се на обективни критерии за подбор, с оглед прозрачност, лоялна конкуренция и равнопоставеност на потенциалните кандидат-партньори. Ако МРРБ би желало да последва тази препоръка, екипът на СБ би могъл да изготви проект на модел за такава процедура.</p> <p>Гореизброените форми за участие на икономически оператори като партньори по ИТИ следва да бъдат разграничени от случаите, когато икономически оператори, които не са партньори по ИТИ, ще получат безвъзмездна помощ в рамките на ИТИ. В този случай, освен ако тези икономически оператори не са изрично предвидени като „конкретни бенефициенти“ в съответната ОП, безвъзмездната финансова помощ, предвидена по ИТИ за тези икономически опера</p>

Пропуски/Рискове	Решения / Въпроси	Описание / Обосновка
		<p>тори следва да бъде структурирана и прилагана чрез процедура за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ (грантова схема). РСР може да участва в оценката на заявленията за проекти по тази грантова схема, но съответният УО на ОП ще носи крайната отговорност за схемата. По този начин участието на РСР в този процес следва да бъде предмет на конкретни договорености между УО на ОП и РСР (специфичните функции по оценяване на проектите следва да са изрично предвидени в споразумението за делегиране на правомощия между УО на ОП и РСР).</p> <p>Етапът на подготовка на концепцията за ИТИ завършва с подписването на споразумение за партньорство по ИТИ.</p>
<p>1.2 Процесът по разработване на концепцията за ИТИ не е ясно определен: ролята на Звеното за медиация (ЗМ) при РСР и целта на общественото обсъждане не са ясни.</p>	<p>Звеното за медиация при РСР оказва подкрепа, но не е субектът, отговарящ за процеса по разработване на ИТИ.</p>	<p>Субектите, отговарящи за процеса по разработване на концепцията за ИТИ, са потенциалните партньори. Те са отговорни за и координират процеса по разработване на ИТИ концепцията.</p> <p>Звеното за медиация при РСР оказва подкрепа на заинтересованите страни и потенциалните партньори по време на фазата на разработка на концепцията за ИТИ чрез изпълнение на информационната стратегия на РСР, като подпомага комуникацията между потенциалните партньори, идентифицирайки източници на финансиране и пр.</p>
<p>1.3 Риск от поставяне под въпрос на механизма на РСР и забавяне на кандидатстването по ИТИ в резултат на нисък капацитет на Звеното за медиация и конфликт на интереси</p>	<p>консултативен център за ИТИ – център за експертност и последователен „застъпник“ за местната власт</p>	<p>Консултативен център за ИТИ за общините</p> <p><i>Предложеният Консултативен център е решение за намаляване на рисковете, произтичащи от:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ниския капацитет на Звеното за медиация при РСР и идентифицирания риск по отношение на ситуации с конфликт на интереси, породени от предвидената пряка ангажираност с кандидати за ИТИ на етапа на подготовка на концепцията за ИТИ, както и • ниския капацитет и липсата на опит от страна на бъдещите кандидати за ИТИ поради новостта на новия интегриран подход <p><i>В случай че Консултативният център бъде въведен като системен доставчик на експертна подкрепа за общините – бъдещи кандидати за ИТИ, Звената за медиация при РСР биха запазили функциите си по предоставянето на процедурни указания и подкрепа към бъдещите кандидати за ИТИ през целия етап на подготовка на концепцията за ИТИ, без да дават съвети по съдържанието на бъдещите концепции за ИТИ.</i></p> <p><i>Чрез устойчив и цялостен механизъм за подкрепа, осигуряващ достатъчно високо и стандартизирано качество, Консултативният център също така би спомагал за избягване на потенциално фрагментирани подходи на подкрепа, предоставяна от различните Звена за медиация при РСР в различните региони.</i></p> <p>На кого може да бъде поверена ролята на Консултативен център:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Вече съществуваща подходяща структура (напр. Националното сдружение на общините в република България, или др.) или ii. Нова структура – Агенции за регионално развитие по райони за планиране от ниво 2 (или ниво 3), които да бъдат основани от заинтересовани областни администрации и общини. Те могат да бъдат финансирани по ос ТП на ПРР. iii. Избиране на Консултативни центрове чрез процедура за възлагане на обществени поръчки, като различните региони ще представят отделни лотове за консултантски услуги. Тази опция би позволила да се изберат най-квалифицираните доставчици на консултантски услуги при най-доброто съотношение цена/качество. Срокът, в който да се предоставят консултантските услуги, може да обхваща целия програмен период. <p>Функции на Консултативния център:</p> <p>Център за експертност за общините по време на разработването на концепцията за ИТИ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • експертна подкрепа при подробното разработване на концепциите им за ИТИ: <ul style="list-style-type: none"> • стратегическо планиране и инвестиционно планиране • правна помощ • съвети относно финансов инженеринг и потенциални схеми за финансиране на инвестиции • съвети относно предварителни и предпроектни проучвания, оценка на въздействието върху околната среда, устойчивост и пр. • търсене на начини за споделяне на опит и знания, както и осъществяване на връзки с други общини в цялата страна за идентифициране и решаване на общи проблеми, търсене на вдъхновение, споделяне на опит по отношение на разработването и изпълнението на концепции за ИТИ, търсене на потенциални партньори и пр.

Пропуски/Рискове	Решения / Въпроси	Описание / Обосновка
		<p>Търсене на съвет за комбиниране на различни финансови източници в подкрепа на планираните инвестиции (Фонда за справедлив преход, инструмент за възстановяване, други ОП за 2021-2027 г., включително Програмата за развитие на селските райони) за създаване на полезни взаимодействия и допълняемост.</p> <p>„Академия за партньорства“ (Academy for Partnerships) (в подкрепа на изпълнението на концепцията за ИТИ чрез:</p> <ul style="list-style-type: none"> • централно управляван списък на често задавани въпроси/въпроси и отговори, които би уеднаквили някои решения на етапа на изпълнение • списък с ИТИ, позволяващ споделяне на опит от други ИТИ и възпроизвеждане/подобряване/концептуализиране на собствени идеи за ИТИ • предлагане на нови проекти, които да заместят неуспешни такива • между партньори по ИТИ биха могли да възникнат правни спорове, които се нуждаят от медиация, и пр. <p>„Застъпник“ (Advocate) за местната власт, който да идентифицира системни проблеми, предизвикателства и възможности и да предлага на МРРБ и на други ключови участници на централно ниво надлежни политики в отговор на установеното.</p> <p>Функции на Звеното за медиация към РСР (ако е създаден Консултативен център и той поеме предложените компетенции):</p> <ul style="list-style-type: none"> • да подкрепя кандидатите за ИТИ чрез напътствия само по отношение на формалностите по създаване на партньорство за ИТИ (включително по конкурентната процедура за подбор на партньори, ако е приложимо) и кандидатстване с концепцията за ИТИ. • няма да оказва помощ на бенефициентите по отношение на съдържанието на концепциите за ИТИ. Звената за медиация към РСР ще са безпристрастни, надеждни и ще избягват ситуации на конфликт на интереси, като същевременно предоставят ценни съвети на бъдещите кандидати за ИТИ. <p>Потенциална бъдеща роля на Консултативния център:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Консултативният център може с времето да установи свои регионални подразделения в регионите за планиране от ниво 2, които да бъдат крайъгълен камък на: • пълноценно разгърнати служби на РСР (ако се осъществи децентрализация като мащабна политическа реформа), или на • професионални Агенции за регионално развитие (които по-късно биха могли да поемат ролята на регионални МЗ паралелно на процеса на деконцентрация - вместо на децентрализация).
<p>1.4 Липсата на адекватен опит и нееднороден капацитет на потенциалните бенефициенти по ИТИ могат да окажат отрицателно влияние върху темпа на усвояване по Приоритет 2 на ПРР 2021 – 2027 г. и да попречат на постигането на очакваните резултати за развитието.</p>	<p>Целева ТП за процеса на разработване на ИТИ – отчитайки и използвайки капацитета на действащите в момента 29 МЗ, допустими по Приоритет 2</p>	<p>Предоставяне на цялостна и надлежно насочена подкрепа по линия на Техническа помощ (ТП) за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Консултативен център (ако е създаден) • допустими общински власти за разработка на концепции за ИТИ • Звена за медиация към РСР • Звена за подбор към РСР • регионални подразделения на МРРБ • партньори по ИТИ по време на изпълнението и координацията на концепции за ИТИ. <p>Целева подкрепа по линия на ТП в две направления за общините:</p> <ul style="list-style-type: none"> • градове с добро представяне (настоящи МЗ по ОПРР 2014 – 2020 г.) – ускорен подход ('fast-track' approach) за актуализиране на техните интегрирани планове за улесняване на формулирането на концепции за ИТИ в сътрудничество със съответните партньори • Нови 11 допустими общини и изоставащи градове – МЗ по ОПРР 2014 – 2020 г. <p>Обучение на обучители</p> <ul style="list-style-type: none"> • подходът за обучение на обучители, при който градове със силно представяне, явяващи се МЗ по ОПРР 2014 – 2020 г. обучават общините от следващото поколение с по-малък капацитет; използване на водещ международен опит <p>Оползотворяване на капацитета и експертния опит, натрупани от 29-те МЗ по ОПРР 2014 – 2020 г.</p> <p>МЗ имат потенциала да станат естествени лидери в интегрирания подход, защото те вече имат:</p> <ul style="list-style-type: none"> • действащи интегрирани планове за развитие, върху които да надградят с нови инвестиции и да намерят начини за ангажиране на други заинтересовани страни като партньори

Пропуски/Рискове	Решения / Въпроси	Описание / Обосновка
		<ul style="list-style-type: none"> • административен капацитет, придобит в качеството им на МЗ • опит в планирането и изпълнението на инвестиции, финансирани по европейски фондове <p>Как този потенциал би могъл да се използва, за да даде силен старт на новия програмен период и да подsigури бързо усвояване на средства по Приоритет 2 на ПРР 2021 – 2027 г.?</p> <ul style="list-style-type: none"> • въвеждане на ускорен подход, изискващ ТП за МЗ, съобразена с конкретните им нужди • предоставяне на целенасочена консултативна помощ за актуализиране на интегрираните планове за включване на партньори и идеи за интегрирани инвестиции. <p>Това би осигурило на по-малко опитните 11 общини (също подкрепени с ТП според нуждите им) повече време да подготвят своите концепции за ИТИ и да изградят достатъчен капацитет за тяхното изпълнение.</p>
1.5 Недостатъчно стимули за бъдещите бенефициенти да кандидатстват за финансиране по механизма на ИТИ и за насърчване на сътрудничеството вместо конкуренцията помежду им	Предварително дефинирани знакови (водещи) приоритетни проекти за ИТИ	Въвеждането на предварително дефинирани знакови ИТИ с целево финансиране може да стимулира бъдещите кандидати, намалявайки несигурността, и да насърчи по-амбициозен обхват на концепции за ИТИ, който е с по-голямо въздействие, значително допринасящ за постигане на целите за регионално развитие. Предложенията за знакови ИТИ ще бъдат формулирани от екипа на Банката като част от задачата, свързана с подготовката на предложение за критериите за стратегическо оценяване на концепции за ИТИ.
2. Концепция за ИТИ и подбор на проекти		
2.1 Липса на съответствие между концепциите за ИТИ и стратегически приоритизирани регионални потребности / потенциал за развитие.	Предложение на СБ за критерии за подбор и оценка	Екипът на Банката е подготвил първото предложение за критериите за стратегическо оценяване на концепциите за ИТИ, което ще улесни оценяването на подадените предложения за концепции за ИТИ по отношение на ключовите цели на регионалното развитие.
	План за изпълнение на ИТИ	<p>Всяка концепция за ИТИ ще е необходимо да включва План за изпълнение на концепцията, очертаващ ключови програмни елементи, включително:</p> <ul style="list-style-type: none"> • бюджет – размер и източници на финансиране, финансиращи фондове, оперативни програми и приоритетни оси; • график на всички проекти • конкретни цели за включване в концепцията за ИТИ, очаквани териториални резултати и индикатори за измерване на степента на изпълнение • координиране с други елементи на оперативните програми и с дейностите, използващи подхода на BOMP, проекти по ЕЗФРСР и ЕФМДР, и пр. • описание на системата за изпълнение и управление – структури и процедури на ниво партньорство по ИТИ.
	Веднъж одобрени в рамките на концепцията за ИТИ, проектите могат да бъдат отхвърлени от Управляващите органи (УО) само на II етап на оценката и то само поради формални несъответствия	Правомощията на УО по ОП на II етап от оценяването следва да бъдат ясно дефинирани – правомощие за отхвърляне на проектни заявления, които представляват елементи на вече положително оценена концепция за ИТИ, само въз основа на установени формални несъответствия.
3. Изпълнение и координация на ИТИ		
3.1 Механизъм за поддържане на интегрираността на изпълнението на концепция за ИТИ не е ясно дефиниран, което създава рискове за неефективна координация между различните дейности и наблюдението на изпълнението на концепцията за ИТИ.	Водещият партньор и Координационният екип на ИТИ отговарят за координацията и оперативния мониторинг на изпълнението на ИТИ.	Координационният екип на ИТИ, начело с водещия партньор, който е отговорен за координацията и оперативния мониторинг на изпълнението на ИТИ, следва да получат целева ТП. Какъв ще бъде механизмът за вътрешен мониторинг на ниво концепция за ИТИ? – МРРБ Какво е актуалното състояние на Националната платформа в ИСУН, предназначена да подпомага ИТИ? – МРРБ
	Разработване на механизъм за координация и синхронизация между УО по време на изпълнението на ИТИ.	УО следва да разполагат с механизъм за координация и синхронизация по време на изпълнението на ИТИ, за да осигурят гладко изпълнение на концепциите за ИТИ, финансирани от различни ОП, и за поддържане на интегрирания характер на концепциите за ИТИ, в случай че възникнат проблеми във връзка с някой от проектите по време на изпълнението.

Пропуски/Рискове	Решения / Въпроси	Описание / Обосновка
3.2 Липсват изисквания относно устойчивостта на резултатите от ИТИ.	Определяне на изискванията относно устойчивостта на резултатите на концепцията за ИТИ.	Необходимо е да бъдат установени изисквания по отношение на устойчивостта на резултатите на концепциите за ИТИ. Концепцията за ИТИ следва да включва разпоредби, гарантиращи устойчивостта на резултатите на концепцията. Критерий, позволяващ оценката на такива разпоредби, беше включен в предложения набор от критерии за стратегическа оценка на концепциите за ИТИ.
	Установяване на механизъм за поддържане на интегрирания характер на концепцията за ИТИ по време на нейното изпълнение.	Определяне на механизъм за поддържане на интегрираността на концепцията за ИТИ по време на нейното изпълнение, като същевременно се гарантира гъвкавост във връзка с вероятния риск от неуспешно изпълнение на някои проекти. Следва ли да има „ключови проекти/ключови характеристики“ на концепцията за ИТИ, които съставляват нейното ядро и без които е безпредметно да се изпълнява концепцията? – МРРБ
	Каква би била процедурата за предварителна координация със съответните УО на проектите на икономически оператори за съответствие с правилата за държавна помощ?	МРРБ
	Предвиждат ли се изисквания на УО за оценяване на изпълнението на ниво индивидуален проект и на ниво ИТИ?	МРРБ

а. Целите на концепцията за ИТИ и включените в нея проект/проекти следва да отговарят на приоритетите, заложи в ПИРО, ИТСР, както и на секторните стратегии.

Преглед на проекти на Интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2 (24/04/2020 г.)

Въведение

През март 2020 г. МРРБ стартира обществени консултации по шест проекта на Интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2 (ИТСР), като датата 20 април 2020 г. беше определена за краен срок за подаване на коментари. Имайки предвид важната роля, която ще изпълняват ИТСР при новия интегриран териториален подход за следващия програмен период и това, че МРРБ планира финализирането на ИТСР до края на юни 2020 г.², екипът на Банката извърши преглед на проектите на ИТСР и би желал да представи **своите първоначални констатации и препоръки на вниманието на МРРБ за разглеждане от негова**

страна. Прегледът завършва със **списък от въпроси за МРРБ**, с цел изясняване на някои моменти, изведени при прегледа. **Екипът на банката би оценил получаването на обратна информация от МРРБ по констатациите на екипа при прегледа и по въпросите, с оглед по-добро насочване на бъдещата работа по настоящите Възмездни консултантски услуги (ВКУ).** Това е важно, тъй като подходът, възприет по ИТСР във връзка със стратегическите цели за развитие на регионите за планиране от ниво 2, ще повлияе върху бъдещите задачи по ВКУ, свързани с механизмите за оценяване и подбор на концепции за интегрирани териториални инвестиции (ИТИ) и насоките за бенефициенти по ИТИ и за Управляващите органи (УО).

Екипът на Банката предава този първоначален преглед, за да се гарантира, че има време МРРБ да организира евентуалното прецизиране на проектите на ИТСР преди тяхното приемане, в случай че препоръките бъдат възприети от МРРБ. Задълбочен преглед на ИТСР ще бъде включен

2. Когато стратегиите подлежат на приемане от Министерския съвет.

в бъдещия доклад по продукт по ВКУ, в който обстойно ще се анализират възможностите за прилагане на териториални инструменти в България (Продукт 5 по Компонент 3 по ВКУ).

1. Подход при прегледа на проектите на ИТСР

ИТСР са ключов елемент на наскоро обновената система на планиране в страната, определена в Закона за регионалното развитие (със съответните изменения и допълнения от 13 март 2020 г.). Нововъведената система интегрира пространственото и социално-икономическото развитие за насърчаване на по-комплексен подход към процесите на развитие. Тя също така оптимизира и опростява рамката за планиране, като въвежда система от документи за планиране на три нива (национално, регионално и общинско), от която ИТСР са интегрална част. Тяхната роля е определяне на приоритетите и областите за интервенции и **предоставяне на стратегически указания за интервенции за развитие, които да се реализират на регионално ниво (региони за планиране от ниво 2), като част от новата парадигма на регионалната политика.**

Значимостта на ИТСР като **стратегически фактор, обуславящ интегрирания териториален подход**, се утвърждава допълнително в първия проектен вариант на Програмата за развитие на регионите (ПРР 2021–2027 г.), в който ясно се подчертава **съществената роля, която ИТСР, в качеството си на „териториални стратегии“**, описани в чл. 23 от Регламента за общоприложимите разпоредби (РОР), ще изпълняват **при програмирането на интегрирани интервенции за развитие, финансирани с европейски средства.**

В проекта на ПРР се посочва, че всички видове дейности, които ще се подкрепят по Приоритет 2 от ПРР 2021–2027 г. (с внимание върху **териториалното развитие на регионите за планиране от ниво 2**) следва да бъдат идентифицирани в ИТСР въз основа на картиране на териториалните (въз основа на подхода „отдолу-нагоре“) и

секторните (въз основа на подхода „отгоре-надолу“) потребности, свързани с развитието. Целта на подхода е по-силна насоченост към отчитане на местните особености, по-ефективни интервенции и подобрен междусекторен диалог между заинтересованите страни — всичко това съвкупно представляващо ключови елементи на новия интегриран териториален подход, който ще се прилага в страната.

Поради това настоящият преглед основно цели оценяването на **степената, в която настоящите проекти на ИТСР могат да бъдат разглеждани като ефективни инструменти за насърчаване и насочване на интегрирани инвестиции**, които ще се подготвят и реализират от заинтересовани страни на поднационално ниво.

Също така екипът на Банката би желал да използва възможността да насочи вниманието на МРРБ към други въпроси, произтичащи от нашата **оценка на съответствието на проектите на ИТСР с изменените и допълнените ЗРР и РОР.**

Материалът завършва със **списък въпроси до МРРБ**, като екипът на Банката любезно моли за отговор по тях за изясняване на няколко въпроса, които са важни с оглед бъдеща работа по ВКУ.

2. ИТСР като инструменти за насърчаване на интегрирани териториални инвестиции в регионите за планиране от ниво 2

• Проектите на ИТСР имат обща структура, стъпваща върху три основни **приоритета**:

1. икономическо развитие;
2. човешки ресурси и социална инфраструктура; и
3. пространствено развитие,

Те са описани посредством **специфични цели** по всеки приоритет и **специфични дейности**, които да се подкрепят в периода 2021–2027 г. При тях е изявен и сходен подход към формулиране на тенденции, изводи и предложения. И шестте

проекта стъпват върху един и същ набор от принципи, включително необходимостта от интегриране на секторни политики и постигане на съгласуване с Националната концепция за пространствено развитие (НКПР).

- В идеалния случай **проектите следва да идентифицират потребностите за ити** (обща въпроси, проблеми и потенциали, свързани с развитието) **и предварително определени предложения за ити** (обхват общини със сходни характеристики, приоритетни области, конкретни „водещи/емблематични“ интегрирани проекти с мащабно въздействие върху развитието на даден регион). До известна степен тази задача е постигната, но не по единен начин в междурегионален план и отвъд границите на конкретни цели, където понякога е трудно да се определи специфичното регионално измерение.
- **Най-проблематичният аспект изглежда да недостатъчното идентифициране на междуобщински територии с общи характеристики и в които специално биха могли да се насърчават интегрирани инвестиции за постигане на регионалните цели за развитие.** Приложенията към всички проекти на ИТСР съдържат карта, посочваща групиране на общини с потенциал за сътрудничество, но без това да се споменава в основното тяло на проектодокументите. Приложимостта на картата за целите на разработване на ити е под въпрос, тъй като (а) това групиране не съответства на конкретните зони, обособени в актуализираната НКПР, (б) критериите за тяхното определяне не са обяснени, (в) групирането обхваща цялата територия на региона, което повдига съмнения дали може да бъде постигната достатъчна териториална насоченост, и (г) не са посочени профилите за развитие на групите общини или приоритетите за междуобщински партньорства. Картите следва да се преразгледат, за да се

гарантира приложимостта и точността им като инструмент за целево насочване на интегрирани инвестиции.

- Изглежда е налице **неяснота по отношение на определението „селски общини“** за целите на рамката за стратегическо планиране. НКПР не е дала окончателно решение относно обхвата на селските общини; в нея обаче е наблегнато, че подходът, прилаган преди (общини с жители под 30 х.) е твърде широк и следва да се ограничи. В документите се предлагат два различни подхода:³
 - Определяне на селските общини съгласно теоретичния модел, базиран на три категории — територии с висока, средна и слаба степен на урбанизация. Слабо урбанизираните територии тогава могат реално да превишат броя на селските общини (153 общини);
 - Определяне на общините с под 20 х. жит. като селски райони (225 общини).

Проектите на ИТСР повтарят тезата, че селските общини могат да бъдат определени като общини със слаба степен на урбанизация (периферни) — с малки градове или села, в които над 50% от населението живее в населени места с брой на жителите под 5 х. или общинските центрове са с под 5 х. жит. Но в по-нататъшни текстове на пространствения анализ проектите определят конкретните територии, при което дефинират селските райони като общини с под 20 х. жит. Силно се препоръчва ясно та по определението на „селски общини“, тъй като то е от голямо значение за регионалната политика в програмната перспектива 2021–2027 г. и допустимостта на общините за подкрепа по различни инструменти.

- Проектите на ИТСР ще спечелят **от по-силна насоченост към интегрирания подход**, изискващ установяването на по-силна връзка между предизвикателствата

3. Фактически съгласно степените на урбанизация на ЕК, е важно да се отчита както броят жители в даден район, така и гъстотата, което е необходимо за установяване необходимостта от осигуряване на услуги от градски тип.

и потенциалите на региона и тяхното специфично пространствено, териториално измерение (групи общини). Това би способствало за определяне на обхвата и измеренията на междуобщинското сътрудничество, което от своя страна следва да генерира концепции за ИТИ. Новият модел за развитие налага насочване на внимание не само на ниво регион като цяло и неговите области, но и на още едно ниво — **групи общини с общи характеристики и предизвикателства, като ИТСР следва да отразяват това.**

- **Методическите указания за изготвяне на ИТСР** изискват нарочен раздел — **Описание на интегрирания подход, с оглед потребностите и потенциалите** — в който да се представят дейностите за подкрепа на интегрираното териториално и градско развитие. Предложеният интегриран подход следва да включва както интегрирани секторни мерки, така и мерки, насочени към определени населени места и територии, включително повече от една община. Този подход (и идентифицираните мерки) следва да съответстват на стратегическите цели на ИТСР. Нещо повече: тази част следва да съдържа идентифицирани проекти с регионално значение/измерение с финансови параметри. В прегледаните проекти на ИТСР **не е включен такъв отделен специален раздел за интегрирания подход**, като се срещат препратки към отделни аспекти на интегрирания подход в описанието на различните стратегически цели и приоритети на проектите на ИТСР.
- Предвид че проектите на ИТСР не дават достатъчно насоки за тематичния обхват на интегрираните инвестиции, които биха могли реално да решат трудностите за развитието във всеки регион, изглежда, че **силно се разчита на активиране на потенциалните местни заинтересовани страни на принципа „отгоре-надолу“** и на тяхната собствена инициатива за разработване на интегрирани проекти. Това, разбира се, е състоятелен подход, който може да генерира проекти с добро качество, надлежно съответстващи на действителните потребности за развитие на потенциалните бенефициенти. Предвид обаче ограничен опит на българските общини в областта на интегрираните инвестиции и на сътрудничеството по-общо, този подход, в случай че не е съпътстван с активно практическо подпомагане на общините, би могъл да се отрази неблагоприятно върху изгледите за гладко подготвяне и прилагане на териториални инструменти. Възможен е дори обратен ефект — да се стигне до фрагментирани проекти, без съществено въздействие и с ползи за случайни партньорства.
- Също следва да се отбележи, че **липсата на целенасочена подкрепа за общини, които най-много имат нужда от такава**, (т.е. най-слабо развитите, с недостатъчен административен капацитет, липса на опит с интегрирани, междуобщински проекти) **вероятно може да задълбочи съществуващи различия**, защото реално биха били насърчавани най-активните общини. Това съответно може да подкопае генералната стратегическа цел на регионалната политика в страната, а именно преодоляване на регионалните различия.
- **Общо дефинираните цели няма да бъдат достатъчни да насърчават ефективно сред потенциалните бенефициенти разработването на концепции за ИТИ с най-голямо въздействие върху социално-икономическото развитие на региона.** Този широк подход би бил и предизвикателство при формулирането на критериите за подбор на ИТИ, с които надлежно да се оценяват концепциите за ИТИ спрямо регионалните цели и да се поставят на предните места в класирането концепциите, генериращи най-дълбоко социално-икономическо въздействие в регионален план.
- **Прецизността и приложимостта на подхода, предложен в проектите на ИТСР по отношение на интегрираните инвестиции силно зависи от степента на тяхното разбиране и надлежно ползване от потенциални бенефициенти за изготвянето на такива пакети от**

проекти. Предвид факта, че МРРБ е стартирало **проучване на идеи за интегрирани проекти** успоредно с обществените консултации на проектите на ИТСР, резултатите от това проучване са отлична възможност за: (i) определяне на нивото на разбиране на местно и регионално ниво чрез оценяване на подадени проектни идеи, (ii) оценяване на степента, в която тези концепции съответстват на ИТСР, и (iii) оценяване на потенциалното търсене на подкрепа по Приоритет 2 на ПРР 2021–2027 г.

Подадените проектни идеи се предполага да отговарят на следните критерии, посочени в обявлението на допитването:

- отчитане на местните характеристики, потребности и ресурси;
- съответствие с приоритетите, изведени в проектите на ИТСР за развитието на съответния регион;
- въздействие върху социално-икономическото развитие на повече от една община/област;
- принос към икономическото развитие на региона, за създаване на нови работни места и повишаване на конкурентоспособността му, за подкрепа на техническата и стопанската инфраструктура;
- интегриране на икономически, социални и екологични компоненти, и
- да са обсъдени на обществени форуми и да се подкрепят от местните общности и фирми.

Изготвянето на тези концепции за проекти следва да е било много сложна и трудна задача предвид кратките срокове (едва месец за изготвянето) и отсъствието на конкретни насоки. **Силно се препоръчва внимателно да се проучат резултатите от допитването**, тъй като предоставената обратна връзка би била ключова за:

- Оценяване на **нивото на информираност на заинтересованите страни** относно практическото измерение на интегрирания подход и определяне на **недостатъчната запознатост**, към което да се подходи с **целенасочена информационна кампания**;
- Оценяване доколко адекватни са предложените инвестиции по линия на **териториално покритие и**

тематичен обхват с оглед стратегическите цели за развитие, съгласно посоченото в проектите на ИТСР;

- Разчет за **обема необходимо финансиране** по региони;
- Определяне на **области, в които няма отзиви или същите са много ограничени**, за предприемане на **конкретни действия за ефективно активиране на потенциала за генериране на концепции за ИТИ на потенциални бенефициенти**, на съответните територии;
- Подкрепа на **процеса на формулиране на насоки** за потенциални бенефициенти по подготовката на концепции за ИТИ и **механизма за оценка и подбор**.
- Следват някои други аспекти, налагащи повече ревизиране и корекции преди финализирането на ИТСР:
 - В проектите за всички шест региона следва да залегнат конкретни мерки и дейности за намаляване и адаптиране към **изменението на климата** и за намаляване на риска от бедствия;
 - Към всеки проект следва да е приложен **индикативен списък с проектни идеи**, с индикативни бюджети и оптимален график за реализация;
 - В проектите следва да има общ **разчет на ресурсите**, необходими за реализирането на всяка от стратегиите, по години, съгласно оптималния график за осъществяване на проектите идеи;
 - Проектите на ИТСР следва да **отразяват констатации от мониторинга и последващи оценки на действащите регионални схеми** като важен елемент на планиране на политики, основано на доказателства.
 - Методическите указания за изготвяне на ИТСР изискват стратегическите цели на ИТСР да бъдат представени с **хоризонтално измерение**, предвид че

са ориентирани към една от „стратегическите тематични насоки“ като „функционално-йерархична структура на мрежата от градски центрове“; „оси за развитие“, „транспортни коридори и други инфраструктурни мрежи“ и пр. Указанията предлагат пряка взаимовръзка между стратегическите и пространствените измерения на ИТСР и въпреки че за някои от стратегическите приоритети и цели тази взаимовръзка е отразена, като цяло стратегическите цели не са обвързани с пространствените категории. Нещо повече: Указанията определят необходимостта от „модел за пространствено развитие, включително **алтернативни сценарии**“ — комбинация от тематична карта с описание. Всяка карта следва да илюстрира **действащото и прогнозираното състояние**, в съответствие със стратегическите цели. ИТСР се състоят от приложения с различни карти, отразяващи определените пространствени категории, но въпреки това без да изпълняват напълно изискването за комбинация на действащо и прогнозирано състояние, както и без ясно да отразяват стратегическите цели. Към момента няма много алтернативни сценарии и само някои от компонентите на анализа съдържат прогнози (напр. демографски компонент).

- Би било полезно да се реферира и към евентуалните „териториални“ **плановете за преход** на областно ниво (планирани за 11 области) по Механизма за справедлив преход и Зелената сделка при финализиране на ИТСР.

3. Препоръки

- Като цяло **се препоръчва подход за планирането по отношение на ИТСР, ориентиран в по-силна степен към ИТИ**. Аналитичната част следва да дава повече информация за проблемите и потенциалите, свързани с развитието, общи за група общини за ясно открояване на пространственото измерение на наблюдаваните социално-икономически явления.
- **Трите стратегически приоритета за развитие на регионите биха могли да отразяват и концепцията за междуобщинско сътрудничество**. Например третият приоритет за пространствено развитие може да се допълни с **една-единствена специфична цел за междуобщинско сътрудничество по линия на ИТИ**;
- Ако следва да се постигне тематична и териториална концентрация за максимизиране на резултатите за развитието на планираните инвестиции, **зони за ИТИ следва да са ясно обособени и да са насочени към конкретни територии, а не регионите като цяло**. Следва да се прилагат прозрачни критерии за определяне на тези зони, които да съответстват с функционалните зони съгласно НКПР. За гарантиране на достатъчна и състоятелна основа за планиране за ИТИ, както НКПР, така и РСРР следва по единен начин да прилагат еднакъв стратегически подход, но с различна степен на детайлност.
- Също си струва да се обмисли възможността за добавяне към проектите на ИТСР на **специален раздел (или подраздели) за ИТИ**, състоящ се от: (i) зони за ИТИ с критерии за тяхното определяне; (ii) профил/приоритети на развитието за зоните за ИТИ; (iii) други детайли като финансови ресурси, партньорства между публичния и частния сектор в рамките на зоните и пр., (iv) индикативен списък на интегрирани инвестиции по региони; (v) комплекс от специални индикатори за целите на наблюдението и оценката на ефективността на инвестициите за постигане на регионалните цели за развитието. Този комплекс от критерии в последствие би могъл да се използва като елемент на механизма за оценяване и подбор на концепции за ИТИ. Такъв нарочен раздел ще удовлетвори изискванията на Методическите указания за изготвяне на ИТСР по отношение на раздела с описание на интегрирания подход, с оглед потребностите и потенциалите и да е от полза за подготовката и реализацията на концепции за ИТИ, които по-нататък да се финансират по ПРР 2021–2027 г. или други приложими ОП.

4. Съответствие на проектите на ИТСР с изменения и допълнен ЗРР и предложението за РОР

ЗРР

В чл. II от ЗРР се посочват дванайсет конкретни изисквания за съдържанието на ИТСР. Въз основа на извършената оценка се наблюдава, че следните **пет изисквания изглежда не са напълно удовлетворени в проектите на ИТСР:**

1. Прогнози, алтернативни сценарии и пространствени модели за развитие;
2. Функционално-йерархична структура на мрежата от населени места с градски центрове и идентифицирани зони за индустриално развитие и стопанска дейност, за отдих и туризъм, за реализиране на ити;
3. Мерки за интегрирано териториално обновяване и развитие;
4. Индикативен списък на важни проектни идеи от региона за планиране от ниво 2 с индикативни бюджети и оптимален график за изпълнение; и
5. Обща оценка на необходимите ресурси за изпълнение на стратегията, по години, съгласно оптималния график за реализиране на проектните идеи.

Тъй като всички тези елементи способстват ефективното прилагане на новия интегриран подход и постигането на териториалните и секторните цели за развитие на регионите, силно се препоръчва да се преработи съдържанието на проектите на документите в посочените области и да се въведат надлежни механизми и допълнения, за да се гарантира, че те състоятелно са насочени към всички задължителни елементи, преди да бъдат приети.

Предложението за РОР

Два въпроса са идентифицирани във връзка със съответствието на проектите за ИТСР с предложението за РОР:

1. По чл. 23, пар. 2 (относно териториалните стратегии)⁴ и
2. По чл. 23, пар.1(г) (относно описанието на участието на партньори).

Съгласно чл. 23.2 териториалните стратегии (ИТСР) се изготвят на отговорността на съответните градски, местни или други териториални органи или организации. В случая с ИТСР, предмет на преглед, те са възлагат от МРРБ, изготвят се от Националния център за териториално развитие, с принос на Регионалните съвети за развитие, одобряват се от РСР, но реално се приемат от МС. Основният риск, установен в тази връзка, който също така беше изведен и в хода на колегиалния преглед по Продукт 3.1 по ВКУ, е откъдето на ЕК да признае ИТСР за териториални стратегии съгласно чл. 23 от предложението за РОР поради реалната роля на РСР в процеса на изготвяне и изпълнение на ИТСР, което би могло да доведе до недопустимост на интегрираните проекти за финансиране по ЦП 5 по Приоритет 2 от ПРР 2021–2027 г. Сериозността на риска обосновава препоръката на екипа на СВ към МРРБ за провеждане на комуникация с ЕК за постигане на ясно разбиране на позицията на ЕК в това отношение.

Съгласно чл. 23.1(г) от предложението за РОР териториалните стратегии съдържат **описание на участието на партньори в подготовката и изпълнението на стратегията в съответствие с член 6**. Всеки проект на ИТСР съдържа много кратък раздел № 4, от две страници, със заглавие „Описание на партньорите, участващи в подготовката и изпълнението на РСР и на резултатите от проведените обществени консултации“. Във връзка с този раздел могат да се дадат следните препоръки:

4. Въпросът вече беше сведен на вниманието на МРРБ в писмо от г-н Фабрицио Дзарконе, постоянен представител на СВ за страната, до г-ца Деница Николова, заместник-министър на регионалното развитие и благоустройството.

- **Описанието на участието на партньорите в подготовката на ИТСР следва да е не е сведено само до изброяване на субектите, които официално участват и срещите, на които са присъствали в процеса, а следва да се дава информация за конкретния характер и обхват на реалния им принос в изготвянето на проектите на ИТСР, с описание как се променят тези документи в резултат от участието на партньорите. Това е особено важно във връзка с РСР — тъй като регионалната, териториалната активна ангажираност по отношение на ИТСР би могла да бъде поставена под въпрос и е от ключово значение да се демонстрира колко съществено е било влиянието на РСР върху окончателния вид на стратегиите.**
- **Описанието на участието на партньорите в изпълнението на стратегиите също следва да бъде значително разгърнато, защото в сегашните проекти има само едно изречение, касаещо този ключов аспект без достатъчна детайлност (Изградена система за регионална координация на основата на ефективни партньорства и широка информираност и публичност на действията, включително между оперативните програми, действащи на територията на района, има ключова роля за изпълнението на ИТСР).**
- **Разбирането на Банката е, че подразделът, отнасящ се до резултатите от обществените консултации, както е посочено в заглавието на раздел № 2, подлежи на допълване в последствие, на по-късен етап, след като МРРБ финализира анализа на получените отзиви и надлежно преработи проектите.**

5. Въпроси към МРРБ по проектите за ИТСР:

Пълнота на проектите

В резултат от извършения преглед бяха идентифицирани няколко елемента от проектите, изисквани по ЗРР, които изглеждат отсъстват (напр. индикативен списък с важни проектни идеи от региона за

планиране по ниво 2, с индикативни бюджети и оптимален график за реализация; общ разчет на ресурсите, необходими за изпълнение на схемите, по години, съобразно оптималния график за реализиране на проектните идеи).

Въпроси: Молим Ви да ни информирате дали тези елементи ще се добавят към проектите на ИТСР и кога? Също така дали ще има раздел/подраздел в документите, отнасящ се до реализацията на ИТИ във всеки регион за планиране от ниво 2?

Обосновка за идентифицирането на групи от общини (представени единствено в приложените карти)

Проектите на ИТСР представят различни резултати от процеса на групиране на общини в сравнение с фигуриращите в актуализираната НКПР. Последната определя два типа неформални зони — социални зони и зони за стимулирано развитие. Въпреки че проектите на ИТСР включват части на тези зони в рамките на съответния регион, те също така представят и различно групиране на общините. Обосновката, логиката и приложимостта на това обособяване на групи не са напълно ясни и е възможно да е объркващо за „крайните ползватели“ на ИТСР, а именно местните заинтересовани страни и потенциални кандидати с ИТИ.

Въпрос: Бихте ли обяснили обосновката за извършеното групиране и пояснили дали и как то ще засегне процеса на подготовка на концепции за ИТИ? Бихте ли ни информирали дали ще бъдат предприемани действия за съгласуване на зоните по НКПР с групирането в проектите на ИТСР с оглед последователност на стратегическия подход при планирането на инвестиции?

Избор на подход към междуобщинското сътрудничество в рамките на ИТИ

В проектите на ИТСР като цяло има „нецеленасочен“ метод на идентифициране на тематичния и териториалния обхват на потенциалните интегрирани инвестиции,

като групирането на общини обхваща целия регион за планиране от ниво 2, без да са изведени конкретни приоритети за развитието за различните групи. Така изглежда сякаш подходът, възприет от МРРБ по отношение на междуобщинското сътрудничество би залагал основно на активизиране „отдолу-нагоре“ на потенциалните местни партньори и единствено на тяхната инициатива.

Въпрос: Молим да потвърдите дали нашето разбиране относно стратегическия подход на МРРБ е правилно и че централната власт възнамерява да разчита на подход „отдолу-нагоре“ при идентифицирането и подготовката на ИТИ? Или дали МРРБ предвижда идентифицирането на целевите зони с най-висок приоритет за ИТИ и определените приоритети за развитие да са в ИТСР?

Определение на „селски“ и „градски“ общини

Изглежда има неяснота по отношение на определението „селски общини“ за целите на рамката за стратегическо планиране — **в проектите за ИТСР се повтаря тезата от НКПР, че селските общини могат да бъдат определени като общини със слаба степен на урбанизация** (периферни) — с малки градове или села, в които над 50% от населението живее в населени места с брой на жителите под 5 х. или общинските центрове са с под 5 х. жит. В по-нататъшни текстове на пространствения анализ проектите определят конкретните територии, при което **дефинират селските райони като общини с под 20 х. жит.**⁵

Въпрос: Бихте ли пояснили дали ще бъде прилаган единен, хоризонтален подход за определяне на „селски общини“ в ИТСР? В случай че това не е така — и в ИТСР ще останат опционални подходи — в кои други стратегически документи ще се реши или изясни въпроса?

Настоящо състояние по отношение на проектите на ИТСР

Въпрос: Бихте ли ни предоставили актуална информация относно планираната времева рамка за изготвяне на проектите на ИТСР?

Резултати от проучванията за идеи за интегрирани проекти

Въпрос: Дали МРРБ би могло да сподели с нас обратната информация, получена в резултат на допитването. Би било полезно за изпълнението на предстоящи задания по Компонент 3 на ВКУ (механизъм за оценяване и подбор на концепции за ИТИ, указания за кандидати и бенефициенти и бъдещи прегледи на предстоящи проекти на ПРР 2021–2027 г.)?

