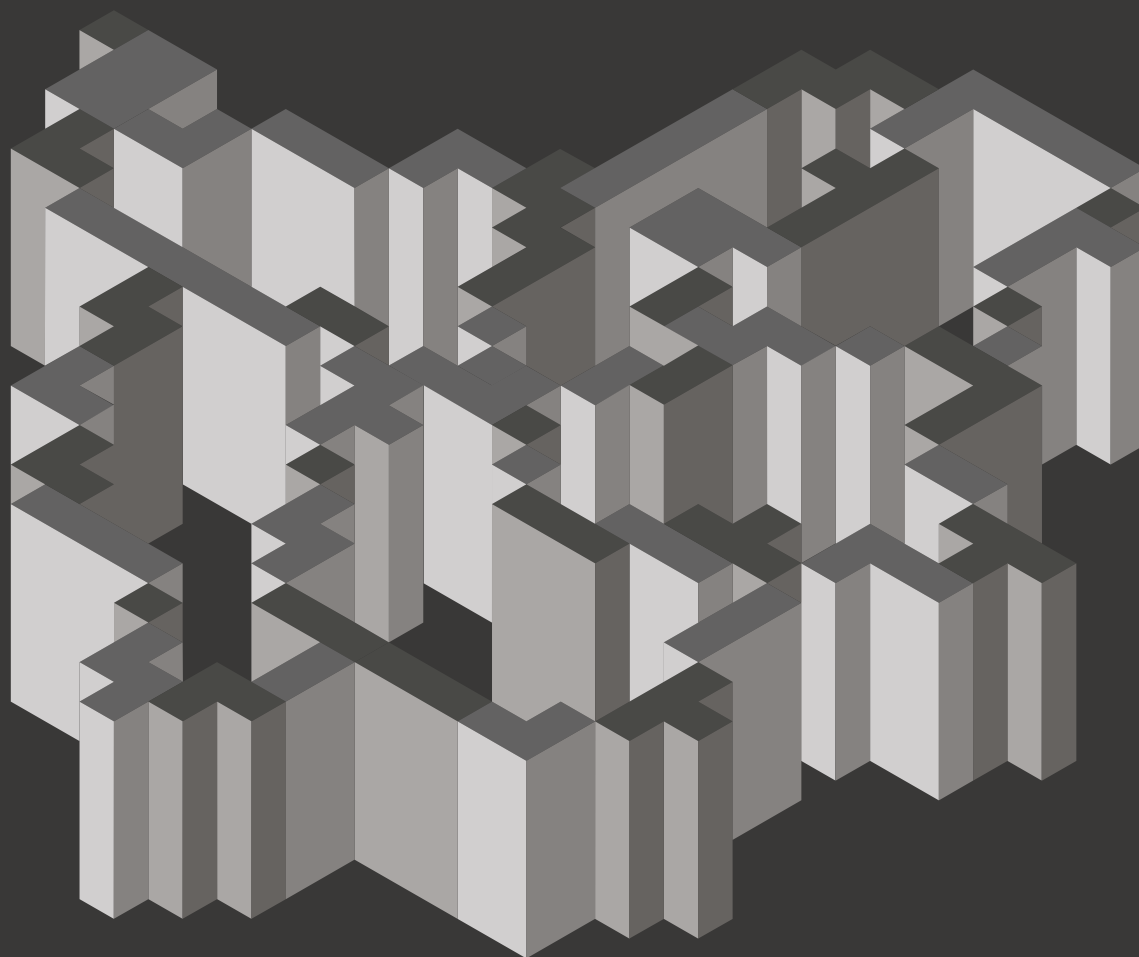


Програма за развитие
на регионите 2021 – 2027 г.

АНАЛИЗ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ТЕРИТОРИАЛНИ ИНСТРУМЕНТИ



Програма за развитие
на регионите 2021 – 2027 г.

АНАЛИЗ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ
ЗА ПРИЛАГАНЕ НА
ТЕРИТОРИАЛНИ
ИНСТРУМЕНТИ

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

Настоящият доклад е изготвен в рамките на Споразумението за възмездни консултантски услуги (вкУ) 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 (МРРБ) на Република България и Международната банка за възстановяване и развитие/Световната банка на 8 април 2019 г.

Докладът представлява **Продукт 4.1 — Доклад съдържащ анализ на възможностите за прилагане на териториални инструменти по следващата Оперативна програма за регионално развитие 2021–2027 г.** по горепосочените вкУ. Първият проектен вариант на този доклад беше предаден на МРРБ за коментари на 30 септември 2020 г.

Процесът на програмиране на Правителството на България е в процес на развитие и този доклад отразява, доколкото е възможно, състоянието на процеса към месец октомври 2020 г.

Бюджетна линия BG16RFOP001-8.002-0005 на Отдел „Стратегическо планиране и договаряне“, Главна дирекция „Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“

Cover design and typesetting:
Wojciech Wolocznik, Cambridge, United Kingdom

Interior design:
Piotr Ruczyński, London, United Kingdom

СЪДЪРЖАНИЕ

Благодарности	6
Съкращения и абривиатури	7
Резюме	8
ГЛАВА 1	
Въведение	17
Регионите в България продължават да растат, въпреки че различията остават	18
Европейският съюз призовава за териториални инструменти за преодоляване на различията	20
ЕС е предоставил на България следните насоки	22
Обосновка и ключови съображения във връзка с интегрирания териториален подход	25
Новият подход е в процес на формиране	27
Разработването на регулаторната и институционалната рамка на новия подход е също в ход	29
ГЛАВА 2	
Нужди за развитие на българските региони (от ниво NUTS 2)	33
Тематичен обхват на интервенциите, които трябва да съответстват на идентифицираните регионални потребности	35
Териториален обхват за изпълнение на тези интервенции	36
ГЛАВА 3	
Рамка за стратегическо планиране за териториални инструменти в България	41
Национална концепция за пространствено развитие на България (НКПР)	42
Интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите от ниво NUTS 2	43
Планове за интегрирано развитие на общините (ПИРО)	44
ГЛАВА 4	
Интегрираният териториален подход в България	49
Жизнен цикъл на проектите по ПО1 и ПО2	50
Роля и капацитет на ключовите заинтересовани страни в интегрирания подход	53
Правна рамка	63
Тематичен и териториален обхват	68
Финансова рамка	70
Насоки за създаване и внедряване на териториални инструменти	72
Оценка на проектни предложения и механизъм за подбор на проекти	75
Координационен механизъм	79
Наблюдение и оценка	82
ГЛАВА 5	
Пандемията от COVID-19 и нейните потенциални последици за регионалната политика и новият интегриран подход в България	89
ГЛАВА 6	
Обобщение на основните заключения и препоръки	95