Независим преглед на първия проект на Програмата за развитие на регионите 2021 – 2027 г. (15/04/2020 г.)

Въведение

На 27 март 2020 г. МРРБ сподели с екипа на Световната банка (Банката) първия проект на Програмата за развитие на регионите 2021–2027 г. (ПРР). В същото време проектът бе изпратен и на членовете на Работната група по ПРР за коментари, които следваше да бъдат представени в МРРБ до 31 март 2020 г. В началото на април 2020 г. МРРБ предостави актуализирания проект на ЕК, като първоначалните коментари се очакват през идните седмици.

Прегледът на стратегическия подход, възприет от МРРБ, представлява важна задача за екипа на Банката, която да бъде изпълнена по Компонент 3 от ВКУ. Следователно, екипът на Банката би искал да предостави

5. Ключов въпрос е на кой етап концентрация на хора в даден район означава необходимост от услуги от градски тип, например водоснабдителна мрежа вместо кладенци например. В бъдеще би било важно да се помисли за типове населени места и услугите, от които ще имат нужда, разраствайки или свивайки се.

на вниманието на МРРБ първоначалните си коментари и препоръки, базирани на прегледа от страна на екипа на първия проект на ПРР.

Обхват на първоначалния преглед

Представеният проект на ПРР представлява **първата възможност да се види по какъв начин МРРБ възнамерява да приложи оперативен новия подход на политиката за регионално развитие**, а именно интегрирания териториален подход. Тази промяна в парадигмата очертава изключително важна преориентация на политиката, с оглед инвестиции за регионите на България, които инвестиции са в по-силна степен съобразени с особеностите по места, следват принципа „отгоре-надолу“ и са с междусекторна координация. Тя също така предвижда по-съществена роля при избора на операции на регионалните организации, опериращи на ниво NUTS 2 (Регионални съвети за развитие, РСР). Всички тези елементи са новост за заинтересованите страни в България, както на централно, така и на регионално, областно и местно ниво.

За да предостави обратна информация на МРРБ за по-нататъшното прецизиране на проекта, при първоначалния преглед екипът на Банката е подходил от **гледна точка на следните три аспекта:**

1. **Логика на интервенциите на проекта на ПРР**
2. **ПРР като средство за операционализиране на новия интегриран териториален подход**
3. **Перспективи за ефективно прилагане на средствата от фондовете на ЕС съгласно условията, предвидени в проекта на ПРР**

Тези три аспекта изглеждат изключително важни, за да се гарантира, че ПРР функционира ефективно като средство за интеграция и координиране на инвестиции, които отразяват прецизно регионалните

потребности. В същото време те са необходими за благоприятстване на доброто управление и пълноценно усвояване на разполагаемите средства от ЕС в полза на българските региони.

1. Логика на интервенциите в проекта на ПРР и ориентацията на програмата към постигането на резултати

Едно от необходимите условия за ефективност на който и да било инструмент на публичните политики е солидната и състоятелна логика на интервенциите, която отразява по подходящ начин основните допускания на възприетата **теория за промяна**, залегнала в програмата, **ориентирана към постигането на резултати** и с надлежно **съответствие със стратегическите цели**. Стратегията на програмата следва да обяснява ясно по какъв начин и защо комплексната промяна, насърчавана от ПРР (а именно новият интегриран териториален подход), ще е успешна в конкретните обстоятелства, идентифицирани в България, генерирайки очакваните социално-икономически резултати. В случая на инструментите на политиката за развитие, подпомагани от фондовете на Кохезионната политика на ЕС, също така е жизнено важно да се вземат под внимание **насоките** по отношение на инвестициите във връзка с очаквания обхват на предвижданите интервенции през предстоящия програмен период, предоставени на българското правителство от Европейската комисия в **Анекс Г от Доклада за България за 2019 г.**

Въз основа на анализа на проекта, изначалните допускания, използвани от МРРБ за формулиране на логиката на интервенциите на ПРР, са както следва (изложените по-долу точки представляват цитати от проекта на ПРР):

- **Възприетият до момента подход** за определяне на финансирането от ЕС, базиран на секторни приоритети и за дефиниране на градски и селски райони **доведе до нездравословна конкуренция между общините и утежни съществуващите проблеми** (задълбочи

- междурегионалните, вътрешнорегионалните и дори общинските различия и дисбаланси);
- **Следователно, беше въведена съществуваща промяна в политиката** под формата на нов интегриран подход, с цел гарантиране на ефективното използване на потенциала на всяка територия;
 - **Основната цел** на политиката за регионално развитие на България е създаването на жизнени, икономически силни и устойчиви региони в отговор на негативните демографски тенденции и задълбочаващите се междурегионални и вътрешнорегионални различия;
 - **Специфичните цели** на настоящата политика включват: (i) адресиране на негативните демографски тенденции и намаляване на регионалните различия по отношение на населението; (ii) повишаване на икономическия растеж на българските региони; и (iii) насърчаване на балансирано териториално развитие чрез полицентрична мрежа от големи и малки градове, подпомогнато с интегрирани инвестиции;
 - **Всички региони в страната следва да бъдат обект на регионалната политика** в зависимост от потенциала си и възможностите за растеж и развитие; **целите на регионалната политика във всеки от регионите за планиране от ниво 2 следва да бъдат определени според необходимото въздействие за подобряване на този потенциал, ускоряването на социално-икономическия растеж и елиминирането на регионалните различия;**
 - **Инвестициите в регионалното развитие следва да бъдат концентрирани по един по-индивидуализиран начин,** отразяващ степента на развитие и необходимостта от подобряване на благосъстоянието на населението. Инвестициите следва да бъдат по-добре обвързани с местния контекст, потенциал и проблеми, за да подпомогнат както развитието, така и периферните и изоставащите региони, създавайки по-добри връзки между селата и градовете.
 - **Развитието на регионите се дължи основно на силните градски центрове** (големите и средно големите градове)
 - **Потенциалът на селските райони, селското стопанство и селските населени места остава подценен. Автоматичното разделяне на населени места от градски и селски тип, без да се взема под внимание тяхното местоположение, близост до големи градове, връзки, първокласна инфраструктура и услуги, поражда риск от крехка стабилност, вместо прилагане на сходна полицентрична мрежа и на по-ниските териториални нива, особено в малките общини;**
 - **Чрез използване на различни инструменти, политиката за регионално развитие следва ясно да въздейства върху по-слабото развитие и обезлюдяването на определени региони. Подкрепата за по-изостаналите райони изисква системна и интегрирана насоченост чрез създаването на подходящи модели и инструменти;**
 - **В определени части от страната може да се наблюдава “ново развитие”** (общини, градове, градски райони). Тези тенденции могат да бъдат идентифицирани като положителни, а това ново развитие следва да се „разпростре“ върху по-големи пространствени структури и да обхване повече региони. Това развитие води към „отключване на нови регионални потенциали“;
 - **За всяка секторна политика е важно наредено да се отчете териториалното измерение на политиката за развитие, като това измерение намери отражение в териториалните приоритети по линия на секторните политики. Създаването на набор от цели за териториално развитие на национално ниво, които обвързват националните приоритети и различните региони и различните сектори, е фундаментален аспект от териториалната координация;**
- Въз основа на тези предположения в проекта беше предложен следният тематичен

и териториален обхват на интервенция по ПРР:

- ПРР ще финансира интервенции по **една цел на териториалната политика „Европа по-близо до гражданите“ (ЦП 5) чрез два териториални приоритета:**
 - за интегрирано градско развитие (Приоритет 1); и
 - за интегрирано териториално развитие на региони за планиране от ниво 2 (Приоритет 2)
 - Третият приоритет е определен за **техническа помощ** (Приоритет 3).
- **50 градски общини** ще бъдат допустими за подкрепа по ПРР (10 по Приоритет 1 и 40 по Приоритет 2)

Приоритетна ос 1: Териториален и тематичен обхват на интервенцията

- Предназначена за развитие на **градските райони;**
- **Допустими общини: 10 градски общини — основни клъстери за растеж** (Видин, Плевен, Русе, Велико Търново, Варна, Бургас, Стара Загора, Пловдив, София и Благоевград), които формират 4 градски клъстера;
- **Всеки градски клъстер разполага с отделен бюджет** за изпълнение на съвместни проекти и за сътрудничество с другите, за да се постигнат по-добри резултати за съответната територия;
- Мерките, които ще бъдат финансирани, следва да отговарят на следните две основни изисквания:
 - видовете дейности, които ще бъдат подкрепени, следва да бъдат **идентифицирани предварително в плановете за интегрирано развитие на общините**, разработени от местните общински власти (**подход „отдолу-нагоре“**).

- Мерките, свързани със секторните политики, следва да бъдат базирани на предварително очертаване на потребностите на национално ниво от **държавните институции и агенции**, отговорни за разработването на тези политики и да бъдат надлежно **отразени в плановете за интегрирано развитие на общини (подход „отгоре-надолу“)**.

- **Градските общини, допустими по Приоритет 1 1, могат да участват в ити концепции** за реализация по Приоритет 2 — или като партньор по проект, отговорен за изпълнението на „меки“ мерки (например, обмяна на опит, добри практики, трансфер на знания), или с проект, финансиран със собствен принос (финансови инструменти или фондове на разположение по Приоритет 1).

Приоритетна ос 2: Териториален и тематичен обхват на интервенцията

- Предназначена за развитие на **райони, различни от градските** (по-малки икономически центрове и техните връзки с големите центрове на икономическа дейност, базирани на интегрираните териториални стратегии за развитие за регионите от NUTS 2).
- **Допустими общини: останалите 40 градски общини в България**
- Мерките, които ще бъдат финансирани по Приоритет 2, следва да отговарят на следните две основни изисквания:
 - Видовете дейности, които ще бъдат подкрепяни, следва да бъдат **идентифицирани предварително в интегрираните териториални стратегии за развитие на районите от NUTS 2 (подход «отдолу-нагоре»)**.
 - Мерките, свързани с изпълнението на някои секторни политики, които ще бъдат подпомогнати, следва да се базират на **предварителното картиране**

на потребностите на национално и регионално ниво, извършено от държавните институции и агенции, отговорни за тези политики и да бъдат надлежно отразени в интегрираните териториални стратегии за развитие на районите за планиране от ниво 2, както и да бъдат включени в интегрираните териториални стратегии на регионите (подход “отгоре-надолу”).

- Инвестициите за интегрирано териториално развитие на регионите от NUTS 2 в периода 2021–2027 г. ще бъдат подпомогнати чрез изпълнение на концепции за ИТИ с комбинирано финансиране от различни ОП, Стратегическия план за развитие на земеделското и селските райони и други източници на финансиране. ПРР ще подпомогне всички мерки, допустими по ЕФРР, в съответствие с конкретните потребности и потенциали на територията, които не могат да бъдат финансирани по секторните програми.
- Демаркацията между оперативните програми и недопускането на дублиране на финансиране ще бъдат **гарантирани на етапа на предварителен подбор на концепции за ИТИ от РСР, както и допълнително** от всеки УО при процедурата за подбор на проекти, преди подписването на договорите за безвъзмездна финансова помощ.
- ПРР ще се изпълнява чрез интегрирани инструменти за териториално развитие, включително Интегрирани териториални инвестиции (ИТИ) (в съответствие с чл. 22 от предложението за РОР), целящи постигането на **по-добра инвестиционна насоченост**, по-ефективни и ефикасни интервенции, подобрен междусекторен диалог между различните заинтересовани страни и **интегриран подход за териториално развитие**.

При прегледа на проекта на ПРР от екипа на Банката се откриха редица въпроси, които изискват допълнителна разработка. Екипът на Банката счита изложените

по-долу въпроси за най-съществени, но списъкът не е изчерпателен.

- **Недостатъчна доказателствена база за радикалната промяна в парадигмата.** ПРР оценява негативно прилагания до момента подход за финансиране на инвестициите за развитие чрез фондовете на ЕС и неговите последици за ефективността на регионалната политика и предлага радикална промяна в парадигмата. Тъй като до момента не е извършена оценка на ОПРР 2014–2020 г., тази огромна промяна в политиката може да не се възприеме като достатъчно обоснована.

Препоръка: С оглед на това се препоръчва предоставянето на **допълнително обяснение** по отношение на конкретните елементи от настоящия подход, които са се доказали като неефективни или дори контрапродуктивни при насърчаването на регионалното развитие и по-подробно описание на начина, по който новият подход ще разреши тези проблеми и предизвикателства за постигането на по-добри резултати.

- **Неясна теория на промяната, залегнала в ПРР.** Диагностиката на проблемите и предизвикателствата за регионите е изключително обширна и комплексна, тъй като обхваща множество социално-икономически проблеми и предизвикателства (например демографски тенденции, енергийна ефективност, свързаност, пазар на труда, образование, иновативност, здравеопазване, заплати за околната среда), както и различни пространствени конфигурации. Не е определено кои аспекти от отговорите на политиката спрямо идентифицираните проблеми и предизвикателства ще бъдат изпълнени по ПРР, а конкретните ефекти/резултати от програмата не са ясно дефинирани.

Препоръка: Препоръчва се прилагането на **по-фокусиран подход към обхвата на интервенция на програмата** и описание на **очакваното въздействие от ПРР** върху предвижданото постигане на ясно дефинирани ефекти/резултати, за

повече яснота относно логиката на интервенциите и осигуряване на възможност за мониторинг на резултатността и напредъка по програмата. **ПРР не следва да е каталог на всички проблеми, които вече са дефинирани в секторните и териториалните стратегии, а да представява по-скоро план за действие за справяне с най-критичните проблеми**, избрани чрез подходящо приоритизиране на потребностите и предизвикателствата пред развитието за постигане на максимален ефект от планираните интервенции.

- **Ограниченият териториален обхват на интервенция на ПРР не отговаря на стратегията на програмата и насоките по отношение на инвестициите, предоставени от ЕК.** Според стратегията на програмата **всички региони в страната следва да бъдат обект на регионалната политика** в зависимост от техния потенциал и възможности за растеж и развитие и **регионалната политика за развитие следва ясно да въздейства върху недостатъчното развитие и обезлюдяването на определени региони**, използвайки различни инструменти за тази цел, тъй като **подкрепата за изоставашите райони изисква систематична и интегрирана насоченост върху създаването на подходящи модели и инструменти.** Вземайки под внимание факта, че едва 50 от общо 265 общини (приблизително 1/5 от всички общини) в България ще бъдат допустими за финансиране по ПРР, и че те не представляват най-малко развитите общини в България, обхватът на програмата ще бъде ограничен и може да не способства за постигането на целите, изложени в стратегията на програмата. Следва да се отбележи също така, че едва 19 от общо 50 градски общини, допустими за подкрепа по ПРР, са разположени в Северна България, което — предвид очевидната разлика между северната и южната част на страната по отношение на развитието — може да влоши още повече ситуацията от гледна точка на небалансирания растеж. Ограниченият териториален обхват на ПРР също така **не отговаря изцяло на насоките на ЕК по отношение на инвестициите за ЦП**

5 в България. Въз основа на анализа на регионалните различия в България ЕК е формулирала инвестиционни потребности с висок приоритет за различните типове територии. Двата типа, упоменати от ЕК, а именно големите градове и по-малките градове, са допустими за подкрепа по Приоритет 1 и Приоритет 2 от проекта на ПРР. Проблемният въпрос обхваща **селските райони и най-необлагодетелстваните райони**, които също следва да се възползват от инвестиции по ЦП 5, насочени към намаляване на различията между градовете и селата и към справяне с предизвикателствата, свързани с достъпа до основни публични услуги. Също така не е ясно **кои общини ще бъдат допустими за финансиране по други ОП**, участващи в изпълнението на новия интегриран териториален подход — абсолютно същите както по ПРР или всички общини (градски? селски? всички 265 общини в България?). Това е жизнено важен въпрос, който следва да бъде адресиран, тъй като е с редица сериозни евентуални последици за регионалната политика в България.

Препоръка: За да бъде ПРР в състояние да подкрепи ефективно постигането на тези цели и за да бъде приложена по-прозрачна и базирана на доказателства теория на промяната като обосновка на програмата, се препоръчва следното:

- **Да се опише по-детайлно по какъв начин концентрираната подкрепа, предоставяна по ПРР за ограничен брой общини, може да повлияе положително на перспективите за социално-икономическо развитие на всички региони** (конкретно визирайки ситуацията със селските райони и най-необлагодетелстваните части от страната), какви са предвиджаните **механизми за разпространение на растежа**, които ще създадат и утвърдят **позитивни разпростиращи се или мултиплициращи се ефекти** за по-големи части от страната; някои идеи за начина, по който може да се повиши ефективността на ПРР за справяне с предизвикателствата пред

развитието чрез по-приобщаващ териториален обхват на интервенцията, са предоставени в раздел 2;

- **Да се предостави повече информация за предвижданите възможности за допълняемост и синергии на ПРР с други инструменти на политиките** (например, Програмата за развитие на селските региони, други оперативни програми, включени в изпълнението на новия интегриран подход), предназначени да насърчат по-балансирано и приобщаващо развитие на всички изоставащи общини — а не просто на 50 градски общини, допустими по ПРР — за постигане на общата цел за намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия. Още препоръки за потенциалните начини за укрепване на интегрирания подход са представени в раздел 2.

2. ПРР като средство за операционализиране на новия интегриран териториален подход

Една от основните гледни точки при прегледа от екипа на Банката беше да се оцени колко точно и надлежно проектът на ПРР отразява и предава стратегическата рамка за новия подход, спрямо определеното в Решение № 335 на МС и основополагащите документи за планиране⁶, в оперативен механизъм, целящ избор на инвестиции, отговарящи на стратегическите цели на регионалното развитие в България.

Това съвпада и с **очакването на ЕК**, изразено в насоките по отношение на инвестициите за интервенциите по ЦП 5, във връзка с това, че **функционалните райони следва да бъдат обект на интегрирана подкрепа**. Инвестициите, **укрепващи връзките между различните клъстери на икономическа дейност** (големи и по-малки градове), следва да бъдат един от приоритетите на ЦП 5.

Приоритет 1: Интегрирано градско развитие

- Приоритет 1 е предназначен за 10-те най-развити градски общини в България. Приложената идея за «градски райони» повдига въпроси за това дали тези 10 общини могат да получат средства за проекти, които да бъдат изпълнени на цялата им територия или единствено в рамките на самия град. Тези въпроси следва да бъдат ясно посочени и се препоръчва да се позволи финансиране за проекти на цялата територия на допустимите общини.
- В същото време тези 10 общини са групирани в четири регионални клъстера с оглед насърчаване междуобщинското сътрудничество между съставляващите ги общини. **Идеята, залегнала в групирането на общините на клъстери остава неясна, тъй като е малко вероятно това да спомогне за установяването на сътрудничество между териториално отдалечени единици.** Изглежда фундаменталната идея за интегрирано градско развитие по Приоритет 1 е да се подкрепят основните градски центрове, а не осите/връзките между тях. Смесването на тези две измерения на инициативите за развитие — индивидуални и междуобщински — би могло да усложни ефективното реализиране на Приоритет 1 и постигането на очакваните резултати.

Приоритет 2: Интегрирано териториално развитие на регионите

- Останалите 40 градски общини ще бъдат допустими за финансиране по Приоритет 2. Идеята за «райони, различни от градски», посочена в описанието на териториалния обхват на Приоритет 2, е объркваща — не е напълно ясно какви територии попадат в тази нова категория. В допълнение, тези типове територии не се споменават нито в актуализираната

6. Проект на актуализираната Национална концепция за пространствено развитие и проектите на Интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите от ниво 2.

Национална концепция за пространствено развитие, нито в шестте Интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2.

Предлага се тя да бъде заменена с описание на категорията територия, която вече е използвана в стратегическите документи, или да се преформулира, така че да се осигури яснота (например, подрегионални клъстери на растеж).

- Както и при Приоритет 1, не е ясно дали тези 40 градски общини ще могат да получават средства по Приоритет 2 за проекти, изпълнявани на цялата им територия, или само в основните малки/големи градове. Този въпрос следва да бъде представен и се препоръчва да се позволи финансиране на проекти на цялата територия на допустимите общини. Най-важният въпрос по отношение на Приоритет 2 е степента, в която той отговаря на новия интегриран териториален подход. На теория този подход следва да насърчава интеграцията на териториите със специфични предизвикателства, които **излизат извън границите на една община**. Следователно приоритетът е тясно свързан със стратегическата рамка, очертана от ИТСР и бъдещата роля на СРС. **Приоритет 2 обаче не въвежда интеграция между различните териториални единици — общините — и не притежава желаното силно регионално измерение**. Първата версия на първоначалния проект на ПРР свежда интегрираното териториално развитие просто до интеграция на интервенциите от различни източници на финансиране и до партньорства между различни заинтересовани страни. Въпреки че втората версия (представена от МРРБ на ЕК) насърчава един малко по-различен подход и посочва, че **партньорствата между общините „не са задължителни, но са необходими“**; в случай на проекти, насочени към по-широки територии тази договореност не изглежда достатъчна или дори изпълнима, предвид факта, че голям брой от допустимите общини са изолирани (както е описано по-подробно по-долу) и следователно не могат да си партнират с общини, които са извън техните непосредствени административни

граници. Този проблем може потенциално да бъде решен чрез **осигуряване на възможности за финансиране от други източници за партниращи си общини, които не са допустими по ПРР** — а именно по ОП, включени в изпълнението на новия интегриран териториален подход и с принос в размер на 10% от съответните алокации за тази цел. **Конкретните условия, гарантиращи възможностите за допълняемост и синергии между ПРР и други ОП обаче не са разработени** в проекта на ПРР, затова към настоящия момент това се разглежда просто теоретично. Но следва да бъде отбелязано, че ако въпросът за допустимостта за финансиране на партниращи си общини не бъде адресиран ясно, потенциалът за ефективно насърчаване на интегрирания подход чрез ПРР може да бъде значително намален, като вместо това общините ще се концентрират върху вътрешнообщински инвестиции с ограничено социално-икономическо въздействие, поради недопустимостта на потенциалните им общински партньори за участие в съвместни проекти.

Постигането на реална регионална интеграция и координиране на инвестициите, както и да генерирането на ефект за целите региони изглежда трудно, ако бенефициенти по проекти са едва малко на брой общини. Такъв подход е и в противоречие с необходимостта от **промяна във фокуса от подкрепа за населени места към подкрепа за територии** и от секторно ориентирани инвестиции към интегрирани териториални инвестиции, застъпени в раздела за стратегията на програмата в проекта на ПРР. Друг резултат от евентуалното му прилагане ще е оценяване от РСР на концепции за ИТИ, които нямат стратегическа важност за региона, тъй като е възможно в много случаи те да са ограничени само до една община и следователно да са твърде «местни», що се отнася до тяхното социално-икономическо въздействие.

- Комбинирането на Интегрираните териториални инвестиции (ИТИ) на регионално ниво и междуобщинското сътрудничество се насърчава както от НКПР, така

и от шестте ИТСР на районите за планиране от ниво 2, макар и в различна степен. **НКПР дефинира два типа функционални зони** (социални зони и зони за стимулирано развитие), които следва да концентрират ИТИ. В същото време, **ИТСР дефинират напълно различни зони за междуобщинско сътрудничество**, но все пак регионалните ИТИ се разглеждат ясно като движещи сили на междуобщинското сътрудничество. В допълнение стратегията на ПРР подчертава **важността на установяването на по-добри връзки между градски и селски райони, по-добри връзки между по-малките и по-големите градски центрове, като така се развиват функционалните райони и мрежи на градовете, но това по никакъв начин не е отразено в Приоритет 2, което подковава постигането на целите на програмата, във вида, в който са изложени в стратегията на ПРР.** Ако се приеме, че съседни общини ще могат да подготвят съвместни проекти (което не е посочено ясно в проекта на ОП), все пак ще има примери на **изолирани общини**, които няма да могат например да изпълняват инфраструктурни проекти със съседни общини. Изглежда, че териториална интеграция, обхващаща повече от една община, може да бъде постигната единствено чрез „меки мерки“

в партньорство с общини, допустими по Приоритет 1, което ще ограничи значително регионалното измерение на ПРР.

- В таблицата по-долу се изброяват всички градски общини, допустими по ПРР и техният потенциал за формиране на групи от съседни общини в рамките на областта и на региона по NUTS 2. **В 19 от 28 области в България няма да има никакви съседни общини, допустими за подкрепа по ПРР, което със сигурност ще ограничи перспективите за сътрудничество, разработване и изпълнение на съвместни проекти.** Това е най-очевидно в североизточната част на страната, където има четири общини, допустими за подкрепа по ПРР: Варна по Приоритет 1 и Шумен, Добрич и Търговище по Приоритет 2 — а всички тези общини не са разположени в съседство една с друга. В повечето случаи потенциалните групи общини, които могат да генерират идеи за интегрирани проекти, които да бъдат финансирани по ПРР, са до три на регионално ниво, с единствен пример за шест такива (Хасково, Димитровград, Харманли, Свиленград и Кърджали). **Някои общини са изолирани и не са в състояние да си партнират със съседна община в рамките на даден регион** (Добрич, Силистра, Смолян, Кюстендил, Видин и т.н.).

ТАБЛИЦА 3.1 Градски общини, допустими по ПРР и техният потенциал за формиране на групи

Област	БВП на глава от населението (в лв.) през 2018 г.	Бенефициенти по Приоритет 2	Партньори от 10 общини по Приоритет 1	Групи съседни общини (бенефициенти и партньори)
Североизточен р-н	12 506,00	3	1	0
Варна	15 479,00	0	1 – Варна	0
Шумен	9 397,00	1 – Шумен	0	0
Добрич	9 176,00	1 – Добрич	0	0
Търговище	9 981,00	1 – Търговище	0	0
Северен централен р-н	10 654,00	6	2	1 – Габрово, Севлиево, Велико Търново и Горна Оряховица (общо 4)
Силистра	7 029,00	1 – Силистра	0	0
Русе	11 769,00	0	1 – Русе	0
Разград	9 709,00	1 – Разград	0	0
Габрово	13 510,00	2- Габрово и Севлиево	0	1 – Габрово и Севлиево

Област	БВП на глава от населението (в лв.) през 2018 г.	Бенефициенти по Приоритет 2	Партньори от 10 общини по Приоритет 1	Групи съседни общини (бенефициенти и партньори)
Велико Търново	10 434,00	2 – Свищов и Горна Оряховица	1 – Велико Търново	1 – Велико Търново и Горна Оряховица
Северозападен р-н	10 244,00	5	2	1 – Плевен, Ловеч и Троян (общо 3)
Плевен	8 795,00	0	1 – Плевен	0
Монтана	9 033,00	2 – Монтана и Лом	0	0
Ловеч	9 653,00	2 – Ловеч и Троян	0	1 – Ловеч и Троян
Враца	15 018,00	1 – Враца	0	0
Видин	7 926,00	0	1 – Видин	0
Югоизточен р-н	12 787,00	6	2	2 – Казанлък, Стара Загора, Сливен и Нова Загора (общо 4); Айтос, Карнобат и Бургас (общо 3)
Ямбол	9 694,00	1 – Ямбол	0	0
Стара Загора	17 273,00	1 – Казанлък	1 – Стара Загора	1 – Казанлък и Стара Загора
Сливен	7 600,00	2 – Сливен и Нова Загора	0	1 – Сливен и Нова Загора
Бургас	12 585,00	2 – Айтос и Карнобат	1 – Бургас	1 – Айтос, Карнобат и Бургас
Южен централен р-н	10 988,00	12	1	2 – Хасково, Димитровград, Харманли, Свиленград и Кърджали (общо 5); Пазарджик, Пещера, Панагюрище (общо 3)
Хасково	8 545,00	4 – Хасково, Димитровград, Харманли и Свиленград	0	1 – Хасково, Димитровград, Харманли и Свиленград
Смолян	10 597,00	1 – Смолян	0	0
Пловдив	13 141,00	2 – Асеновград и Карлово	1 – Пловдив	0
Пазарджик	9 213,00	4 – Пазарджик, Пещера, Панагюрище и Велинград	0	1 – Пазарджик, Пещера, Панагюрище
Кърджали	8 472,00	1 – Кърджали	0	0
Югозападен р-н	25 261,00	8	2	1 – Гоце Делчев, Сандански, Петрич (общо 3)
София-град	33 437,00	0	1 – София	0
София	15 654,00	2 – Ботевград, Самоков	0	0
Перник	9 153,00	1 – Перник	0	0
Кюстендил	9 285,00	2 – Кюстендил, Дупница	0	0
Благоевград	9 736,00	3 – Гоце Делчев, Сандански, Петрич	1 – Благоевград	1 – Гоце Делчев, Сандански, Петрич

- **Нещо повече:** докато критерият за демаркация на градски и селски общини е единствено броят на населението, **повечето градски общини ще се намират в по-развита юг.** Само 14 от 40 градски общини, допустими по Приоритет 2, ще бъдат в северната част на страната с ограничени възможности за сътрудничество, с изключение на „меки мерки“ и проекти без пространствена близост. Това може да доведе до **концентрация на инвестициите на юг, задълбочавайки допълнително различията в степента на развитие** между южните и северните части от страната.
- **Пространствената отдалеченост може да представлява сериозно ограничение при планирането на интегрирани инвестиции,** тъй като, например, общините, разположени по важната индустриална ос Варна — Девня в Североизточния район, няма да могат да получат финансиране по Приоритет 2 за интегрирани проекти. Варна ще може да финансира проекти по Приоритет 1, но Аксаково, Белослав и Девня няма да са допустими бенефициенти по ПРР. Това означава липса на достъп до ресурси за развитие на бизнес и индустриални зони по цялата индустриална ос; за образование и обучение в различните общини; за единна маркетингова стратегия за привличане на чуждестранни инвестиции и т.н., въпреки че тази ос е част от функционалната зона между Варна и Шумен, както това е дефинирано в НКПР.

Препоръка: Едно от потенциалните решения на този проблем е **реструктурирането на ПРР** за предоставяне на финансиране за индивидуални общински проекти на 40 градски общини, отчитайки тяхното значение като местни/подрегионални центрове на растеж, но в допълнение **определяне на нова приоритетна ос за регионално развитие чрез междуобщински проекти, където** могат да бъдат подкрепени интегрираните проекти на повече от една община. **50 градски общини,** които вече са допустими за подкрепа по ПРР, ще бъдат **допълнени с група селски общини,**

като обхватът на тези зони може да бъде определен например на база функционални зони както те са дефинирани в НКПР. Една такава промяна ще добави стойност в две отношения:

- Генериране на повече инвестиции в по-малко развитите селски територии, и**
- Предоставяне на възможност за сътрудничество на повече общини и повече групи от съседни общини.**

Като резултат, този допълнителен приоритет с ясен интегриран подход и целеви зони (групи общини) за междуобщинско сътрудничество може да даде тласък на териториалната интеграция и на по-балансираното регионално развитие в България.

3. Перспективи за ефективно реализиране на средствата от ЕС съгласно условията, предлагани в проекта на ПРР

Отчитайки факта, че програмният процес е на ранен етап, екипът на Банката би искал да се възползва от възможността да обърне внимание на няколко въпроса, идентифицирани в проекта, които, ако не бъдат адресирани, могат да се отразят негативно на изгледите за ефективно изпълнение на ПРР.

Риск от недопустимост на операциите по Приоритет 2 от ПРР поради потенциално несъответствие на териториалните стратегии с изискванията на чл. 23 от предложението за РОР

Най-основният въпрос е да се обезпечи, че всички критерии, свързани с териториалните стратегии, както са посочени в чл. 23 от предложението за РОР, са изпълнени, за да се даде достъп на проектите по концепции за ити до фондовете на ЕС по ЦП 5. В тази връзка възникват два основни въпроса:

- **Могат ли РСР да бъдат разглеждани като «териториални органи» и**
- **В достатъчна степен ли са основани на принципа принципът „отдолу-нагоре» за ИТСР по отношение на тяхното естество и „собственост“**

Тези опасения и техните последици за дейностите по програмиране са описани по-подробно в документа, обобщаващ констатациите от партньорския преглед на Продукт 3.1. по ВКУ, който неотдавна беше представен на МРРБ, като са препоръчани конкретни действия за смекчаване на идентифицираните рискове като част от преработения продукт.

Евентуални последици от липсата на демаркация между ОП

Съгласно проекта, демаркацията между оперативните програми и предотвратяването на дублиране на финансиране ще се гарантират на ниво предварителен подбор на концепции за ити от РСР, а също така допълнително по време на процедурата подбор на проекти, изпълнявана от всеки УО преди подписването на договорите за безвъзмездна финансова помощ. Липсата на ясна демаркация на етап Споразумение за партньорство може да доведе до разглеждане на демаркацията на индивидуална база (за всеки отделен проект) на ниво РСР, в резултат на което да има различни тълкувания и липса на стандартизиран подход, прилаган по един и същ начин във всички региони. Тази липса на яснота може да причини забавяне при оценяването на подадените проекти и сключването на договорите по тях, двойно финансиране на операции, както и невъзможност за пълноценно използване на възможностите за допълняемост и синергии между ОП.

Препоръка: Препоръчва се демаркацията да бъде установена като хоризонтална договореност за всички ОП, а съответствието на индивидуалните проекти от концепциите за ити да бъде само **верифицирано** на ниво РСР (I етап на оценка) и УО (II етап на оценка)..

Екипът на Банката е наясно, че поради изключително широкия тематичен обхват на интервенциите, предвиждани по ЦП 5, демаркацията им може да се превърне в огромно предизвикателство и е готов да подпомогне МРРБ в тази задача.

Недостатъчен капацитет на потенциалните бенефициенти за подготовка и реализация на интегрирани проекти

Както беше отбелязано от екипа на Банката по време на стратегическите консултации през лятото на 2019 г. и както беше описано по-подробно в Доклада за стратегическите консултации (Продукт 2 по Компонент 1 по ВКУ), потенциалните бенефициенти по Приоритет 2 на ПРР изглежда не притежават опит в областта на интегрирани инвестиции и административен капацитет за изготвяне на интегрирани проекти. Следователно, разработването на концепции за ити на местно ниво изисква целенасочени действия за предоставяне на бенефициентите на практическа помощ за улесняване на включващ и основан на доказателства процес за идентифициране на инвестиционните потребности, избор на партньори по проекти, създаване на партньорства и разработване на интегриран пакет от проекти, както и кандидатстване с отделни проекти.

Препоръка: За да се гарантира, че рамката за изпълнение на интегрирани инвестиции е апробирана и надлежно прецизирана преди нейното стартиране, **следва сериозно да се обмисли пилотна дейност**, която може да доведе до изготвянето на **модел за „добри практики» и създаване на подробен „наръчник на потребителя“**, които да бъдат следвани от потенциалните бенефициенти. В допълнение, за да се гарантира бързо усвояване на средствата от самото начало на новия програмен период, **силно се препоръчва и създаването на резерв от бъдещи проекти (project pipeline) за интегрирани инвестиции**. Екипът на Банката има готовност да предостави на МРРБ допълнителни идеи и предложения в това отношение.

Негативни последици от пандемията от COVID-19 върху перспективите за развитие на българските региони и реализацията на новия интегриран териториален подход

Много е вероятно България, като много други държави, да пострада в резултат от пандемията от COVID-19 и да бъдат необходими спешни мерки за „съживяване“ на българската икономика. Заложена е не само съдбата на предприятията, но и на целия публичен сектор. Много е вероятно инвестиционният потенциал на последния да бъде значително намален поради нарастващата безработица, по-високите разходи за здравеопазване и т.н. Това ще се отрази сериозно и на предоставянето на социални услуги на местно ниво, както и на общинските инвестиции, които се очаква да бъдат движеща сила на новия подход. Евантуалните последици от пандемията затвърждават още повече необходимостта от интегриран подход към инвестициите за ефективно обединяване на ресурси и пълноценно реализиране на ползите от междуобщинското сътрудничество.

Динамичната ситуация в момента ще изисква бързи, целенасочени действия, състоятелно отразяващи специфичния местен контекст. Ще бъде необходима ясна рамка за изпълнение с надлежна помощ, предоставена на местните заинтересовани страни, веднага щом това е възможно, за да се гарантира, че общините със съответната подготовка (и техните партньори) могат да се възползват в пълна степен от териториалния подход за справяне с най-спешните предизвикателства пред тяхното развитие.

Новите предизвикателства в резултат от пандемията могат също така да обосновават необходимостта от преразглеждане на дефиницията на „селска община“, което касае пряко допустимостта на общините за финансиране или от допълнително утвърждаване и засилване на възможностите за допълняемост и синергии между ОП, финансирани от Кохезионната политика на ЕС и Програмата за развитие на селските райони, както и

други инструменти за развитие. Кохезионната политика и териториалните инструменти от нейните източници следва да представляват важно средство за активно, целенасочено разработване на политики, допълващи и утвърждаващи усилията за възстановяване, които със сигурност ще бъдат инициирани на национално ниво.

Други рискове

Както вече беше посочено от екипа на Банката в бележки, изпратени на МРРБ през октомври 2019 г. с предложение за реструктуриране на ПРР, самият замисъл на програмата е свързан с конкретни рискове за ефективното ѝ изпълнение. Следните рискове все още са валидни, отчитайки настоящия обхват и структура на ПРР:

- i. **Ниски нива на усвояване на средства по ПРР** — забавеното начално усвояване на средства (което би могло да се очаква поради комплексността на новия регионален подход, базиран на интегрирани проекти и факта, че той не е апробиран) би повлиял отрицателно върху усвояването по ПРР; този риск е особено сериозен поради значителната част от ПРР, предназначена за Приоритетна ос 2;
- ii. **Ограничена вътрешна гъвкавост в рамките на ПРР** — докато привидно предполага гъвкавост, подходът спрямо Приоритетна ос 2 реално намалява възможността за извършване на вътрешен трансфер (трансфери) на алокации, в случай на незадоволителни нива на усвояване по Приоритет 2. Трансферите ще са ограничени само между регионалните пакети от средства по Приоритет 2 и/или между Приоритет 1 и Приоритет 2, което потенциално би задълбочило регионалните различия.
- iii. **Ограничена възможност за наблюдение и оценка на постигането на целите за развитие в избрани видове територии** поради тематично недиференцирания целево Приоритет 2, като в резултат на това е налице

ограничена възможност за въвеждане на необходими промени или корекции на политиките.

Преглед на Насоките за подготовка на концепции за ИТИ – независимо мнение и препоръки (26/02/2020 г.)

Въведение

МРРБ е предоставило на екипа на Банката втори проектен вариант на насоки за ИТИ, ведно с пакет от проекти на образци на документи, които да се ползват за целите на подготовка на концепции за ИТИ от потенциални бенефициенти. МРРБ се е консултирало по проекта на насоки с УО на ОП и други субекти, които се считат за важни заинтересовани страни на централно ниво в процеса на изпълнение на новия интегриран подход (напр. МФ, Фонда на фондовете, УО на Програмата за развитие на селските райони). МРРБ е споделило получената обратна информация със СБ, като тази информация е анализирана и за целите на настоящия преглед.

Успехът на новия интегриран териториален подход силно зависи от единното разбиране на споделени стратегически цели, както и от ефективната координация и синхронизация на дейностите, предприемани на ниво УО на съответните ОП. Поради това екипът на СБ приветства усилията на МРРБ за ангажиране на заинтересовани страни на централно ниво при разработването на оперативните детайли за концепциите на ИТИ на този ранен етап. Обратната информация по Насоките за ИТИ ясно показва, че УО са проучили задълбочено проекта и са подали на МРРБ широк спектър коментари и предложения, които следва да са много полезни за усъвършенстване на подхода.

Разбирането на екипа на СБ, и в светлината на отговорите на МРРБ на коментарите на УО, е че **работата по проекта на Насоки за МРРБ е продължаващ процес.**

Поради това допускането при прегледа и независимото становище на СБ е не представяне на конкретни предложения за преформулиране на избрани части от проекта на Насоките и съответните типови документи, а по-скоро предлагане на идеи и препоръки за желан им обхват, за по-нататъшно разглеждане от страна на МРРБ.

Общи бележки

1. Обхват на Насоките за ИТИ

Настоящият обхват на информацията в проекта все още е недостатъчен за целите на подготовка на концепции за ИТИ от потенциални бенефициенти. Примерите за липсваща информация, представляваща съществени параметри за изготвянето на концепции за ИТИ, включват: обем финансови средства на разположение по региони, минимален и максимален размер на финансиране за една концепция за ИТИ, критерии за подбор на концепции, допустими типове проекти, стратегическа рамка за подготовка на концепции за ИТИ, а именно Регионални схеми за пространствено развитие, които следва да включват индикативни списъци на приоритетни инвестиции. Отчитайки, че програмирането за 2021–2027 г. е все още на много ранен етап, би било трудно да се попълнят всички тези непълноти в идните седмици. Поради това вероятно би било целесъобразно и по-полезно за заинтересованите страни да се промени заглавието на проектодокумента на „Общи правила за прилагане на интегрирания териториален подход в регионите за планиране от ниво 2 с финансиране от ЕСИФ за програмен период 2021–2027 г.“, като в последствие се коригира обхватът на тези правила, с оглед предоставяне на заинтересованите страни на така необходимата информация относно детайлите на новия подход.

- i. Описание на новия териториален подход — обосновка за неговото въвеждане, основни допускания и очаквани резултати за развитието.

- ii. Стратегическа рамка (национална—регионална—общинска—функционални стратегии за развитие).
- iii. Правна, тематична и финансова рамка за прилагането на интегрирания териториален подход (обхванати цели на политиката и обхват на наличното финансиране по всички приложими ОП, регионални финансови пакети, с описание на прилагания алгоритъм).
- iv. Концепции за ити:
 - a. Дефиниране, цели и очаквани резултати за развитието.
 - b. Тематичен обхват на интервенциите.
 - c. Допустими общини (критерии и списък/карта).
 - d. Обхват на наличното финансиране за една концепция за ити (с минимален и максимален размер).
 - e. Партньорства за ити (изисквания за състав, правна форма, механизъм за подбор на партньори и пр.).
 - f. Механизъм за оценяване и подбор (два етапа), включително критерии за подбор.
 - g. Мерки за минимизиране на рисковете от забава и неизпълнение на етап реализиране на концепции за ити.
 - h. Институционална и експертна подкрепа за кандидати/бенефициенти по ити.
 - i. Пътна карта за реализацията.
- v. Описание на механизма за координация между УО, свързан с изпълнението на проекти за ити и ролята на Управляващия комитет

2. Обхват на коментарите на заинтересованите страни от централно ниво и възможни аспекти, касаещи проекта на Насоки за ИТИ

Обемът на получени коментари на УО (над 100) по проектите показва, че оперативните детайли на новия интегриран териториален подход, участието на РСР, подготовката и подборът на концепции за ити, както и изпълнението на проекти по концепции за ити **предизвикват силен интерес** у заинтересованите страни

на централно ниво, особено представителите на УО на ОП по правилото за „10% от алокациите“. Тематичният обхват на коментарите и подробните въпроси (нерядко надхвърлящи съдържанието на проекта за обсъждане), излъчени от тези институции, ясно сочи **дефицит на информация относно рамката за осъществяване на новия подход**, което създава значително объркване и превратно разбиране сред ключови заинтересовани страни.

Екипът на съ е извел следните въпроси, които едновременно са повдигани от поне 3 заинтересовани страни, които биха могли да са сигнал за важността на същите аспекти по отношение на цялостната рамка за реализация:

- i. **Риск за изпълнението на правилото N+2**, поради сложния механизъм за подготовка, подбор и изпълнение на концепции за ити (продължителни процедури, допълнителна административна тежест, негативен опит с интегрирани проекти и дейности, базирани на вомр, и пр.)
- ii. **Критерии за оценка и подбор на концепции за ити** — техният обхват, степен, в която ще отразяват регионалните и секторните приоритети за развитие, график на подготовката, субект, отговорен за тяхното приемане, обхват на участието на РСР в оценяването на концепции за ити спрямо отговорностите на УО по подбора на проекти.
- iii. **Подход за измерване на обществената подкрепа** като част от процедурата по оценяване и подбор на концепции за ити за свеждане до минимум на субективизма при оценяването.
- iv. **Интегриране на проектите в концепция за ити на етапа на изпълнение и рискове, свързани със забавяне и неизпълнение** — какви ще са механизмите, адресиращи тези въпроси?
- v. **Координация и синхронизация на дейностите между УО на ОП** на етапа на подбор и изпълнение на проекти за гарантиране на гладко договаряне.

- vi. **Източници на финансиране на прес-структурираните РСР**, и по-конкретно на експертния състав на РСР за участие в Звеното за предварителен подбор при РСР — редица УО са за един източник, а именно ТП на ПРР.
- vii. **Регионалните финансови пакети** (за всеки регион за планиране по ниво 2) следва да бъдат изчислени с отчитане на размера и обема ИТИ по региони и с адаптиране на рамката за изпълнение.
- viii. **Конкретни мерки и типове проекти за ИТИ по отделни ОП** — как следва да се разработят, за да се гарантира допълняемост и синергия между различните ОП?
- ix. **Статус на проектите, формиращи концепция за ИТИ, избрана за финансиране:** предварително определени проекти или проектно предложение, подлежащо на оценяване в рамките на процедура за набиране на предложения на състезателни начала?

При разглеждането на тези коментари е възможно да се допусне, че за редица заинтересовани страни понятието „концепция за ИТИ“ е само теоретично, съществуващо в някакъв вакуум, тъй като към момента **има редица неизвестни:**

- Липсва яснота относно **критериите**, въз основа на които ще е оценяването и подборът;
- Липсва **стратегическа референтна точка**, тъй като все още не са налични РСР;
- Липсва яснота относно **обхвата на финансиране и прогнозния брой ИТИ** по региони;
- Липсва яснота относно **статуса на отделните проекти** и относно **механизъм за осигуряване на тяхната интегрираност** при изпълнението.
- Липсва яснота относно **експертния капацитет на РСР** за провеждане на оценяване и подбор на концепции за ИТИ.

- Липсва яснота относно **тематичните мерки** за разработване по всяка ОП, за финансиране на интегрирания подход.

Това, разбира се, е **междинна ситуация**, и с напредване на процеса по програмиране една по една тези „неизвестни“ ще бъдат заместени от конкретни организационни решения, съставляващи цялостната рамка за изпълнението на новия подход. Предвид обаче значимостта на идентифицираните към момента неизвестни, екипът на СБ препоръчва на МРРБ **временно да преустанови процеса на изготвяне на насоки за ИТИ за потенциални бенефициенти (или поне да ги постави на втори план) и да се насочи към разработването на организационни решения, способстващи по-голяма яснота на общата рамка**. В следващия раздел е препоръчана времева рамка за действие.

3. Препоръчани по-нататъшни стъпки

Екипът на СБ препоръчва определяне като приоритетни в идните седмици на два процеса, свързани с изготвянето на рамката за изпълнението на новия подход:

1. **Изготвяне на специално постановление на МС**, регламентиращо правилата и оперативните механизми, свързани с изпълнението на новия интегриран подход, и
2. **Идентифициране на потенциални концепции за ИТИ**, чрез широки консултации на проектите на РСР и провеждане на проучване за концепции за ИТИ.

Специално постановление на МС

Изглежда, че вече е налице съгласие между основните участници (МРРБ и ЦКЗ), че правилата и оперативните детайли, свързани с прилагането на новия интегриран подход, следва да бъдат уредени със специално постановление на МС. **Това постановление следва цялостно да обхваща подготовката, предоставянето на безвъзмездна финансова помощ и процеса на**

изпълнение на ИТИ, и да урежда всички важни аспекти, свързани с допустимостта, подбора, договарянето и изпълнението на проектите в концепциите. Конкретната нормативна рамка ще представява основата за **договорната рамка на новия интегриран подход**, тъй като той следва да отговаря на нейните основни елементи. Договорната рамка следва да детайлизира само тези аспекти, свързани с изпълнението на ИТИ, които не са уредени от императивните нормативни разпоредби, т.е. са оставени да бъдат договорени и конкретизирани от участващите страни.

По тази причина, вместо първо да разработва договорната рамка, екипът на СБ препоръчва МРРБ да се насочи най-напред към изготвянето на специалното Постановление на МС, след което вече въз основа на него да се създаде договорната рамка на ИТИ. В противен случай може да се наложат договорната рамка може да изисква многобройни промени за отразяване на променящите се основни елементи на проекта на нормативна уредба до окончателното ѝ приемане.

Идентифициране на потенциални концепции за ИТИ

Индикативните списъци с приоритетни инвестиции, включени в проектите на шестте **Регионални схеми за пространствено развитие** ще са с важна роля при подбора за финансиране на концепции за ИТИ, тъй като, съгласно позицията на МРРБ, концепции за ИТИ, включващи инвестиции, посочени в РСПР, ще получават допълнително точки при оценяването. Поради това екипът на СБ препоръчва провеждането на **широки консултации** по проектите на РСПР, за да се гарантира, че тези индикативни инвестиции **надлежно отразяват регионалните потребности, свързани с развитието и са с потенциал да мобилизират обществена подкрепа**.

С оглед улесняване на процеса на планиране на интервенции за следващия програмнен период, екипът на СБ вече е препоръчал на МРРБ провеждането на **интернет допитване** до потенциални бенефициенти

на поднационално ниво за **идентифициране на възможни идеи за инвестиции, които да се реализират чрез интегрирани проекти**. МРРБ прие препоръката и през януари 2020 г., по молба на МРРБ, екипът на СБ предостави проект на анкета за проучването. Проучването представлява практическо средство, което би могло да добави съществена стойност към процеса на програмиране на ОП със средства, предназначени за новия подход. Обратната информация, получена чрез анкетите би могла да се ползва за някои от дефицитите на знание, посочени от УО, като:

- Оценка на **търсенето на финансиране** за ИТИ в различните региони;
- Оценка на преобладаващия **тематичен обхват и типове проекти**;
- Прецизиране на схемата за обработка на заявления за концепции за ИТИ (размерът на предложените ИТИ и техният тематичен обхват може да имат въздействие върху процеса на подбор и необходимия експертен капацитет) и образци на документи (напр. споразумения за партньорство, предложения за концепции за ИТИ);
- Определяне на съответния **обхват на съдействие**, необходим на потенциалните бенефициенти и разработка на **надлежни инструменти** за ефективно откликване на търсенето на съдействие (напр. предоставяне на финансиране по линия на ТП за подготвителна работа, предприемане на целенасочени действия изграждане на капаците, предоставяне на подкрепа под формата на консултации от сертифицирани/акредитирани експерти в области с най-големи потребности, както като тематичен обхват, така и в териториален план и др.).

Нещо повече: констатациите от проучването могат да предоставят информативната основа за МРРБ във връзка с информацията, необходима на потенциалните бенефициенти за ефективно разработване на концепции за ИТИ, което би могло и следва да окаже влияние върху окончателния обхват на Наръчника за подготовка и реализация на концепции за ИТИ.

Екипът на СБ препоръчва проучването да се провежда успоредно с обществени консултации по проектите за РСР, за гарантиране на ангажираност от страна на заинтересованите страни и за ефективно промотиране на новия подход.

4. Коментари по проекти на типови документи за ИТИ

а. Споразумение за партньорство и Общо рамково споразумение

Споразумението за партньорство (СП) урежда вътрешните отношения между партньорите по ИТИ, свързани с подготовката и подаването на концепции за ИТИ и, при одобрение на концепцията, последващото кандидатстване с и изпълнение на отделните проекти, включени в концепцията. Няма съмнение, че **СП е необходимо** за оптимизиране на усилията на партньорите по ИТИ за подготовка и подаване на концепции за ИТИ и в последствие за разработването и изпълнението на съответните пакети проекти.

Предназначението на Общото рамково споразумение (ОРС) е да обхване взаимните задължения на УО на ОП и партньорите по ИТИ, свързани с подготовката, подаването, одобрението, договарянето и изпълнението на проектите в концепцията за ИТИ след нейното одобрение. За разлика от СП, мнението на екипа на СБ е, че **ОРС не се явява необходим елемент на договорната рамка за ИТИ**. Защо? Отговорностите на партньорите по ИТИ да изготвят и подадат отделните проекти, за които отговарят, както и тяхното задължение законосъобразно да изпълняват своите одобрени и договорени проекти, произтича от приложимото законодателство по ЕСИФ и изпълнението на ИТИ⁷. Специалното постановление на МС ще уреди всички съществени аспекти, свързани с

допустимостта, подбора, договарянето и изпълнението на проектите от ИТИ; съответно не ще е нужно тези правила да се възпроизвеждат в договорен документ и така да се създават допълнителна административна работа за партньорите по ИТИ и УО на ОП. В този контекст единствената добавена стойност на ОРС е определянето на реда и условията за изготвяне и подаване на отделните проекти от партньорите по ИТИ.

Вместо в ОРС, **конкретният ред и условия за подготовка и подаване на отделните проекти**, включени в одобрената концепция за ИТИ, могат да бъдат посочени в акта за одобрение на концепцията за ИТИ; допускането е, че този официален акт ще се издава от УО на ПРР след проверка на съответствието на решението на РСР за избор на концепция за ИТИ за финансиране. Този акт може да определя **условията, отнасящи се до партньорите**, съгласно които концепцията за ИТИ е одобрена за финансиране, т. е. реда, условията и отговорностите за подаване на отделните проекти от партньорите по ИТИ, и последиците в случай на неизпълнение на един проект за останалите „интегрирани“ проекти⁸. Също така, **задълженията на УО на ОП** по ОРС са да открият съответните процедури за кандидатстване с проекти, отнасящи се до одобрените концепции за ИТИ и да разглеждат тези заявления до предоставянето на безвъзмездната помощ и сключването на договорите. Тези правомощия на УО на ОП произтичат от Постановлението на МС, което ще урежда подробно същите, като отново не е необходимо те да бъдат възпроизвеждани и в друг документ. Следва освен това да се отбележи и че такъв документ няма да има правна стойност, доколкото правата и задълженията на която и да е от страните спрямо другата страна не подлежат на принудително изпълнение в случай на неизпълнение⁹.

7. Специалното Постановление на МС за новия интегриран подход.

8. Последиците от неизпълнение на един проект за останалите проекти в одобрената концепция за ИТИ така или иначе ще бъдат уредени в нарочното Постановление на МС, тъй като това е ключов въпрос за интегрирания териториален подход.

9. Нито партньорите по ИТИ могат да задължат УО на ОП да открият процедура за кандидатстване с проекти, съгласно посоченото в ОРС, нито УО на ОП могат да задължат партньорите по ИТИ да подготвят, подават и изпълняват проектите, за които отговарят, против волята им.

Съответно, доколкото задълженията на страните в обхвата на ОРС i) ще произтичат пряко от съответната нормативна уредба (специалното постановление на МС), и ii) не подлежат на принудително изпълнение в случай на неизпълнение, ОРС реално не представляват договор в правен смисъл, а вид декларация на добра воля без правна стойност. В случай, че конкретният ред и условия за подготовка и подаване на отделни проекти в рамките на одобрената концепция за ИТИ са посочени в акта на одобрение на тази концепция за ИТИ, самото ОРС няма да има добавена стойност и би могло да бъде премахнато от договорната рамка на ИТИ.

b. Слабости на проектите на типови документи

Има два аспекта на проектите, които имат добавена стойност: i) предвиденото задължително създаване на Координационен екип от партньорите по ИТИ за подпомагане на разработването и подаването на концепция за ИТИ и последващото ѝ изпълнение след одобрение; ii) предвиденото създаване на Управляващ комитет от участващите УО на ОП, като главен орган (umbrella body), който да ръководи и съгласува изпълнението на интегрирания подход.

Отделно от това, от правна точка и двата проектни варианта са с доста неконкретизиран бланкетни документи с доста общ характер. Има някои ключови аспекти на интегрирания подход, които все още не са обхванати от проектите. Вероятната причина е, че тези въпроси (все още) не са уредени (със специално постановление на МС), нито (засега) са договорени между участващите институции (УО на ПРР, УО на други ОП и ЦКЗ).

Тези два взаимосвързани основни аспекта са следните:

1. степента на интегрираност на отделните проекти, включени в ИТИ, през проектния цикъл, т.е. дали провалът на един-единствен проект на етапа на

изпълнение на ИТИ ще доведе до провал всички останали проекти, включени в одобрената концепция за ИТИ;

2. въпросът за отговорността на трети лица, т. е. за неблагоприятните последици за партньорите по ИТИ от неуспех на етапа на кандидатстване и/или изпълнение от страна на други партньори по ИТИ.

Тези въпроси, необхванати от двата проекта на споразумения, са разгледани по-долу.

с. Интеграция на проектите и проблеми, свързани с отговорността на трети лица

Както е видно от клаузите за прекратяване в двата проектодоговора, МРРБ подкрепя подхода на стриктна интегрираност на индивидуалните проекти в рамките на одобрената концепция за ИТИ през целия проектен цикъл. При този строг подход провалът на който и да е отделен проект, включен в одобрената концепция за ИТИ, на който и да е етап от проектния цикъл¹⁰ автоматично води до провал на другите проекти от концепцията за ИТИ, независимо от техния статус към момента (подход „един за всички“).

Обосновката на МРРБ на този подход се основава на два резонни аргумента:

- г. Концепцията за ИТИ е одобрена за финансиране във връзка с интегрирания ефект на пакета проекти като такъв, при което всеки един от тези взаимосвързани проекти е със свой принос за постигане на общата цел за развитие. Именно пакетът от проекти е бил оценен и избран да бъде финансиран, предвид своя принос за изпълнението на интегрираната териториална стратегия. Ако на одобрената концепция за ИТИ се позволи да продължи да се изпълнява, въпреки неизпълнението на един или повече отделни проекти, това с обратно действие би опорочило оценяването и подбора на ИТИ, защото би представлявало неравносложно третиране на тази концепция спрямо останалите

10. На етап кандидатстване, договаряне и изпълнение на проекта.

кандидатстващи концепции, които не са избрани за финансиране;

2. Рамката за изпълнение на ПРР 2021–2027 г. би могла да бъдат засегната неблагоприятно при неприлагане на стриктния подход на интегрираност. Неуспех на един или повече проекти по одобрената концепция за ИТИ ще доведе до неоптимално изпълнение на вече договорени програмни индикатори, което би могло да застраши на временното и надлежно постигане на рамката за изпълнение на ОП.

При все че тези аргументи са основателни, следва да се посочи, че **„пълната (стриктна) интегрираност“ на проектите от одобрената концепция за ИТИ на етапите на кандидатстване и/или изпълнение би могла да има сериозни отрицателни последици за цялостното изпълнение на интегрирания териториален подход.** Всеки неуспех на проект в рамките на ИТИ да кандидатства, да бъде договорен и надлежно изпълнен би могъл да доведе до пълен неуспех на всички останали проекти в ИТИ. Като се има предвид, че различните проекти в рамките на една ИТИ ще бъдат подавани до различни УО на ОП и ще бъдат изпълнявани в различни времеви рамки, би могло да има случаи, при които дори успешно изпълнени проекти да бъдат отменени с обратен ефект, като техните бенефициенти бъдат задължени да възстановят вече получената безвъзмездна помощ. **Съответно при неуспех е от страна на един партньор по ИТИ (независимо от причината) да подготви, да кандидатства, да сключи договор или успешно да изпълни своя собствен проект/и, би се стигнало до неблагоприятни последици, т. е. до пораждаване на отговорност на всички останали партньори, дори и за изрядните такива, поради причини напълно извън техния контрол (т. нар. „отговорност на трети лица“).**

Отговорността на трети лица може силно да обезкуражи потенциалните партньори в ИТИ да участват в партньорство по концепция за ИТИ. Ето защо този риск следва да бъде надлежно адресиран.

Екипът на СБ отново препоръчва на МРРБ **да обмисли прилагането на по-мек подход за интегриране на проектите за ИТИ.** Така ще се гарантира изпълнение на рамката за изпълнение на ПРР, като същевременно ще се осигурява достатъчно правна сигурност на потенциалните партньори на ИТИ, че тяхната отговорност за действия на другите партньори ще бъде налице само в изключителни случаи. Така тези участници биха били достатъчно мотивирани да се включат като партньори в концепция за ИТИ.

Възможни варианти за „по-мека“ интеграция на отделните проекти в ИТИ

Според нас има два варианта за осигуряване на „по-мека“ интеграция на отделните проекти:

1. **Да се въведат различни категории проекти в пакета от проекти за ИТИ**

Например могат да се прилагат **две проектни класификации:**

(а) **основни проекти („основополагащи за ИТИ“) и второстепенни проекти.** Основните проекти ще са тези, които са определящи за приноса на концепцията за ИТИ към интегрираната териториална стратегия (например проект за реконструкция на индустриална зона ще бъде основен (основополагащ) проект в концепция за ИТИ с основна цел индустриално възстановяване чрез преустройство на индустриална зона, а **второстепенни** биха били напр. проект за ремонт на пътя, довеждащ до индустриалната зона или проект за създаване на Център за професионална обучение, предназначен за бъдещия персонал на индустриалната зона, и пр.). **Неизпълнението на основен проект в концепция за ИТИ би довело автоматично до неуспех на цялата концепция, докато неизпълнението на второстепенните няма да има такива последици.**

(б) Диференциране на проектите на **главни и допълващи (подчинени) проекти.** (напр. проект за развитие на инфраструктура ще бъде „главният“ проект, докато проектите за меки мерки, под формата на

професионално обучение, допълващи основния, се считат за „подчинени“). Неуспехът на главния проект автоматично ще води до провал на допълващите (подчинените му) проекти, но не и обратното.

2. Да се допусне определена гъвкавост на одобрената рамка за изпълнение на концепцията за ИТИ.

Например в рамките на процедурата за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за отделен проект, уо на ОП и бенефициентът на проекта биха могли изрично да се споразумеят за „диапазон на толеранс“ за отклонения от заложените стойности на индикаторите за продукти и резултати по проектите, като се определят условията, при които е допустимо бенефициентът да реализира неизпълнение. Всяко неизпълнение в рамките на посочения „диапазон на толеранс“ няма да се счита за неизпълнение на проекта.

5. Проект за Насоки за ИТИ

Допълнителни конкретни коментари по проекта на Насоки за ити са включени пряко в приложения документ, за справка и разглеждане от страна на МРРБ.

Преглед на проекта на Национална концепция за пространствено развитие на България за периода 2020 – 2025 г. (14/02/2020 г.)

Подход при прегледа на проекта на НКПР

Проектът на НКПР, изготвен от Националния център за териториално развитие, с възложител МРРБ, беше предмет на преглед от страна на екипа на СБ с оглед определяне на степента, в която стратегическият документ благоприятства програмирането на мерки и идентифицирането

на конкретни инвестиционни приоритети за регионите съгласно новия интегриран териториален подход.

Целта на прегледа е да се установи дали проектът на НКПР дефинира следните елементи, които според екипа на СБ са съществени за полагането на рамката за стратегическо планиране на новия интегриран подход:

- Конкретни области/сектори/теми за междуобщински партньорства;
- Общи проблеми/заплахи, свързани с развитието за групи общини, общи потенциали/възможности за групи общини;
- Класификация на общини по функционално-пространствени категории/зони с общи характеристики/профили за развитието;
- Междуобщински приоритети за пространствено развитие; примери за интегрирани проекти и инвестиции.

Въз основа на извършения преглед са изведени препоръки за увеличаване на ползите от НКПР за улесняване на изпълнението на новия подход. СБ насърчава МРРБ да разгледа състоятелността на тези препоръки в рамките на процеса на обществени консултации по проекта на НКПР, който е в ход.

Основни констатации по проекта на НКПР по отношение на интегрирания териториален подход

Аналитична част на НКПР

Тематичен обхват на междуобщинското сътрудничество

Проектът на НКПР определя следните области, в които може да се насърчава междуобщинско сътрудничество и създаване на междуобщински партньорства:

- Осигуряване на социална инфраструктура и услуги в периферни райони (стр. 4);

- Използване на ИКТ за образование в отдалечени и обезлюдяващи се райони — въпреки че тези райони не са посочени (стр. 13);
 - Изграждане на газопроводна мрежа за съседни двойки общини Банско и Разлог, както и Панагюрище и Пирдоп (стр. 22);
 - Координирано развитие на общините в рамките на 18-те функционални урбанистични зони в България; ясна препратка обаче има само относно четирите в момента функциониращи зони — София, Пловдив, Варна и Бургас (стр. 29);
 - Насърчаване на полицентрично и балансирано териториално развитие: интегрирано развитие в градовете, в селските райони и в районите със специфични характеристики; подобряване на териториалната свързаност; управление на ландшафта, природните и културните ценности (стр. 32);
 - Засилена интеграция между градски и селски райони въз основа на партньорства между ядрата на фуз и другите общини (стр. 33);
 - Укрепване на връзките между градските и селските райони на всички нива чрез подобряване на достъпността и възможностите за заетост чрез планирането на конкретни мерки за подкрепа на перифериите и слабо населените селски райони (стр. 33);
 - Териториална интеграция на граничните райони на страната — не се посочва дали тази цел следва да бъде постигната чрез междуобщинско сътрудничество, трансгранично сътрудничество или посредством съчетание на двата подхода (стр. 33);
 - Пространствена цялост и равностойна достъпност на системите за обществени услуги (с акцент на образование, здравеопазване, култура и спорт) (стр. 36);
 - Изграждане на общи инвестиционни зони от партньорства на общини (стр. 42).
- Проектът на НКПР призовава за подобряване на състоянието на конкретни територии с неблагоприятни социално-икономически характеристики чрез пакет от мерки (стр. 36) и задава нов подход за определяне на неформални райони с конкретни характеристики, в които следва да се концентрира финансова подкрепа (стр. 37 и 38). Предвижда се изпълнение на интегрирани инвестиционни пакети в подкрепа на тези неформални райони, като се описва и ролята на Регионалните съвети за развитие (РСР) в тази връзка (стр. 38).
- Идентифицирани общи междуобщински проблеми/заплахи
- Проектът на НКПР идентифицира следните предизвикателства, свързани с развитието за междуобщинските групи:
- Недостатъчни образователни, здравни, културни и социални услуги, както и недостатъчна обезпеченост със съответните специалисти в периферните райони (стр. 4);
 - Отрицателни тенденции във връзка със застаряване на населението и свиване на дела на населението в работоспособна възраст, които са най-силно изразени в Северозападния регион и Видинска област; не са посочени обаче конкретни засегнати общини или райони (стр. 12);
 - Силно намаляване на населението в селските райони с отрицателен естествен прираст, който надвишава три пъти стойността за градските райони (-13,5 % в сравнение с -4,1% за 2018 г.);
 - Твърде малобройно население в 73 общини с под 6 х. жит., което застрашава самото съществуване на тези общини (стр. 13);
 - Най-ниски нива на икономическа активност, съчетани с най-високи нива на безработица в Северозападния регион и на територията на Видинска област (ниво на безработица 14,9% през 2018 г.), Враца (12,9%), Монтана (12,1%). Извън този регион са областите Силистра (12,2%), Разград (10,3%), Търговище (10,8%), Шумен (10,3%)

- и Сливен (10,3%). Проектът на НКПР също така определя, че 7 общини са с ниво на безработица над 40%, а 23 с нива между 25% и 40%. Не е уточнен видът или местоположението на тези общини (стр. 14);
- Отсъствие на здравни услуги в отдалечени и труднодостъпни райони (стр. 16);
 - Много ниски инвестиции за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) в области Видин, Враца, Монтана, Хасково, Търговище — с дял под 0,3% от общата стойност за страната (стр. 18);
 - Много ниско ниво на чуждестранни инвестиции в области Монтана и Силистра (стр. 18);
 - Няколко селски и нетрансформирани индустриални района с недостатъчна транспортна свързаност и трудови ресурси и необходимост от насочване на мерки за реструктуриране. Тези райони не са конкретизирани в проекта на НКПР (стр. 19);
 - Недостатъчно развита мрежа от пътища от първи клас в северните, периферните и граничните райони на страната (стр. 21);
 - Цели области — Видин, Смолян и Кърджали — са извън газопреносната мрежа (стр. 22);
 - Липса на интернет свързаност в областите Кърджали, Перник, Видин и Хасково (стр. 23); най-високи нива на замърсяване на въздуха в градовете Видин, Пловдив, София и Гълъбово (стр. 24);
 - Замърсени крайбрежни води във Варна и Бургас на Черноморското крайбрежие (стр. 24);
- наблюдават в областите София-град и Варна, без да се посочват общини или райони (стр. 12);
- Концентрация на инвестиции в НИРД в области София-град (68,5% от общите разходи за страната) и Пловдив (6,1%) (стр. 18);
 - 6 общини с голям потенциал за туризъм (Несебър, Варна, Балчик, София, Приморско и Созопол), в които са концентрирани 67% от всички реализирани нощувки (стр. 19);
 - Огромен успех на промишлено-логистичния клъстер „Тракия икономическа зона“ — резултат от партньорство на 9 общини — Пловдив, Асеновград, Калояново, Куклен, Марица, Първомай, Раковски, Родопи и Стамболийски (стр. 41);
 - Посочени са няколко успешни примера за междуобщинско сътрудничество за изграждане на индустриални зони: Симитли-Благоевград, Сливен-Ямбол, Габрово-Севлиево. Планира се изграждането на четири нови индустриални зони в София, като най-голямата се предвижда да е в северните райони на столицата — Кремиковци, Нови Искър и Връбница. Клъстер „Черноморска икономическа зона“ е друга важна инициатива на основата на ПЧП, с принос за изпълнението на „Ускорен план за икономическо развитие и възраждане на Североизточна България 2019–2030 година“ (стр. 42).

Стратегическа част на НКПР

Класификация на общини по функционално-пространствени категории/зони с общи характеристики/профили по отношение на развитието

Идентифицирани общи междуобщински потенциали/възможности

Проектът на НКПР определя следните потенциали за развитие за междуобщински групи:

- По-благоприятни тенденции, свързани със застаряване на населението се

Макропространствената структура на националната територия се формира от основния териториален модул — общината. Проектът на НКПР представя няколко подхода за групиране на общини, като се определят райони със специфични териториални характеристики, напр. централни и периферни, силно, средно и слабо

урбанизирани, развити и изоставащи, крайбрежни, гранични, планински. Номенклатурата на районите със специфични характеристики е отворена и се формира от характера и целите на планираните намеси (стр. 53).

Основната териториална типология, използвана в проекта на НКПР е въз основа европейската методика за определяне на степента на урбанизация:

- Силно урбанизирани общини (централни) — на големи градове, при които над 50% от населението е концентрирано в населени места над 50 хил. жит. или общините са с център град над 50 хил. жит. Такива са 16 общини с центрове големи градове;
- Средно урбанизирани общини (междинни) — на средни градове, при които над 50% от населението живее в населени места от 5 до 50 хил. жит. или общините са с център град от 5 до 50 хил. жит.

Такива са 96 общини с центрове средни и малки градове;

- Слабо урбанизирани общини (периферни) — на малки градове или села, при които над 50% от населението живее в населени места под 5 хил. жит. или общините са с център град под 5 хил. жит. Такива са 153 общини с центрове много малки градове и села.

Градовете-центрове от високо йерархично равнище оказват влияние във функционално и в пространствено отношение на съседни населени места и по този начин започват да формират полета на влияние или агломерационни образувания от типа Функционални урбанистични зони (ФУЗ) (Functional Urban Areas — FUA) (стр. 54). Осите на урбанистично развитие са полицентрични линейни зони, формирани при интегрирането на полюсите на развитие (големите и средни градове) с транспортно-комуникационната мрежа на страната. Тези оси съвпадат и с

ФИГУРА 3.1 НКПР Туристически райони



културните коридори в Югоизточна Европа, които обвързват едни от най-ценните културни паметници в България. (стр. 54). Фуз имат съществена роля за интеграцията между различните общини (стр. 55). Нововъзникващите туристически агломерационни райони също са важна част от териториалната структура на България (стр. 65). Посочени са общините с ограничен достъп до публични услуги, вкл. съседни общини, които могат да формират групи (карта на стр. 89). Проектът на НКПР отразява Националната концепция за туристическо райониране и обособява 9 различни туристически района. Тези райони следва да са основата за изпълнение на програми и проекти за развитието на регионални туристически продукти.

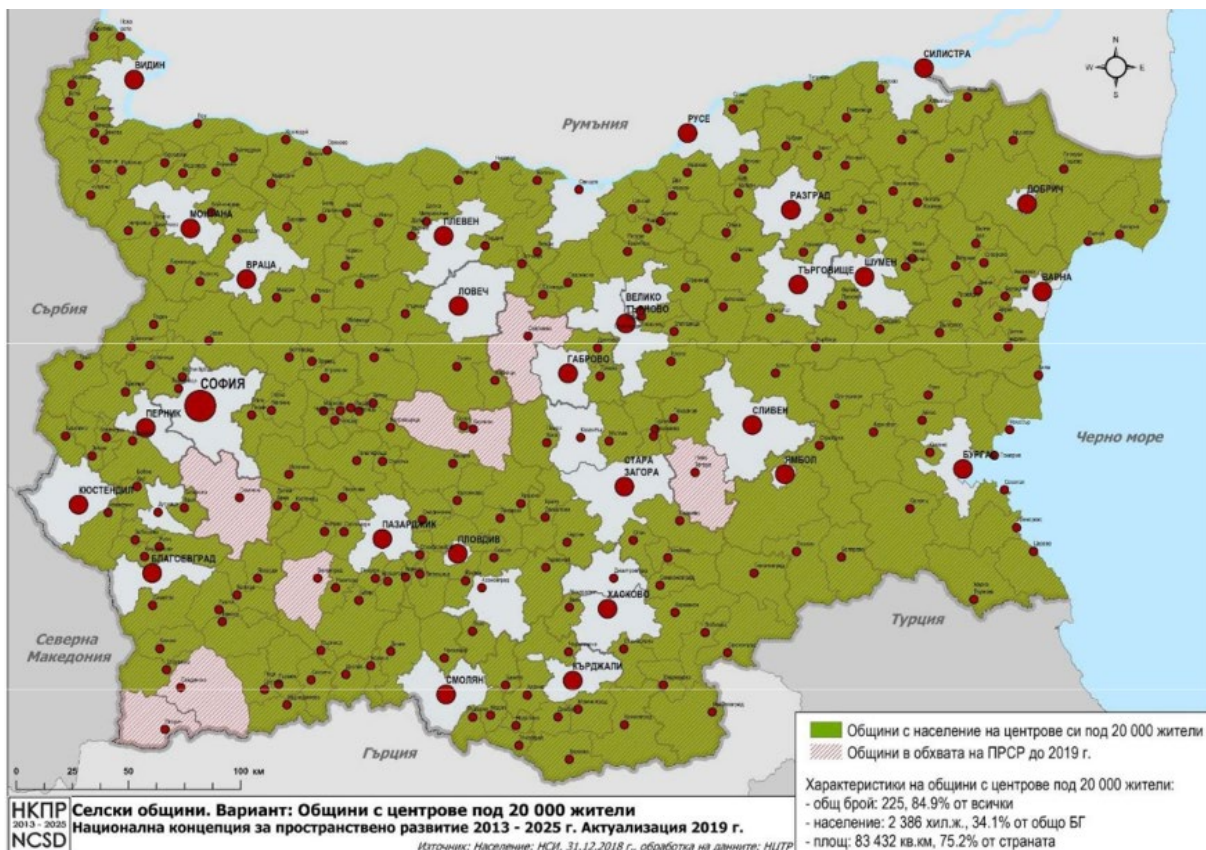
Проектът на НКПР обособява територии със специфични характеристики. Техните граници са въз основа на специфични географски характеристики, както и конкретно местоположение или въз

основа на установени демографски, икономически, екологични и климатични рискове (стр. 110):

- крайбрежни (по Черноморското крайбрежие и по река Дунав) (стр. 120);
- планински (стр. 123);
- гранични (стр. 124);
- селски.

НКПР дава първоначална информация относно процеса за определяне на селските общини по Програмата за развитие на селските райони и делимитацията по отношение на ПРР за 2021–2027 г. Биха могли да бъдат възприети различни подходи за целта, вкл. (i) прилагане на категорията „слабо урбанизирани общини“ (към момента 152) или (ii) групиране на всички общини без градски център с над 20 х. жит. Все още предстои вземането на окончателно решение, като проектът на НКПР включва карта, отразяваща подхода, свързан с двайсетхиляден брой жители (стр. 125).

ФИГУРА 3.2 Характеристики на общини с центрове под 20 000 жители



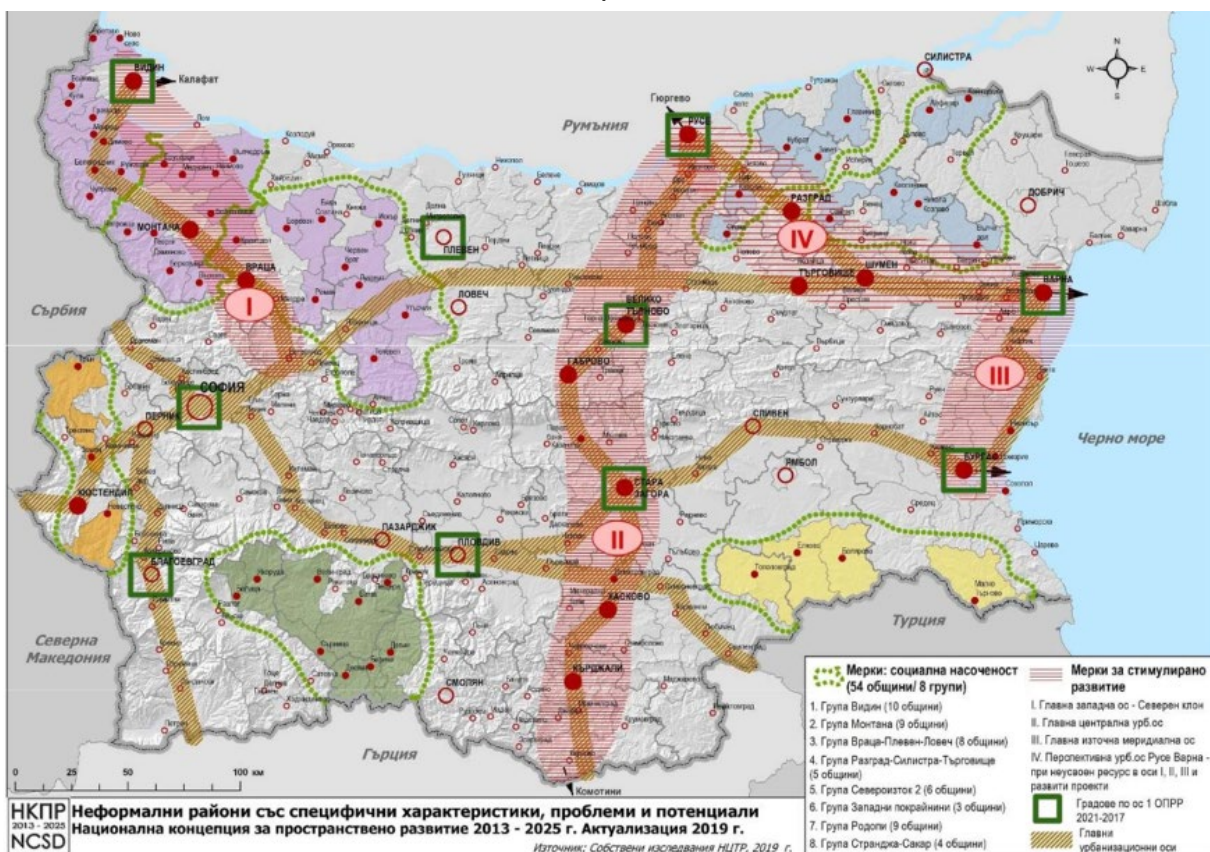
Различни видове рискове засягат териториите, напр. екологични рискове (от климатичен, хидроложки и геоложки характер (стр. 126); демографски рискове (в които населението намалява над 30% за 10 годишен период (стр. 127); с икономически неблагоприятни фактори (основно припокриващи се с предходната категория). Териториите за опазване на ландшафта, природните и културни ценности обхващат защитени територии (съгласно националните критерии) и защитени зони (НАТУРА 2000) и съставляват 35% от територията на страната. Общините с голям дял защитени територии са основно съседни и са с висока степен на пространствена концентрация (карта на стр. 112). Териториите с най-голяма важност за опазване на културното наследство са представени като зони с концентрация на обекти на културното наследство. Също така тези зони са обособени в контекста на 9 туристически района, което обуславя потенциал за интегриране на инвестиции и за постигане

на синергии между инвестиции в областта на туризма и културното наследство (карта на стр. 116).

В проекта за НКПР тези типове територии са посочени като „неформални райони“ (стр. 11). Надгражда се върху идентифицираните територии със специфични характеристики за дефиниране на функционални зони за целенасочена подкрепа. Съгласно дефиницията, функционална зона е компактна пространствена система от функционално обвързани територии, характеризиращи се с общи/сходни условия и цели (стр. 129). В концепцията се предлагат два типа функционални зони — 1. „силно стагниращи“ (социални зони), изискващи основно социални мерки и 2. зони за „стимулирано развитие“, изискващи предимно икономически мерки.

Социалните зони са обособени въз основа на процедура за подбор, състояща се от четири стъпки: 1. Оценка по три

ФИГУРА 3.3 Зони за социална целенасочена подкрепа по линия на ИТИ



критерия „общ прираст на население-то“, „произведена продукция“ и „безработица“; 2. агрегиране на интегриран индекс и определяне на първите 90 сред най-слабите общини; 3. Изключване на общините, разположени в близост до ядра (градове-центрове); 4. Окончателно определяне на зоните за целенасочена подкрепа, които се състоят от 3 или повече общини. В резултат се получават 8 групи, обхващащи 55 общини (стр. 130). Тези зони са определени за социална целенасочена подкрепа по линия на интегрирани териториални инвестиции. Зони за стимулирано развитие са зони, представляващи непрекъснати урбанистични оси. Повечето от тях включват фуз и градски центрове за интегрирано градско развитие. Определени са четири оси.

Два вида неформални райони са представени в комбинирана карта на стр. 133 заедно с десетте най-големи града. Проектът на НКПР представя заключение, че зоните, дефинирани за периода 2021–27 г., следва да получат целенасочена подкрепа. Някои от зоните се припокриват, което може да стимулира създаването на синергии за развитие.

Идентифициране на междуобщински приоритети в областта на пространственото развитие

Проектът на НКПР определя няколко приоритета в тази връзка:

- Общи дейности и партньорства за пространствено планиране и градоустройство между общини, част от фуз, около големи и средни градове (стр. 64);
- Стабилизиране на градовете от 4-то йерархично ниво, което да подкрепя развитието и услугите в селските райони, особено в граничните такива (стр. 65);
- Кохезионните мерки ще имат три измерения: европейско — с други региони на страни членки на ЕС; национално — между региони за планиране от ниво 2 в страната; и вътрешнорегионално — между области и общини в регионите.