АНЕКС 1 Рамка на ЕС за подкрепа на териториални инструменти 2021 – 2027 г.	100
АНЕКС 2 Научени уроци от прилагане на териториални инструменти в България и в избрани страни на ЕС	107
АНЕКС 3 Списък на източниците, предоставящи информация за последиците от COVID-19 за регионалната политика и за разработването и прилагането на териториални инструменти	109

КАРЕТАТА

ТЕКСТОВО КАРЕ 1.1 Очаквана добавена стойност на ИТИ	21
ТЕКСТОВО КАРЕ 1.2 Насоки на ЕС относно разработването на политики в страната	22
ТЕКСТОВО КАРЕ 1.3 Насоки на ЕС за България във връзка с целевото определяне на инвестиции	23
ТЕКСТОВО КАРЕ 1.4 Насоки във връзка с управлението на европейски фондове и изграждане на капацитет на ключови заинтересовани страни	24
ТЕКСТОВО КАРЕ 2.1 Инвестиционни нужди на регионите	35
ТЕКСТОВО КАРЕ 4.1 Портфейл от проекти за включване в концепция за ИТИ и водещи проекти за ИТИ	61
ТЕКСТОВО КАРЕ 4.2 Консултативен център за изграждане на капацитета на общините	62
ТЕКСТОВО КАРЕ 4.3 Тематични интервенции, разрешени по ПО1 на ПРР	69
ТЕКСТОВО КАРЕ 4.4 Тематични интервенции, разрешени по ПО2 на ПРР	70
ТЕКСТОВО КАРЕ 4.5 Основни характеристики на надежден механизъм за оценка и подбор	75
ТЕКСТОВО КАРЕ 4.6 Двустепенен процес на подбор на проекти	76
ТЕКСТОВО КАРЕ 4.7 Препоръчани мерки за състезание между проектните предложения основано на качествата	78
ТЕКСТОВО КАРЕ 4.8 Координационен съвет за териториалния подход (КЦТП)	81
ТЕКСТОВО КАРЕ 5.1 Свързани с Covid-19 начални препоръки за регионална политика и териториални инструменти	93
ТЕКСТОВО КАРЕ A1.1 Очаквана добавена стойност от ИТИ	102
ТЕКСТОВО КАРЕ A1.2 Цели на политиката на ЕС за периода 2021 – 2027 г.	104
ТЕКСТОВО КАРЕ A1.3 Основни характеристики на интегрирания териториален подход в периода 2021-2027 г.	105

ТАБЛИЦИ

ТАБЛИЦА Р.1 Контролен списък на ключови етапи за подготовката и изпълнението на интегрирания териториален подход	14
ТАБЛИЦА 2.1 Най-често срещаните предизвикателства и потенциал за развитие на българските региони от ниво NUTS 2	34
ТАБЛИЦА 4.1 Национална правна рамка за прилагане на интегрирания териториален подход в България за програмния период 2021 – 2027	64
ТАБЛИЦА 4.2 Нужди от координация на етапа на изпълнение на интегрирания подход	80
ТАБЛИЦА 4.3 Предложено разпределение на ролите в рамката на наблюдението	83
ТАБЛИЦА 4.4 Предложен обхват на наблюдението на изпълнението на интегрирания подход	84
ТАБЛИЦА 4.5 Предложени оценки на интегрирания подход	85

ФИГУРИ

ФИГУРА Р.1 Интегриран подход – обща структура	10
ФИГУРА 1.1 Развитие на БВП на глава от населението за регионите за планиране от ниво 2 в България	18
ФИГУРА 1.2 Европейски индекс на регионалната конкурентоспособност за България за 2019 г. и средни стойности за ЕС (общ ирк и три под-индекса)	19
ФИГУРА 1.3 Изменение на населението на Европа (2007 – 2060 г.) и прогнозни имиграционни модели	19
ФИГУРА 1.4. Съставни елементи на интегрирания териториален подход	28
ФИГУРА 2.1 Разделение на градски и селски общини през периода 2021 – 27 г.	36
ФИГУРА 2.2 Десет градове – центрове на растеж, подкрепени по ПО1 на ПРР	37
ФИГУРА 4.1 Жизнен цикъл на проектите по ПО1	50
ФИГУРА 4.2 Жизнен цикъл на концепцията за ИТИ (ПО2)	51
ФИГУРА 4.3 Нива на прилагане на интегрирания подход	53
ФИГУРА 4.4 Описание на интегрирания териториален подход	68
ФИГУРА 4.5 Структура на финансиране на интегрирания подход (принос на ЕС)	71
ФИГУРА 5.1 Текущи и очаквани спадове в оборота, докладвани от индустрията (дял от оборота)	90
ФИГУРА 5.2 Въздействие на БВП на ниво NUTS 2 региони в държавите членки на ЕС, изключвайки въздействието на политическите мерки	91

БЛАГОДАРНОСТИ

Докладът е изготвен със супервизията на Кристоф Пуш (Ръководител практика „Градско развитие 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).

Докладът е разработен от екип с ръководител Джоана Машич, старши специалист „Градско развитие“ (ръководител на екипа по заданието). Автори на доклада са Гжегож Волчак (специалист „Градско развитие“) и Анна Банашчик (старши специалист „Регионално планиране“), с принос от Атанас Кирчев (старши правен консултант), Александър Хинов (старши финансов специалист) и Здравко Петров (специалист „Регионално развитие“), както и с участието на Яна Георгиева (старши специалист „Публична администрация“), Добринка Караджова-Недкова (специалист „Публична администрация“), Мария Райчева (специалист „Публична администрация“), Даниела Иванова (специалист „Публична администрация“) и Солен Денглер (анализатор, „Градски и регионални въпроси“). Албена Самсонова предоставяше административна подкрепа.

Постоянен представител: Фабрицио Дзарконе
Ръководител практика: Кристоф Пуш
Ръководител на екипа по заданието: Джоана Машич
Автори: Гжегож Волчак и Анна Банашчик

СЪКРАЩЕНИЯ И АБРЕВИАТУРИ

БВП	Брутен вътрешен продукт
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
ИТИ	Интегрирани териториални инвестиции
ИТСР	Интегрираните териториални стратегии за развитие
КПП	Комитет за подбор на проекти
КСТП	Координационен съвет за териториалния подход
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
НКПР	Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013–2025
НСИ	Национален статистически институт
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ОИЦ	Областен информационен център
ОП	Оперативна програма
ОПРР	Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014–2020 г.
ПБ	Правителство на България
ПИРО	План за интегрирано развитие на община
ПО	Приоритетна ос
ПО1	Приоритетна ос 1 по ПРР 2021–2027 г.
ПО2	Приоритетна ос 2 по ПРР 2021–2027 г.
ПРР	Програма за развитие на регионите 2021–2027 г.
РСР	Регионален съвет за развитие
СБ	Световна банка
СПРЗСР	Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони
УО	Управляващ орган
ФК	Фокус група
ЦКЗ	Централно координационно звено
NUTS	Номенклатура на териториалните единици за статистически цели