• Предвиденият обхват на интервенциите следва да насърчава:

- Териториално сближаване — чрез подобряване на свързаността на всички нива, укрепване на мрежата от градски центрове и разгръщане на трансграничното, междурегионалното и международното сътрудничество;
- Икономическо сближаване — чрез подкрепа на развитието и разгръщането на регионалния потенциал и опазването на околната среда;
- Социално сближаване — чрез създаване на условия за развитие на човешки капитал (стр. 68).

• Съвързване на български градове по оси за градско развитие, интегрирани в паневропейската мрежа от градове с транснационално значение и в паневропейските оси за развитие (стр. 68);

• Съвързване на важни обекти на националното културно наследство в регионален и паневропейски културни коридори (стр. 69);

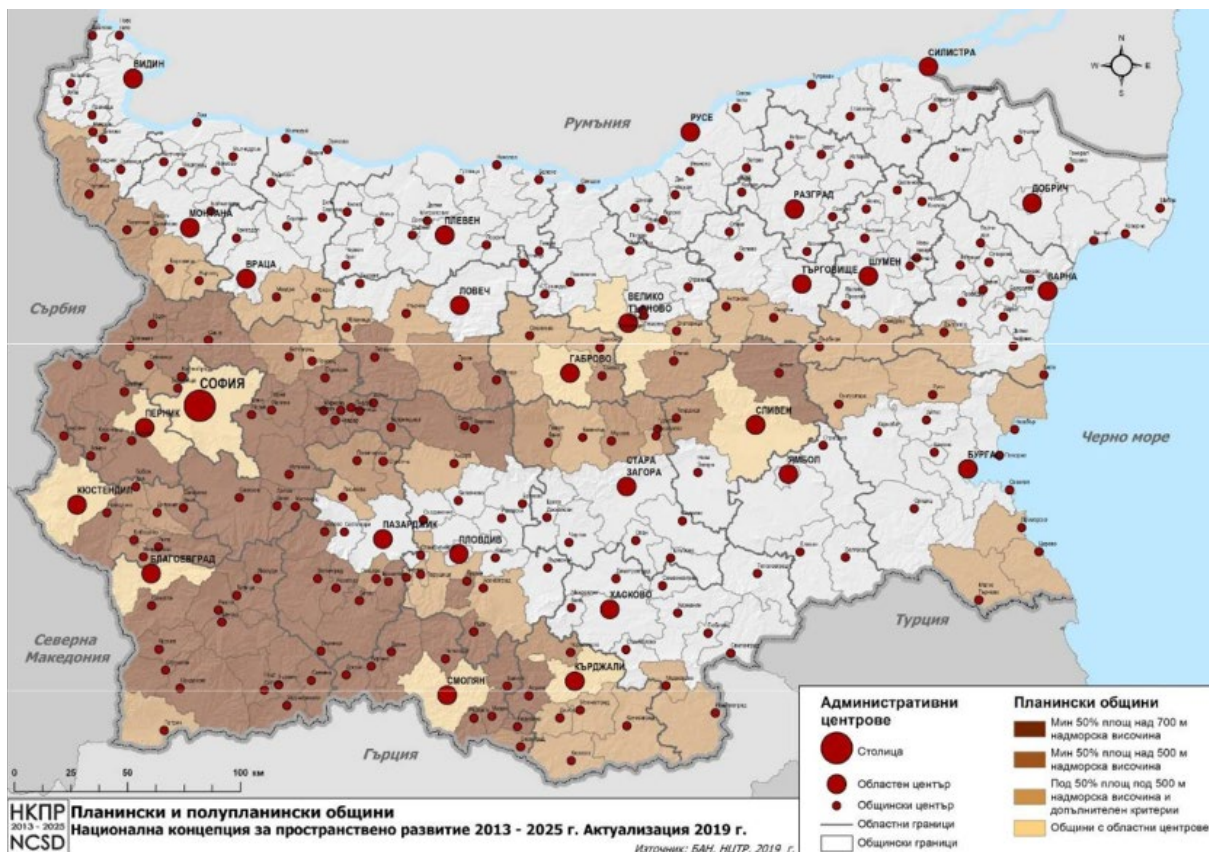
• Стратегическата рамка на проекта на НКПР включва приоритети за развитие за следните видове територии:

- Приоритет 1.2.6. Подпомагане на най-слабите неформални райони (групи общини) чрез мерки със социална насоченост. Този приоритет е част от сЦ 1.2. полицентрично териториално развитие (стр. 70);
- Приоритет 1.2.7. Определяне на неформални райони (функционални зони) като балансори на пространственото развитие и стимулирането им чрез публично инициирани инвестиции с водеща икономическа насоченост. Този приоритет е част от сЦ 1.2. полицентрично териториално развитие (стр. 70);
- сЦ 2.2. Стимулирано развитие на специфични територии с цел прилагане на интегрирано планиране и стимулирано

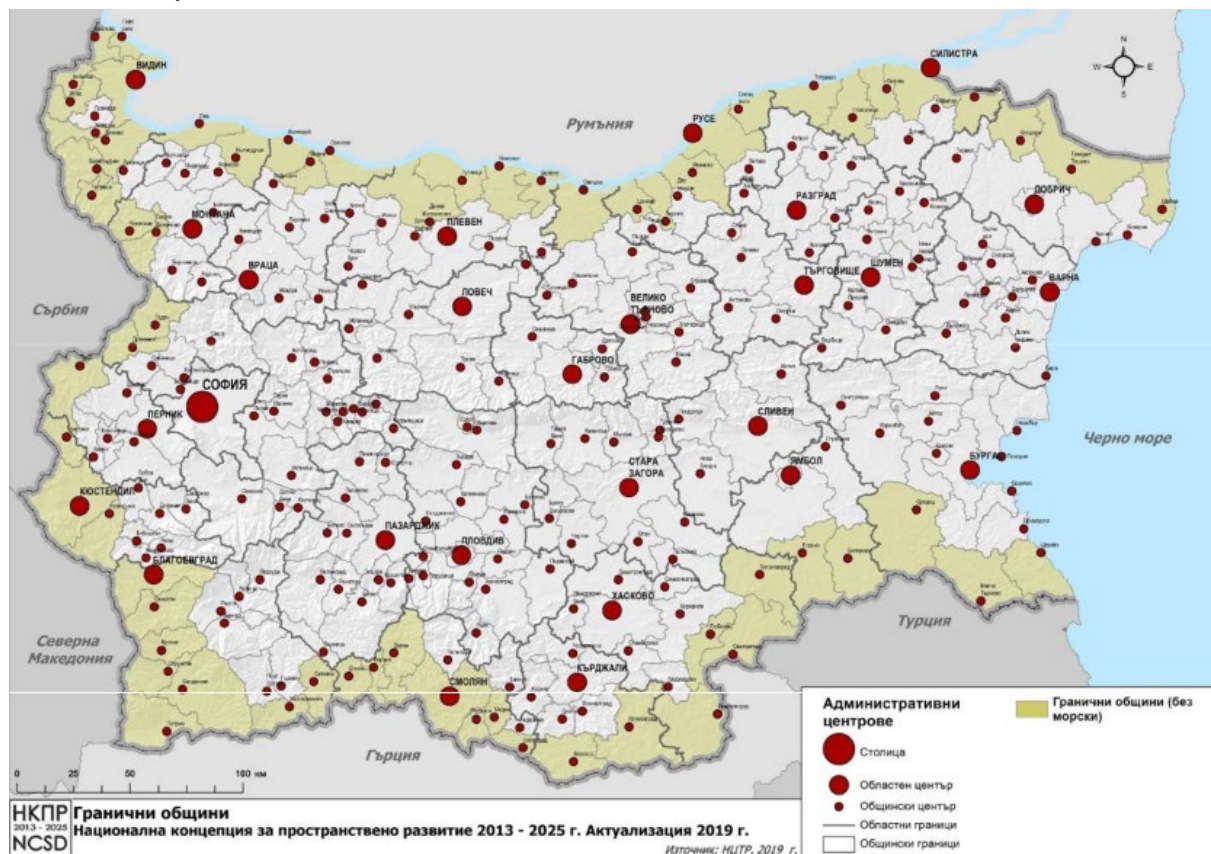
развитие на територии със специфични характеристики като крайбрежни, гранични, планински и периферни. Сред петте приоритета по тази цел са:

- i. Интегрирано управление и устойчиво развитие на Черноморското крайбрежие и морските пространства, в т. ч. чрез трансгранично сътрудничество със съседни страни от Черноморския регион за въвеждане на Интегрираната морска политика чрез инструментите за пространствено планиране и екосистемен подход;
- ii. Приобщаване на българските крайдунавски общини и области в общоевропейския Дунавски регион и развитие на трансгранични партньорства и еврорегиони за интегрирано управление на басейна на реката, опазване на водите, почвите и биоразнообразието и стимулиране на икономическото развитие, комуникациите и културния обмен;
- iii. Подкрепа за планински гранични територии чрез развитие на биоземеделие в общини с поливни земи, биоживотновъдство в сертифицирани райони, екотуризм в най-щадящите му форми, данъчни преференции за конвенционални производства (хранително-вкусови, шивашки, дървообработващи) и др.;
- iv. Реализация на инициативата „Европейски зелен пояс“ за устойчиво развитие и опазване на природата в планинските гранични територии чрез създаване и съвместно управление на трансгранични защитени територии; и
- v. Възстановяване на нарушените територии, на екологичното равновесие и биологичното разнообразие, адаптиране към измененията на климата и намаляване на риска от природни бедствия.

ФИГУРА 3.4 Планински и полупланински общини



ФИГУРА 3.5 Гранични общини



Проектът на НКПР също така формулира шест ключови цели за пространствено развитие в България:

- Стимулиране развитието на полицентрична мрежа от градове-центрове — чрез подобряване на свързаността им и повишаване на икономическата им мощ (стр. 74);
- Подобряване качеството на урбанизираната среда в основните опорни центрове на полицентричната мрежа — чрез интегрирано възстановяване и развитие; (стр. 74);
- Създаване на повсеместни условия за икономически растеж — чрез оптимално оползотворяване на местните ресурси, стимулиране на алтернативна заетост и развиване на нови умения и знания (стр. 74);
- Подобряване на качеството и поддържане на пространствената цялост на

системите на образованието, здравеопазването, на социалните и културни услуги, чрез сътрудничество и коопериране на общини (стр. 75);

- Реконструкция и доизграждане на транспортната и инженерно-техническата инфраструктура за подобряване на мобилността, комуникативността и достъпа до услуги (стр. 75);
- Оползотворяване на потенциала на малките населени места с характерни природни и културни ценности и използването му като стимулатор на икономическото развитие (стр. 75).

Посочва се необходимост от преработка на Закона за устройство на територията, така че общите устройствени планове (ОУП) на общините да обхващат не само самата община, но и цялостно съответните ФУЗ, което би следвало да насърчава и способства по-интегриран подход към планирането на интервенции за развитие

(стр. 76). Препоръчва се сътрудничеството и партньорството между общини с ядра от 4-то йерархично ниво за предоставяне на споделени услуги в здравеопазването, образованието, културата и социалната подкрепа (стр. 77). Установена е необходимостта от координация на развитието на икономически кълстери и неформални райони със специфични проблеми и потенциали (стр. 100).

Проектът на НКПР също така дефинира **четири цели по отношение на секторните политики и тяхната реализация в България:**

- **Агломерацията като една от желаните форми на сътрудничество** — залегнала в основата на осъществяването на НКПР и ключ за ефективно усвояване на инвестиции с финансиране от ЕС. Политиката за стимулиране на агломерациите, като сдружения на равнопоставени общини, може да се реализира чрез регламентиране на координирани съвместни действия с оглед общо развитие (стр. 148);
- **Равнопоставени отношения между селските райони и градовете** — запазвайки автономността си, градовете и селските райони следва да си сътрудничат чрез интегрирано пространствено развитие за постигане на устойчив икономически растеж, екологичен и социален баланс. Специфичните материални и нематериални ресурси на градовете и селските им райони, специфичният им облик, следва да се вграждат в плановите документи и в прилагането на секторните политики на всички нива (стр. 148);
- **Засилване на териториалното въздействие на секторните политики** — пространственото развитие е пряка функция на секторното планиране и това важи с особена сила за транспортната и туристическата инфраструктура, електропреносните мрежи, продуктопроводите. Застъпва се тезата в полза на обща пространствена ориентация на секторните политики (но без да се посочват подробности) (стр. 149);

- **Партньорствата като новата движеща сила в пространственото развитие** (стр. 149).

Примери за интегрирани проекти и инвестиции

Интегрираните проекти с регионално въздействие подлежат на дефиниране в Регионалните схеми за пространствено развитие (РСР) — това представлява една от най-важните стратегически насоки на проекта за НКПР за разработката на РСР. Посочени са общо 13 изисквания за изготвянето на РСР, сред които са и допусочените, които са тясно свързани с интегрирания подход:

- Интегриране на регионалното и пространственото планиране;
- Формулиране на средносрочни цели, приоритети и перспективи, съобразно регионалните специфики и НКПР;
- Координация и надлежно отразяване на различните секторни цели (здравеопазване, образование транспорт и пр.);
- Планиране и изпълнение на интегрирани подходи за териториално развитие на регионите (не е обяснено подробно);
- РСР следва да участват в процеса на развитие;
- Идентифициране на интегрирани проекти (с регионално въздействие) въз основа на партньорства;
- Идентифициране на мерки, свързани с развитието на административен капацитет за целите на новата регионална политика, със съдействието на централната власт, като комплексът интегрирани проекти, идентифицирани в РСР следва да е съпътстван от инициативи за привличане на работна сила (стр. 145);

Проектът на НКПР индикира необходимостта от изготвяне на общи устройствени планове за групи общини (стр. 148).

Изводи от прегледа и препоръки за изменение на проекта за НКПР

Проектът за НКПР определя основния модел за полицентрично развитие на България, при който се интегрират различните йерархични нива на градски центрове и оси за развитие в единна пространствена система. Също така в документа се обособяват различни територии със специфични характеристики въз основа на географски или социално-икономически критерии. С отчитане на всички тези пространствени слоеве, **проектът на НКПР ясно идентифицира комплекса от проблеми и потенциали, свързани с развитието на територията на цялата страна и така задава пространствената рамка за развитие на инвестициите в страната.**

Необходимо е да се подчертае, че с **проекта на НКПР се прави решителна и силно приветствана стъпка към по-силно насочване върху и концентрация на мерки за регионално развитие**, като за първи път се обуславя **преход от специфични територии с голям обхват към много по-ограничени функционални зони**, обособени за целите на целенасочена и интегрирана подкрепа. **Проектът на НКПР ясно предпоставя идеята за интегриран подход и насърчава сътрудничеството между общини.**

Както в аналитичната, така и в стратегическата част на проекта на НКПР, **многократно се визира и утвърждава идеята за единен подход и междуобщинско сътрудничество**. Посочените сектори и тематични области за интегриран подход са основно:

- **Предоставяне на качествени и достъпни здравни, образователни, културни, социални и административни услуги в периферни и слабо урбанизирани територии;**
- **Съвместно изпълнение на ключови инфраструктурни проекти**, включително подобряване на транспортния достъп, газификацията и изграждането на индустриални зони;

- **Развиване на регионални туристически продукти** въз основа на природни ресурси и концентрация на обекти на културното наследство, обхващащи групи общини.

18 **ФУЗ** са изведени като главни териториални звена за сътрудничество между общините. Подчертана е недостатъчната нормативна база за координирано планиране и управление в агломерациите.

Друг подход, прилаган в проекта на НКПР за определяне на инвестиционни зони, както и за сътрудничество, са **неформалните райони**, разделени на **два вида функционални зони**:

- силно стагниращи (социални зони) и
- зони за стимулирано развитие.

В известна степен функционалните зони са приоритизирани на най-различни територии със специфични характеристики, също дефинирани в НКПР. На практика проектът на НКПР дефинира **агломерационните територии, и в частност десетте най-големи града, заедно с двата типа функционални зони като основни точки за инвестиции за периода 2021–2027 г.** Това е **решителна стъпка за постигането на значително по-голяма концентрация на ресурси и повишаване на потенциала за допълващи се резултати и ефекти, въз основа на цялостен методически подход.**

Налице е **необходимост от по-решителен подход за насърчаване на интегрирано териториално развитие за различни групи общини**. Тази цел може да се постигне чрез **включване на специална цел в проекта на НКПР, заедно с ясна дефиниция на зони и мерки за инвестиции**. В това отношение могат да бъдат дадени следните препоръки.

Препоръка 1

Допълване на стратегическите цели на проекта на НКПР със специфична цел за изпълнение на интегрирания подход. Темата в момента е разделена между Специфична цел (СЦ) 1.2. Полицентрично

териториално развитие (Приоритет 1.2.6. Подпомагане на най-слабите неформални райони (групи общини) чрез мерки със социална насоченост и Приоритет 1.2.7. Определяне на неформални райони (функционални зони) като балансори на пространственото развитие и стимулирането им чрез публично инициирани инвестиции с водеща икономическа насоченост и СЦ 2.2. Стимулирано развитие на специфични територии. Налице е смесване на различна терминология при описанието на неформалните райони, функционалните зони и

специфичните територии, което донякъде замъглява идеята за интегриран подход към групи общини. Би могла да се формулира една-единствена специфична цел към първата стратегическа цел с необходимите приоритети за подкрепа на интегрирания подход в обозначените ФУЗ и подбраните зони.

В таблицата по-долу са дадени предложенията за преработка на раздела, посветен на стратегическите цели в проекта на НКПР, като в същото време се запазва оригиналната структура.

ТАБЛИЦА 3.2 Предложение за преработка на раздела в проекта на НКПР, посветен на стратегическите цели

Стратегически цели на НКПР (сегашна версия)	Предложено изменение
Стратегическа цел 1: Териториално сближаване – чрез подобряване на свързаността на всички нива, укрепване на мрежата от градове-центрове и развитие на трансгранично, междурегионално и транснационално сътрудничество	Стратегическа цел 1: Териториално сближаване – чрез подобряване на свързаността на всички нива, укрепване на мрежата от градове-центрове и развитие на трансгранично, междурегионално и транснационално сътрудничество
Специфична цел 1.1. Интегриране в европейското пространство;	Специфична цел 1.1. Интегриране в европейското пространство;
Специфична цел 1.2. Полицентрично териториално развитие – 7 приоритета, вкл.: 1.2.6. Подпомагане на най-слабите неформални райони (групи общини) чрез мерки със социална насоченост; 1.2.7. Определяне на неформални райони (функционални зони) като балансори на пространственото развитие и стимулирането им чрез публично инициирани инвестиции с водеща икономическа насоченост	Специфична цел 1.2. Полицентрично териториално развитие – 5 приоритета; 1.2.6. Подпомагане на най-слабите неформални райони (групи общини) чрез мерки със социална насоченост; 1.2.7. Определяне на неформални райони (функционални зони) като балансори на пространственото развитие и стимулирането им чрез публично инициирани инвестиции с водеща икономическа насоченост
Специфична цел 1.3. Съхранено природно и културно наследство – 5 приоритета;	Специфична цел 1.3. Съхранено природно и културно наследство – 5 приоритета;
	Специфична цел 1.4. Интегрирано териториално развитие за групи общини – 3 приоритета: 1.4.1. Създаване на функционални зони за интегрирани териториални инвестиции чрез групиране на общини с общи характеристики и цели; 1.4.2. Предоставяне на финансова подкрепа за пакети с интегрирани проекти; 1.4.3. Развиване на административен капацитет за интегрирани териториални инвестиции;
Стратегическа цел 2: Икономическо сближаване – чрез подкрепа на развитието и разгръщането на регионалния потенциал и опазването на околната среда	Стратегическа цел 2: Икономическо сближаване – чрез подкрепа на развитието и разгръщането на регионалния потенциал и опазването на околната среда
Специфична цел 2.1. Регионална конкурентоспособност в подкрепа на растежа – 7 приоритета;	Специфична цел 2.1. Регионална конкурентоспособност в подкрепа на растежа – 7 приоритета;
Специфична цел 2.2. Стимулирано развитие на специфични територии – 5 приоритета: 2.2.1. Интегрирано управление и устойчиво развитие на Черноморското крайбрежие и морските пространства, в т. ч. чрез трансгранично сътрудничество със съседни страни от Черноморския регион за въвеждане на Интегрираната морска политика чрез	Специфична цел 2.2. Стимулирано развитие на специфични територии – 6 приоритета: 2.2.1. Интегрирано управление и устойчиво развитие на Черноморското крайбрежие и морските пространства, в т. ч. чрез трансгранично сътрудничество със съседни страни от Черноморския регион за въвеждане на Интегрираната морска политика чрез

Стратегически цели на НКПР (сегашна версия)	Предложено изменение
<p>инструментите за пространствено планиране и еко-системен подход;</p> <p>2.2.2. Приобщаване на българските крайдунавски общини и области в общоевропейския Дунавски регион и развитие на трансгранични партньорства и еврорегиони за интегрирано управление на басейна на реката, опазване на водите, почвите и биоразнообразието и стимулиране на икономическото развитие, комуникациите и културния обмен;</p> <p>2.2.3. Подкрепа за планински гранични територии чрез развитие на биоземеделие в общини с поливни земи, биоживотновъдство в сертифицирани райони, еко-туризъм в най-щадящите му форми, данъчни преференции за конвенционални производства (хранително-вкусова, шивашки, дървообработващи) и др.</p> <p>2.2.4. Реализация на инициативата „Европейски зелен пояс“ за устойчиво развитие и опазване на природата в планинските гранични територии чрез създаване и съвместно управление на трансгранични защитени територии;</p> <p>2.2.5. Възстановяване на нарушените територии, на екологичното равновесие и биологичното разнообразие, адаптиране към измененията на климата и намаляване на риска от природни бедствия</p>	<p>инструментите за пространствено планиране и еко-системен подход;</p> <p>2.2.2. Приобщаване на българските крайдунавски общини и области в общоевропейския Дунавски регион и развитие на трансгранични партньорства и еврорегиони за интегрирано управление на басейна на реката, опазване на водите, почвите и биоразнообразието и стимулиране на икономическото развитие, комуникациите и културния обмен;</p> <p>2.2.3. Подкрепа за планински гранични територии чрез развитие на биоземеделие в общини с поливни земи, биоживотновъдство в сертифицирани райони, еко-туризъм в най-щадящите му форми, данъчни преференции за конвенционални производства (хранително-вкусова, шивашки, дървообработващи) и др.;</p> <p>2.2.4. Реализация на инициативата „Европейски зелен пояс“ за устойчиво развитие и опазване на природата в планинските гранични територии чрез създаване и съвместно управление на трансгранични защитени територии;</p> <p>2.2.5. Възстановяване на нарушените територии, на екологичното равновесие и биологичното разнообразие, адаптиране към измененията на климата и намаляване на риска от природни бедствия</p> <p>2.2.6. Подкрепа за функционални зони за интегрирано развитие като балансори на пространственото развитие и стимулирането им с публични инвестиции;</p>
Стратегическа цел 3: Социално сближаване чрез създаване на условия за развитие на човешки капитал	Стратегическа цел 3: Социално сближаване чрез създаване на условия за развитие на човешки капитал
Специфична цел 3.1. Пространствена свързаност и достъп до услуги – 3 приоритета;	Специфична цел 3.1. Пространствена свързаност и достъп до услуги – 4 приоритета, вкл.: 3.1.4. Подкрепа за функционални зони за интегрирано развитие за по-добър достъп до и качество на публични услуги;
Специфична цел 3.2. Качеството на образователни, здравни, социални и културни услуги – 4 приоритета.	Специфична цел 3.2. Качеството на образователни, здравни, социални и културни услуги – 4 приоритета.

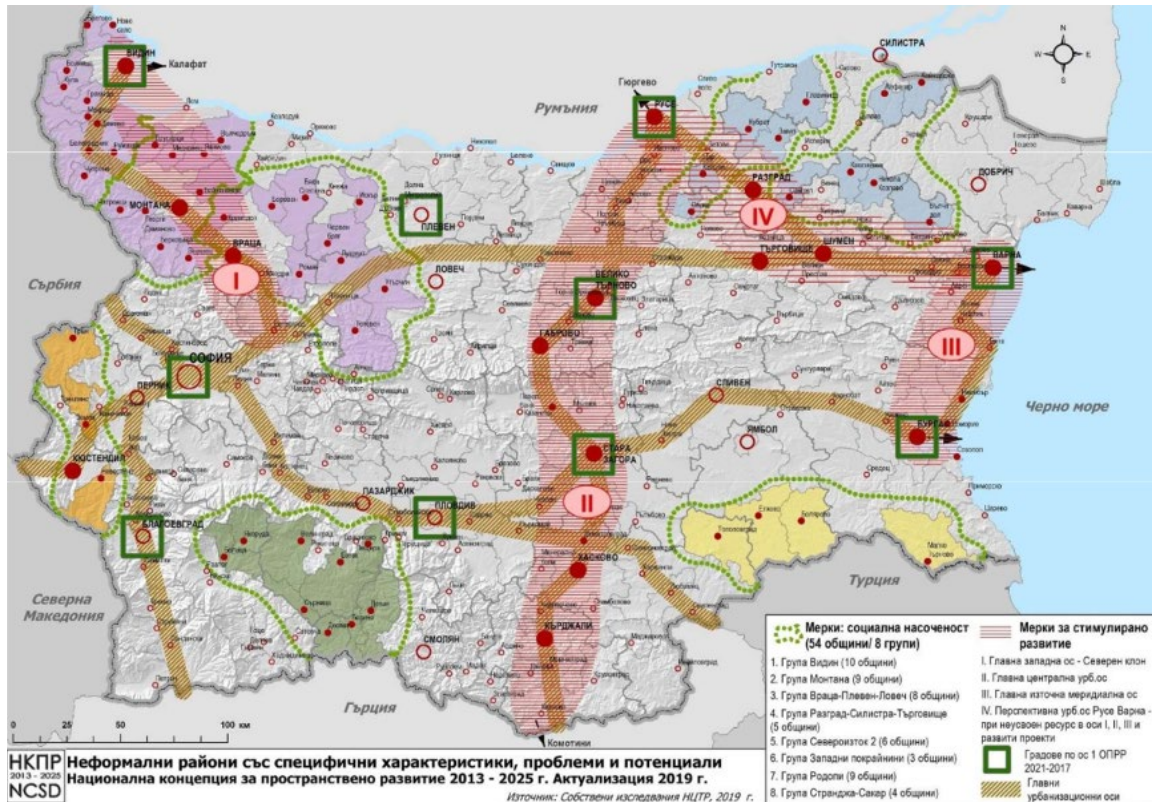
Препоръка 2

Допълване на раздела за неформални райони със специфични характеристики, проблеми и потенциали с карта и описание на подходящите зони за прилагане на интегрирания подход. Конкретно предложение за зони (групи общини) за интегриран подход и междуобщинско сътрудничество ще подчертае важността на новата парадигма на политиката и ще способства за нейното прилагане. Предложената комплексна карта би **разяснила и прецизирала идеята на интегрирания подход по линия на функционалните зони.** Също би дала много ясна насока за работата на РСР.

Настоящата карта от проекта на НКПР включва зони за стимулирано развитие, но те не са зони, обособени въз основа на

общински единици, а по-скоро оси; което означава, че точният териториален обхват не е дефиниран. Картата дефинира и социални зони (8 групи с 55 общини). Някои от тези групи се състоят от общини, разположени в два различни района за планиране от ниво 2, което би могло да доведе до известни трудности по отношение на планирането и осъществяването на инвестициите. Освен идеята за гъвкаво определяне на зоните, предложената водеща роля на РСР във връзка с пакетите с интегрирани проекти предопределя съответствието на зоните с границите на районите за планиране (NUTS 2). Също така проектът на НКПР определя тези надрегионални зони, но това не е отразено в РСР, които са сведени до горепосочените граници (вж. по-долу картата от проекта на НКПР и от проекта на РСР за Североизточен район).

ФИГУРА 3.6 Зони за стимулирано развитие



ФИГУРА 3.7 Регионална схема за пространствено развитие – Североизточен район



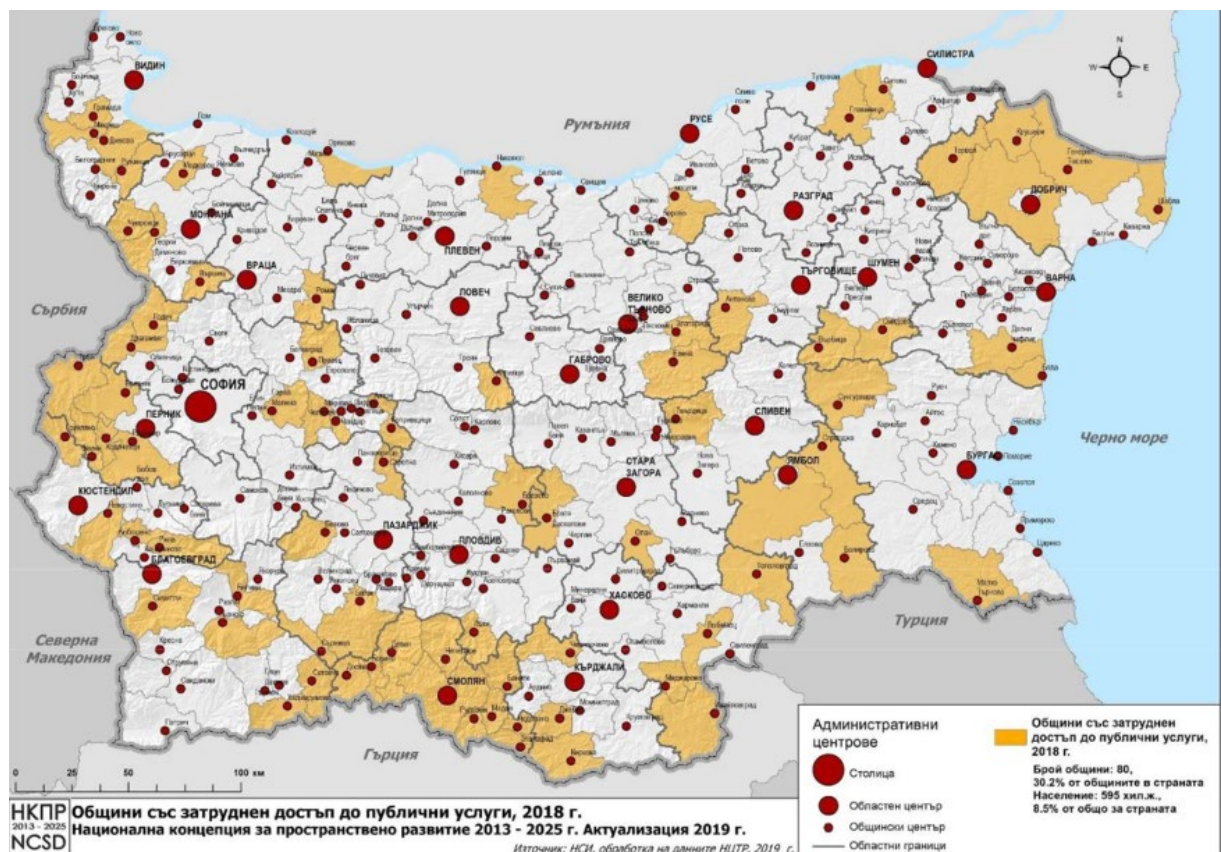
Предвид че различните видове функционални зони и агломерации се припокриват и проектът на НКПР насърчава проекти, порождащи синергии за развитието, **най-подходящите зони за покритие с интегрирани проекти могат да бъдат изведени въз основа на припокриване на различните зони, характеризирани се с дадени проблеми или потенциали, свързани с развитието за развитието.** Такава карта може да обединява картата на стр. 133 и картите с агломерационните територии, туристическите територии, районите с концентрация на обекти на културното наследство, територии с природни ценности и територии с влошаващи се публични услуги. Картата не би следвало да е въз основа на механично наслагване на отделните слоеве, а по-скоро на **идентифициране на ясни групи общини за целите на изпълнение на интегрирания подход.** Следва да е въз основа на функционални зони, но и да отразява други важни условия, като граници на районите за планиране.

В същото време зоните, определени понастоящем, могат да бъдат допълнени с елементи от други карти. Например в момента Приоритетна ос III за стимулирано развитие между Варна и Бургас не включва община Балчик, въпреки че именно Варна и Балчик са част от концентрация на обекти на културното наследство и съответно с оглед създаване на регионален туристически продукт. Друг пример: социалните зони в момента са определени въз основа на три критерия, вкл. демографски ръст, производителност и безработица, но не обхващат много важния въпрос, свързан с достъпа до публични услуги (вж. картата по-долу).

Препоръка 3

Алтернативно, проектът на НКПР може да бъде допълнен не с конкретна карта, а с указания за определяне на зони за интегриран подход в рамките на РСПР, с отчитане на изводите от проекта на НКПР за ролята на агломерационните

ФИГУРА 3.8 Общини със затруднен достъп до публични услуги



райони, двата типа функционални зони, културно-туристическия и природния потенциал както и официалните граници на регионите.

Препоръка 4

Указанията, споменати в Препоръка 3, могат да бъдат разгърнати с **идентифициране на ключови профили/приоритети, свързани с развитието в групите общини**, което да осигури съответствие между общите национални цели за развитие и по-специфичните решения на регионално и местно ниво. Например тези приоритети могат да покриват предоставянето на висококачествени публични услуги, изграждане на индустриални и икономически зони, оползотворяване на природния и културния потенциал, развитие на човешките ресурси и увеличение на икономическата активност и заетост.

Преглед на Проект на концепция за оценяване и подбор на концепции за ИТИ на ниво РСР през програмен период 2021 – 2027 г. (10/02/2020 г.)

На 24 януари 2020 г. МРРБ предостави за преглед на Световната банка (СБ) Проект на концепция за оценяване и подбор на концепции за интегрирани териториални инвестиции (ИТИ), което ще се провежда на ниво РСР. Проектодokumentът очертава: детайлите на процедурата по оценяване и подбор, вкл. времева рамка и хронология; обхвата на участието и отговорността на експертния и управленския състав на РСР, ролята на обществеността, идеи за система от критерии за подбор и механизма за точкуване.

Ролята на този документ е толкова ключова, че не може да бъде подценявана, тъй като залегналите в него допускания ще доведат до напълно разгърнатата система за оценяване и подбор на концепции за

ИТИ, която да се прилага за следващата Програма за развитие на регионите (ПРР) и съответните ОП, предвиждащи средства за новия интегриран териториален подход. Фактът, че процесът на разработване на рамка за оценяване и подбор на концепции за ИТИ е вече в ход свидетелства, че МРРБ напълно отчита важността на тази задача за полагане на основите за бъдещи дейности, свързани с програмирането. Екипът на СБ приветства тези усилия и остава с готовност да предоставя съдействие и съвети, необходими за прецизиране на аспектите и съгласно условията на споразумението за възмездни консултантски услуги, подписано между МРРБ и СБ.

Екипът на СБ в пълна степен оценява положителните стъпки, предприемани от МРРБ за ефективно включване на управленския състав на РСР в процедурата за подбор на концепции за ИТИ. Налице са обаче сериозни кратко-, средно- и дългосрочни рискове, свързани с механизма във вида, в който е предложен, които са описани в настоящия документ. Поради това екипът на СБ предлага **МРРБ да обмисли алтернативен подход**. При такъв подход следва надлежно да се съчетаят необходимостта от предоставяне на **по-силно участие на регионалното ниво при подбора на концепции за ИТИ** с необходимостта от **прозрачен и надежден, прецизно калибриран механизъм, за да се гарантира подбора на висококачествени проекти**.

В случай че МРРБ е съгласен, екипът на СБ може да формулира **препоръки за механизъм за оценяване и подбор, който да бъде разгледан допълнително от МРРБ**. Тези препоръки биха могли да се дадат, след като екипът на СБ изпълни прегледа на проектите на РСР, който е в ход, като това се допълни с анализ на решенията, прилагани в други страни от ЕС относно механизми за оценяване и подбор с участие на регионалните нива. Един от вариантите би могъл да включва участие на РСР в процеса на разработване на критериите за оценяване за пакетите проекти за ИТИ на ниво отделни ОП, като РСР ги адаптират, за да отразяват конкретните регионални приоритети за развитие.

А. Допускания на екипа на СБ при предварителния преглед на проекта на концепция

Разбирането на екипа на СБ е, че предвиденият в концепцията механизъм за оценяване и подбор има за цел постигането на две ключови стратегически цели:

1. **Гарантиране на подбор на висококачествени концепции за ИТИ** с потенциал за най-силно регионално въздействие. Такава концепция за ИТИ би се състояла от интегрирани и допълващи се проекти, допустими за финансиране по отделните ОП, които да могат да се изпълняват успешно от съответните бенефициенти — членове на партньорства по концепции за ИТИ, и
2. **Изграждане на капацитет и признаване за надеждност на РСР** в качеството им на важни и ефективни елементи на рамката за управление на средства от ЕС, допринасящи за ефективно изпълнение на интервенции, отчитащи конкретните местни особености, съгласно новия интегриран териториален подход.

Важно съображение е необходимостта от разработването и прилагането на **оперативна рамка за участие на РСР, която е прозрачна, би сработила на практика и е ефективна**, благоприятстваща за укрепване на легитимността и авторитета на тези органи във времето.

Тези допускания са използвани за целите на предварителния преглед от страна на екипа на СБ и доведоха до следните коментари.

В. Първоначални коментари по предложения механизъм за оценяване и подбор

Коментари от общ характер

Екипът на СБ отчита необходимостта от активно участие на РСР в оценяването и подбора на ИТИ и увеличаването на регионалното въздействие на интервенциите, като в същото време се гарантира обществена

подкрепа за тяхното изпълнение. **Проектът на концепция обаче изглежда съдържа прекомерно ниво на субективност при оценяването и подбора на концепции за ИТИ, което поражда редица сериозни притеснения.** Съгласно предложения механизъм, 30% от цялостната оценка ще се формира от експертното оценяване, извършено от Звената за предварителен подбор в РСР, а останалите 70% ще се формират от: индикация за обществена подкрепа (20%); индивидуално оценяване (скоринг) от членовете на управленския състав на РСР (45%); и заключително гласуване на същите (5%). На оценяването от страна на управленския състав на РСР може да се гледа като на *de facto* вземане на решение въз основа на политическа преценка, съобразно субективни лични предпочитания, а не въз основа на обективно оценяване на качеството. Даването на възможност на обществеността да оценява проектни концепции е във висока степен необичайно и също би могло да е обект на превратно използване. Предимно субективният обхват на предложеното в механизма оценяване също така би направило задачата за осигуряване на кандидатите с отхвърлени концепции на надлежно обоснована обратна връзка, способстваща повишаване на качеството на концепцията, много трудна, ако не и невъзможна.

Идентифицирани рискове, свързани с предложения механизъм за оценяване и подбор

1. Формално правно несъответствие с европейската и националната нормативна уредба

Екипът на СБ е установил две групи правни рискове, свързани с предложения механизъм:

- а. Риск от формално правно несъответствие с разпоредбите на предложението за РОР и българския Закон за управление на средствата от ЕСИФ, и
- б. Невъзможност на УО на ОП да делегира на РСР дискреционни правомощия при взимането на решения, свързани с подбора на концепции за ИТИ.

- **Предложение за РОР 2021 – 2027 г.**

Съгласно чл. 67 от предложението за РОР:

1. „Управляващият орган определя и прилага критерии и процедури за подбор на операции, които са ..., **прозрачни** [...] Критериите и процедурите **гарантират даването на приоритет на операции, които се подбират с оглед максимално увеличаване на приноса на финансирането от Съюза за постигане на целите на програмата.**“
2. При подбора на операциите управляващият орган: (в) гарантира, че избраните операции представляват **най-доброто съотношение между размера на подпомагане, предприетите дейности и постигането на поставените цели.**

Тези две разпоредби предполагат **изискване за прозрачен конкурентен подбор въз основа на качеството на допустимите операции.** Предложеният механизъм за подбор на концепции за ИТИ по силата предимно на решение по политическа преценка от страна на управленския състав на РСР не съответства нито на условията за прозрачност (както на фактическата процедура в организационен аспект, така и по отношение на критериите, прилагани за целите на оценяване и финален подбор на концепции за ИТИ), нито на изискванията за подбор въз основа на качеството съгласно горните разпоредби.

- **Закон за управление на средствата от ЕСИФ**

Този закон предвижда две възможности за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ: (i) директно предоставяне (т. е. без конкурентен подбор — индивидуална помощ (ad hoc aid) на **конкретни бенефициенти** или (ii) предоставяне на безвъзмездна финансова помощ чрез конкурентен подбор на операции. Конкретните бенефициенти са субекти, които са изрично посочени или (а) в съответната ОП или (б) в съответен документ, приет от Комитета за наблюдение

на ОП (срв. чл. 43, ал. 1) като бенефициент за съответна дейност.

Съгласно проекта на концепция, бенефициентите по проектите няма да бъдат предварително определяни в съответните ОП, а ще бъдат подбирани от РСР в рамките на процедурата за оценяване и подбор на концепции за ИТИ; следователно тези бенефициенти не могат да се считат за „конкретен бенефициент“. В случай че Законът за управление на средствата от ЕСИФ (ЗУСЕСИФ) остане в сегашния си вид, това би означавало, че бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ следва да се подбират чрез процедура за конкурентен подбор. Такава процедура, в случай че бъде избрана от МРРБ, следва да отговаря на принципите на свободна конкуренция, равнопоставеност, прозрачност (срв. чл. 29, ал. 1 от ЗУСЕСИФ).

Като се вземат предвид действащите разпоредби на ЗУСЕСИФ, изглежда, че е налице **правен „вакуум“**, в който в момента съществуват концепциите за ИТИ и потенциалните бенефициенти по проекти съгласно допусканията в проекта на механизъм, което поражда **несигурност от правна гледна точка.**

- **Предоставяне от страна на УО на ОП на дискреционни правомощия на РСР**

Доколкото участието на РСР в подбора на концепции за ИТИ ще става въз основа на делегиране на правомощия от страна на УО на ОП, предложеният механизъм предполага, че на практика УО на ОП ще следва да предоставят на РСР дискреционни правомощия за подбор на проекти, каквито правомощия самите УО на ОП не притежават. УО на ОП не са оправомощени да взимат решения въз основа на свободна преценка, не почиваща на обективна оценка на качеството на проектите, при подбора на операции за финансиране. Потенциално това е проблем, тъй като **УО на ОП носят крайната отговорност за законосъобразния подбор на финансираните операции в съответствие с принципите на прозрачност и ефективност;** според проекта на

концепция за подбор на ити обаче уо на оп няма разполагат с механизъм, който да гарантира това.

2. Рискове, свързани с евентуален конфликт на интереси

Предложеният механизъм поражда **няколко области, в които е възможно да възникне конфликт на интереси**, което може да засегне неблагоприятно прозрачността и надеждността на процедурата за оценяване и подбор. Екипът на се е установил следните области на възможен конфликт на интереси, които биха изисквали надлежни механизми за минимизиране на рисковете:

- Експертите на Областния информационен център (оиц) се предвижда да изпълняват две отделни функции, свързани с концепциите за ити: (i) насърчаване и подкрепа за ити (Звено за медиация); и (ii) обществени консултации като част от формалната процедура за оценяване (Звено за обществени консултации). В случай, че оиц има официален ръководител/началник, тогава фактът, че тези две групи експерти на оиц са йерархично подчинени на този общ началник (който потенциално би могъл да влияе върху техните решения), поражда потенциален конфликт на интереси между двете изпълнявани функции;
- Ръководителят на Регионалното звено на МРРБ следва да е ръководител/началник само на едно от съответните звена на РСР, за да се осигури ясно функционално разделение на отговорностите в различните фази на проектния цикъл на ити с оглед предотвратяване на възможен конфликт на интереси.
- Проектът на Механизъм за участие на РСР предлага нова структура за експертните звена при РСР за осигуряване на функционално разделение между различните експертни звена. Предложението следва да бъде доразработена, тъй като изглежда, че обществените консултации се предвижда да са част от формалното оценяване на концепциите за ити. Предложеното единно Звено за

медиация и обществени консултации с подзвена за медиация и обществени консултации следва да бъде преразгледано, тъй като двете функции е необходимо да се извършват от различни звена (както първоначално се предвиждаше от МРРБ).

- Все още не се знае дали ще има йерархична подчиненост между ръководителя на Регионалното звено на МРРБ и експертното звено към РСР, участващо в подбора на концепции за ити; и между управленския състав на РСР (вкл. председателя на РСР) и експертните звена на РСР. В случай, че ще има подобна йерархична подчиненост, това би било допълнителна област на възможен конфликт на интереси, за предотвратяването на който следва да има съответни механизми (евентуално във Вътрешните правила за дейността на РСР).

3. Неблагоприятни последици за качеството на подкрепяните операции, произтичащи от свободната политическа преценка при подбора на концепция за ИТИ

Доминирането на политически и субективни фактори при оценката и подбор може да попречи на създаването на механизъм, който да благоприятства в най-пълна степен подбора за финансиране само на операции с най-висок потенциал за максимизиране (на базата на оценка по обективни технически критерии) на финансирането от ЕС, за да се постигнат целите на оперативните програми и подпомогнат ефективно процесите на социално-икономическо развитие на регионално ниво. Предложеният механизъм поражда **риск от подбор на проекти, които разчитат на достатъчна политическа подкрепа, вместо на обективно проверени техни качества.**

Преобладаването на политически и субективни фактори може да доведе и до това потенциалните бенефициенти да положат **повече усилия за ефективно търсене на политическа подкрепа от ръководството на РСР, вместо да се стремят да подобрят качеството на своите проектни предложения.**

4. Неблагоприятни последици от свободната политическата преценка в процеса на подбор на концепция за ИТИ за изпълнението на ПРР 2021 – 2027 г. и на други ОП, участващи в интегрирания регионален подход

Както е описано в точка 3, предложеният механизъм може да не осигури избора на проекти с най-добро качество, което вероятно ще породи редица рискове, свързани с изпълнението на участващите ОП. По отношение на ПРР 2021 – 2027 г. екипът на банката оценява този риск като много висок поради големия размер на средствата, предназначени за ити. По отношение на другите участващи оперативни програми този риск е умерен, тъй като тяхното участие ангажира само 10% от средствата за съответната програма. Тези рискове са както качествени, така и количествени, а именно:

- Недостатъчното качество на проектите може да повлияе отрицателно върху изпълнението и да доведе до невъзможност за генериране на очакваните резултати, което представлява риск по отношение на индикаторите за изпълнение на ОП;
- Недостатъчното качество на проектните предложения може да им попречи да получат финансиране от съответните ОП или да доведе до прекратяване на договорите за безвъзмездна помощ поради неизпълнение (също и в случаи, в които само един проект от концепцията за ити претърпи неуспех — ако МРРВ поддържа съществуващия подход за интегриране на проектите в ити на етапа на изпълнение на концепцията, което предопределя неуспех или прекратяване(?) на всички проекти в интегрирания пакет, в случай на провал на някой от проектите). Това, от своя страна, може да доведе до ниски нива на договаряне и продължително договаряне и изплащане, представляващи **рискове за постигане на целите, свързани с финансовия напредък на оперативните програми.**

5. Неблагоприятни последици от политическата преценка в процеса на подбор на концепция за ИТИ за прилагането на новия интегриран регионален подход

Рисковете за изпълнението на ОП, съгласно тяхното описание в точка 4, могат да окажат отрицателно влияние върху перспективите за прилагане на новия регионален интегриран подход. Ако не са доволни от качеството на избраните от РСР проекти, управляващите органи на ОП, може да поискат да се **върнат към подхода „обичайна практика“ — т.е. финансиране на фрагментирани, неинтегрирани операции.** Това може да изложи на риск целта на новия интегриран подход и да доведе до продължаване и **изостряне на негативните тенденции, свързани с регионалните различия,** наблюдавани в цяла България.

6. Неблагоприятни последици от свободната политическата преценка в процеса на подбор на концепция за ИТИ за укрепването на РСР и на перспективите за дългосрочна децентрализация

Предложеният механизъм вероятно ще „политизира“ силно процеса на подбор на концепция за ити на ниво РСР и от своя страна ще понижи стойността на експертната оценка, която трябваше да се превърне в база за новата роля на Регионалните съвети за развитие и фокусна точка за изграждане на техния капацитет през следващите години. **Желанието на заинтересованите страни на централно и местно ниво да инвестират в непрекъснато изграждане на капацитета на РСР може силно да намалее,** тъй като експертното ниво на РСР вероятно до голяма степен ще се възприема като лишено от значение, поради преобладаващото въздействие на субективни политически фактори, които доминират процеса на подбор на концепции за ити. Това възприятие **може да окаже отрицателно въздействие върху плановете за изграждане на доверие по отношение на РСР** в краткосрочен план и върху създаването на жизненоважни, надеждни и професионални субекти на ниво NUTS 2 в дългосрочен план.

Потенциалният неуспех да се въведе механизъм, който би могъл да увеличи максимално вероятността за избор на качествени операции за финансиране, който се дължи на преобладаващо политическия характер на предложения процес на оценка на ниво РСР, **може да окаже вредно въздействие върху плановете за децентрализация**, тъй като предоставя основателен аргумент, доказващ **некомпетентността на РСР и тяхната неспособност да изпълняват ефективно нови функции** в съответствие с интегрирания териториален подход.

Предложение за проучване във връзка с идеи за териториални инструменти, които да се финансират от структурните фондове на ЕС в програмния период 2021 – 2027 г. (16/01/2020 г.)

Въведение

Във връзка с констатациите в резултат от стратегически консултации и с оглед улесняване на процеса на планиране на интервенции за предстоящия програмен период, екипът на Световната банка препоръчва на МРРБ да проведе **интернет проучване, за да идентифицира възможни инвестиционни идеи, които да бъдат реализирани чрез интегрирани проекти (проучване за ИП) сред потенциални бенефициенти на поднационално ниво.** МРРБ прие тази препоръка и поиска от екипа на СБ да изготви проект на въпросник, подлежащ на одобрение от МРРБ, който да се използва за целите на проучването.

Допускания за проучването

Проект на въпросник (приложен към настоящия документ като Анекс 1) е разработен от екипа на СБ с използване на следните допускания.

<p>Цел на проучването</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Насърчаване и повишаване на осведомеността на местните, областните и регионалните заинтересовани страни относно новия интегриран териториален подход и основния инструмент за неговото прилагане, а именно интегрирани проекти; • Активиране на потенциални бенефициенти и мотивирането им да започнат да разработват концепции за проекти и идентифицират възможни партньори; • Оценка на търсенето на финансиране за ИП в регионите и преобладаващите видове и тематичен обхват на проектите; • Идентифициране на потенциални „тесни места“ (напр. погрешно възприемане на естеството и целите на ИП, дефицит на идеи за ИП, неяснота относно формирането на партньорство); • Идентифициране на области, в които потенциалните кандидати се нуждаят от конкретна помощ (напр. обучение, резерв (задел) от бъдещи проекти, консултантска помощ, образци на документи, допълнителни усилия за ефективно популяризиране на ИП) • Създаване на хранилище на инвестиционни идеи („банка с идеи“) за бъдещи справки и идентифициране на сектори и територии с най-голямо търсене на финансиране.
<p>График на проучването</p>	<p>Проучването ще бъде част от по-широка информационна кампания, провеждана от МРРБ и ЦКЗ, с цел популяризиране на новия подход и повишаване на осведомеността на ключови заинтересовани страни в цялата страна.</p> <p><i>Потенциален период за проучването: февруари – март 2020 г.</i></p>
	<p>Разглеждат се три варианта:</p> <p>Вариант 1 (широк подход)</p> <p>Потенциални бенефициенти на ИП по програмен период 2021 – 2027 г.: местни и областни власти във всичките 6 региона от ниво NUTS 2, НПО, бизнес общност, училища и университети, центрове за научноизследователска и развойна дейност, доставчици на социални услуги и др.</p>

Респонденти в проучването	<p>Вариант 2 (целев подход) Избрана група от около 50 потенциални бенефициенти на ИП в 6 региона от ниво NUTS 2.</p> <p>Вариант 3 (поетапен подход: целеви + широк) <i>Етап 1:</i> Избрана група от около 50 потенциални, „най-зрели“ бенефициенти на ИП (вероятно с добри резултати от вече въведени интервенции за развитие, финансирани от ЕС) в 6 региона от ниво NUTS 2 и анализ на получената обратна информация (последващи потенциални корекции на въпросника). <i>Етап 2:</i> Широка група потенциални бенефициенти в 6 региона от ниво NUTS 2 от различни сектори (тези при Вариант 1 минус тези, които вече са били анкетираны по време на Етап 1).</p>
Обхват на проучването	<ul style="list-style-type: none"> Събиране на информация относно идеите за ИП, включително тематичен обхват, очаквани социално-икономически резултати, прогнозен обем на средствата за финансиране на проекта(ите), очакван график, потенциални партньори и др.; Получаване на информация относно помощта, необходима на респондентите, за да се постигне напредък в подготвителната работа, свързана с проектните концепции
Институция, отговорна за привеждане на проучването	МРРБ
Продължителност на проучването	30 дни (от старта на проучването)

Използване на резултатите от проучването

Намерението на екипа на съ е да предостави на МРРБ практически инструмент, който (когато се прилага) може да добави стойност към процеса на програмиране. Следователно въпросникът е проектиран по такъв начин, че да използва обратната информация, получена от заинтересованите страни, за целите на:

- разработване на **по-целенасочена информационна кампания**, предназначена за преодоляване на установения дефицит на знания сред заинтересованите страни и достигане до тези, които или не са участвали в проучването, или тяхното участие е било недостатъчно;
- оценка на **обема на необходимото финансиране**;
- определяне на **тематичния обхват и на видовете проекти**;
- определяне на **необходимия обхват на помощта**, изисквана от потенциалните бенефициенти, както и разработване на **адекватни инструменти** за ефективно задоволяване на нуждите от

помощ (напр. осигуряване на финансиране за техническа помощ за подготвителни работи, предприемане на целенасочени усилия за изграждане на капацитет, предоставяне на консултантска помощ от сертифицирани / акредитирани експерти в определени области (по отношение на тематичен обхват и територия), там където тя е най-необходима и т.н.)

- разработване на схема за обработване на заявленията за кандидатстване с ИП (размерът на предложените ИП и техният тематичен обхват могат да окажат влияние върху процеса на подбор).

Въпреки, че процентът на отговорите ще повлияе на представителността на проучването, то може да представлява ценен принос към процеса на програмиране и да подпомогне определянето на концепцията за ИП, която ще се прилага през следващия програмен период. Проучването също така ще спомогне за създаването на група от активни потенциални бенефициенти, които биха могли да бъдат ангажирани с консултации, свързани с различни елементи от предвидената рамка за изпълнение при възникване на такава необходимост в бъдеще.

Въпроси за разглеждане

Време на стартиране и краен срок на проучването

Препоръчва се синхронизиране на графика на проучването с други информационни дейности, ръководени от ЦКЗ/МРРБ, свързани с въвеждането на новия регионален подход и програмирането на регионалната политика след 2021 г., предвидени от МРРБ за първото тримесечие 2020 (напр. стартиране на обществени консултации във връзка с проектите на регионални схеми за развитие) в помощ на проучването и за насърчване на участието на заинтересованите страни.

Технически аспекти на проучването

Технически инструкции за респондентите ще се добавят към въпросника, след като се уточнят следните въпроси:

- Как въпросникът ще бъде направен достъпен за респондентите — изпращане на линк по електронната поща и онлайн подаване на попълнения въпросник? Документ във формат „word”, който трябва да се попълни и изпрати обратно — къде (имейл адрес)? Специална уеб страница с проучването и всякаква допълнителна информация, която МРРБ иска да сподели и да използва за бъдещи актуализации, свързани с прилагането на новия подход? Някакви други мерки?
- Имейл адрес, на който респондентите могат да изпращат технически и други въпроси, отнасящи се до въпросника.

Допълнителна информация за споделяне с респондентите

МРРБ може да пожелае да сподели допълнителна информация като част от усилията, свързани с проучването (напр. кратко описание на новия подход, включително дефиниция на ИП и изисквания, свързани с формирането на партньорства и адекватно разпределение на отговорностите

между партньорите; примери за интегрирани пакети от проекти за насочване на респондентите при обмисляне на идеи за проекти и др.). След като се вземе решение по този въпрос, съответната информация ще бъде включена в сведенията за проучването, предоставени на потенциалните респонденти.

Отговорности на МРРБ и на екипа на СБ, свързани с проучването

Важно е ясно да се дефинират ролите на МРРБ и на екипа на СБ на всички етапи от проучването, включително за:

- промоционални дейности (за осигуряване на висока ангажираност на заинтересованите страни)
- анализ на получената обратна информация (за да се гарантира, че констатациите са действително оползотворени в полза на процеса на програмиране и на потенциалните бенефициенти).

Конкретни теми за обсъждане с МРРБ по време на срещата, проведена на 24 юни 2020 г.

Екипът на СБ би искал да се възползва от възможността да обсъди следните специфични въпроси, свързани с проучването, по време на предстоящата среща с екипа на МРРБ:

- обхват и времеви интервал на други промоционални / информационни дейности на МРРБ / ЦКЗ, от които проучването трябва да бъде част, а също и предпочитан график на проучването избран вариант за определяне на анкетираните (опция 1, 2, 3 или друга)
- обхват на информацията (напр. презентации, документи, примери за ИП, проектоверсии на насоки за ИП) във връзка с новия подход и ИП, които МРРБ би искало да сподели с респондентите в проучването, за да повиши тяхната осведоменост
- предпочитани технически детайли, свързани с проучването
- разпределение на отговорностите и задачите между МРРБ и екипа на СБ, свързани с подготовката и популяризирането на проучването за ИП, стартирането, събирането на обратна информация, анализ на подадените входни данни и др.

АНЕКС 1

ПРОЕКТ НА ВЪПРОСНИК

Покана за участие в проучване относно идеи за териториални инвестиции, които да бъдат финансират от структурните фондове на ЕС през програмния период 2021 – 2027 г.

Каним Ви да участвате в проучване, организирано от Министерството на регионалното развитие и благоустройството относно идеи за териториални инвестиции в региони, които да бъдат съфинансирани от структурните фондове на ЕС през 2021–2027 г. **Правителството на България ще отдели xxx милиона лева за съфинансиране на тези видове инвестиции и вашето участие в това проучване ще осигури информация за модалностите, свързани с начина за разпределение на тези ресурси.**

Понастоящем, Министерството на регионалното развитие и благоустройството е ангажирано с процеса на разработване на рамката за прилагане на новия интегриран териториален подход, който ще влезе в действие в програмния период 2021–2027 г. Основната цел на новия подход е да преодолее по-ефективно териториалните нужди и да генерира съществени социално-икономически ефекти за подкрепяните територии, стимулирайки растежа и подобрявайки качеството на живот на гражданите. За постигането на тези цели ще се популяризира интегриран подход към инвестициите, за да се отговори адекватно на нуждите на териториалното развитие, насърчи сътрудничеството между заинтересованите страни и постигне ефективно обединение на ресурси. Заинтересованите страни в регионите ще бъдат насърчавани да създават партньорства и да разработват и изпълняват интегрирани пакети, включващи проекти за развитие.

Целта на настоящето проучване е да събере информация относно нуждите от инвестиции от потенциални бенефициенти: местни и областни власти във всичките шест региона от ниво NUTS 2 в България, неправителствени организации, бизнес общности, училища и университети, центрове за научноизследователска и развойна дейност, доставчици на социални услуги и др. Проучването ще подпомогне идентифицирането на обхвата на помощта, необходима на респондентите, а следователно резултатите ще бъдат използвани в подкрепа на разработването на адекватна рамка за изпълнение, за да се гарантира бързото усвояване на наличното финансиране и осигури ефективно изпълнение.

Моля, обърнете внимание на това, че ако дадена идея за пакетни инвестиции трябва да бъде призната за „интегрирана“, ще е необходимо:

- идентифициране на минимум ... партньори (т.е. местна администрация, бизнес предприятие, учебно заведение, НПО и т.н.);
- идентифициране на минимум ... проекти, които образуват пакет
- формулиране на съвместна(и) цел(и) за развитие, които да се постигнат чрез изпълнението на пакета.

Моля, имайте предвид, че вашето участие в проучването е доброволно. Можете да изпратите колкото искате идеи за интегрирани пакети, съдържащи проекти. Вие по никакъв начин не сте обвързани с

изпратената(ите) идея(и). Изпратената(ите) идея(и) не предопределя(т) обхвата на пакета(ите), който(ито) може да искате да разработите в бъдеще.

Въпроси

Вашето име:

Вашата организация:

Вашата информация за контакт (имейл адрес и телефонен номер):

Вашият регион: (моля изберете от списък)

1. Какъв(ви) е/са **проблемът(ите)/предизвикателството(ата) на развитието** или потенциалът(ите) за развитие на вашия регион, който искате да разрешите чрез интегриран пакет от проекти?

Опишете тематичния обхват на тези проблеми/предизвикателства (напр. труден достъп или ниско ниво на съществуващите основни услуги (здравеопазване, социални услуги и др.), ниско ниво на икономическа активност, водещо до висока безработица и др.). Моля, използвайте съответни социално-икономически данни, за да обосновете своя избор.

2. Какви проекти бихте предложили за справяне с гореспоменатите проблеми/предизвикателства?

Опишете проектите един по един, по **тематичен обхват** (съответстващ на идентифицираните проблеми/предизвикателства), **очаквани резултати** от изпълнението (количествени и качествени), като обясните също защо смятате тези проекти за взаимно свързани (интегрирани), т.е. имащи обща(и) цел(и) на развитие.

3. Определете вашите **потенциални партньори** и опишете накратко **техните** очаквани роли в предоставянето на интегрирания пакет инвестиции.

4. Приблизително **необходимия обем на финансиране** за изпълнение на интегрирания пакет от инвестиции.

5. Посочете **прогнознния период, необходим за изпълнение** на интегрирания пакет от инвестиции

6. Посочете всяка **подготвителна работа**, която е извършена до момента, даваща възможност за изпълнение на някоя от инвестициите, предвидени в пакета (т.е. проучване на осъществимостта, оценка на въздействието върху околната среда, анализ на разходите, обществени консултации, социално-икономически анализ, правен анализ, писмо за намерение и т.н.) .

7. Посочете **помощта**, която бихте искали да получите, за да преминете с идеята си за интегриран пакет от инвестиции до етапа на кандидатстване с проект за финансиране (моля, изберете от списък):

- a. Допустимост на проектните идеи
- b. Правна помощ при създаване на партньорство по проекта
- c. Изграждане на капацитет на партньорите по проекта
- d. Финансиране на подготвителни дейности (напр. проучване на осъществимостта, правен анализ, финансов анализ)
- e. Консултантска подкрепа при определяне на обхвата на интегрирания пакет инвестиции
- f. Събиране и анализ на конкретни социално-икономически данни за вашето населено място/регион
- g. Друго — моля, посочете.

АНЕКС 2

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ВЪПРОСНИК ЗА УО (16/01/2020 г.)

Всички предложени въпроси се отнасят до опита на управляващите органи (УО), свързан с избора на операции за финансиране и изпълнение по линия на настоящия програмен период и до техните идеи за териториални инвестиции в бъдеще. Приносът ще бъде полезен за подготовката на рамката за прилагане на новия интегриран подход в програмния период 2021 – 2027 г.

Въпроси, свързани с програмен период 2014 – 2020 г.:

1. Моля, споделете кои набори от критерии за подбор за конкретни (под) мерки на ОП са се оказали най-благоприятни за подбора на адекватни операции за получаване на финансиране от съответната ваша ОП.
2. Моля, споделете видовете поднационални субекти/заинтересовани страни (напр. местна и областна администрация, НПО, учебни заведения, доставчици на социални услуги, бизнес субекти), които са били бенефициенти на проект, съфинансиран от съответната ваша програма. Кой от видовете субекти е преобладаващ? Как бихте оценили своя опит при взаимодействието с тези субекти: (i) на етапа на подбор на проекти; (б) на етапа на изпълнение на проекти; (в) на етапа на приключване на проекти / последващи одити? Как бихте оценили капацитета и отзивчивостта на тези субекти през целия процес на подбор / изпълнение / приключване на проекти?
3. Бихте ли описали дали сте срещали проблеми на всеки етап от изпълнението

на проекти, които са специфични за този тип бенефициенти? Ако да — какви проблеми? Успяхте ли адекватно да ги решите? Как?

4. Предприемали ли сте някакви дейности, насочени към активиране на потенциални бенефициенти — по-специално дейности на поднационално ниво (напр. информационна(и) кампания(и), обучение, преференциален подход на етапа на подбор на проекти)?
5. Бихте ли могли да идентифицирате всякакви видове интервенции, които понастоящем се изпълняват по съответната ваша оперативна програма, които биха могли да се възползват от един по-интегриран подход, свързан с увеличаване на тяхното социално-икономическо въздействие?

Въпроси, свързани с програмен период 2021 – 2027 г.:

1. Моля, споделете вашите идеи за видове и тематичен обхват на проекти, отговарящи на условията за финансиране по ОП в рамките на новия интегриран подход ('10% ')
2. Можете ли да посочите кои видове субекти (на поднационално ниво) са най-вероятни бенефициенти на проекти, които ще се финансират от ОП в рамките на новия интегриран подход ('10% ')?
3. Как оценявате способността на тези субекти да кандидатстват успешно за намиране и изпълнение на проекти? Откривате ли някакви потенциални

- проблеми, „тесни места“? С какво те са свързани (напр. недостатъчен капацитет, липса на опит в изпълнението на проекти, липса на потенциал за генериране на адекватни проектни идеи)?
4. Какъв би бил вашият предпочитан начин за избор на проекти за финансиране по правилото на 10-те процента — покани за кандидатстване с проектни предложения или индикативен списък с предварително избрани проекти? Хибриден подход, включващ и двата механизма? Моля, уточнете избрания подход.
5. Кой са жизненоважните предпоставки за успешното прилагане на новия интегриран подход хоризонтално през ОП и по-конкретно по Вашата ОП? Съществуват ли в момента тези предпоставки? Ако не — моля, споделете кои от тях и кога трябва да бъдат въведени, за да се улесни:
- a. процеса на подготовка на ОП
 - b. процеса на изпълнение на ОП
- по отношение на 10-те процента, заделени за новия политически подход.

АНЕКС 3

ПРЕГЛЕД НА ПРР 2021 – 2027 г.: ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА АЛТЕРНАТИВНА СТРУКТУРА НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ОСИ И МЕХАНИЗМИТЕ ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕ ЗА НОВИЯ РЕГИОНАЛЕН ПОДХОД (08/10/2019 г.)

Основна информация

Екипът на Световната банка (Банката) направи преглед на предложените приоритети и механизма за изпълнение за Програмата за развитие на регионите (ПРР) 2021–2027 г. На базата на този преглед и констатациите и препоръките, получени в резултат от стратегическите консултации, екипът на Банката би искал да сподели някои предварителни коментари и предложения за разглеждане от Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) и Централното координационно звено (ЦКЗ).

- Приоритет 2, предназначен за **новия териториален подход**, който би финансирал съответни компоненти на интегрирани проекти (ип) с всички български общини, отговарящи на условията за финансиране (някои ограничения се прилагат за общините, подкрепяни по Приоритет 1). Приоритетът ще бъде финансиран с 94% от средствата на ПРР плюс 10% от всяка от другите ОП¹¹, освен ОП „Транспорт“ и ОП за храни и/или основно материално подпомагане (общо около 2.9 млн. евро¹²). На настоящия етап, в предложената структура на ПРР не се предвиждат специфични мерки или подмерки за осигуряване на максимална гъвкавост, което по принцип е разбираем и разумен подход.

Въведение

МРРБ предложи бъдеща структура на ПРР, състояща се от два приоритета:

- Приоритет 1, предназначен за **интегрираното градско развитие** с 8–10 големи български градове, отговарящи на условията за финансиране (6% от средствата, определени за ОП). Той ще бъде финансиран само от ПРР;

Обща оценка

Екипът на Банката приветства обхвата на намесата, предвиден в предложената структура на бъдещата ПРР. Това е знак за ангажимента на МРРБ във връзка с консолидиране на критична маса от средства в подкрепа на прилагането на предложения нов териториален подход, имащ за крайна

11. Съгласно РОР (СОМ(2018) 375 окончателен) — член 106 (май 2018 г.).

12. Очакваните средства (ЕС и национално съфинансиране), планирани да бъдат използвани по новия регионален подход са приблизително 2,8 млрд. евро: 1,9 млрд. евро (94% ПРР) и 0,9 млрд. евро (10% от другите оперативни програми с изключение на ОП „Транспорт“ и ОП по Фонд за европейско подпомагане на най-нуждаещите се; Програмата за развитие на селските райони не е включена, тъй като не е обхваната от РМС от юни 2019 г. Това представлява повече от 20% от общия бюджет на всички съфинансирани от ЕС програми за България по цел „Инвестиции за работни места и растеж“ за финансовата перспектива 2021–2027 г.

цел разрешаването на регионални неравенства. Следва да се отбележи, че предложената структура на ОП бележи ясно отклонение от тази на ОПРР 2014–2020 г., която се състои от седем приоритетни оси, предлагащи широк, но и ясно определен обхват на финансиране за избрани видове инвестиции и общини.

Специално фокусирайки се върху предложения Приоритет 2, екипът на Банката признава достойнствата на концентрирания и на пръв поглед много гъвкав подход (обединени финансови средства), възприет от МРРБ. Екипът обаче би искал да обърне внимание на някои рискове, създавани от този подход. Тези рискове са многостранни — въздействат върху ключови заинтересовани страни (както бенефициенти, така и управляващи органи на ОП) и върху процеси (договаряне и усвояване на безвъзмездни средства, включително проценти на усвояване), както и перспективи за постигане на по-широките цели за развитие в областта на регионалната политика. Екипът на Банката е формулирал за разглеждане някои ключови предложения, които касаят основните рискове, както е изложено по-долу.

Основни рискове

Основните рискове за ключови заинтересовани страни, които се предвиждат във връзка с предложението за бъдещата ПРР, са описани по-долу:

Рискове за УО на ПРР:

- 1. Липса на целеви подход към конкретни територии** (както е препоръчано от ЕК в Анекс Г на Доклада за България за 2019 г.), което може да доведе до продължителен дисбаланс на растежа на регионално ниво и по-нататъшно влошаване на социално-икономическото положение на нуждаещи се, маргинализирани или изоставани територии.
- 2. Ниски нива на усвояване на средства** — забавеното усвояване на средства (което би могло да се очаква поради сложността и непроверения характер на новия регионален подход, базиран на интегрирани проекти) ще окаже отрицателно влияние върху степента на усвояване на средства по ОП. Този риск е особено сериозен поради предназначенията за Приоритет 2 значителна част от заделените средства по ПРР (около 94%).
- 3. Ограничена вътрешна гъвкавост в рамките на оперативната програма** — макар привидно да осигурява гъвкавост, подходът към Приоритет 2 всъщност намалява възможността за извършване на вътрешен(ни) трансфер(и) на средства в случай на незадоволителни нива на усвояване по Приоритет 2. Трансферите ще бъдат ограничени, за да се извършват само между само 2 приоритета. Настоящата оперативна програма беше модифицирана в края на 2018 г., а ресурсите бяха разпределени между две тематични цели в рамките на един приоритет. Това допринесе за постигане на средносрочните показатели на ОП.
- 4. Ограничена възможност за наблюдение и оценка на напредъка по отношение на постигане на целите за развитие в избрани видове територии поради нецелевия характер на Приоритет 2, а в резултат — до ограничена възможност за въвеждане на необходими промени в политиката или на корекции.**
- 5. Неравна конкуренция между възможности за финансиране за сметка на ПРР.** Към настоящия момент не е ясно какъв тип мерки ще бъдат финансирани от други ОП по териториалния подход. Ако те са същите като мерките, които ОП ще продължат да финансират сами (извън териториалния подход) и/или няма „бърза процедура“ за договаряне на безвъзмездни средства за тези мерки в рамките на предложенията „интегрирани проекти“, може да се окаже, че се залагат ограничени стимули за бенефициентите да подготвят и представят такива проекти, преминавайки през трудни процеси на създаване на партньорство и постигане на проектна готовност.

6. **Необходимост от увеличаване на капацитета на УО за улесняване на процесите на идентифициране на проекти и установяване на партньорства** — тя ще окаже по-голям натиск върху персонала на УО, особено върху регионалните подразделения, които ще трябва активно да участват в изпълнението на новата концепция. Изграждането на човешки ресурси и капацитет ще трябва да се управлява добре, за да се избегне опасността за процесите, свързани с приключване на ОПРР 2014–2020 г. и стартиране на следващата ПРР 2021–2027 г.

Основни рискове за потенциални бенефициенти (заинтересовани страни на местно, областно и регионално ниво)

7. **Неравна конкуренция, която възпрепятства справедливия достъп на потенциалните бенефициенти до финансиране от ЕС** и потенциално ги обезсърчава да кандидатстват (напр. интегриран проект, който се ръководи от голяма община, е много по-вероятно да бъде в състояние да кандидатства и да получи финансиране в сравнение с проект на група от по-малки, маргинализирани общности с ограничен капацитет и опит).
8. **Ограничен интерес от страна на потенциални бенефициенти**, тъй като при „подхода на обединено финансиране“ те няма да видят мерки, насочени специално към тях, което може да се разчете от същите като сигнал, че „тук няма нищо за нас“ и това ще бъде допълнително подчертано от липсата на конкретни мерки за подпомагане на общините в по-неизгодно положение.
9. **Липса на възможност за свързване на останалата инфраструктура в местата, където това е необходимо** — особено за онези общини (т.нар. „бели петна“), които поради формални ограничения не са могли да се възползват от инвестиции, финансирани от ЕС по ОПРР 2014–2020 г.

Възможна алтернативна структура за ПРР 2021 – 2027 г.

Вземайки предвид описаните по-горе рискове, екипът на Банката предлага възможна алтернативна структура за ПРР 2021–2027 г., която разглежда тези рискове и ги смекчава, и която може да бъде взета предвид частично или изцяло от Управляващия орган, тъй като тя доразвива подхода (вж. таблицата по-долу).

Алтернативната структура на ОП също така генерира допълнителна стойност, тъй като цели:

1. **ефективно насърчаване на новия интегриран подход, но по-целенасочено** с отчитане на конкретните ситуации на различни видове територии в България.
2. **осигуряване на плавен преход на рамката за финансиране на ЕСИФ за 27–29-те градове** (които вече не са част от Приоритет 1), за да могат същите да се превърнат в подрегионални застъпници на новия интегриран подход. Тези 27–29 градове, които са били Междинни звена (МЗ), прилагащи Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) по ОПРР 2014–2020 г., но вече не отговарят на условията за целево финансиране по Приоритет 1 от ПРР 2021–2027 г. Предложената нова структура ще даде възможност за плавно „поетапно премахване“ на модела на финансиране от ЕС за тези градове и осъществяване на преминаване от базиран на ИПГВР модел към базиран на ИТИ модел, като ще се запази и продължи да се използва изградения в тях административен капацитет, за да действат като подрегионални центрове на растеж, ангажирайки се с активно сътрудничество в рамките на своите функционални зони и извън тях. Поради зрелостта на тези градове, действащи като подрегионални застъпници на новия подход, в тези локации могат да се генерират редица надобщински интегрирани проекти, които биха позволили сравнително бързо усвояване на средства по Приоритет 2 (**мярка 2.1**).

3. **адресиране на някои проблеми от системно естество, свързани с процеса на предоставяне на социални услуги и управление на активи** (експлоатация и поддръжка на съществуващи активи и услуги) на местно ниво, предвид реалностите на демографската криза (мерки 4.1 и 4.2).
4. **осигуряване на гъвкавост на МРРБ за тестване на нови инструменти** при възникване на потребности (мярка 4.3).
5. **систематично занимаване с проблема, свързан с ограничената наличност на социално-икономически показатели** за целите на разработването и прилагането на основани на факти политики на общинско ниво (мярка 4.4).
6. **подкрепяне на разработването на териториални стратегии за функционални зони и на интегрирани проекти** (мярка 5.1).
7. **отговаряне на съществените нужди от изграждане на капацитет и мрежи на местни заинтересовани страни**, които имат решаващо значение за ефективното прилагане на новия регионален подход (мерки 5.2 и 5.3).

ТАБЛИЦА А3.1 Приоритети етни оси, (под)мерки и допустимост

No	Приоритет	(Под)мерки	Допустимост
1.	Интегрирано градско развитие	—	8 – 10 големи градове
2.	Териториално-интегрирани проекти (ИП)	2.1. Подрегионални ИП (подход ИТИ)	27 – 29 подрегионални градове и техните функционални зони (съседни общини)
		2.2. Надобщински ИП	Всички общини – с изключение на 39 градове
		2.3. ИП на маргинализирани/нуждаещи се зони (подход BOMP)	Изоставащи общини по отношение на социално-икономическо развитие с натрупани предизвикателства пред развитието
3.	Местна инфраструктура за развитие	Обхватът на подкрепените интервенции може да следва модела на ОПРР 2014 – 2020 г. – за допълнително обсъждане в зависимост от оценката на постигнатия напредък и оставащите инвестиционни нужди	За допълнително обсъждане Възможни идеи: Избрани общини (общини от типа „бяло петно“ в програмния период 2014 – 2020 г.? Маргинализирани общини според новата Концепция за пространствено развитие (в процес на изготвяне)?
4.	Увеличаване на потенциала за растеж	4.1. Оптимизиране на предоставянето на услуги на местно ниво	
		4.2. Оптимизиране на управлението на общинските активи, включително експлоатация и поддръжка	
		4.3. Разработване и тестване на нови инструменти за развитие (пилотни разработки)	
		4.4. Системен проект за Националния статистически институт – социално-икономически показатели на местно равнище	
5.	Изграждане на капацитет и насърчаване на интегриран подход	5.1 ТП за подпомагане разработването на интегрирани териториални стратегии за функционални зони и ИП	
		5.2 ТП за изграждане на капацитет	
		5.3 ТП за финансиране на работа в мрежа на местно, областно и регионално ниво	
6.	ТП за управление на ПРР	Обхват на намесата, както е предвидено в Приоритет 3 от проекта на структурата на ПРР, разработен от МРРБ	

Обхват на интегрираните проекти

Решението за структурата на ПРР 2021–2027 г. трябва да бъде бързо последвано от стратегическия подбор на видовете проекти, които биха били допустими за финансиране по съответните мерки. Това определяне ще бъде благоприятно за:

- дефиниране на тематичния обхват, а в резултат на това — избор на съответните цели на политиката, подкрепяни от ПРР 2021–2027 г. (може да се наложи разширяване на обхвата от само две цели на политиката (по-конкретно 2 и 5), които понастоящем са предвидени от МРРБ);
- дефиниране на демаркационните линии между оперативните програми с цел ефективно подпомагане на новия регионален подход чрез допълнителни интервенции с потенциал за създаване на полезни взаимодействия за развитие;
- насърчаване на потенциалните бенефициенти да започнат да разработват и кандидатстват за финансиране на конкретни проектни предложения, тъй като ще бъде налице ясна рамка за разглеждане на повдигнатите от общините въпроси по отношение на това как те се вписват в процеса на програмиране на средствата;
- по-точен мониторинг и оценка на напредъка на изпълнението на ОП поради по-целевия характер на рамката.

Механизъм за изпълнение на новия регионален подход — предложение

В светлината на констатациите в резултат от стратегическите консултации и на дискусиите, проведени по време на заседанието на Управителния комитет на вку на 1 октомври 2019 г., както и въз основа на предварителни заключения на независимия преглед, извършен от екипа на съвместно формулирано алтернативно предложение

за механизма за прилагане на новия регионален подход, подлежащо на допълнително разглеждане от МРРБ и ЦКЗ. Намеждението на екипа на Банката е да предложи организационно решение с потенциал за ефективно насърчаване на новия интегриран подход към регионалното развитие, която в същото време съчетава противоположни възгледи относно конкретните условия на механизма за прилагане, изразени от различни заинтересовани страни.

Според визията на МРРБ, **интегрираните проекти са сърцевината на новия регионален подход**. Прилагането им благоприятства генериране на значителни социално-икономически ползи и промяна на отношението на много заинтересовани страни към инициативи за развитие, доказвайки, че развитието не е „игра с нулев резултат“, а по-скоро „колективен спорт“, при който обединяване на ресурси, планиране и изпълнение на инвестиции по координиран и синхронизиран начин могат да доведат до значителни ефекти върху развитието, надминаващи тези, генерирани от изолирани, фрагментирани проекти. Накратко казано, „цялото е по-голямо от сумата на неговите части“.

За да се приложи ефективно, интегрираният подход изисква редица „благоприятстващи условия“:

- Първо, ясно **припознаване на общите цели на развитие** сред потенциалните бенефициенти на интегрирани проекти
- Второ, **платформа за сътрудничество със способен персонал**, отговорен за изготвянето на интегрирани предложения за проекти,
- Трето, способността да се формулират пакети от взаимосвързани и последователни проекти, които помагат за постигането на общите цели (и могат да докажат това);
- Четвърто, **добре организирана оценка и договаряне на проекти**
- И накрая, но също толкова важно — **ясна рамка за изпълнение**.

Тъй като интегрираният подход е тестван в България само в много ограничен мащаб (главно по линия на подхода ВОМР и в рамките на програмите за трансгранично сътрудничество (ТГС)), горепосочените предпоставки ще трябва да бъдат въведени през следващите месеци, за да се осигури безпроблемното му прилагане.

Като се има предвид, че приблизително 20 процента от финансирането на Кохезионната политика на ЕС за 2021–2027 г. е предназначено за интегрирани проекти (в това число около 90% от разпределените средства на ПРР 2021–2027 г. плюс 10% от всяка от участващите ОП) и че **възприемането на този подход изглежда силно експериментален предвид твърде ограничения предишен опит с интегрирани проекти** (което би довело до „учене чрез практика“ в широк мащаб), мнението на екипа на Банката е, че е **вероятно подходът да генерира значителни рискове, свързани с всички фази на разработване и изпълнение на интегрирани проекти, които биха могли да застрашат новия регионален подход.**

Тези рискове са свързани главно с амбициозната и широка дефиниция на интегриран проект, приета от МРРБ и ЦКЗ, която изисква един интегриран проект да съдържа поне три взаимосвързани компонента, финансирани от различни ОП, само с един договор за безвъзмездна помощ, подписан от водещия партньор за целия интегриран проект.