РЕЗЮМЕ

Настоящият доклад е един от продуктите, изготвени от екипа на Световната банка (СВ) за Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) в рамките на възмездни консултантски услуги в областта на регионалното развитие. Целта на доклада е анализ и преглед на възможностите за прилагане на интегрирани териториални интервенции в България в програмен период 2021–2027 г. Настоящият доклад обобщава ключови анализи, извършени от екипа на Световната банка в рамките на вкв във връзка с новия интегриран териториален подход за регионално развитие, разработван от МРРБ. Някои от анализите са били предоставяни на МРРБ в поредица от материали и други доклади, предавани в рамките на вкв. Този доклад също така включва и допълнителни анализи и препоръки, отнасящи се към нови аспекти на интегрирания подход, който е в постоянен процес на разработка и прецизиране от страна на МРРБ съвместно с други заинтересовани страни като част от текущия процес на програмиране.

Интегрираните териториални интервенции, в случай че са добре планирани и изпълнени, могат да са с положително въздействие с оглед намаляване на междурегионалното и вътрешно регионалното неравенство. Като такива те се промотират и възприемат като инструмент за регионално развитие в страните членки на Европейския съюз (ЕС). Опитът до момента в държавите от ЕС индикира, че има значително актуализиране на нови териториални стратегии, които са

насърчили новаторски подходи под формата на интегрирани интервенции, в различни пространствени мащаби и с прилагане на модели на управление, които са в по-голяма степен основани на сътрудничество.¹ Прилагането на териториални стратегии и връзките с програмирането все още не са в завършен вид, но вече са налице ранни поуки от други държави, които са относими към България.

Логиката при интегрирания териториален подход е, че многосекторни интервенции, изпълнявани от партньорства (принцип на партньорството) следва да се разработват и осъществяват съвместно (тематична интеграция) и се съобразяват с конкретните потребности на индивидуалните територии (териториално измерение), за да се отключи техният потенциал за развитие. В настоящия документ тези инвестиции се наричат „интегрирани интервенции“ или „интегрирани инвестиции“. Предвид че трудностите пред развитието в регионите на ЕС се дължат на редица първопричини, мерките, насочени към тяхното овладяване следва да са комплексни и съответно изначално да са с многосекторен характер. Интегрирането на различни секторни интервенции в единна комплексна интервенция, насочена към потребностите на конкретна територия, може да допринесе и за преодоляване на секторното обособяване, при което често се прилагат неспецифични инструменти, без връзка с други сектори. Също така сътрудничеството между заинтересованите страни, в частност местните, е определящ елемент на интегрирания подход, защото комплексните решения са често извън капацитета на една-единствена институция и следва да се прилагат едновременно според подходите отдолу-нагоре и отгоре-надолу.

В България се намират някои от най-бедните региони на ЕС, като пет от общо шест региона за планиране от ниво 2 се считат за изоставящи поради своя статут на ниски доходи. Регионалното

1. Integrated territorial and urban strategies: how are esif adding value in 2014–2020? European Policies Research Centre (2017). („Интегрирани териториални и градски стратегии: как есиф добавят стойност през 2014–2020 г.?“, Европейски център за изследване на политиките (2017 г.)).

неравенство в страната не е надлежно овладяно в рамките на предходно управление и финансиране от ЕС. Поради това Правителството на България (ПБ) е със стремеж за създаване на нова ера във финансирането на териториалното развитие, при което ще бъдат програмирани териториални интервенции, насочени към причините за отделните трудности за развитието на всеки регион. Планът е за радикално нов подход, който да позволи пакети от проекти, съобразно регионалните потребности, установени по силата на новоразработените регионални стратегии, да бъдат финансирани от различни програми по Европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Тези интегрирани териториални стратегии за развитие (ИТСР) се предвиждат като междинна и свързваща стратегия между секторни политики и програми, върху които те стъпват, и плановете за интегрирано развитие на общини (пиро), за които ИТСР задават рамката за регионално развитие, която пиро трябва да отразяват.

Настоящият доклад отразява възгледите в момента на ПБ относно интегрирания подход за териториално развитие към октомври 2020 г. Докладът няма за цел да опише окончателния резултат от процеса на планиране на правителството, който е в ход и подлежи на изменение. Предвид че изготвянето на подхода е динамичен процес и включва множество заинтересовани страни, не всички аспекти на подхода са дефинирани или формализирани към момента на изготвяне на този доклад.² Също така е вероятно подходът да продължи да се

развива. Настоящият доклад откроява ключови или „възлови“ елементи на системата на реализация на интегрирания подход, които ще повлияят върху бъдещото му функциониране и представя препоръки, които би следвало да способстват бъдещата работа по по-нататъшно разработване на процеса и практическото им прилагане.

Въвеждането на интегрирания подход за териториално развитие и оптимизирането на териториалните инвестиции в секторни програми в мащаба, планиран от ПБ (2,2 млрд. евро, което съставлява почти една четвърт от бюджетите³ на програмите, участващи в подхода) е амбициозно и заслужаващо похвала начинание. Предложената реформа води до значителни изменения в институционалните и организационните измерения на планирането на регионалната политика и осъществяването ѝ за всички заинтересовани страни и бенефициенти. Тя също така извежда на преден план използването на интегрирани инструменти като ключово средство за постигане на целите на политиките за регионално развитие. Ресурсите, определени за интегрирания подход, ще са по линия на съвкупните средства от осем програми, които са: Програмата за развитие на регионите 2021–2027 г. (ПРР), пет избрани секторни програми, както и Стратегическият план за развитие на земеделието и селските райони (СПРЗСР) и Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури⁴. Тези програми, освен ПРР, в настоящия доклад се наричат „участващи програми“⁵.

2. Постановлението на Министерския съвет не е налично. Партньорското споразумение и оперативните програми са на ранен етап на планиране по отношение на интегрирания подход.

3. Размерът 2,2 млрд. евро се отнася единствено до съфинансирането от ЕС. Представява 23% от общата алокация за участващите програми. Тази сума не включва очаквания принос от бюджетите на СПРЗСР и Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури 2021–2027 г., тъй като в момента те не са определени. Всички стойности в този доклад, отнасящи се за бюджета, касаят само съфинансирането от ЕС.

4. СПРЗСР е приемник на Програмата за развитие на селските райони 2014–2020 г.

5. Осемте програми са следните: ПРР, Програма за конкурентоспособност и иновации в предприятията, Програма за развитие на човешките ресурси, Програма за образование, Програма за научни изследвания, иновации и дигитализация за интелигентна трансформация, Програма за околна среда, Програма за морско дело, рибарство и аквакултури и СПРЗСР. В зависимост от контекста, терминът „участващи програми“ може да се отнася до i) пет секторни програми, за които е известно, че ще заделят поне 10% от своите бюджети, ii) пет програми плюс Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури („петте участващи програми“), и iii) шест програми плюс СПРЗСР („седемте участващи програми“).

ПРР предоставя целия свой бюджет за подхода, като пет други Програми заделят по 10% всяка от своите алокации.⁶

ПРР е разделена на две приоритетни оси (Фигура Р.1). Приоритетна ос 1 (ПО1) е насочена към десетте най-големи градски общини, с бюджет от 0,4 млрд. евро. По Приоритетна ос 2 (1,1 млрд. евро) се предоставя финансиране за останалите 40 градски общини. ПРР по ПО1 и ПО2 ще подкрепя и инвестиции в селски райони за индустриални зони, пътища от националната пътна мрежа, устойчива градска мобилност и инфраструктура за здравеопазване, в случай че изброеното е част от концепция за интегрирани териториални инвестиции (ити). По СПРЗСР ще се осигуряват средства за инфраструктурни проекти на селски общини, които ще участват в интегрирани инвестиции по ПО2. Финансирането по пет от седемте участващи Програми (0,6 млрд. евро), допълващо средствата по ПО2 на ПРР, ще бъде на разположение както на 50-те градски общини, така и на участващите селски общини⁷. Въпреки че двете приоритетни оси позволяват сходен тематичен обхват на интервенциите, те ще предлагат различни

видове проекти на бенефициенти, съгласно различни процедури за подбор и под управлението на различни институционални рамки.

Намерението на ПРР е подобряване на регионалната кохезия чрез противодействие на социално-икономическите тенденции, довели до растящи различия сред регионите в страната, обуславяни от моноцентричен модел на растеж около столичния град, София. Новият интегриран териториален подход значително видоизменя рамката на стратегическо планиране на регионалното развитие на национално, регионално и местно ниво (вж. Глава 3), което оказва влияние върху идентифицирането на териториалните инвестиции за периода на планиране 2021–2027 г. (Глава 2) и определя нова система за изпълнение и форми на инвестиции на регионално ниво (Глава 4).

Разширената роля на Регионалните съвети за развитие (РСР) и широкото използване на интегрирани териториални интервенции са двата основни стълба на реформата.⁸ По Приоритетна ос 2 на ПРР

ФИГУРА Р.1 Интегриран подход – обща структура



* Селски общини също ще могат да получават финансиране по ПРР по приоритетни оси 1 и 2 в следните области: индустриални зони, национална пътна инфраструктура, градска мобилност и здравна инфраструктура, в случай че изброеното е част от концепция за ити.

** СПРЗСР – Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони (СПРЗСР); ПМДРА – Програма за морско дело, рибарство и аквакултури 2021–27 г.

Източник: Авторите

6. Все още предстои публикуването на подробности по СПРЗСР и Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури 2021–27 г..

7. Повече подробности са дадени в раздели 1.5 и 4.5.

8. В този доклад понятието „интегрирани териториални инвестиции“ (ити) се ползва в смисъл на „друг териториален инструмент“, съгласно определението в Регламента за общоприложимите разпоредби на ЕС.

(поз на ПРР) (териториални инвестиции), РСР ще упражняват нови функции и ще се реструктурират в двустепенни органи с управленски (политически) и технически (експертен) състав. За първи път те ще участват в процеса на подбор на пакети от интегрирани проекти (т. е. концепции за ИТИ) и подкрепа на потенциални бенефициенти при кандидатстването. РСР ще се състоят от три звена с различни функции (вж. Глава 4). РСР няма да разполагат със самостоятелен бюджет или персонал; служителите ще бъдат номинирани в Съветите от други институции. Концепциите за ИТИ ще представляват пакети от интервенции (набор от индивидуални проекти) с обща цел за развитие, обхващаща конкретен район (територия) и генерираща положително регионално въздействие. Те ще се разработват и осъществяват от партньорства на различни заинтересовани страни (партньорства за ИТИ), които партньорства ще се явяват задължителен елемент на новия подход. Трите вида интегрирани инвестиции, които ще се финансират по ПОГ на ПРР (инвестиции, свързани с градски аспекти), ще следват различна процедура.

Утвърждаването на РСР и на интегрираните териториални интервенции налага реструктуриране на системата на управление на средства от ЕС в България, която система представлява мрежа от елементи или процеси, тясно обвързани помежду си. Характерът на системата за реализиране на средства от ЕС, обусловен от взаимна свързаност, и многоизмерният характер на териториалното развитие налагат промяна на баланса в цялата система при въвеждането на нови елементи. Това важи както в стратегически, така и в оперативен план. Първият касае националната нормативна уредба и рамката за планиране, въпроси, свързани с управлението от, на и между различни нива и сътрудничество между различни общини на различни административни територии. Последното насочва към множество технически аспекти, свързани с оперативни програми, структуриране на нови институции, разписване на отговорности и функции, механизми за съгласуване, определяне на нови процедури, провеждане на информационни кампании,

изграждане на капацитет на заинтересовани страни, преработка на системи за ИТ, създаване на нови рамки за наблюдение и оценка (НО), и др. Интегрираният подход ще засегне широк спектър от институции, защото определящото при него е надсекторното начало, което надхвърля административни граници. Залог за новия успехи ще е ефективността на цялостния механизъм, основан на взаимовъзрзаност, който в крайна сметка следва да бъде установен.

Новият интегриран териториален подход е с добър потенциал да допринесе за изграждането на по-силни и устойчиви региони в страната. Основно е насочен към подкрепа на 50-те градски общини, като в същото време предоставя възможности на останалите 215 селски общини. Съгласно проекта на Партньорско споразумение, селските общини, които се явяват най-необлагодетелстваните територии в България, също ще могат да се възползват от потенциала на интегрирания подход, тъй като по СПРЗСР ще се предвиждат инфраструктурни мерки, аналогични на мерките, предвиждани по ПРР за градски общини. Новият подход насърчава няколко обещаващи развития като внимание върху конкретни (териториални/местни) потребности, по-комплексно (стратегическо) планиране, привличане на широк кръг от местни заинтересовани страни (изграждане на мрежи за взаимодействие, съгласуване, доверие, управление на различни нива), координирани многосекторни инвестиции, които способстват по-ефективно използване на ресурси, изграждане на капацитет на местни заинтересовани страни и пр. Тези елементи са с потенциал да насърчат растежа в градски общини (за подробности вж. Глава 1 и Приложение 1).