Макар да отчита предимствата, произтичащи от новия интегриран териториален подход, екипът на Банката е формулирал първоначално предложение за **по-поетапен и постепен механизъм** за неговото прилагане. Целта е да се ограничат идентифицираните до момента рискове, като същевременно ефективно се насърчи интегрираният териториален подход. За целите на проектирането на този механизъм, **дефиницията на интегриран проект е променена** от такава, която включва многосекторни компоненти, на такава, в която има **„общо споразумение“ между партньорите като интегриращ елемент** (вместо един договор за безвъзмездна помощ за всички компоненти на ИП). За всеки регион от ниво

NUTS 2 ще са необходими повече от едно „общо споразумение“ в съответствие с нуждите на всеки регион; една община може да участва в повече от едно „общо споразумение“ и в повече от един договор за предоставяне на безвъзмездни средства (вж. дадените по-долу подробности).

Основните елементи на новия механизъм за „поетапно въвеждане“ на интегрирания подход са описани по-долу:

1. Споразумение за партньорство („общо споразумение“)

- Това споразумение се подписва между партньори (и потенциални бенефициенти) (не е необходима процедура за обществена поръчка или друга конкурентна процедура за тяхното избиране);
- Споразумението определя:
- Общата(ите) цел(и) на партньорството, свързани с развитието;
- специфични действия, които трябва да се предприемат от всеки от партньорите, за да се гарантира, че целите са успешно изпълнени;
- график и хронология на действията;
- списък на проектите, които ще бъдат изпълнени от всеки един от партньорите.

2. Проектите, идентифицирани в „общото споразумение“:

- ще се финансират от различни ОП, включени в новия интегриран подход;
- ще бъдат оценявани спрямо критерии за подбор, специфични за съответната оперативна програма (с изключение на оценка от стратегическо регионално значение, провеждана от съответния РСР);
- ще бъдат оценявани като пакет от проекти, които заедно и добре подредени, могат да покажат как ще подпомагат постигането на общите цели за развитие

- отделни договори за предоставяне на безвъзмездна помощ за всеки от проектите, които ще бъдат подписани от партньорите със съответните УО на ОП (или с междинните звена на ОП — в съответствие със системата за изпълнение на ОП), което също намалява риска, свързан с това един неуспешен проект да засегне съществено останалите;
 - изискват пълна отговорност на бенефициента във връзка с изпълнението на проекта и с последиците от него (не се делегират отговорности на водещия партньор).
- 3. Лидерът на партньорство (водещият партньор):**
- ще действа като „посредник“ между интегрирания проект и външния свят и като основен контрагент за МРРБ и съответния РСР;
 - ще наблюдава изпълнението на „общото споразумение“ и всеки проект от неговия пакет с проекти съгласно условията на общото споразумение за партньорство;
 - ще улесни създаването на мрежи между партньорите и трансфера на знания.
- 4. МРРБ (различни роли в зависимост от мярката по Приоритет 2) ще отговаря за:**
- координиране на „бърза процедура“ с УО на съответните ОП, за да се осигури безпроблемно изпълнение на интегрирани проекти, но няма нужда МРРБ (или друг субект) да действа като централно Междинно звено, тъй като УО на ОП няма да се откаже от компетенцията си за оценка и договаряне на проекти;
 - оценка и възлагане на проекти, финансирани от ПРР 2021–2027 г.;
 - изграждане на капацитет на регионално/местно ниво;
 - събиране и разпространение на добри практики за насърчаване и улесняване на прилагането на интегрирания подход;
- резерв от интегрирани проекти;
 - практически мониторинг на индикативни водещи интегрирани проекти (ако има такива);
 - практическа подкрепа при разработването и изпълнението на интегрирани проекти в маргинализираните области;
 - мониторинг на напредъка по отношение на прилагането на интегрирания териториален подход във всички оперативни програми.
- 5. Управляващите органи на съответни ОП:**
- отговарят за създаването и поддържането на механизъм на „ускорена процедура“ за оценка и възлагане на проекти по интегрирания подход (непрекъснати покани за внасяне на предложения по териториалната ТП на съответните секторни ОП);
 - осигуряват текуща експертна ангажираност по отношение на резерва от бъдещи проекти на МРРБ с цел подпомагане на потенциални бенефициенти;
 - работят в тясно сътрудничество с МРРБ, за да се осигури безпроблемно прилагане на интегрирания подход.
- **РСР** (ще имат всички нови роли, предвидени от МРРБ; без предварителния подбор на проекти):
 - организиране на обществени консултации/ изслушвания във връзка с интегрирани проекти;
 - оценка на стратегическото значение на проектните предложения спрямо целите на регионалното развитие и вземане на решение за класиране на проектни предложения на базата на тези критерии;
 - идентифициране на потенциални интегрирани проекти и партньори, работа в мрежа;

- улесняване разработването на „рамкови споразумения“

6. ЦКЗ

- политически надзор, за да се гарантира безпроблемно прилагане на интегрирания подход във всички оперативни програми.

Предвижда се предлаганият механизъм да предостави на всички ключови заинтересовани страни (на централно, местно,

областно и регионално ниво) много **възможности да тестват, да се учат, да изграждат капацитет, да усвояват и финализируют (ако е необходимо) интегрирания подход**. Този процес на „поетапно въвеждане“ ще доведе до **установяването на изпробвана и изпитана рамка за изпълнение**, която през следващите години ще благоприятства извличането на ползи от развитието на интегрирания подход в България. Предложеният подход може да бъде приложен с или без централно Междинно звено за системата.

АНЕКС 4

ПРЕГЛЕД НА ПЪРВАТА ПРОЕКТОВЕРСИЯ НА НАСОКИТЕ ЗА ИП, ИЗГОТВЕНА ОТ МРРБ (30/09/2019 г.)

Въведение

МРРБ изготви първата проектоверсия на насоките за интегрирани проекти (ИП) и я предостави на екипа на СБ на 20 септември 2019 г. с оглед получаване на обратна информация до 30 септември 2019 г. Предвид предоставеното време, коментарите по-долу са предварителни и подлежат на допълнително обсъждане и разглеждане, но с тях се цели осигуряване на първоначална обратна информация. Екипът на СБ също така е формулирал предложения за следващите стъпки, които трябва да се предприемат, за да се улесни разработването на насоки за ИП за разглеждане от МРРБ.

Насоките за ИП ще представляват важен елемент от рамката за прилагане на новия регионален подход, предвиден за периода 2021–2027 г., а както показват резултатите от стратегическите консултации, са и силно търсени от потенциалните бенефициенти на ИП. Чрез подготовката на първата проектоверсия МРРБ признава важността на насоките за ИП като полезен инструмент за заинтересовани страни на местно ниво. Екипът на СБ приветства това положително развитие и отбелязва, че то изяснява някои основни моменти.

Изработването на окончателната версия на насоките за ИП ще трябва да се предшества от редица решения от стратегическо, институционално и техническо естество. Също така е важно да се отбележи, че насоките за ИП трябва да бъдат изготвени по такъв начин, че да гарантират, че хоризонталният подход към ИП във всички УО се прилага еднакво в рамките на програмния период 2021–2027 г. Следователно, екипът на Световната банка възприема проекта като „незавършено производство“ — с

напредването на процеса МРРБ ще доразвива насоките за интегрирани проекти, така че те да могат точно да отразят окончателните заключения, свързани с прилагането на новия регионален подход.

Тъй като насоките са все още общи, може да е полезно документът да бъде озаглавен „Общ подход към изготвянето на интегрирани проекти“, за да се избегнат недоразумения относно нивото на информация, която е необходима на бенефициентите, за да използват документа в този му вид за изготвянето на интегрирани проекти.

Структура и логика

Препоръчваме преработената версия на документа да бъде структурирана по такъв начин, че да е по-полезна за потенциалните бенефициенти с оглед разбиране на предложения подход. Следователно, предлага се той да се основава на хронологичните етапи от процеса на подготовка на ИП с описване на съответните изисквания и ресурси. Тези етапи бяха много ясно описани в последния коментар на МРРБ във връзка със записка относно Предварителния преглед на структурата на РСР, която би могла да обхване: идентифициране на проектни идеи/концепции; установяване на партньорство; обществени консултации; подбор на проекти и решение на РСР; подробна оценка и договаряне от УО; изпълнение от страна на партньорите (това е особено важно, тъй като редица проблемни въпроси могат да възникнат, след като се сключи договор за ИП и процесът на изпълнение започне).

Насоките трябва да предоставят практически съвети на потенциалните бенефициенти за това как да преминат от един

етап към следващия, както и препратки към налична подкрепа (вкл. техническа помощ/резерв от бъдещи проекти и др.). Насоките за ИП също трябва да целят избягване на двусмислени или неясни твърдения, които могат да се тълкуват различно или да са потенциално подвеждащи.

Обосновка и специфики

Би било полезно да се предостави обосновката или целта за някои от споменатите решения (т.е. брой партньори, компоненти).

Следващата версия в идеалния случай трябва да включва информация за следното:

1. колко на брой проекти ще бъдат разгледани във всеки регион от ниво NUTS 2;
2. (индикативни) регионални финансови пакети;
3. индикативни бюджети за ИП (минимален и максимален обем на финансиране);
4. индикативен списък на проекти (ако е предвиден);
5. планове за покани за предложения на състезателна основа (ако са предвидени);
6. резерв от бъдещи проекти.

Необходима е ясна дефиниция на ИП, тъй като тази, която се съдържа в проекта, не е изчерпателна и недвусмислена. Примерите са полезни, но една по-точна дефиниция определено ще помогне.

Споразумения за партньорство

Би трябвало да има по-ясна информация относно очакванията на ключовите заинтересовани страни и може би указания за видовете информация, формирани споразумението за партньорство (не самото споразумение). Във връзка с партньорствата има нужда от повече информация за това как същите ще бъде улеснявани и управлявани, дали са ограничени до трима или минимум трима партньори, може ли да имат гъвкавост по отношение на присъединяване на партньори в бъдеще?

Подготовка и изпълнение на проекти

Разбираме, че една от основните причини, поради която интегрираните проекти, подготвени през 2015 г. (с подкрепата на НЦТР), не се придвижиха напред беше, че финансирането за подготовката на проектите, включително за проучвания за осъществимост, не се материализира. Ще обхващат ли насоките някаква информация относно това как ще бъдат подготвени проектите (и как ще се създава резерв от бъдещи проекти)? Ще включват ли насоките източника на възможно финансиране за подготовка на партньорства и проекти? Полезно би било да се добави като пример под формата на анекс допълнителен пилотен формуляр за кандидатстване, който беше разработен за прилагане в Родопите. Повече насоки за това как да се изпълняват интегрираните проекти трябва да се включат в другите раздели.

Връзка с други източници на финансиране

Трябва да се изясни връзката с други дейности или с обичайната дейност на ОП, които участват с 10%. Може да има нужда и от информация за специфични казуси, като подкрепа за проекти по линия на ПЧП, комбинация от безвъзмездна помощ и помощ под формата на финансови инструменти, аспекти, свързани с правилата на държавните помощи, и др.

Предложения за следващи стъпки

Екипът на СБ препоръчва:

1. създаване на работна група (координирана от МРРБ) за изготвяне на насоки за ИП, състояща се от представители на всички УО, участващи в прилагането на новата регионална концепция
2. стартиране на публично проучване (на уебсайта на МРРБ), насочено към идентифициране на потенциалните концепции за ИП в цялата страна

3. включване на извадка от местни заинтересовани страни (потенциални бенефициенти на ИП и партньори за ИП) в процеса на разработване и разглеждане на проектоверсии на насоки за ИП, за да се гарантира, че същите са ясни, изчерпателни и всеобхватни
4. разглеждане на насоките за интегрирани проекти (ИТИ, ВОМР, ТГС и др.) от избрани държави от ЕС за определяне на добри практики, които да бъдат взети предвид при разработване на насоките за ИП.

АНЕКС 5

ДОКЛАД, ОБОБЩАВАЩ ПЪРВОНАЧАЛНИТЕ КОНСТАТАЦИИ ОТ СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ КОНСУЛТАЦИИ (26/09/2019 г.)

ПРЕГЛЕД: Основни послания

А. Новата регионална концепция

Новата регионална концепция, разбира се като добавяне на по-силно насочено към територията измерение към политиката за развитие в България, а също и заделяне за тази цел на част от секторните фондове по оперативни програми в периода 2021–2027 г., събра значителна подкрепа. Освен това, идеята за интегрирани проекти (ИП) получи обща положителна оценка като потенциално полезен инструмент за ефективно решаване на предизвикателствата, свързани с териториалното развитие.

Повдигнати бяха въпроси, отнасящи се до **недостатъчната информация относно рамката за изпълнение** на новата регионална концепция и ограниченото **разбиране на същността на ИП** сред заинтересованите групи. Ще е нужна много по-голяма яснота в тези две области, за да мотивират потенциалните бенефициенти да разработят ИП, да кандидатстват за средства и да създадат по-голяма и по-широка подкрепа за новата регионална концепция. Ще е необходим напредък в тези две области, за да се намалят възможните рискове, свързани с ефективното изпълнение на Кохезионната политика на ЕС в България.

Б. Регионални съвети за развитие: нови роли и функции, състав, капацитет

Делегирането на повече правомощия на регионалното (поднационалното)

ниво беше широко прието, но не съществуваше категоричен консенсус относно единствен оптимален „регионален модел“. Както сценарий 1, така и сценарий 2 за регионалните съвети за развитие (РСР) привлякоха интерес по време на консултациите, като последният като цяло беше по-предпочитан. Въпреки че Сценарий 1 се възприема като по-прагматичен избор поради бързината и относителната простота на неговото изпълнение, възприятието за предимството на сценарий 2 е, че потенциално може да създаде по-здрава основа за изграждане на напълно работещи административни структури на ниво NUTS 2 и по-подходящ път към по-голямо делегиране на отговорности в бъдеще.

Децентрализацията беше повтарящ се проблем, засяган по време на консултациите — по-конкретно, общините изразиха очакванията си за подновени усилия в тази област.

В тяхната сегашна форма, **РСР се възприемат като неефективни, лишени от компетенции и капацитет, а следователно не можещи да играят съществена роля в съответствие с новата регионална концепция. За да поемат функциите и ролята, предвидени за тях в новата регионална концепция, техният капацитет** ще трябва да се изгради от ниска база, което представлява значително предизвикателство предвид времевите ограничения.

Заинтересованите страни очакват, че подготовката за програмния период 2021–2027 г. ще трябва да започне незабавно предвид сложността на новата регионална концепция. Конкретните очаквания включват създаване на резерв от бъдещи проекти и провеждане на интензивна

програма за обучение и наставничество, предназначена за ключови местни и регионални заинтересовани страни, а в дългосрочен план — предоставяне на практическа техническа подкрепа за установяване на партньорства и формулиране на ИП. Освен това, на централно ниво, усилията за комбиниране на насоки на управляващите органи (УО) (и оперативни ръководства) се считаха от някои УО за почти непосилни, а адаптирането на ИСУН — за критическа важна, но твърде времеемка задача.

В. Координация на планирането на регионалната политика и програмирането на средствата от ЕС

Заинтересованите страни считат, че е налице значителен **потенциал за подобряване на координацията на планирането на регионалната политика с програмирането на средствата от ЕС**, тъй като понастоящем тези две области се разглеждат като недостатъчно приведени в съответствие, неуспяващи да създадат полезни взаимодействия и неинтегриращи в достатъчна степен местните заинтересовани страни. Това води до продължаващо прилагане на подхода „отгоре-надолу“ към програмирането, който все още не е допълнен от подход „отдолу-нагоре“, който се отстоява като част от новата концепция за регионално развитие. Имаше призив от местните заинтересовани страни за по-добра оценка на местните нужди и създаване на регионални стратегии, които биха могли да свържат локално изготвени общински и областни планове с централно поръчаните регионални планове и схеми.

Въведение

През юли 2019 г. Министерството на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ) проведе стратегически консултации на национално и регионално ниво с участието на Централното координационно звено (ЦКЗ) на Министерски съвет (МС) и с подкрепата на екипа на Световната банка. Настоящият документ обобщава предварителните констатации от тези

консултации. По-подробен доклад, който излага констатациите от стратегическите консултации и съдържа препоръки за бъдещи действия, ще бъде изготвен до края на октомври 2019 г. като един от основните резултати, свързани с ВКУ (Компонент 1).

Конкретната цел на настоящия документ е да предостави на Управляващия комитет на ВКУ първоначална обратна информация относно основните заключения в резултат от консултациите, за да :

1. подпомогне вече протичащи процеси (напр. изготвяне от МРРБ на проектонасоки за ИП за бенефициенти и формулиране на законодателни изменения) с релевантна информация;
2. насочи вниманието към въпроси, които изискват по-нататъшно разглеждане или конкретни действия;
3. потърси стратегически указания от Управителния комитет по избрани въпроси, за да продължи работата по компоненти 2 и 3 на ВКУ.

Методология за стратегически консултации

Целта на стратегическите консултации беше да се получи **обратна информация от заинтересованите страни на общинско, областно, регионално и национално ниво** по три основни теми: (1) новата регионална концепция на МРРБ за 2021–2027 г., (2) възможни нови функции на регионалните съвети за развитие (РСР) в съответствие с новата регионална концепция; (3) координация на регионално планиране с програмирането на новата финансова перспектива (2021–2027 г.). Целта не беше да се получи официална писмена позиция на която и да било заинтересована страна, а по-скоро да се **съберат различни мнения**, споделени по време на открита дискусия. Стратегическите консултации бяха също един инструмент, чрез който МРРБ и ЦКЗ можеха да **повишат осведомеността** във връзка с новата регионална концепция.

Целта на МРРБ беше да ангажира **широк кръг от заинтересовани страни** от общински, областни, регионални и национални администрации, както и социални и икономически партньори, за да се гарантира приобщаващ характер на стратегическите консултации и събере достатъчно богата обратна информация от различни заинтересовани страни. Екипът на Световната банка подпомогна МРРБ при разработването на представителен списък на заинтересовани страни, с които да се извърши консултиране, както и при формулирането на подробен **въпросник**, който да се използва по време на консултациите.

По време на триседмичните консултации се проведе общо **61 консултативни срещи** (включващи над 500 души), на които присъстваха участници, заинтересовани да споделят своите виждания по темите на консултирането. Срещите се проведеха на централно ниво и на различни места във всичките шест региона от ниво NUTS 2, което улесни участието в процеса на консултации, особено за заинтересовани страни от поднационално ниво. МРРБ положи значителни усилия да организира всички срещи със заинтересованите страни и изготви график, който да позволи на екипа да се срещне с възможно най-много заинтересовани страни. Самите консултативни срещи бяха водени от МРРБ и ЦКЗ като застъпници на новата регионална концепция и фасилитатори от екипа на СВ. МРРБ и ЦКЗ участваха в срещите, обяснявайки обосновката на новата регионална концепция и предоставяйки допълнителна информация, която бе поискана на място от заинтересованите страни.

С цел предоставяне на МРРБ и ЦКЗ на допълнителна информация за първоначалната нагласа към предложената промяна на политиката от страна на различни категории заинтересовани страни, групирани по избрани атрибути, екипът на Световната банка проведе упражнение за картиране на заинтересованите страни. Прилагайки метода за анализ на съдържанието, всички въпросници, попълнени в резултат от срещите, бяха внимателно проучени, за да се идентифицират интересите или „залозите“ на заинтересованите страни в новоприетия регионален подход с цел откриване на

потенциални неразбирания и дори противопоставяне, както и предоставяне на информация на МРРБ с оглед по-целенасочени дискусии с конкретни заинтересовани страни.

Обобщени констатации в резултат от стратегическите консултации

Настоящото обобщение е организирано около **трите ключови теми**, обхванати от процеса на консултации, а именно **новата регионална концепция** (включително ИП като жизненоважен елемент от нея), **новите роли и функции на регионалните съвети за развитие (на ниво NUTS 2) и координацията на планирането на регионалната политика планиране с програмирането на средства от ЕС**. Представени са ключови констатации в резултат от стратегическите консултации и картирането на заинтересованите страни, а където е уместно — заедно с формулирани от екипа на СВ **препоръки** за възможни бъдещи действия — за разглеждане от МРРБ и ЦКЗ. Освен това, отделен раздел е посветен на други въпроси, повдигнати в процеса на стратегическите консултации, за да се насочи върху тях вниманието на МРРБ, ЦКЗ и Управителния комитет на ВКУ. Заключителната част на обобщението съдържа предложение за въпроси, които ще бъдат обсъдени на предстоящото заседание на Управителния комитет на ВКУ (на 1 октомври 2019 г.) и следващи стъпки, които трябва да бъдат предприети за постигане на целите на ВКУ. Обобщението се допълва от набор от анекси, за да се предостави на МРРБ пълен пакет от материали, свързани с процеса на стратегически консултации.

А. Новата регионална концепция за програмната перспектива на ЕС 2021 – 2027 г.

Общо становище и информираност на заинтересованите страни

Новата регионална концепция, разбира на като добавяне на по-силно териториално измерение към политиката за развитие

в България и заделяне за тази цел на средства по секторни ОП 2021–2027 г. **изглежда генерира значителна подкрепа**, въпреки че **нивото на информираност за новата регионална концепция е смесено**. Изглежда, че е широко разпространено убеждението във всички категории заинтересовани страни (с някои малки изключения), че настоящият модел с прилагане на принципа „отгоре-надолу“ за планиране и изпълнение на интервенции за развитие в България не генерира желаните резултати, особено по отношение на справянето с регионалните различия. Заинтересованите страни като цяло са съгласни, че има нужда от промяна на парадигмата в подхода, за да може България да се възползва напълно от предимствата на финансирането от ЕС по линия на кохезионната политика. Съществува общ консенсус, че сложността и тежестта на предизвикателствата за развитие за регионалното ниво в България изискват по-интегриран, междусекторен подход при планирането и изпълнението на проекти, по-голяма териториална чувствителност (на принципа „отдолу-нагоре“) и повече участници (както правителствени, така и неправителствени), които действат съгласувано за успешното им решаване. За ИП също се получи като цяло положителна обратна информация, която ги определя като потенциално полезен инструмент за ефективно справяне с предизвикателствата на териториалното развитие, но тъй като концепцията е все още недоразвита, се пораждат въпроси и опасения, особено у бъдещите бенефициенти на ИП.

Някои заинтересовани страни на местно ниво оцениха **предложената промяна на политиката като твърде радикална (в сравнение със съществуващия подход)**, тъй като някои от **най-основните инфраструктурни потребности, които се наблюдават на общинско ниво, все още бяха неудовлетворени**. За тази група е за предпочитане да запази значителна част от бюджета за 2021–2027 г. като прилага съществуващия режим на изпълнение (т.е. предварително определени конкретни бенефициенти и проекти), разпределение на бюджетни средства — напр. 50%).

За редица заинтересовани страни, целта на настоящата реформа не беше напълно ясна — съществуваше несигурност или объркване дали тя е част от един по-широк процес на децентрализация или е ограничена до опити за повишаване на ефективността на финансираните от ЕС интервенции за развитие и регионална политика.

Основни констатации от картирането на заинтересованите страни

Резултатите показват, че повечето групи от заинтересовани страни са умерени поддръжници на новата регионална концепция (27 от 61 консултирани заинтересовани страни) или поне заемат неутрална позиция (20 от 61). Абсолютните поддръжници и опонентите са сравнително малко на брой. Групирането на заинтересованите страни около неутрални и умерени позиции на поддръжка е знак, че съществува потенциал за смяна на техните позиции.

Групата на умерените поддръжници включва предимно общини, а също и Националната асоциация на общините, 3 РСР, FLAG, Регионалния фонд за градско развитие, неправителствени организации и академични среди. Повечето от управляващите органи са групирани около неутрална позиция. Една трета от умерените поддръжници подкрепят новата регионална концепция, въпреки че не идентифицират преки предимства за своите институции/организации. Това показва, че има значителна възможност за мобилизиране на по-устойчива подкрепа и за превръщане на тези заинтересовани страни в защитници на новия подход, ако се положат подходящи усилия за комуникация.

Нивото на познаване на новата регионална концепция изглежда е корелирано или свързано с текущата позиция на заинтересованите страни по отношение на концепцията. Почти една трета от всички заинтересовани страни имат слаби познания за новата регионална концепция, а най-знаещите (25% от общия брой) са тези,

които или имат опит с подхода „Водено от общността местно развитие (ВОМР), или са активни участници в рамката на управление на средствата от ЕС.

Препоръка 1

Допълнителните усилия на МРРБ и ЦКЗ за разпространение на информация относно новата регионална концепция и за повишаване на осведомеността сред националните, регионалните и местните заинтересовани страни биха благоприятствали осигуряването на по-високо ниво на заинтересованост и въвлеченост на заинтересованите страни. Констатациите в резултат от упражнението за картиране на заинтересованите страни могат да се използват за разработване и реализация на цялостна информационна кампания, насочена към удовлетворяване на конкретните нужди и очаквания на различни заинтересовани страни и на широката общественост.

Препоръка 2

МРРБ и ЦКЗ биха могли да обмислят осъществяване на по-интензивни консултации по време на процеса на планиране на реформата на регионалното развитие, тъй като много заинтересовани страни проявиха интерес към по-голяма ангажираност и информираност от тяхна страна във връзка с планираните промени. Консултациите могат да приемат различни форми — от редовни срещи и работни групи на заинтересовани страни до онлайн уеб страница с актуална информация и др.

Потенциални рискове за изпълнението, идентифицирани от консултираните заинтересовани страни

По време на процеса на стратегически консултации бяха идентифицирани следните потенциални рискове:

- **разполагаемото време** до началото на следващия програмен период може да не е достатъчно, за да позволи създаването на нови структури на регионално ниво, тъй като новите организационни решения трябва да са готови от началото на програмния период 2021–2027 г.,

- фокусирането върху ИП се възприема като рисковано от гледна точка на **изразходването** (ако — вероятно големи по отношение на обема на финансиране и сложни — ИП следва да са единственият начин на действие за териториалния приоритет и ПРР 2021–2027 г., тези ресурси може да не се оползотворят напълно)
- намалени периоди на бюджетни ангажименти (**N + 2**);
- по-високо национално съфинансиране (15% -> 30%); 2
- **сложност на** процеса на разработване и изпълнение на ИП (установяване на партньорства, проектиране на многофондови компоненти на проекта);
- очаквани **закъснения в оценката и изпълнението на проекти** поради предложени нов процес на одобряване на проекти;
- рискът от напускане на опитен и знаещ общински експертен персонал (**намален капацитет**) като потенциална последица от предстоящите местни избори (октомври 2019 г.) и загуба на персонал поради разпускането на междинните звена на общинско ниво.

Рамка за изпълнение

Макар, че „философията“ зад новата регионална концепция и обосновката за нейното въвеждане изглежда се одобрява от почти всички заинтересовани страни, приложимостта на нейното изпълнение поражда загриженост.

По-голямата част от **заинтересованите страни на национално ниво** (90 на ОП трябва да отделят 10% от своите потенциални средства за целите на новата регионална концепция) изразиха опасения, свързани с потенциалната рамка за изпълнение. Те идентифицираха **редица значителни рискове**, които ако не бъдат смекчени, биха могли да повлияят върху ефективността на усвояването на

финансирането от ЕС в България през програмния период 2021–2027 г. Отношението на УО към новата регионална концепция се основава на техния **отрицателен опит, свързан с проекти финансирани по повече от една ОП до момента**: сложният им характер изисква непропорционално по-високи административни ресурси в сравнение с управляваните средства, което може да доведе до неефективност и отвлечане на вниманието на УО от техните основни задачи. Ако УО не възприемат новата регионална концепция, потенциалните бенефициенти на ИП биха могли да се сблъскат с допълнителни рискове в резултат от затруднена комуникация и трябва да балансират неефективността на координацията от страна на УО.

Друг фактор, който влияе отрицателно върху отношението на УО, е **липсата на ясна рамка за изпълнение** за новата регионална концепция, която ефективно да се справи с тези идентифицирани рискове. Някои УО възприемат предстоящата промяна в политиката като решение, основано на принципа „отгоре-надолу“, при което те нямат **действителна активна ангажираност**, но ще трябва да споделят и по някакъв начин да ограничават рисковете. Уроците, научени от УО в предишни програмни периоди, показват, че **координацията и синхронизирането на действията са трудни без наличие на водеща организация; координационната роля сама по себе си се счита за недостатъчна**. Поради това редица УО изразиха становище, че по-скоро биха отстъпили 10% от разпределените им по ОП средства, които да се управляват **изключително от МРРБ**, за да избегнат прогнозираните предизвикателства.

Заинтересованите страни, представляващи общинското и областното ниво, също бяха загрижени за рамката за изпълнение, но като потенциални бенефициенти на ИП те зададоха и **конкретни въпроси, свързани с естеството на ИП и начините за тяхното разработване и изпълнение** в партньорство с други субекти. Самото **понятие за ИП и неговият обхват на намеса са неясни** и по различен начин се тълкуват от консултираните заинтересовани страни, което създава объркване и несигурност

относно това кои точно видове проекти ще бъдат допустими за финансиране съгласно новата регионална концепция.

Както е посочено от МРРБ, структурата на ИП може да включва компоненти, допустими за финансиране по различни секторни ОП, което поражда загриженост сред заинтересованите страни, които се страхуват от **допълнителна бюрократична тежест и неефективност на координацията**, произтичащи от необходимостта да се спазват различни и често противоречащи рамки за изпълнение на секторните ОП (критерии за допустимост, процедури, системи за финансиране, цели и т.н.).

Всички решаващи етапи на ИП — концепция на проект, подготовка на проект, оценка и изпълнение на проект — обикновено се възприемат от заинтересованите страни в общините и областите като **усложнени, обременяващи** и характеризиращи се с дълга и сложна верига на вземане на решения. **Липсата на цялостна и подробна рамка за изпълнение на ИП**, справяща се с предизвикателствата на финансирането по много оперативни програми, както и **минималният опит** (основно ограничаваш се до начинания в рамката на програмите за трансгранично сътрудничество или инициативи по линия на ВОМР), свързани с изпълнение в партньорство проекти, допълнително изостри тези съображения. Това може да **повлияе негативно върху мотивацията на потенциалните бенефициенти да разработят предложения за ИП и да кандидатстват за средства**, което от своя страна може да генерира редица рискове за ефективното прилагане на кохезионната политика на ЕС в България (например бавно усвояване на средства, неспазване на правилото N+2, неспособност да се отговори адекватно на предизвикателствата на териториалното развитие).

Потенциалните бенефициенти смятат, че задължителното прилагане на принципа на партньорство в случая на ИП създава предизвикателства за тях. Бяха зададени въпроси, свързани с подхода, който трябва да се използва за избор на партньори, за да се осигури жизнеспособно и

трайно партньорство по проекта, обхваща на споразуменията за партньорство, оптималното разпределение на отговорности между партньорите, касаещи разработването и изпълнението на ИП, точния момент на установяване на партньорството за целта на процеса на кандидатстване, както и отговорностите по отношение на съфинансиране на проекти, финансови корекции и осигуряване на устойчивост чрез поддържане на проектните инвестиции. По време на консултациите стана ясно, че ако новата регионална концепция бъде възприета и ефективно използвана от потенциалните бенефициенти, **ще са необходими усилия за стимулиране на идентифицирането на потенциални ИП, анимиране на процеса на формиране на партньорства, както и подкрепа на реалния процес на изпълнение** на общинско, областно и регионално ниво. Докато най-големите общини до известна степен разполагат с капацитета и ресурсите, необходими за подготовка на резерв от ИП за следващия програмнен период, по-малките общини не са в състояние да извършат тази подготовка сами и се нуждаят от значителна помощ.

Очаква се подготвителните дейности да бъдат предприети възможно най-рано от институция, която има легитимност, достатъчен авторитет и желание да играе водеща роля. Въпреки това не изглежда, че такава институция е вече идентифицирана, а липсата на такова лидерство би могло да представлява значително пречка за навременното изпълнение на интервенциите в съответствие с новата регионална концепция.

Препоръка 3

Тъй като механизмите за изпълнение на новата регионална концепция повдигат много въпроси сред заинтересованите страни на всички нива, препоръчва се МРРБ да се подготви своевременно и да предостави широко достъпна, цялостна и подробна рамка за изпълнение, състояща се от:

1. набор от **унифицирани** (за хоризонтално използване във всички ОП) **насоки за бенефициентите на ИП,**

2. **наръчник на ползвателите,** обясняващ стратегическите и оперативни условия на новата регионална концепция,

3. **образец(ци) на споразумение(я) за партньорство(а),** съдържащ(и) ключови задължителни клаузи, които регламентират отношенията между партньорите и техните роли в проекта.

Препоръка 4

За да се осигурят по-координирани усилия за прилагане на новата регионална концепция, се препоръчва **да се разгледа допълнително предложената институционална рамка за програмния период 2021–2027 г.** Делегирането на отговорността за управление на финансирането по линия на новата регионална концепция (заделяне на 10% от средствата) на един субект би могло значително да рационализира процеса на изпълнение и убедително да утвърди един субект с компетенции, необходими за осигуряване на стабилна и стандартизирана рамка за изпълнение във всички ОП и един по-удобен за използване от бенефициентите интерфейс.

Препоръка 5

За ефективното стимулиране на предлагането по линия на новата регионална концепция, а именно в процеса на разработване на проектни предложения за ИП, се препоръчва незабавно започване на подготвителната работа за програмния период 2021–2027 г. Предложенията за конкретни дейности, които биха могли да се инициират от МРРБ, включват: (1) използване на наличните финансови ресурси по линия на **техническата помощ** (ТП) на ОПРР 2014–2020 г. и ресурси на националния бюджет като източник за финансиране за етапа на подготовка на ИП за местни и регионални заинтересовани страни; (2) създаване на резерв от бъдещи проекти, за да се гарантира навременна идентификация и достатъчна подготовка на ИП; (3) провеждане на интензивна програма за обучение и наставничество, предназначена за ключови общински, областни и регионални заинтересовани страни, както и за УО и регионалните подразделения на МРРБ.

Препоръка 6

МРРБ и МС (чрез ЦКЗ) да засилят своя съюз и вземат по-голяма преднина в процеса на изпълнение на новата регионална концепция за 2021–2027 г., действайки ефективно като котва, едновременно координирайки и улеснявайки прилагането на подхода.

Препоръка 7

Модификация на исун е необходима за внасяне и изпълнение на ИП. Следователно, работата по адаптирането на системата трябва да започне незабавно, за да се осигури достатъчно време за концептуализиране на промените, за процеса на проектиране, за внедряване, за първоначално и следващо тестване. МРРБ трябва да обмисли изготвянето на пътна карта на тази дейност и да си сътрудничи тясно с ЦКЗ за нейното изпълнение.

Стимули за потенциални бенефициенти

Редица консултирани заинтересовани страни отбелязаха, че поради исканията, свързани с разработването и прилагането на ИП, потенциалните бенефициенти може да не са склонни да кандидатстват за такова финансиране, а да изберат да се възползват от „по-лесните“ средства, налични по линия на секторните ОП. Потенциалните бенефициенти се опасяват, че при всичките проблеми, свързани с идентифицирането на предложение за ИП, избора на партньори и установяването на официално партньорство, финансирането на необходимите проучвания за осъществимост може да не си струва усилията, ако шансовете за получаване на финансиране са слаби.

Препоръка 8

Един от начините да се насърчат потенциалните бенефициенти да кандидатстват за финансиране по новата регионална концепция е да се създаде **„мотивационна система“**, която допълва рамката за изпълнение на ИП и интензивните дейности за обучение/наставничество с оглед ефективното стимулиране на потенциални бенефициенти. Силен стимул

би представлявало увеличението на вероятността за получаване на финансиране за предложенията за ИП чрез ранното им включване в индикативни списъци с проекти, след като се провери дали същите отговарят на критериите за допустимост. Друга възможност би била свързана с определянето на финансови средства за всеки от регионите от ниво NUTS 2 („регионални пакети“). Такъв подход би редуцирал обхвата на конкуренцията (от междурегионален до вътрешнорегионален — ако трябва да се спази конкурсното правило при подбора на проекти) и би увеличил шансовете за получаване на финансиране.

Потенциални области за изпълнение на ИП

Стратегическите консултации бяха от съществено значение за идентифицирането на редица области, в които заинтересованите страни виждат смисъл от прилагането на интегрирания подход — напр. свързаност и мобилност, обществени услуги, здравеопазване, туризъм, индустриални зони, професионално образование, университети, дигитализация, превенция и отговор на изменението на климата и на природни бедствия, качество на въздуха, възобновяема енергия и водоснабдяване и канализация. Заинтересованите страни са наясно, че предложенията за ИП трябва да съответстват на конкретната социално-икономическа ситуация в даден регион и да разрешават адекватно териториалните предизвикателства. Бяха споделени опасения относно това дали е имало достатъчен капацитет на местно ниво, за да се решават проблемите по интегриран начин, а не чрез отделни тематични проекти, тъй като опитът на заинтересованите страни до момента се основава предимно на едносекторни проекти. Редица заинтересовани страни споменаха, че добра отправна точка за точното идентифициране на ИП може да бъде вече разработената през 2015 г. (но така и неизпълнена) целева инвестиционна програма за подпомагане развитието на Северозападна България, Родопите, Странджа-Сакар, гранични, планински и полупланински региони,

възприемани като добър пример за общаващ, целенасочен и високопрофесионален подход към интегрираното регионално планиране, който е чувствителен към местните нужди.

Препоръка 9

Събирането на повече информация за желания тематичен обхват на потенциалните ИП и необходимия обем на финансиране би благоприятствало оценката на очакваното търсене на финансиране по новата регионална концепция. Също така би могло да помогне за идентифициране на области, където експертизата ще бъде най-необходима за подпомагане на потенциалните бенефициенти при разработването на предложения за ИП, а на по-късен етап — за тяхната оценка. Препоръчва се провеждане на **проучване в цялата страна** и / или **покана за генериране на идеи за ИП**. Такова проучване и/или покана могат да се използват и като инструмент за разпространение на информацията относно новата регионална концепция, както и за повишаване на осведомеността и ангажираността на заинтересовани страни.

Б. Регионални съвети за развитие: нови роли и функции, състав, капацитет

Получаването на обратна информация, свързана с предложените начини за реструктуриране на РСР и тяхното активно участие в изпълнението на новата регионална концепция, беше една от ключовите цели на стратегическите консултации. Дискусията се съсредоточи около предложените **сценарии за РСР** с оглед на възлагането на нови роли и функции на тези обекти, на състава на РСР, както и на капацитета, необходим за изпълнение на новите роли. Предвид наличната в момента ограничена информация относно модалностите на новата регионална концепция и липсата на по-конкретна информация, свързана с обхвата, обема и прогнозната стойност на ИП — което силно ще повлияе върху работното натоварване на РСР и ще формира очаквания за необходимия им експертен и

административен капацитет — становищата, събрани по време на консултации, трябва да се разглеждат внимателно и да се възприемат като предварителни. По същия начин трябва да се третираат и представените по-долу препоръки.

Важно е да се отбележи, че **децентрализацията беше повтаряща се тема** по време на консултациите и голям брой заинтересовани страни изразиха очаквания, че новата регионална концепция и реструктурирането и институционализацията на РСР постепенно ще доведат до овластяване на органите на местно управление както по отношение на компетенциите за вземане на решения, така и по отношение на финансова гъвкавост с оглед по-независимо изпълнение на техните операции.

Сценарии за РСР

Бяха проведени консултации със заинтересованите страни във връзка с всичките четири сценария за РСР, както бяха представени на Управителния комитет на вкУ през юни 2019 г., с акцент върху различните достойнства на сценарии 1 и 2. Такъв подход осигури на заинтересованите страни възможност да споделят своите мнения и предпочитания измежду един сравнително широк спектър от мерки, насочени към овластяване на РСР съгласно новата регионална концепция. **Идеята за делегиране на повече правомощия на регионално (поднационално) ниво изглежда се радва на широко приемане.** Повечето от заинтересованите страни подкрепят това развитие, но **липсваше недвусмислено съгласие по отношение на съществуването на единствен оптимален „регионален модел“.** Докато мнозина виждат добавената стойност в укрепването на регионалното ниво (NUTS 2), някои заинтересовани страни предпочитат делегиране на повече правомощия на общинското ниво, тъй като то е единственото с достатъчно легитимност, а някои други — на регионалното, но не непременно делегиране на всички пълномощия на РСР.

Сценариите, които спечелиха най-силна поддръжка по време на консултациите,

бяха сценарий 1 и 2, с предпочитание към последния. На национално ниво Сценарий 2 (без силно предпочитание към който и да е от подсценариите) изглежда се предпочита пред Сценарий 1, а някои заинтересовани страни посочват също и Сценарий 3 и 4 като предпочитан път за бъдещо развитие. Тези, които избраха сценарий 1, изложиха предимно прагматични аргументи, свързани с неговата относителна простота и бързина на изпълнение в сравнение с останалите три.

На **регионално ниво Сценарий 2** (с известно предпочитание към подсценарий 2.2) също намери по-широка подкрепа. Сценарий 1 не беше харесан заради убеждението, че ако бъде реализиран, МРРБ ще контролира РСР и делегирането на някакви правомощия на регионалното ниво няма да се осъществи. **Сценарий 3 и 4 бяха възприети като възможна дългосрочна цел**, която вероятно няма да бъде постигната по време на настоящия процес на планиране поради сложността и необходимостта от изграждане на значителен капацитет на регионално ниво. Предимството на Сценарий 2 е **независимостта на Службата на РСР** (или на Агенцията за регионално развитие — в зависимост от избрания подсценарий) **от централното правителство**, което може да се възприеме като първа стъпка към изграждането на напълно оперативни административни структури на ниво NUTS 2, способни да използват териториалния фокус за програмиране и изпълнение на политиката за развитие.