Въвеждането на интегрирания териториален подход и реструктурирането на РСР биха могли да са първа стъпка по пътя към по-силна регионализация на политиката за развитие в България. С оглед това, разгръщането на капацитета и функциите на РСР в дългосрочен план, с надлежната по-силна институционализация на същите (т. е. бъдещо осигуряване

на постоянен бюджет и персонал) може да е следващ етап в дългосрочния процес на развитие на териториални органи в страната.

Подходът е свързан и с рискове поради своята сложност, новост, мащаб и времеви план за реализация. Тези рискове потенциално биха могли да засегнат способността на интегрирания подход за постигане на двете негови стратегически цели, а именно i) генериране на териториално въздействие и осигуряване на очаквания резултати от развитието; и ii) ефективно усвояване на европейски фондове за 2021–27 г. Резонен въпрос в тази връзка е дали може да се очаква интегрираният подход да реши ключови предизвикателства, пред които са изправени българските региони. Разликата в инфраструктурата (проявяваща се в липса или недостатъчност по линия на пътна мрежа, ВиК системи и пр.), особено в по-бедните и по-слабо развитите райони, е един такъв въпрос. Подобни дефицити може да изискват и комбинирани териториални (на принципа „отдолу-нагоре“) и секторни (на принципа „отгоре-надолу“) политики, за цялостното си разрешаване. Като цяло, мащабът, дълбочината и новият характер на реформата, както и широкият кръг засегнати заинтересовани страни, ще доведат до предизвикателства при по-нататъшното нейно планиране и осъществяване. Също така ограниченото време за разработване и за подготовка на изпълнението не дава съществена възможност за тестване, събиране на отзиви от заинтересовани страни и прецизиране на предложените решения. От самия старт на следващия програмен период на ЕС (януари 2021 г.) подходът следва да е оперативен, независимо че началото вече е забавено. Това налага въвеждане на силна система за НО още от самото начало, за осигуряване на бързи канали за обратна връзка и прецизиране при установяване на недостатъци. За преодоляване на тези предизвикателства, ПБ разчита на опита в областта на въвеждането на предходни интегрирани инструменти и добри международни практики. Някои от тях са представени в Приложение 2.

Ключова препоръка на настоящия доклад е да се увеличи административният и институционалният капацитет на институциите, участващи в прилагането на подхода. Международният и българският опит, както и отзивите от заинтересовани страни, сочат, че по-високият институционален капацитет ще е решаващ за успешното изготвяне и осъществяване на интегрирани проекти. Произтичащите потребности от обучение ще са значителни. Ще е необходим повишен капацитет както за участващите институции, така и за потенциалните бенефициенти. Така например i) РСР следва да са готови да изпълняват напълно нови и отговорни функции при подготовката и подбора на концепции за ИТИ, ii) в десетте най-големи градски общини ще бъдат създадени нови звена за целите на първия етап на оценка на проектни предложения, iii) Управляващите органи (УО) ще е необходимо да могат да съгласуват своите дейности, свързани с управление на съответните програми, да подготвят и обработват процедури за набиране на предложения, да изготвят процедурни наръчници за ползвателите и указания за изпълнение, да обучават бенефициентите, да наблюдават изготвянето и изпълнението на ИТИ и др., iv) ЦКЗ ще подпомага координацията между УО, ще изготвя изменения на Информационната система за управление на наблюдение на средствата от Европейския съюз (ИСУН) и също така ще е необходимо да следи напредъка на цялостното осъществяване на интегрирания подход — в тази връзка екипът на СБ препоръчва създаването на координационен орган на национално ниво, Координационен съвет за териториалния подход (КСТП).

Бенефициентите на средства от европейски фондове ще следва да демонстрират ново ниво на капацитет за генериране на интегрирани проекти и за тяхното изпълнение. Потенциалните кандидати ще следва да разполагат със адекватно усъвършенстван административен капацитет, за да предложат висококачествен и цялостен пакет от проекти. Ще е необходимо да познават функционирането на интегрирания регионален подход; да са

способни не само да оформят в концепция по-сложни многосекторни и териториално интегрирани проекти, но и да създават трайни партньорства; да отговарят на повече предварителни условия (свързани с различни източници на финансиране) и да следват указанията на различни УО; и да осъществява интегрирани интервенции състоятелно по отношение на техническата и финансовата част. Всичко това би изисквало повече човешки и финансови ресурси, както и технически капацитет. Бенефициентите ще трябва да разгръщат такъв капацитет в кратки срокове, за да могат да започнат подготовка за кандидатстване с концепции за ИТИ от самото начало на програмния период, с оглед навременно договаряне и изплащане на средства от фондове на ЕС.

Екипът на съ препоръчва създаването на Консултативен център за ИТИ за предоставяне на професионално, стандартизирано и редовно обучение, както и целенасочена консултативна подкрепа, като възможен подходящ начин за подпомагане на бъдещи кандидати. Способността на бенефициентите от самото начало пълноценно да използват финансирането по интегрирания подход би била ключов показател за резултатност на реформата. Дори още по-важна би била скоростта по отношение на ранно предоставяне на средства в периода 2021–2027 г., поради факта, че общата времева рамка за инвестиране на европейски средства би била по-кратка отколкото понастоящем (правило „n+2“). Без бързо усвояване, интегрираният подход не ще изяви способността си за постигане на предвидените цели, което би могло да подрони устойчиве на въведената реформа на политиките.

Втора ключова препоръка на екипа на съ е по линия на необходимостта от по-нататъшно оптимизиране на процеса на подбор на ИТИ и приемане на критерии за подбор на ИТИ, които да способстват избора на ИТИ със силно въздействие и стабилни устойчиви партньорства за ИТИ. Процедурата за подбор на интегрирани проекти, в сегашния си вид, би могла да се опрости още. Съществуват

различни подходи за подбор за различните типове проекти (вж. Глава 1 и Глава 4) по двете приоритетни оси на ПРР, сред които вероятно за бенефициентите би било трудно да се ориентират. Критериите и процедурите за подбор на интегрирани проекти следва да са прозрачни и обективни и ще е важно да се насърчава техническо и основано на достойнствата оценяване на подадените предложения. Предвид че дискусиите с Европейската комисия (ЕК) продължават, все още има неясноти относно участието на другите участващи Програми за 2021–2027 г., както и по-общо относно Споразумението за партньорство. В допълнение, все още предстои изготвянето на планираното постановление на Министерския съвет (МС), за което се очаква, наред с други аспекти, да уреди отношенията между УО за интегрирания териториален подход. Поради това все още не е ясно как би изглеждала координацията на процеса на подбор, на изпълнение и на наблюдение между различните УО. Ще е важно да има тясно сътрудничество сред УО под формата на техническа работна група за новия интегриран подход на етапа на планиране на съответните Програми и техните технически решения.

От значение би било да се определят ефективни координационни механизми за УО и другите заинтересовани страни, за да се осигури гладко управление на интегрирания териториален подход. УО на участващите програми разполагат с ограничен опит в областта на сътрудничество при интегрирани проекти. До момента основният опит е по линия на подхода „Водено от общностите местно развитие“ (ВОМР) и проекти за трансгранично сътрудничество (ТГС), които са с доста по-малък мащаб и бюджет в сравнение с предвидените интегрирани интервенции (в частност концепции за ИТИ). Съответно, постановлението на МС се очаква да определи механизма за сътрудничество между УО и ще е един от основните гравидни елементи на системата за реализация. В момента документът е в процес на изготвяне от междуведомствена работна група и все още не е наличен за преглед.

Въвеждането на по-целенасочени мерки в ПРР 2021 – 2027 г., включително възможността за финансиране на инвестиции в основна инфраструктура в региони за преодоляване на различията в инфраструктурата потенциално би могло да усилва въздействието по отношение на развитието на новия подход. ПБ демонстрира силна ангажираност във връзка с новия подход и планира да посвети повечето средства от европейски фондове, свързани с Цел на политиките 5 по ПРР на интегрирани проекти. По този начин ПБ

цели справяне с ключови пречки по отношение на развитието, с които се сблъскват тези територии. Към някои от потребностите обаче, като различия, касаещи основна инфраструктура, би могло по-ефективно и ефикасно да се подходи чрез по-целенасочени секторни политики и по-опростени инструменти (обикновени проекти, а не от интегриран тип), чиято реализация би била по-лесна както за бенефициентите, така и за УО. Обмислянето на възможност да бъдат финансирани по ПРР на база индивидуални проекти би могло да е решение.

ТАБЛИЦА Р.1 Контролен списък на ключови етапи за подготовката и изпълнението на интегрирания териториален подход

Елемент	Статус
ЗРР и ППЗРР	Изпълнено
Постановление на МС за ИТИ	Предстои да бъде изпълнено (СБ е дала предложение за съдържанието му)
Създаване на нови РСР (писма за назначаване)	В процес на изпълнение (СБ изготви проекти на оперативни документи)
Споразумение за партньорство	Предстои да бъде изпълнено (готов първи проект)
Проекти на Програми (демаркация)	Предстои да бъде изпълнено (готови втори проектни варианти, необходимо е по-нататъшно разработване на подхода)
Приемане на ИТСР	Предстои да бъде изпълнено (ИТСР са в процес на изготвяне от НЦТР)
Приемане на ПИРО	Предстои да бъде изпълнено
Финансови аспекти на интегрирания подход	Предстои да бъде изпълнено
Критерии за подбор по ПО1 и ПО2	Предстои да бъде изпълнено (СБ е предложила проект)
Наръчник за ПРР	Предстои да бъде изпълнено (СБ е предложила проект на Наръчник за подготовка и реализация на ИТИ)
Методологични указания за бенефициенти по ПО1 и ПО2	Проектите са публикувани, критериите за подбор предстоят да бъдат изготвени
Стартиране на широка информационна кампания за потенциални кандидати	Предстои да бъде изпълнено
Разгръщане на системна програма за изграждане на капацитет за РСР, УО и други органи, отговорни за прилагането на подхода	Предстои да бъде изпълнено
Разработване и осъществяване на системна програма за изграждане на капацитет за потенциални кандидати и бенефициенти	Предстои да бъде изпълнено
Процедури за осигуряване на съответствие с правилата за държавна помощ и процедура за подбор на икономически оператори в рамките на фазата, свързана с инициране на концепции за ИТИ	Предстои да бъде изпълнено
Създаване на КСТП за улесняване на координацията и наблюдението на прилагането на подхода	Няма налична информация
Адаптиране на ИСУН, за да се позволява наблюдение на интегрирания подход	Няма налична информация
Създаване на рамка за наблюдение и оценка на интегрирания подход за проследяване на напредъка и оценка на ефективността	Предстои да бъде изпълнено

ПЪ е вложило големи усилия за концептуализацията на интегрирания териториален подход и подготовката на неговото изпълнение. Много аспекти вече са предварително изготвени, дискутирани и обсъдени в консултативен порядък. Ще е необходима по-нататъшна работа за анализиране на тази фаза на разработване и за преминаване в режим на реализация. В Таблица Р.1 е представен преглед на ключови етапи, които биха били решаващи за изпълнението на интегрирания териториален подход, заедно със статуса на всеки от тези елементи в момента. Таблицата би могла да се използва като лесен метод за наблюдение на статуса на подхода и би могла да се разгърне с допълнителни данни, съобразно информационните потребности.

Настоящият доклад е структуриран по следния начин: Глава 1 представя информация за регионалните различия в страната и подкрепата на ЕС за териториални инструменти, следвани от указания на ЕС за България в областта на политиката за регионално развитие. Съответно е представена обосновката, наред с ключови съображения, на подхода и обзор на самия нов подход. В Глава 2 се

разглеждат потребностите на страната във връзка с развитието на шестте региона за планиране от ниво 2, а Глава 3 съдържа преглед на рамката за стратегическо планиране за интегрираните инвестиции в България. Глава 4 представя основната част на доклада и анализира предложения от ПЪ интегриран териториален подход, откроявайки неговите силни страни, потенциални рискове и препоръки, които биха могли да спомогнат за изпълнението на подхода. В Глава 5 се визират евентуалните последиствия на пандемията на COVID-19 за политиката за регионално развитие. И накрая, в Глава 6 са дадени основни заключения и препоръки.

В Приложенията е даден преглед на рамката на ЕС за прилагането на териториалните инструменти и примери в областта на опита при прилагането на интегрирани инструменти в България и други страни.

При все че докладът може да бъде четен като самостоятелен документ, той не отразява в детайли всички съображения, представени в предходни анализи и други продукти по настоящите вкУ.