По-голямата част от заинтересованите страни считаха еволюционния подход за укрепване на регионалното ниво, разглеждан като **постепенно преминаване от сценарий 1 или 2 към сценарий 3 или 4** като най-реалистичен и прагматичен път за бъдещо развитие.

Смята се, че независимо от избрания сценарий за РСР, **действителното реструктуриране на РСР трябва да започне от нулата**. Понастоящем, **РСР са широко възприемани като неефективни, лишени от компетенции и капацитет**, а следователно без реструктуриране не

са в състояние да играят съществена роля съгласно новата регионална концепция.

Препоръка 10

Предвид времевите ограничения може да се разгледа изпълнението на **Сценарий 2 (с предпочитание към подсценарий 2.1)** в периода 2021–2027 г. като механизъм за насърчаване на ефективното участие на регионалното ниво в планирането и изпълнението на регионалната политика в рамките на новата регионална концепция и първа стъпка към децентрализация в дългосрочен план (потенциално изпълнение на Сценарий 3 или 4 за програмния период 2027+). Въпреки че Сценарий 1 е относително най-лесен за изпълнение, той реално не предвижда делегиране на задачи и реално овластяване на регионалното ниво, за което се застъпват и което се очаква от по-голямата част от консултираните заинтересовани страни, представляващи общинско/областно и регионално ниво. За да се постигнат по най-ефективен начин политическите цели и целите за развитие, а също с оглед на адекватното идентифициране и смекчаване на рисковете, окончателният избор на сценария за изпълнение трябва да се предшества от задълбочен и изчерпателен анализ.

Препоръка 11 (обща)

Формулирането на конкретни препоръки относно състава, управлението и капацитета на реструктурираните РСР е трудно в отсъствието на по-голяма яснота относно по-широката рамка, в която ще работят РСР, включително модалностите на ИП, техния обхват и очакван обем. Следователно препоръчителният път напред за МРРБ, със съдействието на екипа на СБ, би бил свързан с:

1. ясно **дефиниране на ключови процеси**, отнасящи се до разработването, оценката, консултацията и избора на ИП **на регионално ниво**, както и на процеси, касаещи подбора на проекти на национално ниво, в които РСР ще участват активно, както и **вътрешно в рамките на РСР** (връзки между ръководството и експертните подразделения); това трябва да подчертае вътрешните

и външните канали за координация/ комуникация, както и механизмите за вземане на решения;

2. **определяне на конкретни роли и задачи на РСР**, които ще се изпълняват в рамките на идентифицираните процеси и съответните отговорности;
3. **определяне на ресурсите**, необходими за ефективно изпълнение на идентифицирани роли и задачи;
4. въз основа на гореспоменатите констатации — **проектиране на адекватна структура на РСР**, която е способна ефективно да изпълнява възложените роли и задачи и **определяне на необходимия административен капацитет и нуждите от обучение**.

Препоръка 12

Стратегическият избор на сценарий за РСР, който да се възприеме за целите на новата програмна перспектива, трябва да отчете и **правните последици**. Приемането на всеки от сценариите изисква въвеждането на правни промени с различен обхват в регламентите, за да се гарантира, че те са жизнеспособни. Поради това се препоръчва да се гарантира, че окончателното решение, взето във връзка с избрания сценарий за РСР, ще се предшества от **задълбочен правен анализ**, който ще определи конкретния обхват на промените, които следва да бъдат въведени в правната система. МРРБ и ЦКЗ **ще трябва ефективно да търсят политически консенсус**, за да гарантират, че необходимите законови промени се приемат своевременно и за да се осигури възможност за бързо прилагане на избрания сценарий за РСР. Предвид времевите ограничения, може да е необходим подход, използващ „бърза процедура“ (ускорен подход).

Изграждане на капацитета на РСР

Изграждането на достатъчен капацитет изглежда има **ключово значение**, независимо от евентуалния приет сценарий за РСР. Изграждането на капацитет

е основно предизвикателство, особено предвид **времевите ограничения и ниското стартово равнище**, тъй като в момента РСР практически **нямат капацитет**. Нуждите от изграждане на капацитет са високи и би трябвало да включват и подкрепа за регионалните звена на МРРБ, които понастоящем представляват малки екипи (макс. 7 души, които нямат текуща роля във връзка с подбора на проекти, двама от тях са съответстват за управлението на секретариата на РСР) и съсредоточени основно върху административни и логистични дейности.

В зависимост от избрания сценарий, този **капацитет трябва да бъде значително укрепен**, за да изпълнява ефективно новите функции и да обработва плавно очаквания работен поток. Персоналът с опит (интердисциплинарни експерти, административен опит на ЕС за управление на проектни документи и процес на подбор на ОП) трябва да бъде нает в РСР за изграждане на вътрешен капацитет. За предпочитане е избягването на широкомащабно възлагане на експерти. При необходимост, могат да бъдат мобилизирани отвън експерти при поискване само за изпълнение на избрани задачи.

Обединяването на съществуващи ресурси от редица органи на местно и областно ниво (напр. съществуващи междинни звена, звената за управление на общински проекти на ЕС, Областните информационни центрове и съществуващи агенции за регионално развитие) беше посочено като възможен и потенциално най-ефективен начин за бъдещо развитие. По места съществува административен и експертен капацитет, който е разпръснат между различни секторни политики и институции. Областните информационни центрове многократно се споменават като структури, които са натрупали знания и капацитет през последните два програмни периода, разбират обхвата и условията на всички оперативни програми, познават местните проблеми и се ориентират в местния контекст.

Освен идентифициране на съответните експертни ресурси и определяне на

мерки за осигуряване на експертен капацитет на РСР, **се очаква стартирането на интензивна и всеобхватна програма за обучение**, подготвяща основните заинтересовани страни за изпълнение на новата регионална концепция.

Препоръка 13

Оптималният начин за справяне с проблема, свързан с относително бързото и ефективно изграждане на капацитет за РСР и с **определяне на това как може да се мобилизира способен персонал за подпомагане на функционирането на преструктурираните РСР**, е сфера, която се нуждае от допълнително проучване. Също така би било полезно да се вземат предвид съответните констатации и препоръки от продължаващото пилотен проект на ОИСР за предварителна подготовка за изграждане на административния капацитет, свързано с укрепването на административния капацитет на ниво централно правителство (по-конкретно на МРРБ), както и на ниво РСР и бенефициенти по проекти. Редица констатации, съдържащи се в настоящия документ потвърждават наблюденията, формулирани в пътната карта на ОИСР за изграждане на административен капацитет. Освен това, препоръките на ОИСР имат значение за удовлетворяване на нуждите на ключови заинтересовани страни, отнасящи се до етапа на подготовка и изпълнение на новата регионална концепция за периода 2021–2027 г. Ето защо се препоръчва **специфичните действия, които трябва да се предприемат по време на втория етап на пилотните действия на ОИСР, да отчетат също и констатациите от стратегическите консултации**. Това трябва да подпомогне разработването на **ефективна и адекватно насочена програма за изграждане на капацитет**.

Повторена препоръка от по-горе, имайки предвид нейната уместност в случая.

Препоръка 4

За ефективно стимулиране на предлагането на новата регионална концепция, а именно на процеса на разработване на проектни предложения за ИП, се препоръчва **подготвителната работа за програмния**

период 2021–2027 г. да започне незабавно. Предложенията за конкретни дейности, които да се инициират от МРРБ, включват: (1) използване на наличните финансови ресурси по ОПРР 2014–2020 г. (техническа помощ) като източник на финансиране за етапа на подготовка на ИП за местни и регионални заинтересовани страни; (2) създаване на **резерв от бъдещи проекти**, за да се осигури навременна идентификация и достатъчна подготвени ИП; (3) провеждане на интензивна **програма за обучение и наставничество**, предназначена за ключови заинтересовани страни на местно/областно/регионално ниво, както и на УО и регионалните подразделения на МРРБ.

Състав и структура на РСР

Заинтересованите страни изразиха **сместени мнения относно представителния характер и състав на РСР**. Докато някои твърдяха, че РСР представляват адекватно разнообразието от заинтересовани страни, други твърдяха, че РСР са пристрастни, тъй като например бизнес секторът не е достатъчно представен. Предложено бе представителството на бизнеса и академичните среди в РСР да бъде засилено, за да се осигури по-тясна връзка между подкрепяните проекти и реалните потребности от развитие, както и за да се насърчи трансферът на знания между членовете на РСР. Някои заинтересовани страни твърдяха, че гласовете на малките общини не са били изцяло зачетени по време на заседанията на РСР, тъй като тяхното представителство не е било достатъчно.

Предложено бе всички общини да бъдат представени в РСР, а членовете на РСР да избират ръководител на РСР (за предпочитане кмет) измежду тях, тъй като някои заинтересовани страни споделят мнение, че областните управители нямат потенциал да управляват този процес, тъй като са били избрани от централното правителство и им липсват правомощия.

По време на стратегическите консултации бяха идентифицирани ключови елементи за осигуряване на ефективното изпълнение на новите роли от РСР, а именно:

- a. необходимостта от **институционализиране на РСР** (постоянен офис, адекватна администрация и бюджет, квалифициран персонал, ясни нови функции), но също така и създаване на механизъм за **мобилизиране на експертен капацитет при поискване**;
- b. ротационното **председателство** трябва да бъде премахнато или периодът да бъде увеличен до най-малко 12 месеца (с известен двустранен период на предаване), за да се осигури **приемственост на операциите на РСР**;
- c. на РСР трябва да се поверят **адекватни административни и финансови правомощия** за вземане на решения с реално въздействие върху развитието на региона и свързани за утвърждаване на финансова и политическа отговорност;
- d. необходими са **правни промени** за вменяване на нови функции на РСР;
- e. РСР трябва да имат **ясна политическа отговорност** и да се отчитат публично. Трябва да се определи кой (кой субект) ще ги държи отговорни за изпълнението на техните нови функции;
- f. Съставът на РСР **трябва да се оцени допълнително**, за да бъде оптимизиран.

Препоръка 14

едно от най-значителните **предизвикателства, свързани с реструктурирането на РСР**, ще бъде съчетаването на представителните функции и функциите за вземане на решения на „управленско ниво“ на РСР с функцията за оценка на проектите на „експертно ниво“ на РСР, с цел ефективното неутрализиране на потенциалния конфликт на интереси между тези функции. Рисковете са сравнително високи, тъй като членовете на „управленското ниво“ най-вероятно ще бъдат кандидати с ИП/ бенефициенти на ИП. За да се неутрализира, или поне за да се смекчи този риск, е необходимо да се създадат ясни и недвусмислени правила за работа на двете нива на РСР, както и на неговите звена, осигуряващи **функционално разделение**.

Подбор на проекти

Повечето от заинтересованите страни повдигнаха въпроса за решаващата необходимост от **формулиране на ясни правила и критерии за оценка за подбор на проектни предложения**, гарантиращи обективността на оценката на РСР и последващата приоритизация на проектите. Това може да бъде осигурено чрез създаване на **достатъчен експертен капацитет** на ниво РСР за оценка на всички компоненти на ИП, а също и чрез създаване на механизъм за подбор, осигуряващ прозрачна и безпристрастна оценка/ подбор на проекти въз основа на недвусмислени критерии. Опасенията, свързани с пристрастна/несправедлива оценка на проектни предложения поради конфликт на интереси, също трябва да бъдат признати и разгледани.

РСР като фасилитатор / медиатор

Очаква се РСР да изиграят важна роля за идентифицирането на потенциални ИП от регионално значение и на партньори по проекти, както и за улесняване на процеса на формулиране на партньорства. Очаква се също, че РСР ще действат като постоянен форум за текуща дискусия между ключови местни и регионални заинтересовани страни относно регионалните нужди и цели. Ще бъде необходим достатъчен капацитет, за да се осигури ефективното изпълнение на тези роли. Заинтересованите страни биха искали да видят РСР повече в ролята на фасилитатор на ИП/партньорства, а не просто като допълнително административно ниво, което проверява заявленията за кандидатстване с ИП.

РСР като центрове за знания и териториални обсерватории

Съществува интерес РСР да играят ролята на центрове за знания (помощ „на едно гише“ за бъдещи бенефициенти на ИП) и териториални обсерватории, но действителното утвърждаване на тези роли се възприема като доста по-дългосрочна цел

за РСР. Що се отнася до последното, заинтересованите страни изглежда споделят мнение, че не е имало нито един субект, който да събира данни, специфични за даден регион, и да извършва социално-икономически анализи с регионален фокус, което е в ущърб на вземането на добре информирани решения за инвестиции в развитие.

Важно е да се отбележи, че понастоящем Националният център за териториално развитие (НЦРТ) е натоварен със задачите за разработване на националната концепция за териториално развитие, регионални схеми за развитие, както и провеждане на социално-икономически анализи на регионално ниво. От тази гледна точка, едно препоръчително бъдещо развитие би включвало инспектиране на аналитичния потенциал на НЦТР по отношение на изискванията на новия регионален подход, а при необходимост — обмисляне на потенциални стъпки, които трябва да се предприемат с оглед на негово укрепване.

В. Координация на планирането на регионалната политика с програмирането на средствата от ЕС

Тази конкретна тема не предизвиква толкова голям интерес, колкото новата регионална концепция и реструктурирането на РСР. Получената **обратна информация** е ограничена, като могат да се дадат различни интерпретации и обяснения, за да се разбере това явление. Заинтересованите страни могат или да нямат интерес, или просто да подценяват значението на адекватните механизми за координация с цел ефективно изпълнение на техните интервенции за развитие. Други обяснения могат да са свързани с липсата на участие в тези процеси или убеждението, че те не могат да бъдат съществено подобрени и следователно няма полза от тяхното обсъждане. Независимо от действителните причини за ограничаване интереса към тази тема, бяха идентифицирани някои ключови констатации и наблюдения, които са представени по-долу.

Регионалните планове за развитие не се възприемат от местните заинтересовани страни като полезна стратегическа рамка за планиране на техните инвестиции, тъй като са твърде абстрактни и общи и им липсва териториална чувствителност. **Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие**, изготвени от 39 градове за целите на програмния период 2014–2020 г., се считат за относително полезни за общините, въпреки че както изглежда тяхното качество се различава в отделните места. Причината, поради която същите се възприемат като полезни е, че са изготвени на принципа „отдолу-нагоре“ и отчитат местните потребности.

При планиране на мерки за развитие, местните заинтересовани страни разчитат на собствените си общински стратегии и планове за развитие, но се борят с **дефицит на релевантни социално-икономически данни**, за да планират и провеждат основани на факти инициативи за развитие. Заинтересованите страни се сблъскват с недостатъчен обхват на данните с разбивка на регионално/местно ниво. Общините/областите трябва да закупят част от необходимите данни от Националния статистически институт, тъй като до тях няма свободен достъп в публичното пространство. Общините биха искали да получат финансиране от правителството, за да могат да получават по-релевантни данни.

Въпреки че до момента липсва положителен опит, свързан с планирането на регионалната политика, заинтересованите страни са категорични, че **качествено-то стратегическо планиране е ключът към успешната и ефективна регионална политика**. Необходимостта от точен анализ на местните нужди, която да служи като основа за разработване на стратегии за регионално развитие, изглежда е получила широко признание.

Консултираните заинтересовани страни идентифицираха редица примери на **недостатъчна координация и синхронизация на дейностите на централно ниво** (между ОП, министерства, агенции и др.), което оказват отрицателно въздействие

върху изпълнението на проекти на местно ниво (т.е. време за обявяване на покани за кандидатстване с предложения, продължителна оценка и договаряне на проекти). Тези проблеми, ако не бъдат разгледани адекватно, биха могли да окажат неблагоприятно въздействие върху новата регионална концепция и нейното реално изпълнение, тъй като ИП трябва да се състоят от компоненти, финансирани от различни ОП. Някои общини повдигнаха въпроса за начина на синхронизиране на планирането на различните нива за следващия програмен период и на постигане на съвместимост, особено по отношение на Общинския план за развитие, който в момента се изготвя от общините. Задълбочаването на проблема, свързан с лошата синхронизация между нивата на планиране се дължи на тесния тематичен обхват на оперативните програми, които не се считат за съобразени с регионалните нужди.

Основните наблюдения в резултат от стратегическите консултации се отнасят до недостатъчното съответствие между планирането на регионалната политика и програмирането на средствата от ЕС и **липсата на адекватно и съдържателно участие на всички ключови заинтересовани страни**. Тези два процеса изглеждат функционира „паралелно“, но не успяват да създадат синергии. Липсата на релевантност на регионалните планове за развитие и на данни за местните стратегии може да окаже съществено отрицателно въздействие върху изпълнението на новата регионална концепция (напр. трудност при измерване на регионалното въздействие на интервенциите, при формулиране на критерии за подбор на проекти и при приоритизиране на проектите предложения в съответствие с тяхното регионално въздействие).

Г. Други въпроси

Този раздел има за цел да представи накратко някои допълнителни въпроси, които бяха повдигнати по време на консултацията и оценени от екипа на СБ като релевантни, за да бъдат сведени до знанието на МРРБ, ЦКЗ и Управителния комитет на ВКУ.

Децентрализация

Въпросът за реформата към децентрализация се повтаря, тъй като редица консултативни заинтересовани страни говорят за **административен вакуум между най-ниското (местно) и най-високото (централно) ниво на управление**, което оказва отрицателно въздействие върху ефективността на изготвяне на политики на регионално ниво. Общините са признати за основен легитимен глас на подцентрално ниво, като представители на местни интереси и перспективи, тъй като са избрани от хората чрез демократичен процес. По-конкретно, кметовете изразиха разочарованието си от липсата на напредък във връзка с децентрализацията, което изглежда е проблем, който изплува отново в публичния дебат преди всички избори, за да бъде поставен „във фризера“ веднага след тяхното приключване (до следващия път).

Беше отбелязано, че **новата регионална концепция е добре дошла първа стъпка към децентрализация, но не е достатъчно амбициозна** и не може да реши някои основни проблеми, с които се сблъскват местните власти: необосновано голям брой общини, огромни различия в размера, както и в социално-икономическия и демографския потенциал на общините, тяхната финансова зависимост от централното правителство и факта, че областното ниво (NUTS 3) не е пряко избрано, а по-скоро назначено от централното правителство.

„Бели петна“

Проблемът с териториите, които са били пропуснати през последния програмен период, тъй като са попаднали между ОПРР и програмите за развитие на селските райони (т. нар. „бели петна“), е определен като един от належащите въпроси, които трябва да бъдат разгледани от централно ниво. Липсата на допустимост на група населени места в някои неселски общини във връзка с кандидатстване за каквото и да е финансиране от ЕС се възприема като основна пречка пред сътрудничеството по линия на съвместни инициативи за развитие. Неразрешаването на този

проблем ще се отрази негативно върху потенциала за изпълнение на надобщински ИП през следващите години. Инвестициите в основни услуги изглеждат приоритетни, включително услуги, свързани с водоснабдяване, отпадни води и местни пътища. Също така бе отправен призив за потвърждение за държавно финансиране, както и за справедливо финансиране за всички общини, но особено за тези, които са изправени пред трудности.

Финансови корекции и правила за държавна помощ

По време на консултациите, финансовите корекции бяха споменавани многократно като основен проблем за общините, които използват средства от ЕС за финансиране на проекти. Промените в тълкуването на регламента по време на текущия финансов период и тяхното прилагане със задна дата водят до това, че бенефициенти са задължени да плащат финансови корекции в края на проекта. Неуспехите, свързани с процедурите за възлагане на обществени поръчки, също допринасят за необходимостта от финансови корекции. Това положение изглежда ендемично и представлява сериозен риск за бенефициентите, особено за по-малките общини, които може да ги доведе до ръба на фалита.

Липсата на последователен подход (или дори на твърд или консервативен подход) от страна на централното правителство към прилагането и тълкуването на регламентите за държавните помощи беше идентифициран като значителен риск за изпълнението на ИП, създаващ възпиращ фактор за потенциалното изграждане на партньорства.

Закljučения

Стратегическите консултации представляваха важна възможност за повишаване на осведомеността относно новата регионална концепция и евентуалните промени в РСР и в това отношение процесът на консултиране изглежда е постигнал добре

целта. Този процес също така предостави възможност да се чуят от местните, регионалните и националните заинтересовани страни и да се разберат техните възгледи и очаквания, което ще бъде от решаващо значение за по-нататъшното определяне на работеща рамка за изпълнение.

Консултирането също така позволи да се идентифицират определени рискове или „слепи зони“, които — ако не бъдат адекватно адресирани — могат да повлияят отрицателно върху прилагането на новата регионална концепция. Една по-подробна оценка на процеса на консултиране, на тези рискове и на възможните мерки за тяхното смекчаване ще бъдат представени в пълния доклад за консултациите, който ще бъде представен от екипа на СБ до края на октомври 2019 г.

Въпреки това, предвид времевите ограничения, свързани с процеса на програмиране за периода на финансиране 2021–2027 г. и намерението да се осигури съответно съдействие от страна на МРРБ, ЦКЗ и Управляващия комитет, когато това е най-необходимо и полезно, бяха формулирани редица първоначални препоръки. Поставянето на констатациите в резултат от стратегическите консултации и на предварителните препоръки за по-нататъшно разглеждане и обсъждане от Управителния комитет на ВКУ би могло да е полезно за получаване на обратна информация от ключови заинтересовани страни на национално ниво и за ускоряване на вземането на стратегически решения, свързани с предпочитан път за бъдещо развитие. Те от своя страна ще повлияят върху посоката на следващите дейности, които трябва да се предприемат от екипа на СБ по Компонент 2 и 3 на ВКУ.

Възможни теми за обсъждане на заседание-то на Управляващия комитет на ВКУ (проведено на 1/10/2019 г.)

1. Обратна информация за констатациите в резултат от стратегическите консултации.

2. Потвърждение на избора на сценарий за РСР за по-нататъшно разработване — това е въпрос от ключово значение.
3. Обсъждане на проектоверсия на схемата на РСР (изготвена от МРРБ) на базата на разглеждане от екипа на Световната банка и на констатации в резултат от консултации, а също и взимане на решение относно следващи стъпки.
4. Разяснения на МРРБ/ЦКЗ относно състоянието на изменението на ЗРР, правилата за прилагане и следващите стъпки.
5. Потвърждаване на приоритети и следващи стъпки, които трябва да бъдат предприети по линия на ВКУ.

АНЕКС 6

ПРЕГЛЕД НА ПРЕДЛОЖЕНАТА СТРУКТУРА И СЪСТАВ НА РСР, ИЗГОТВЕНИ ОТ МРРБ (26/09/2019 г.)

Въведение

През август 2019 г., МРРБ изготви проект на схема на възможен модел на структура на РСР и я предостави на екипа на Световната банка с цел получаване на обратна информация. Това са предварителните бележки, свързани с проекта на схемата с цел подпомагане на МРРБ при редактиране, коригиране или фина настройка на предложената структура, както и с цел привличане на вниманието към някои точки, които си заслужава да бъдат обмислени и повторно оценени. Първоначалните констатации, получени от анализа на правните последици от въвеждането на предложената структура на РСР, също са включени в настоящия документ.

Важно е да се отбележи, че този преглед е предварителен, тъй като остава информация за подробно описание в по-широката рамка, в която ще работят РСР — техните функции, специфичните роли и задачи на ръководството на РСР, очаквания характер и обхват на интегрираните проекти (ИП) и между другото разделението на задачите между РСР и управляващите органи (УО). Освен това, нивото на предоставената информация за всички елементи на структурата и звената се различава и в някои случаи е непълна. Важно е да се подчертае, че структурата на РСР трябва да се определя както въз основа на процесите, така и на функциите, предвидени за реструктурираните РСР.

Оценката, обществените консултации и улесняването на разработването и изпълнението на ИП представляват гръбнака на критически важните операции на РСР. Очакваният **брой и размер** (по отношение на финансиране, сложност, брой

на партньорите и т.н.) на ИП във всеки регион, както и **методът за техния подбор** (индикативни проекти в сравнение с покани за представяне на проектни предложения на конкурсна основа) ще повлияят върху **работното натоварване** на РСР и трябва да намерят отражение в **тяхната структура, административен капацитет и вътрешни процедурни правила**. Продължаващата подготовка от страна на МРРБ на насоките за потенциални бенефициенти на ИП ще хвърли повече светлина върху гореспоменатите модалности (условия), което от своя страна ще позволи един по-задълбочен преглед на предложените организационни решения за РСР и формулиране на по-конкретни препоръки от екипа на СБ.

Резюме на основните послания

Основните послания в резултат от прегледа на структурата на РСР са следните:

- Изглежда, че в настоящата структура се търси **представителство** на различни мнения и интереси, въпреки че участието на политически представители трябва да се насърчава, без да им се дава право на глас
- Дизайнът и оперативните правила на РСР трябва да насърчават постигането на **консенсус** (нечетен брой гласове), **отчетност** (изборни правила и право на глас на председателя, приемственост на заместник-председателя, номиниране и избор на представители, особено от гражданското общество) и **ефективност** на вземането на решения (диференцирани прагове за мнозинство)

- **Конфликт на интереси** може да възникне между различните функции на ръководството и на звената за оценка на проекти, както и в рамките на звената и този риск трябва да бъде разгледан по подходящ начин.
 - **Звеното за медиация и Звеното за обществени консултации биха могли да се слеят** и да се включат в подготовката на проекти (тъй като създаването на партньорства е от съществено значение за подготовката на резерв от бъдещи проекти)
 - РСР биха могли да се облагодетелстват от **постоянен административен субект с офиси, стабилно ръководство (контрол и надзор), ясно определени роли, адекватен правен мандат, достатъчен капацитет и специален бюджет за операции** (в съответствие със сложността и очаквания размер на ИП и следователно с нуждите от координация и комуникация); **оп „Добро управление“ 2021–2027 г.** може да се използва като потенциален източник на финансиране заедно с национални ресурси.
 - Трябва да се предприеме **всеобхватна оценка на съществуващия капацитет** на общинско и регионално ниво (невключена в пилотното действие на ОИСР за предварителна подготовка за изграждане на административен капацитет) с оглед създаване на планове за изграждане на капацитет; от съществено значение е да се изгради капацитет на вътрешния и външния персонал, както и за функцията на центъра за знания на РСР.
2. **ясно дефиниране на основни процеси**, отнасящи се до: разработването, оценката, консултацията и подбора на ИП **на регионално ниво**; процеси, свързани с подбора на проекти **на национално ниво**, в които РСР ще участват активно, а също и **на вътрешно ниво в рамките на РСР** (връзки между управленското и експертното ниво); това трябва да подчертае вътрешната и външната **координация и/или комуникационните канали**, както и механизмите за вземане на решения (визуализации на процесите са включени за преглед в настоящия документ);
 3. **ясно и недвусмислено дефиниране на правилата за работа** на РСР и въвеждане в съответното национално законодателство; **г**
 4. **определяне на ролите и задачите на РСР**, които ще се изпълняват в рамките на идентифицираните процеси;
 5. **определяне на ресурсите**, необходими за ефективно изпълнение на идентифицираните роли и задачи, а също и прозрачни насоки, свързани с процесите на подбор на експерти;
 6. **проектиране на адекватна структура на РСР** въз основа на гореспоменатите констатации, която е способна ефективно да изпълнява възложените роли и задачи и определяне на необходимия административен капацитет.

Правни последици – уводни бележки

Ето защо, екипът на Банката предлага препоръчаният път напред, който гарантира, че структурата на РСР адекватно отразява техните нови роли и задачи като част от по-широката рамка за изпълнение на програмната перспектива 2021–2027 г., да бъде свързан с:

1. изясняване на **обосновката, отнасяща се до избора на сценарий 1** в сравнение със сценарий 2 и на по-дългосрочната пътна карта за по-нататъшно развитие на РСР и за разрешаване на проблема с изоставашите райони;

Основните правни актове, които трябва да бъдат изменени, за да се въведе новата структура и функции на РСР, са следните:

- Закон за регионалното развитие (ЗРР);
- Правилник за прилагане на ЗРР (както е предложен от МРРБ през 2018 г.);
- Закон за управление на средствата от ЕСИФ.

Ще са необходими промени и в други законодателни актове, както и във Вътрешните

правила за работа на участващите институции, в зависимост от избрания сценарий за РСР. На настоящия етап, на който все още не е направен стратегически избор на сценария за РСР, не е възможно да се определи изчерпателно приложното поле на изискваните законодателни промени. Поради тази причина много от правните последици, посочени в този преглед, са формулирани като въпроси или проблеми, които МРРБ трябва да изясни.

Стратегическият избор на сценария за РСР и неговите последици за структурата на РСР

Ролята, предвидена за РСР от МРРБ в рамките на новия регионален подход за периода 2021–2027 г., е **определяща**. Предвижда се РСР да засилят териториалното измерение на интервенциите за развитие, които са съфинансирани от средствата за кохезионната политика на ЕС, за да помогнат на потенциалните бенефициенти при създаването на партньорства, способни да изпълняват ИП, да оценяват предложенията за проекти спрямо набор от критерии, включително тези със стратегическо значение за развитието на региона и да ги подберат предварително за финансиране, както и да повишат обществената информираност във връзка с планираните интервенции.

Проектът на структурата на РСР, предложена от МРРБ, очевидно се основава на **сценарий 1**, предвид участието на МРРБ в първия етап на подбора на проекти. Тъй като това е **различно от сценария, предпочетен от заинтересованите страни по време на консултациите (мнозинството избра Сценарий 2)**, добре е да се даде (с цел прозрачност) **обосновката на това решение и дългосрочната пътна карта за по-нататъшно развитие на РСР**. Освен това е полезно да се направи кратко изложение, за да се определят основните аспекти на функциите и състава на РСР за избрания сценарий. Също е полезно да

се обясни как реструктурираните РСР биха подпомогнали по-доброто решаване на проблема, свързан с изоставашите региони и/или общини.

Една от основните констатации в резултат от стратегическите консултации беше, че процесът на изготвяне на ИП ще изисква ясно **лидерство и правомощия**, като в същото време осигурява отчитане на **мненията и интересите на различни заинтересовани страни**. Настоящият преглед е установил, че второто съображение по отношение на процеса е получило превес над първото в предложената понастоящем структура на РСР.

Управление, гласуване и състав на РСР

Давайки на представителите на местно и регионално ниво право на глас ще спомогне за засилване на регионалната перспектива и за постигане на дългосрочната цел — РСР да се превърнат в ефективен регионален орган за създаване на политики. Поради това се приветства **политическото представителство** на общините и областите на управленското ниво на РСР. Тъй като равноправното участие беше изтъкнато като важна характеристика по време на консултациите, новият институционален дизайн и правилата за работа на РСР трябва да насърчават усилията за постигане на **консенсус сред членовете на РСР**. Полезно е да се получат повече разяснения относно ролите на различни звена на РСР в допълнение към правото на глас, например относно **отчетността** на председателя (т.е. по отношение на докладването).

Във връзка с номинирането на представители и гласуването, трябва да се повдигнат няколко въпроса:

- Очевидно, РСР ще се състои от 20 представители с право на глас и ще се прилага правилото „един представител — един глас“. Препоръчва се да има **нечетен брой членове с право на глас**, освен ако не трябва да се търси квалифицирано

мнозинство за вземане на решение (напр. 2/3 от членовете на РСР).

- Важно е също така да се изясни (напр. в Правилника за прилагане на ЗРР) какво ще е **правилото за мнозинство или за праг за приемане на решения** и ако е възможно — да се разграничат праговете за различни видове решения, които РСР трябва да вземат, като се гарантира, че те осигуряват адекватно представителство на различни интереси по едно и също време (включително потенциални правила за задължително лично присъствие на представители на РСР за определени решения и/или за осигуряване на заместници).
- Не е ясно дали председателят се избира сред членовете на съвета и от кого той/тя ще бъде **избран(а)** (членовете на РСР, гражданите, представителите на субекти, предварително определени от закона и др.). В случая със заместник-председателя е ясно, че той / тя ще бъде избран(а) от членовете на РСР. За да се постигне **приемственост и предсказуемост** на дейностите на РСР, може да се счита, че заместник-председателят ще бъде съответно предишният и бъдещият председател (избран една година преди началото на мандата), което е широко разпространена практика сред колективните субекти. Методът за избор на председател на РСР, както и съставът на ръководството на РСР трябва да бъдат изрично определени чрез въвеждане на съответни законови разпоредби (например в Правилника за прилагане на ЗРР);
- Полезно е да се направи обосновка за премахване на **правото на глас на председателя на РСР**;
- Трябва да се изяснят **правилата за номиниране** на представители от неправителствени организации, местния бизнес и академичните среди, както и процесите за избор на всички представители, продължителността на техните мандати и да се предоставят адекватни законови

разпоредби (напр. в Правилник за прилагане на ЗРР).

Процес на вземане на решения

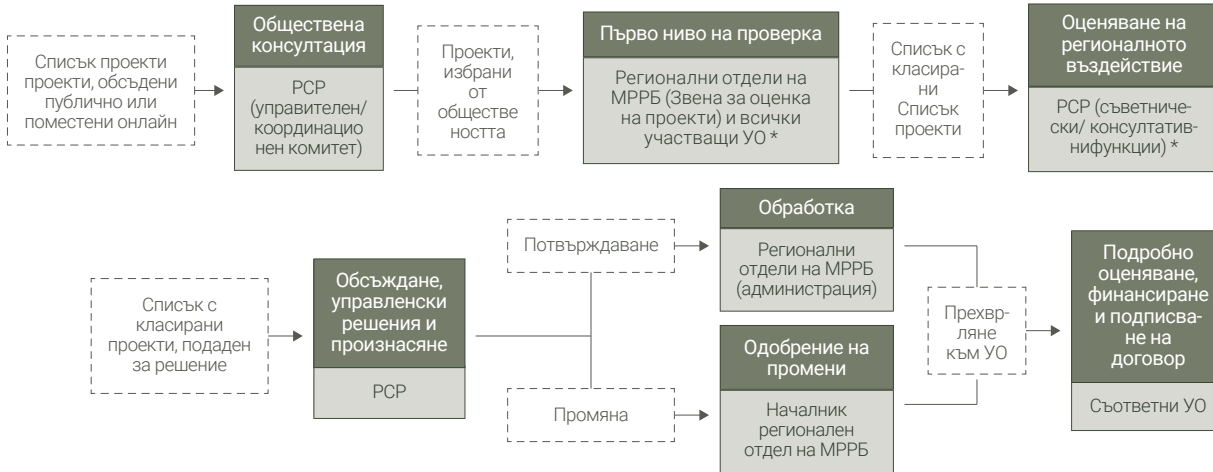
Екипът на СБ разбира, че „жизненият цикъл“ на едно предложение/една концепция за ИП на ниво РСР е следният:

- 1-ви етап — Звено за медиация — помощ за установяване на партньорства за ИП и разработване на проектни концепции (работата е завършена към момента на подаване на проектното предложение/концепция).
- 2-ри етап — Звено за консултации — организиране на обществени дискусии и консултации по подадените проекти.
- 3-ти етап — Звено за оценка на проекти — оценка спрямо набор от критерии (това звено ще оценява само проектни предложения, които са получили достатъчна обществена подкрепа).
- 4-ти етап — обсъждане и вземане на решения от управленското ниво на РСР.
- 5-ти етап — подробна оценка и договоряне на проекти от съответните УО.

Важно е **веригата на вземане на решения и докладване** ясно да отразява гореспоменатите допускания, тъй като ще бъде от съществено значение да се осигурят ефективни работни процеси и засили легитимността на решенията на РСР.

По-долу е предложена визуализация на схемата на процесите на вземане на решения, свързани с оценката и избора на проекти за сценарии 1 и 2.1. Препоръчително е МРРБ да разгледа тези схеми и да потвърди тяхната точност. Ако е необходимо, би било полезно МРРБ да предостави разяснения относно това кои видове процеси (и следователно сценарии) ще бъдат предпочитани/предложени/следвани и отделните стъпки.

ФИГУРА А6.1 Оценка на проекти – Сценарий 1



* Следва да се вземе предвид, че проверката на първо ниво и оценката на регионалното въздействие може да се извършват на едно място от едно звено.

ФИГУРА А6.2 Оценка на проекти – Сценарий 2.1



* Следва да се вземе предвид, че проверката на първо ниво и оценката на регионалното въздействие може да се извършват на едно място от едно звено.

Също така трябва да се изясни какви **критерии** ще се прилагат за **стратегическата оценка на регионалното въздействие**, кой ще ги одобри и кое ниво (управленско или експертно) ще извърши стратегическата оценка. Важно е също така да се изяснят връзките между стратегическата оценка на регионалното въздействие и проверките за допустимост на проекти. Това е особено важно, тъй като заинтересованите страни изразиха опасения по време на стратегическите консултации относно потенциален **конфликт на интереси между подготовката и оценката на проектите** (т.е. неясно разделение на функциите между управленското и експертното ниво).

Решаването на **възможен конфликт на интереси** ще бъде едно от най-големите предизвикателства за решаване. Справянето с този риск е съществена предпоставка за осигуряване на ефективно участие на РСР в оценката на ИП и признаване на техните решения. Тези конфликти могат да възникнат например между: (i) представителните функции и функциите за вземане на решения на управленското ниво на РСР (т.е. членовете на управленското ниво на РСР са кандидати с ИП/бенефициенти на ИП); (ii) вземане на решения на управленско ниво и оценката на проекти на експертно ниво (т.е. субординация); (iii) различните звена в рамките на експертното ниво (популяризиране/

консултиране на проекти, обществени консултации и оценка на проекти).

Неутрализирането или смекчаването на този риск би изисквало разработването на ясни и недвусмислени правила за работа нивата и звената на РСР с прозрачно функционално разделяне, както и специфични правила и процедури за оценка на ИП. Те ще бъдат въведени в съответното национално законодателство.

Координация, административен капацитет и финансиране на РСР

За да изпълняват ефективно новите си роли, РСР ще трябва да се превърнат в жизненоважен елемент от рамката за изпълнение на политиката на сближаване на ЕС в България. Следователно изпълнението на техните **нови роли трябва да бъде адекватно координирано и синхронизирано**, тъй като те ще трябва да действат съгласувано с множество партньори на различни нива, за да осигурят рационализиран и безпроблемен процес на изпълнение.

Както беше споменато по време на стратегическите консултации, съществуват известни очаквания, че РСР трябва да бъдат **постоянен административен орган с офиси, стабилно ръководство, ясно определени роли, адекватен правен мандат, достатъчен капацитет и специален бюджет, осигуряващ ежедневните операции**. Това съответства на дългосрочната цел за институционализиране на РСР, но изглежда не е ясно разгледано в проекта на структура на РСР (може би защото се основава на избора на сценарий 1).

Обхватът на финансиране на РСР и необходимите човешки ресурси трябва да съответстват на очаквания брой и размер на ИП, за да се поддържа устойчиво функциониране на РСР. Предложеният **разпръснат подход към финансирането** в краткосрочен план (проектът посочва два източника на финансиране:

ОП „Електронно управление“ 2021–2027 г. и „Техническа помощ“ на съответните ОП 2021–2027 г.) **може да създаде рискове** за функционирането на експертното подразделение на РСР, да окаже негативно влияние върху навременната и ефективна оценка на проектните предложения и да представлява допълнителна административна тежест за получаването на финансиране от различни източници. За експертното ниво, една възможност би била да се **осигури цялото финансиране от ОП „Добро управление“ 2021–2027 по линия на специална(и) (под)мярка(и), което би гарантирало хоризонтален подход към финансирането въз основа на общ набор от правила, приложими към всички РСР**.

Не е ясно дали звената на РСР за медиация, обществени консултации и предварителен подбор ще бъдат **административни единици** в рамките на Областните информационни центрове или на Регионалните отдели на МРРБ или ще бъдат **функции**, които ще се изпълняват от Областните информационни центрове и Регионалните отдели на МРРБ, без разделяне на тези задачи към техни специализирани поединици. Този въпрос изисква допълнителни разяснения, преди предоставяне на каквито и да било коментари.

В светлината на констатациите в резултат от стратегическите консултации, **съществуващият административен капацитет** на секретариата на РСР (Регионалните отдели на МРРБ) може да бъде оценен като **ограничен** (това е и една от констатациите в резултат от пилотната дейност на ОИСР за предварителна подготовка за изграждане на административен капацитет). В момента двама експерти във всеки от регионалните отдели на МРРБ отговарят за секретариата на РСР, но те нямат настоящ опит или имат само ограничен опит, свързан с оценката и подбора на проекти.

Освен това е необходима яснота по отношение на това как ще бъде предоставена и мобилизирана **специализираната експертиза на секторните ОП** и как (и кой) съществуващ административен капацитет на общинско ниво ще се използва за

подпомагане на Звеното за предварителен подбор на РСР. Би било полезно да се извърши цялостна **оценка на съществуващия капацитет на общинско и регионално ниво** (тъй като това не беше обхванато от гореспоменатото пилотно действие на ОИСР, което се концентрира предимно върху капацитета на централното ниво) и въз основа на констатациите **да се изготвят предварителни планове за това как да се увеличи този капацитет в бъдеще и развие вътрешен опит, за да сведе до минимум възлагането на дейности на външни изпълнители.**

За мобилизирането на външни експерти при поискване е препоръчително да се изготви и използва **списък на експерти, акредитирани от съответните УО** за целите на оценката на ИП (подобно на съществуващия списък, управляван от ЦКЗ). УО ще отговарят за набирането на експерти и ще им осигурят обучение по рамката за изпълнение на ИП и критериите за оценка. Един национален списък може да се допълни от регионален списък, за да се осигури ефективно обединяване и използване на ресурсите на общинско, областно и регионално ниво. Тези експерти биха могли да бъдат финансирани от оп „Добро управление“ 2021–2027 г. Този подход ще **рационализира процеса на ангажиране на експерти в операциите на РСР, ще намали административната тежест за РСР и ще осигури контрол на качеството на експертите, както и хоризонтални правила за тяхното обучение и финансиране.**

Управленско ниво на РСР

Приветства се въведеното **разделение между управленското и експертно ниво на РСР**. Предложената структура на управленското ниво обаче не дава отговор на опасенията, изразени по време на стратегическите консултации, че политическите представители от министерствата са склонни да не участват в дейностите на РСР. Всъщност, **наблюдателите** в РСР са от ресорни министерства, Министерски съвет и други агенции, които биха могли да подобрят национално-регионалната координация,

но в зависимост от това как е структурирана ролята на наблюдателя или други стимули, тъй като те нямат право на глас.