ГЛАВА 1

ВЪВЕДЕНИЕ

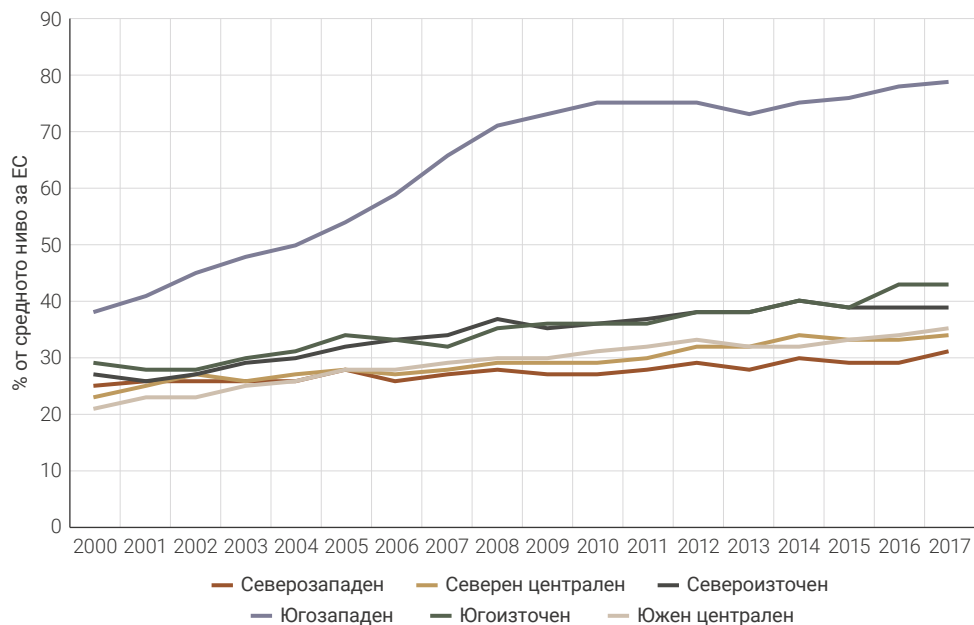
Регионите в България продължават да растат, въпреки че различията остават

Въпреки че потенциалният ръст на БВП се е повишил през последните години, това не е довело до процес на бързо наваксване на регионално ниво. Освен че страната е с най-нисък БВП на глава от населението в ЕС (53% от средната стойност за ЕС-27 към 2019 г.)⁹, в България се намират и някои от най-бедните региони. Пет от шестте региона за планиране от ниво 2 се считат за изоставащи поради статута си на ниски доходи¹⁰, като за Северозападния регион системно се отчитат най-ниски нива на БВП на глава от населението от едва 34% от средното за ЕС-28, а Северен централен и Южен централен район не са много по-назад,

съответно с едва 35% и 36% (Фигура 1.1)¹¹. Съгласно най-новия Доклад за страната за 2020 г. на ЕК, България изостава в наваксването спрямо останалите страни от ЕС и все още е с едни от най-високите нива на бедност и неравенство по отношение на доходите.

Регионалните различия, наблюдавани на територията на страната, продължават да се определят от ЕС като едно от ключовите предизвикателства, изискващи надлежен отговор по отношение на политиките. Концентрацията на икономическа дейност в и около региона на столичния град (Югозападен регион) е силно изразено и трайно социално-икономическо явление, като регионът генерира 47% от националния БВП и е с двойно по-голям БВП на глава от населението в сравнение с други региони в България.

ФИГУРА 1.1 Развитие на БВП на глава от населението за регионите за планиране от ниво 2 в България



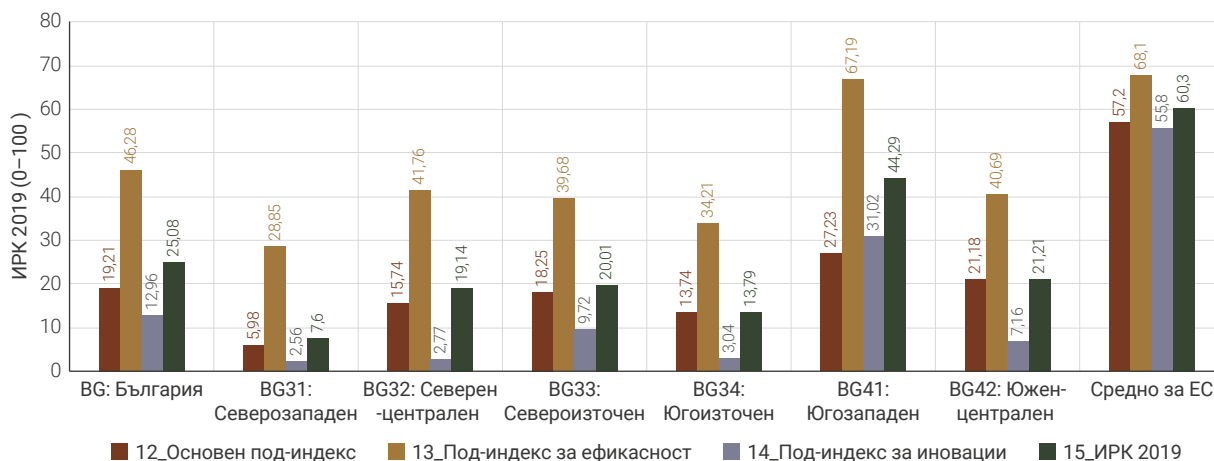
Източник: Европейска комисия

9. Eurostat, June 2020 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_per_capita,_consumption_per_capita_and_price_level_indices

10. Competitiveness in low-income and low-growth regions. The lagging regions report. European Commission, 2017. („Конкурентоспособност в регионите с ниски доходи и слаб растеж.“ Европейска комисия, 2017 г.)

11. EUROSTAT, 2018 and Eurostat Press Release: Regional GDP per capita in EU regions, March 5, 2020. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10474907/1-05032020-AP-EN.pdf/81807e19-e4c8-2e53-c98a-933f5bf30f58>

ФИГУРА 1.2 Европейски индекс на регионалната конкурентоспособност за България за 2019 г. и средни стойности за ЕС (общ ирк и три под-индекса)



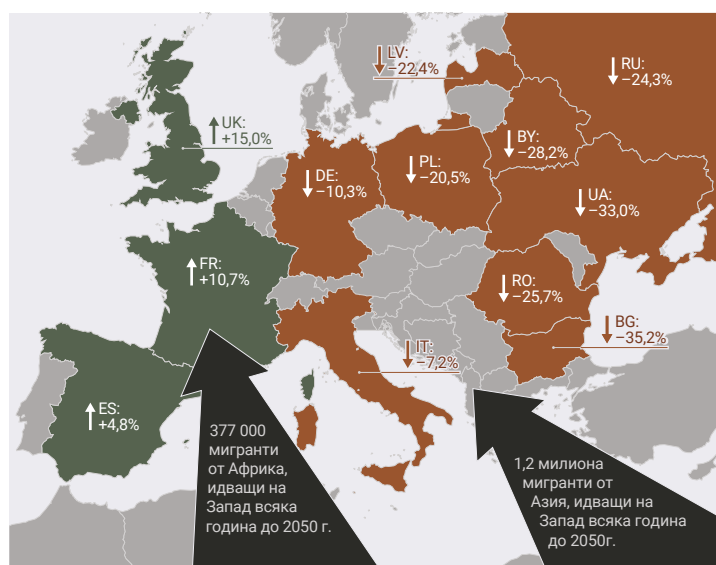
Източник: Европейски индекс за регионална конкурентоспособност за 2019 г.