Конкретните роли и задачи на управленското ниво на РСР трябва да бъдат ясно определени, тъй като същите не са посочени в предложения проект на структура на РСР. Освен това е необходима яснота по отношение на това как ще се осигури **контролът или надзорът от управленското ниво на РСР** върху Областните информационни центрове (по отношение на медиации и консултации) и върху Регионалните отдели на МРРБ (по отношение на оценка на проекти), тъй като те от административна гледна точка са части от различни структури, които не са подчинени по какъвто и да било начин на РСР. В структурата липсва описание на **процеса на възлагане на задачи** на звена на РСР, а също и на **информационни и комуникационни канали**, които да се използват за рационализиране и повишаване на ефективността на операциите на РСР.

Експертно ниво на РСР

Звено за предварителен подбор

Може да се наложи изясняване на името на звеното и обхвата на задачите. Всъщност „предварителна оценка“ на проекти, спомената в проекта на структурата, не се изисква от ЕК на нивото на индивидуални проекти (а само за оперативните програми и това може да се промени за програмния период 2021–2027 г.). Освен това се разбра, че звеното ще отговаря за оценката на проектното предложение (а не за подбор или предварителна оценка), тъй като в сценарий 1 проектите ще бъдат избирани от управленското ниво на РСР въз основа на резултатите от оценка и списък с класиране, изготвени от експертите. Препоръчва се това звено да се преименува на „**Звено за (предварителна) оценка на проектите**“.

Положително развитие е, че сегашната структура вероятно **ще позволи преход от сценарий 1 към 2**, тъй като ще изисква

промяна основно в състава на Звеното за оценка на проектите.

Трябва да се въведат изрични правила за координация на регионалното програмиране с програмирането на ОП 2021–2027 г. и да има сътрудничество между различни институции, за да се предоставят унифицирани инструкции за програмиране на ИП.

Във връзка с вече споменатия проблематичен аспект на потенциален конфликт на интереси, предизвикателно начинание ще бъде да се постигне съгласие с всички заинтересовани УО относно състава на Звеното за предварителна оценка/подбор на РСР. Следователно, критериите за вътрешно набиране на персонал, процедурите за оценка и подбор на ИП, както и правилата за йерархично подчинение трябва да бъдат изяснени.

Звено за медиация на РСР

Процесът на подготовка на проектни предложения включва взаимозависими дейности по идентифициране на потенциални проектни идеи, улесняване създаването на партньорства по проекти, обществени консултации и изготвяне на формуляр за кандидатстване с проект. Следователно, би било полезно да се обмисли обединяването на **звеното за медиация и звеното за обществени консултации на РСР** и тяхното включване в подготовката на проекти. Трябва да се изясни кой ще отговаря за предоставянето на **методологични насоки** за изпълнение на функциите по медиация и консултации, които трябва да бъдат реализирани.

Подразбира се, че Звеното за медиация би подпомогнало създаването на парт-

ньорства, което представлява много важна роля в подкрепа на потенциалните кандидати за проекти — роля, препоръчана от много заинтересовани страни по време на стратегическите консултации. Това прави звеното съществено важно за успешното укрепване на подхода основан на принципа „отдолу-нагоре“ съгласно новата регионална концепция. Обратната информация от заинтересованите страни беше недвусмислена — налице е спешна необходимост от **резерв от качествени проекти**, а местните и регионалните заинтересовани страни се нуждаят от всеобхватна помощ, за да се подготвят за усвояването на средства от ЕС, предвид техния ограничен опит с ИП.

Приветства се фактът, че РСР биха действали като **центрове за знания**, в съответствие с предложенията за допълнителни нови функции за РСР, но не е ясно как тази функция би се вписала в структурата на РСР и как ще се осъществи подкрепата за необходимия за тази функция значителен експертен капацитет.

Следователно, **функциите, капацитетът и правомощията на това звено трябва да бъдат изяснени и вероятно подсилени**. Правилното осигуряване на звеното с персонал е от съществено значение — към персонала от ОИЦ, притежаващ познания за европейските фондове, трябва да се добавят технически експерти с експертиза в различни области, способни да водят дискусии с потенциални партньори, да оказват подкрепа във връзка с разработването на концепция и кандидатстването. Тези технически експерти трябва да бъдат както **постоянен персонал, така и външни експерти (които биват мобилизирани при поискване за изпълнение на избрани задачи)**.

АНЕКС 7

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ВЪЗМОЖНИ ВАРИАНТИ ЗА СТРУКТУРИРАНЕ НА РЕГИОНАЛНОТО НИВО В БЪЛГАРИЯ / СЦЕНАРИИ ЗА РСР – ДОКУМЕНТ ЗА ОБСЪЖДАНЕ НА ЗАСЕДАНИЕ НА УПРАВИТЕЛНИЯ КОМИТЕТ (13/06/2019 г.).

Основна информация

Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) и Световната банка (Банката) подписаха споразумение за възмездни консултантски услуги (вку), което се очаква да влезе в сила през юли 2019 г. Целта на вку е да подкрепи МРРБ, за: (а) засилване процеса на регионално развитие за следващия програмен период 2021–2027 г. и (б) определяне на начини за изграждане на капацитета на регионалните съвети за развитие (РСР) във връзка с тяхното участие в прилагането на нов интегриран териториален инструмент, подпомаган от Програма за развитие на регионите (ПРР), а също и по други ОП за периода 2021–2027 г. Банката ще извършва дейности във връзка със следните компоненти на споразумението за вку:

- Стратегически консултации за подобряване на политиката за регионално развитие;
- Разработване на предложен механизъм за включване на регионалните съвети за развитие в изпълнението на Програмата за развитие на регионите 2021–2027 г.;
- Техническа помощ и прегледи.

В средата на май, МРРБ предостави на Банката концепция, в която се излага предложението на министерството за регионален подход, който да бъде приет през

програмния период 2021–2027 г., който беше споделен ключови национални заинтересовани страни. МРРБ също така предостави на Банката информация за текущите функции на РСР в съответствие със Закона за регионалното развитие (ЗРР) и предложението на министерството за нови функции на РСР, които ще бъдат разгледани с цел включването им в бъдещи промени на ЗРР.

Управителен комитет на вку. За да се осигури добра координация на дейностите по вку, се сформира Управляващ комитет (УК), който се състои от представители на Министерски съвет / Централното координационно звено (МС/ЦКЗ), МРРБ, управляващи органи (УО) на ОП и Банката. Управляващият комитет ще заседава поне веднъж на тримесечие, за да обсъжда приоритетите и напредъка на дейностите, подкрепяни от вку. По покана на МРРБ и с взаимното съгласие на Банката към дискусиите могат да се присъединят и други заинтересовани страни.

Тема за дискусия. Според изразените от МРРБ очаквания, екипът на Банката подготви и ще предостави записка, съдържаща възможните варианти за структуриране на българските РСР за обсъждане на първото заседание на УК на вку, което ще се проведе на **19 юни 2019 г.** Екипът на Банката също така би искал да обсъди и **определи обхвата на въпросите, които ще се обсъждат в рамките на стратегическите консултации**, които се очаква да стартират през юли 2019 г. като част от дейностите, подкрепяни от вку.

Връзка с дейностите по ВКУ. Съгласно разпоредбите на Споразумението за ВКУ, тази задача се отнася до компонент 1 (стратегически консултации за усъвършенстване на политиката за регионално развитие в България) и по-конкретно до дейност 1 (в) за представяне на възможни нови функции и отговорности за Регионалните съвети за развитие, свързани с изискванията на проекта на Регламент на ЕС за политиката на сближаване след 2020 г. Докладът, очертаващ стратегическите консултации и неговите констатации, трябва да бъде представен четири месеца след влизане в сила на ВКУ (по прогноза: **октомври 2019 г.**).

След получаването на резултатите от тези консултации, задачата по **компонент 2** е да се разработи предложение за механизъм за включване на РСР в процеса на изпълнение на бъдещата ПРР, програмите за трансгранично сътрудничество и финансовите инструменти за периода 2021–2027. Доклад, който излага това предложение с препоръки за вариантите за състава на РСР, ангажираността на експертния персонал, нуждите от обучение, обхвата на споразуменията за упълномощаване, сключвани между управляващи органи и РСР, както и вертикалната и хоризонтална отчетност и механизмите за наблюдение, оценка и докладване ще бъде предоставен седем месеца след влизане в сила на Споразумението за ВКУ (по прогноза: **януари 2020 г.**). Документите, описващи подробно оперативните условия и вътрешните правила на РСР, трябва да се предоставят под формата на доклад шестнадесет месеца след влизане в сила на Споразумението за ВКУ (по прогноза: **есента на 2020 г.**)

Въведение

Възможности и предизвикателства за подобро териториално управление в България. Важно е да се изложат и разберат по-широките цели на правителството за регионализация, а също и пътя, който страната планира да следва в дългосрочен план. Приемането на механизъм за гарантиране на засиленото участие на регионалното ниво в планирането и изпълнението на действията на регионалната политика може да доведе до укрепване на

регионалното измерение на усилията за развитие. То може също така да доведе и до създаването на критична маса от експерти и на административен и технически капацитет на ниво NUTS 2, което би могло да проправи пътя за успешни усилия за децентрализация в обозримо бъдеще.

Когато се обмислят стратегическите избори, е важно да се вземат предвид четири основни „тесни места“ в съществуващото териториално управление на България: централизация, слаб местен капацитет, силна местна фрагментация и разчитане на националните реформи от страна на местните власти. Бидейки силно централизирана държава, регионалното планиране е по-малко чувствително към местните нужди. Процесът на децентрализация обаче е изправен пред предизвикателства, в това число нисък (и неравномерен) капацитет на местно ниво за изпълнение на децентрализирани политически, административни или фискални функции. Високата фрагментация на единиците на местно управление означава също, че местното планиране и изпълнение се отказва от важни икономии от мащаб и ограничава възможността за координиране на управлението на външните ефекти от дейностите във всяко населено място. Накрая, всички населени места разчитат на централното правителство за разрешаване на някои пречки в националната икономика, преди собствените им местни дейности да могат да извлекат ползи.

От своя страна, тези предизвикателства водят до препоръчване на четири основни съображения за по-успешна по-преобразуващо регионално развитие. Първо, по-голяма децентрализация на политическите, административните и фискалните задължения и правомощия (както е планирано от правителството), която може да подобри чувствителността на регионалното планиране към местните нужди. Второ, преобразуването трябва да се калибрира според капацитета и нуждите на всяко място и да се придружава от активни програми за укрепване на местните власти. Трето, България може да се възползва от по-силни инструменти за подкрепа на координацията отвъд

общинските и областни граници, за да противодейства на съществуващата фрагментация. Въпреки че ЕС предлага инструменти за пространствената координация на финансирането от ЕС, България трябва да проектира институции, подходящи за нейните собствени обстоятелства, а след което да обмисли как инструментите на ЕС могат или не могат да се насложат върху тях. И накрая, децентрализацията трябва да се придружава от по-добра координация между централните и местните власти, така че местните резултати да не бъдат задържани от критични национални реформи.

Редица фактори за по-ефективно изпълнение на политиката на сближаване в България са идентифицирани от Европейската комисия в скорошния **Доклад за България**. Те включват:

- допълнителни усилия за увеличаване на административния капацитет, необходим за ефективното администриране и усвояване на средствата от ЕС,
- засилен капацитет на властите за изпълнение на политики и стратегии, които биха могли да бъдат основата за прилагане на европейските структурни фондове и Кохезионен фонд и за подобрена координация и информационен обмен между администрациите;
- засилен капацитет на местните власти за прилагане на интегрирани стратегии за териториално развитие,
- засилен капацитет на бенефициентите, заинтересованите страни, социалните партньори и други органи във връзка с подготовката и изпълнението на висококачествени проекти и формиране на политика чрез обществени консултации

Принципи на добра практика. При вземането на решение за стратегически подход към децентрализацията е важно правителството на България да има предвид принципите на добрата практика и поуките от регионалната политика и планиране в други страни от ЕС. Те включват следното:

- регионалните политики и планове трябва да обхващат национални или секторни процеси и всички възможни източници на финансиране и инструменти за финансиране (не само средства от ЕС);
- регионализацията на секторните разходи е абсолютно необходима за повишаване на ефективността на териториалните интервенции;
- децентрализацията на компетенциите трябва да бъде плътно следвана от фискална децентрализация с достатъчен обхват, за да се подкрепи местното и регионалното ниво при преследването на автономна, дългосрочна и проактивна инвестиционна политика, насочена към постигане на целите на териториалното развитие;
- интензивното изграждане на административен капацитет е от първостепенно значение за създаването на ефективни регионални институции.

Подход на екипа на Банката. При разработването на предложение за механизъм за включване на РСР в планирането и изпълнението на регионалната политика, както е поискано от МРРБ, екипът на Банката няма да работи в „условия на вакуум“. По-скоро, екипът ще използва анализа на глобални модели и подходящ за България международен опит, представени от МРРБ идеи, постигнати заключения в процеса на стратегически консултации със заинтересовани страни на централно и регионално ниво, констатации на базата на пилотната дейност на ОИСР за предварителна подготовка за изграждане на административен капацитет, както и на други подходящи източници на информация.

Варианти за структуриране на регионалното ниво в България

Стратегически подход към новата роля на РСР. Съществуват редица варианти (сценарии), които да бъдат взети предвид във връзка с въвеждането на новата(ите) роля(и)

на РСР в разработването и изпълнението на регионалната политика. Конкретните препоръки за състава на РСР, експертния персонал, оперативните условия и вътрешните правила трябва да следват стратегическо решение на определящите политиката, а не да го изпреварват. Изборът зависи предимно от средносрочния и дългосрочен стратегически подход, възприет от централната администрация (МС, МРРБ), тъй като бъдещата роля на РСР силно зависи от начина, по който трябва да се реши въпросът за децентрализацията. Следователно е важно да се определи дали възлагането на нови роли и отговорности на РСР е първата стъпка в иницирирането на постепенни усилия за децентрализация или това е просто еднократен опит за увеличаване на участието на регионалното ниво в прилагането на интегриран териториален подход към регионалната политика, но без планове за всеобхватна реформа за децентрализация през следващите години.

Предложение на МРРБ за три нови функции на РСР. В средата на май МРРБ предостави на Банката концепция за ролята на РСР по време на следващата финансова перспектива на ЕС, в която се казва, че РСР ще участват в предварителния подбор на интегрирани териториални проекти. Впоследствие, на 30 май 2019 г., МРРБ предаде на екипа на Банката предложение, което съдържа три нови функции, които трябва да се добавят към правомощията на РСР във връзка с тяхното участие в подбора на операции за интегрирано териториално развитие. Те са описани в текстовото каре по-долу.

Проверки на първо ниво на операции/концепции за проекти — обща проверка на допустимостта на действията/мерките; РСР ще проверяват съответствието с регионалната схема за развитие, обща административна проверка. (Необходимост от технически персонал и експерти);

Организиране на обществени консултации за приетите концепции по време на проверките на първоначалните проверки — РСР ще организират няколко публични изслушвания/презентации в различни градове, координирани с инициатора/бенефициента на проекта. Разработване на цялостен поглед и мнение за степента, в

която проектните концепции се подкрепят от обществеността. (Необходимост от персонал и експерти по обществени консултации);

Окончателно управленско решение за подбор на проект/концепция — обсъждане на концепциите/проектите, преминали проверките на първо ниво и които имат по-широка обществена подкрепа. Приемане на окончателно управленско решение. (Необходимост от управленско ниво).

Източник: МРРБ

Предложените нови функции, свързани с новия териториален подход за периода 2021–2027 г., трябва да бъдат предложени за включване в бъдещите изменения на Закона за регионалното развитие.

Предварителна оценка на текущото предложение. На първо място, екипът на Банката оценява обема на концептуалните усилия, които са вложени в разработването на концепциите; през последните два месеца концепцията за РСР беше доразвита с включване на детайли и едновременно с това беше разработена в две измерения — стратегическа роля на РСР (и стратегическа цел на тяхното функциониране) и технически подробности, свързани с тяхното функциониране. Банката възприема концепцията за РСР като „незавършено производство“ и приема, че и двете измерения ще бъдат доразвити в рамките на итеративен процес с участието на много заинтересовани страни. По мнението на екипа на Световната банка някои технически аспекти на РСР ще произтекат от предвидената (стратегическа) роля, която взимашите решения желаят да им вменят, а също и от функцията им в системата за регионално развитие и управление на ресурсите на ЕС. Поради тази причина дискусията относно техническите аспекти на РСР трябва да върви паралелно (а понякога и да се предшества) от дискусии за ролята на РСР. По отношение на стратегическото измерение, този документ представя четири варианта, които могат да бъдат взети предвид, когато се обмисля възможната бъдеща роля на РСР в България. Всеки от тези варианти включва конкретни технически подробности, които трябва да се обсъдят допълнително. **Представеният по-долу материал е принос към тази**

дискусия, като не се прави заключение или не се защитава някакво конкретно решение на този етап.

Важно е да се отбележи, че обсъждането на новите функции на РСР трябва да се проведе в контекста на по-широк дебат относно начините за подобряване на политиката за регионално развитие в България (планиране, изпълнение, синхронизация, координация и др.). В идеалния случай, новата роля на РСР трябва да повиши ефективността на планирането и изпълнението на регионалната политика чрез елиминиране на недостатъците на настоящия подход или на основните „тесни места“. Следователно, би било важно като част от стратегическите консултации да се проведе дискусия с МРРБ и български експерти относно предизвикателствата, пред които е изправено регионално планиране, както и относно обосновката на предлаганите три нови функции.

Настоящ състав и статус на РСР. Настоящият състав на РСР включва:

- председател (областен управител на една от областите; принцип на ротация на всеки 6 месеца);
- заместник-председател (представител на община в областта, чийто областен управител председателства Съвета);
- членове (представители на различни министерства, назначени от съответните министри; областните управители на областите, включени в съответния регион; представители на общините в областите; представители на партньорски организации на работодатели и служители);
- секретариат;

- регионални координационни комитети;
- специализирани комисии.

Силни и слаби страни на РСР. В края на 2018 г. служители от МРРБ, МС /ЦКЗ и екипът на Банката присъстваха на първоначални консултации с два РСР. От тези дискусии се разбира, че членовете на РСР разглеждат съществуващите силни и слаби страни на РСР, както е описано в таблицата по-долу.

Четири варианта/сценария за засилено участие на РСР в ОП (2021 – 2027 г.) – за обсъждане

Предложените сценарии, описани по-долу, отразяват четири възможни стратегически подхода към новата роля на РСР във финансовата перспектива 2021–2027 г. и след това. Приемането на който и да е от тях ще окаже значително въздействие върху състава на РСР, необходимия технически и административен капацитет, оперативните условия, финансирането и т.н.

Вариант/сценарий 1 (сценарий с малка степен на реорганизация – “light touch”)

Проверките на първо ниво на операциите/проектните предложения за всички оперативни програми (секторни ОП и ПРР) се извършват в регионите **от съответните звена на регионалните отдели на МРРБ** (Звена за оценка на проекти). Оценката приключва с изготвяне на списък с класирани положително оценени проектни предложения (управленско решение, взето от ръководителя на

ТАБЛИЦА А7.1 Силни и слаби страни на РСР

Силни страни	Слаби страни
Форум за споделяне на информация	Липса на представителство или роли в РСР – малки, средни и големи общини.
Комуникация във връзка с ключови развития в общините	Липсва ясен мандат или правомощия за вземане на решения. Кметовете се „чувстват като гости“. Областните управители усещат, че „нямат функция“
Възможност за разрешаване на междуобщински проблеми	Липса на роля по отношение на управлението на средствата
	Срещат се рядко
	Ограничен персонал и ресурси. Ограничени техническа информация
	Липса на междуобщинско сътрудничество и регионални проекти

регионалния отдел на МРРБ на базата на оценка, направена от експертна група от специализираното звено на регионалния отдел на МРРБ), който списък след това се предава за одобрение на съответния РСР.

РСР — действащи като съветнически/консултативни органи — обсъждат и оценяват регионалното въздействие на предложените проекти и **чрез резолюция** могат или да подкрепят предложените списък с класиране, или да вземат решения за промени, отразяващи резултатите от тяхната оценка на регионалното въздействие. Приемането на резолюция се предшества от **процес на обществени консултации**. Различни мерки за провеждане на този процес могат да се считат за гаранция за неговата ефективност и приобщаващ характер в съответствие с принципа на партньорство. РСР могат да бъдат домакини на редовни **публични събития** с цел представяне на предложения за проекти и обсъждане на тяхното регионално въздействие (повишаване на осведомеността относно целите на регионалното развитие), обединявайки ключови регионални и местни заинтересовани страни, социални и икономически партньори, както и широката общественост. Друга опция за разглеждането им е поместването на списъци с класиране, представени на РСР за одобрение, на специален уебсайт, осигуряващ възможност за **интернет консултации във връзка с оценени проектни предложения**.

Когато се обсъжда изборът на предпочитан режим за включване на широк спектър от заинтересовани страни, е важно да се вземе решение относно основните цели на процеса на обществена консултация и да се има предвид ефективността на оценката на проектното предложение. Обширните обществени консултации могат значително да забавят процеса на одобряване на списъци с класирани проектни предложения, като се превърнат в „тесни места“ в процеса на изпълнение на договорености, съфинансирани от ЕС. Трябва да се търси балансирано решение, за да се гарантира, от една страна, наистина приобщаващия характер на обществените консултации с добавяне на реална (и предварително определена) стойност към процеса, а от друга — рационализираната оценка на проектни предложения. Тази точка се отнася до всички сценарии.

При този сценарий РСР изпълняват функции на регионален управителен комитет, представляващ съответните местни и регионални заинтересовани страни и служещ като форум за дискусия относно задачи от регионално значение. Одобреният списък с класиране се връща в регионалния отдел на МРРБ и след това се предава на съответния УО за допълнителни проверки, необходими за осигуряване на финансиране и договаряне.

Приемането на този подход изисква следните действия:

- укрепване на капацитета на регионалните отдели на МРРБ чрез създаване и съставяне на звена за оценка на проектите предложения;
- въвеждане на организационни промени във функционирането на РСР и осигуряване изпълнението на техните нормални ежедневни операции (технически персонал, финансиране и др.);
- осигуряване на участието на регионални експерти в оценката на проектите предложения — чрез създаване на списък с регионални експерти, които да бъдат канени от регионалните отдели на МРРБ да участват в експертни групи;
- разработване и въвеждане на ефективни механизми за координация между регионалните отдели на МРРБ и РСР

Правен статут на РСР:
съветнически / консултативен орган.

Структура на РСР:
непроменена, но е необходимо укрепване на капацитета на секретариата (бек-офиса).

Финансиране на операции на РСР:
Техническа помощ на ПРР 2021–2027 г. / Техническа помощ на секторни ОП 2021–2027 г..

Ниво на сложност за изпълнение на сценария:
ниско (ограничен обхват от организационни промени, които предстоят за въвеждане; правната рамка остава непроменена).

Ниво на финансиране:
минимално.

График за изпълнение на сценария:
краткосрочен

Вариант/сценарий 2 („прогресивен“ сценарий)

РСР са отговорни за **проверки на първо ниво на операциите/проектните предложения** за всички ОП (секторни, а също и ПРР), оценявайки тяхното регионално въздействие и одобрявайки списъка на положително оценените проектни предложения. Има два подсценария, които трябва да бъдат взети предвид:

1. **подсценарий 2.1. „Институционализиране“ на РСР** (промяна на правния статут, създаване на редовен „Служба на РСР“, изпълняващ функциите на изпълнителна власт на РСР); или
2. **подсценарий 2.2. „Създаване на регионални структури“** с достатъчен капацитет за извършване на оценка на проектните предложения (т.е. агенции за регионално развитие), които могат да действат като изпълнителни органи на РСР в това отношение (като една от техните функции).

При подсценарий 2.1. **проверките на първо ниво на операциите/проектните предложения** за всички ОП (секторни, а също и ПРР) се извършват в съответните звена (Звена за оценка на проекти) на Службата на РСР. Оценката приключва със списък с класиране на положително оценени проектни предложения (**управленско решение**, взето от ръководителя на Службата на РСР въз основа на оценка, извършена от група от експерти от специално обособеното звено на Службата на РСР), който след това се предоставя за одобрение на съответния регионален управителен комитет.

Регионалните управителни комитети — действащи като съветнически / консултативни органи — обсъждат и оценяват регионалното въздействие на предложените проекти и **чрез резолюция** могат

или да подкрепят представения списък с класиране, или да вземат решения за промени, отразяващи резултатите от тяхната оценка на регионалното въздействие. Одобреният списък с класиране се връща към администрацията на РСР и след това се предава на съответния УО за допълнителни проверки, необходими за осигуряване на финансиране и договаряне. Приемането на резолюция се предшества от **процес на обществени консултации**. Могат да се разгледат различни мерки за провеждане на този процес, за да се гарантира неговата ефективност и приобщаващ характер в съответствие с принципа на партньорство. РСР могат да бъдат домашки на регулярни **публични събития** с цел представяне на предложения за проекти и обсъждане на тяхното регионално въздействие (по този начин се повишава осведомеността относно целите на регионалното развитие), като се постига единение на ключови регионални и местни заинтересовани страни, социални и икономически партньори, а също и широката общественост. Друга възможност за разглеждането им е поместване на списъците с класиране, представени на РСР за одобрение, на специален уебсайт, осигуряващ възможност за **интернет консултации** на оценени проектни предложения.

При подсценарий 2.2. проверките на първо ниво на операциите/проектните предложения за всички ОП (секторни, а също и ПРР) се извършват в съответните звена (Звена за оценка на проекти) на **Агенцията за регионално развитие**. Оценката приключва със списък с класиране на положително оценени проектни предложения (управленско решение, взето от ръководителя или управителния съвет на Агенцията за регионално развитие въз основа на оценка, извършена от експертна група от специализираното звено на Агенцията за регионално развитие), която след това се предоставя за одобрение на съответния регионален управителен комитет.

Регионалните управителни комитети — действащи като съветнически/консултативни органи — обсъждат и оценяват регионалното въздействие на предложените проекти и **чрез резолюция** могат

или да подкрепят представения списък с класиране, или да вземат решения за промени, отразяващи резултатите от тяхната оценка на регионалното въздействие. Одобреният списък с класиране се връща към Агенцията за регионално развитие и след това се предава на съответния УО за допълнителни проверки, необходими за осигуряване на финансиране и сключване на договори. Приемането на резолюция се предшества от процес на **обществени консултации**. Могат да се разгледат различни мерки за провеждане на този процес, за да се гарантира неговата ефективност и приобщаващ характер в съответствие с принципа на партньорство. Могат да се организират регулярни **публични събития** за целите на представяне на проектни предложения и обсъждане на тяхното регионално въздействие (по този начин се повишава осведомеността относно целите на регионалното развитие), като се постига обединение на ключови регионални и местни заинтересовани страни, социални и икономически партньори, както и широката общественост. Друга възможност за разглеждането им е да се поместят списъци с класиране, представени за одобрение на Регионалните управителни комитети, на специален уебсайт, осигуряващ възможност за **интернет консултации** на оценени проектни предложения.

При този сценарий РСР изпълняват функции на регионален управителен комитет, който представлява съответните местни и регионални заинтересовани страни и служи като форум за обсъждане на усилията от регионално значение. Одобреният списък с класиране се връща към Агенцията за регионално развитие и след това се предава на съответния УО за допълнителни проверки, необходими за осигуряване на финансиране и договаряне. Приемането на този подход изисква следните действия:

За подсценарий 2.1.

- интензивно изграждане на капацитет на ниво РСР; създаване и назначаване на служители на „администрацията на

РСР“, включваща звена, отговарящи за оценката на проектните предложения (може би регионалните отдели на МРРБ биха могли да действат като основи за новосъздадените „Служби на РСР“, като въвеждат своя персонал и регионален опит и допринасят за изграждането на капацитет на регионалното ниво?)

- въвеждане на правни и организационни промени във функционирането на РСР и осигуряване на редовните им ежедневни операции (технически персонал, финансиране и др.);
- осигуряване на участието на експерти от национално и регионално ниво в оценката на проектните предложения— чрез създаване на два списъка с национални и регионални експерти, които да бъдат включени от РСР в експертни групи;
- проектиране и въвеждане на ефективни механизми за делегиране на задачи и координация между РСР и УО;
- проектиране и въвеждане на общи стандарти за работата на РСР.

За подсценарий 2.2.

- създаване на нови субекти на регионално ниво; интензивно изграждане на капацитет; създаване и осигуряване с персонал на агенции, включително звена, отговорни за оценката на проектни предложения (може би регионалните отдели на МРРБ могат да служат като основа за новосъздадените агенции, като въвеждат своя персонал и регионален опит и допринасят за изграждане на капацитет на ниво NUTS 2?);
- РСР, действащи като регионални управителни комитети
- осигуряване на участието на експерти от национални и регионално ниво в оценката на проектните предложения— чрез създаване на два списъка с национални и регионални експерти, които да бъдат включени от агенциите в експертни групи;

- проектиране и въвеждане на ефективни механизми за делегиране на задачи и координация между агенциите, РСР и УО;
- разработване и въвеждане на общи стандарти за работата на агенциите във връзка с оценката на проектните предложения.

	Подсценарий 2.1	Подсценарий 2.2
Правен статут на РСР	Юридическо лице	съветнически/консултативен орган
Правен статут на Агенциите за регионално развитие	x	Юридическо лице (т.е. акционерно дружество/общинска фирма)
Финансиране на операциите на РСР	Техническа помощ, ПРР 2021 – 2027 г. (РСР + „Служба на РСР“)	Техническа помощ, ПРР 2021 – 2027 г. (РСР като Регионални управителни комитети)
Финансиране на Агенциите за регионално развитие	x	Техническа помощ, секторни ОП 2021 – 2027 г. и собствени приходи (в зависимост от профила на агенциите)
Структура на РСР	Необходими са значителни промени	Без промяна или с малки корекции
Ниво на сложност на изпълнение на сценария	умерено /високо (значителни промени в правната рамка – т.е. АРР – с възможно започване на процес на децентрализация, съществени организационни промени, изграждане на капацитет)	умерено (променена правна рамка – възможни промени в ЗРР, съществени организационни промени, изграждане на капацитет)
Ниво на финансиране	умерено /високо (в зависимост от обхвата на функциите на РСР)	умерено /високо (в зависимост от обхвата на функциите на агенциите и тяхната способност за генериране на собствени приходи)
График за изпълнение на сценария	средносрочен	средносрочен

Вариант/сценарий 3 (сценарий с висока степен на реорганизация – “foot in the door”)

РСР (или Агенции за регионално развитие с РСР действащи като регионални управителни комитети), участващи в процеса на оценка на предложения за интегрирани териториални проекти за всички секторни ОП, **но по отношение на ПРР, РСР са натоварени с ролята на междинни звена, отговорни за оценка, подбор и договаряне на интегрирани проекти.**

Проверките на първо ниво на операции/проектни предложения за ПРР се извършват в съответните звена (Звена за оценка на проекти) на администрацията на РСР или агенциите за регионално развитие. Оценката приключва със списък с класиране на положително оценени проектни предложения, който след това се предоставя на Управителния съвет на съответния РСР одобрение (управленско решение, взето от Управителния съвет на РСР въз основа на оценка, извършена от експертна група от специализираното звено на Службата на РСР или от Ръководителя или Управителния съвет на Агенцията за регионално развитие). Одобреният списък с класиране се връща към Службата на РСР и след това се предава на съответния УО за допълнителни проверки, необходими за осигуряване на финансиране и договаряне.

Процесът на обществени консултации се провежда преди одобряването на списъка с класиране на положително оценени проектни предложения. Задачите, свързани с процеса на организиране на такива консултации, са поверени на специално обособени звена в администрацията на РСР, отговорни за анализа на представените в процеса становища и предоставяне на Звената за оценка на проекти на релевантни констатации в резултат от консултациите, влияещи върху окончателната оценка на проектите предложения.

Секторни оп — РСР изпълняват ролите, описани в подсценарий 2.1.

ПРР — РСР, действащи като междинни звена

Въвеждането на РСР като нови междинни звена (или агенции за регионално развитие) в системата за усвояване на средства от ЕС в България изисква да се предприемат вече необходими стъпки, за да се гарантира, че тези нови институции разполагат с достатъчно персонал, за да:

1. приключат успешно процедурата за определяне, отговаряйки на съответните изисквания (критерии за определяне),

както е предвидено в регламентите на ЕС и вътрешните регламенти; и

2. ефективно да изпълняват функции, делегирани от УО на ПРР.

Назначаването се прави въз основа на критерии за определяне, които се отнасят до средата за вътрешен контрол, управлението на риска, дейностите за управление и контрол, както и дейностите за наблюдение на определените органи.

Правен статут на РСР:
юридическо лице

Правен статут на агенциите за регионално развитие:
юридическо лице (т.е. акционерно дружество /общинска фирма)

Финансиране на операциите на РСР:
Техническа помощ, ПРР 2021–2027 г.

Финансиране на агенциите за регионално развитие:
Техническа помощ, ПРР 2021–2027 г./Техническа помощ на секторни ОП 2021–2027 г. и собствени приходи (в зависимост от профила на агенциите)

Структура на РСР:
необходими са значителни промени в зависимост от обхвата на ролите, делегирани от УО на ПРР и критериите за определяне, които трябва да бъдат изпълнени.

Ниво на сложност на изпълнение на сценария:
умерено или високо (в зависимост от обхвата на делегираните задачи и вида на субекта, натоварен да изпълнява тези роли: РСР или агенции за регионално развитие — предстои въвеждане на значителни по обхват организационни промени; трябва да се промени правната рамка, основни дейности за изграждане на капацитет, процес на определяне)

Ниво на финансиране:
умерено.

График за изпълнение на сценария:
средносрочен.

Вариант/сценарий 4 (най-комплексен сценарий – “all in”)

РСР (или агенции за регионално развитие, с РСР, действащи като регионални управителни комитети), участващи в процеса на **оценка, подбор и договаряне на интегрирани териториални проекти и действащи като междинни звена по отношение на всички ОП** (секторни, както и ПРР).

Приемането на този подход ще изисква предприемане на всички стъпки, описани в сценарий 3, и допълнително приключване на процеса на определяне за всяка секторна оперативна програма, където РСР (или агенции за регионално развитие) трябва да изпълняват задачите на междинни звена.

Проверките на първо ниво на операциите / проектните предложения за всички ОП се извършват в съответните звена на администрацията на РСР (Звена за оценка на проекти) или регионалните агенции за развитие. Оценката се приключва със списък с класиране на положително оценени проектни предложения, който след това се предоставя на Управителния съвет на съответния РСР за одобрение (**управленско решение**, взето от Управителния съвет на РСР въз основа на оценка, проведена от експертна група от специализираното звено на Службата на РСР или от Ръководител или Управителния съвет на агенцията за регионално развитие). Одобреният списък с класиране се връща към Службата на РСР и след това се предава на съответния УО за допълнителни проверки, необходими за осигуряване на финансиране и договаряне.

Процесът на обществени консултации се провежда преди одобряването на списъка с класирани положително оценени проектни предложения. Задачите, свързани с процеса на организиране на такива консултации, са поверени на специализирани звена в Службата на РСР, отговорни за анализа на представените в процеса становища и предоставяне на звената за оценка на проекти на съответни констатации в резултат от консултациите, влияещи върху окончателната оценка на проектните предложения.

Правен статут на РСР:
юридическо лице

Правен статут на агенциите за регионално развитие:
юридическо лице (т.е. акционерно дружество/общинска фирма)

Финансиране на операциите на РСР:
Техническа помощ, ПРР 2021–2027 г. и Техническа помощ по секторни ОП 2021–2027 г.

Финансиране на агенциите за регионално развитие:
Техническа помощ, ПРР 2021–2027 г. / Техническа помощ на секторните ОП 2021–2027 г. и собствени приходи (в зависимост от профила на агенциите).

Структура на РСР:
необходими са значителни промени в зависимост от обхвата на делегираните роли и критериите за определяне, които трябва да бъдат изпълнени (освен ако РСР не играят ролята на регионални управителни комитети с регионални агенции за развитие, поемащи задачите на междинни органи).

Ниво на сложност за изпълнение на сценария:
високо или много високо (в зависимост от обхвата на делегираните задачи и вида на субекта, натоварен да изпълнява тези роли: РСР или агенции за регионално развитие — предстои въвеждане на организационни промени със значителен обхват; трябва да се промени правната рамка, широкомащабни основни дейности за изграждане на капацитет, процес на определяне).

Ниво на финансиране:
максимално.

График за изпълнение на сценария:
дългосрочен.

Някои алтернативни предложения за нови функции на РСР

(или на техните изпълнителни органи — агенции за регионално развитие), които трябва да бъдат разгледани (освен

тяхното участие в оценката / подбора / възлагането на проекти), могат да включват:

3. **РСР като центрове за знания** за местни заинтересовани страни; предоставяне на консултантска помощ за общини и други заинтересовани страни, които се стремят да установят ефективни партньорства с оглед разработване, осигуряване на финансиране и изпълнение на интегрирани териториални проекти; услуги за обучение, наставничество; събиране и разпространение на „добри практики“;
4. **РСР като „териториални обсерватории“**, които: извършват регионални социално-икономически анализи; оценяват регионалното въздействие на интервенциите; наблюдават ефектите от стратегията за регионално развитие; събират резултати от изследвания и анализи, извършвани от други субекти; организират и споделят източници на знания за региона като ги предоставят в една локация, допринасяйки за по-добро планиране и изпълнение на териториално насочени публични интервенции чрез предоставяне на информация, анализ и оценка на публичните политики за напредъка на изпълнението на регионалната политика и сценарии за бъдещо развитие за целите на оперативно и стратегическо планиране.

Забележка: Важно е да се има предвид, че всички правомощия за вземане на решения, както и ресурсите, необходими за финансиране на новите функции на РСР, са при заинтересованите страни на централно ниво. Следователно, търсенето на стратегически насоки от МРРБ / МС на възможно най-ранен етап в процеса на предоставяне на консултантските услуги (първият Управителен комитет дава добра възможност) във връзка с най-вероятния/предпочитан сценарий може да благоприятства възприемането от екипа на Банката на един по-целенасочен и прагматичен подход към разработване на предложението за механизъм, позволяващ засилено участие на РСР в изготвянето на регионалната политика.

Заседания на Управляващия комитет: дискуссионни въпроси

Първо заседание на Управляващия комитет — основни дискуссионни въпроси

1. Стратегически подход към новата роля на РСР (МРРБ и МС/ЦКЗ) — дискусия относно описаните по-горе предложени сценарии.
2. Въпроси, които трябва да се повдигнат по време на стратегическите консултации и очаквани резултати:
 - a. **Представяне на новата концепция** за ангажиране на регионалното ниво в планирането и изпълнението на Кохезионната политика в програмния период 2021–2027 г. (МРРБ).
 - b. **Идентифициране на нови организационни решения/механизми** или подобрения, необходими във вече функциониращи организационни решения/механизми за планиране и изпълнение на политиката за регионално развитие в България (ще се даде думата на заинтересованите страни, за да изложат своите предложения и идеи, а в последствие те ще бъдат включени в доклад, излагащ констатациите от консултациите).
 - c. **Събиране на идеи за по-добра синхронизация и координация на политиката за регионално развитие в България** с процеса на програмиране и изпълнение на оперативни програми, съфинансирани от ЕСИФ след 2020 г. (имаме нужда от информация относно тесните места, които влияят негативно на процесите на синхронизация и координация, така че:
 - 1) тези въпроси могат да бъдат разглеждани и обсъдени по време на стратегически консултации 2) можем да помислим някои нови/подобрени мерки, извлечени от международния опит и може би да тестваме някои от тях по време на консултациите).
 - d. **Повишаване на осведомеността на местните и регионалните участници относно ползите от прилагане на териториални инструменти** по ОП през следващия програмен период 2021–2027 г. (МРРБ + СБ може да дадат някои примери за успешно прилагане на териториални инструменти в страните от ЕС като източник на вдъхновение).
3. График на стратегически консултативни срещи и последователност на процеса. Дискусия относно: Кой? Какво? Къде? Как? на планирания процес на консултиране.
4. Мерки за осигуряване на стратегически консултации с приобщаващ характер. Те могат да обхващат интернет проучване за включване на местни заинтересовани страни, неправителствени организации, бизнес, академични среди и др. за картиране на нуждите от развитие на регионално ниво, идентифициране на местния и регионалния опит, свързан с изпълнението на проекти на ЕС — особено на такива, които изискват официални или неофициални партньорства и оценяване на потенциала за изпълнение на интегрирани териториални инструменти по ПРР 2021–2027, както и основните предизвикателства и „тесни места“, както са идентифицирани от местните и регионалните заинтересовани страни и т.н.