Регионалните различия са видими и в други измерения. Съгласно Европейския индекс за регионална конкурентоспособност за 2019 г. регионът на столицата значително се откроява по всеки показател за конкурентоспособността (Фигура 1.2). Останалите региони се представят под средното за страната по повечето от трите подиндекса, а именно подиндекс за ефективност (висше образование и учене през целия живот, ефективност на пазара на труда и размер на пазара), подиндекс „основен“ (качество на институциите, инфраструктура, здравеопазване и основно образование) и подиндекс за иновативност (технологична готовност, бизнес усъвършенстване и иновации).

Демографските развития също сериозно и отрицателно влияят върху регионалните тенденции по отношение на БВП на глава от населението. Най-силно засегнатите от демографските промени региони за планиране от ниво 2 са Северозападен (-29%) и Северен централен (-23%). Тези тенденции водят до недостиг на работна ръка на местния пазар на труда, особено по-квалифицирана работна сила. Прогнозите са населението на България да намалее с 35% между 2007 и 2050 г., което е най-бързият темп на свиване на населението в Европа (Фигура 1.3).

Местоположението на България прави страната особено уязвима спрямо ефектите на изменението на климата, главно по силата на повишение на температурата и екстремни количества валежи, водещи до по-чести суши и наводнения. Рисковете, причинени от събития, свързани с изменението на климата, могат значително да засегнат икономическия растеж и благосъстоянието, както в

ФИГУРА 1.3 Изменение на населението на Европа (2007 – 2060 г.) и прогнозни имиграционни модели



Източник: United Nations quoted in Horizon 2030 Demographic Tendencies in Bulgaria, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2018, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/sofia/15329.pdf> (в оригинала: ООН, цитирано в „Хоризонт 2030 г. – Демографски тенденции в България“, Фондация „Фридрих Еберт“, 2018 г.)

национален план, така и в трансграничен план в бъдеще. Очакваните промени ще се отразят на всички отрасли на икономиката. Въздействието на климатичните промени не е еднакво за всички хора и територии, поради различни нива на изложеност, съществуващи аспекти на уязвимост и адаптивна способност за справяне. Рискът е по-висок за сегменти от обществото и стопанския сектор, които са с по-ниска степен на подготвеност и са по-уязвими.¹² Страната също е изложена и на сеизмични опасности, като регионите Югозападен (вкл. София), Южен централен и Северен централен са в риск от земетресения (както и от цунами от Черно море), които биха могли да повлияят отрицателно както върху националния БВП, така и регионалното развитие.

И накрая, икономическите изгледи за България са сериозно обвързани с евентуалните последици от пандемията на COVID-19, като прогнозата е, че реалният БВП на страната ще се свие с над 7% през 2020.¹³ Търговията на дребно, транспортът, хотелиерството и ресторантьорството, изкуството и развлеченията са секторите най-силно засегнати от мерките за ограничаване на пандемията, със значително свиване на оперативния си капацитет. Негативните последици на отивните мерки за справяне с пандемията в България и целия регион все още трудно могат да се оценят. Въздействието на COVID-19 най-вероятно ще има регионално измерение, по силата на това, че конкретни отрасли, като туризма, са преобладаващи в определени части на страната.

ЕС индикира, че ще са необходими мащабни структурни реформи и допълнителни инвестиции за насърчаване на производителността и постигане на устойчив и приобщаващ растеж. Изискват се по-добра стопанска среда, прецизно

определяне на инвестиционните потребности по отношение на зелени технологии и устойчиви решения за постигане на климатичните и енергийните цели, по-добра транспортна, енергийна и екологична инфраструктура за укрепване на конкурентоспособността на България и на инвестициите. Сериозно увеличение на производителността може да се реализира и чрез повече и по-целенасочени инвестиции в цифровизация и научноизследователска и развойна дейност.

Европейският съюз призовава за териториални инструменти за преодоляване на различията¹⁴

Настоящата времева рамка за програмиране на ЕС, 2014–2020 г., отбелязва включването на териториални инструменти в политиката на ЕС за развитие в стандартен порядък, а през следващия програмен период, 2021–2027 г., тази посока се утвърждава още повече. Териториалните инструменти станаха задължителна и съществена част от инвестициите, подкрепяни от ЕСИФ. Това се предшества от териториална кохезия като една от основополагащите цели на Европейския съюз в Лисабонския договор от 2007 г. По-силната насоченост към конкретна територия е изведена като залог за увеличаване на въздействието и способността на секторните политики да носят трайна положителна промяна с оглед развитието. За периода 2021–2027 г. в комплекса от пет общи водещи цели на ЕС по отношение на развитието е включена специална цел, посветена на териториалната политика, а именно „Европа по-близо до

12. World Bank, Draft National Climate Change Adaptation Strategy and Action Plan for the Republic of Bulgaria, 2019, <https://www.moew.government.bg/en/climate/international-negotiations-and-adaptation/adaptation/> (Световната банка, Проект на Национална стратегия за адаптация към изменението на климата и План за действие на Република България, 2019 г.).

13. ЕС, Spring 2020 Economic Forecast. (Пролетна икономическа прогноза на ЕК).

14. В Приложение 1 са дадени повече подробности по нормативната уредба на териториалните инструменти в ЕС и европейския опит с този подход, неговите обещаващи аспекти, предизвикателства и изведени поуки.

гражданите“, за по-силно открояване на необходимостта от интервенции за развитие, които са с по-изразено влияние в териториалното измерение.

Целта на „териториализацията“ на инструментите в областта на политиката за развитие е насърчаване на приобщаващ и устойчив растеж на териториите чрез интервенции, съобразени с конкретните особености, които интервенции укрепват индивидуалния ендеген потенциал и способстват за решаването на предизвикателства в техния индивидуален контекст. Това бележи преориентация към отговор в областта на политиките, който в по-голяма степен припознава и отчита индивидуалните характеристики на териториите, вместо недиференциран подход.

Интегрираният подход стимулира и по-гъвкави и иновативни методи на управление, както и изграждане на капацитет на по-широк кръг участващи заинтересовани страни. Идеята на интегрираните инструменти е да насърчават управление на различни нива, да привличат по-широка маса заинтересовани страни при планирането, изпълнението и наблюдението на инструменти за териториално развитие и да благоприятстват създаването на нови партньорства на функционални начала. За повече подробности вж. Текстово каре 1.1.

Европейската регулаторна рамка определя три вида подкрепа за интегрирано териториално и местно развитие. Първо, интегрирани териториални инвестиции, когато дадена териториална стратегия получава финансиране по повече приоритети, програми, фондове или цели на политиките. Второ, водено от общностите местно развитие (ВОМР), при което местна стратегия бива разработена и осъществена съгласно подхода „отдолу-нагоре“. Трето, по линия на „друг териториален инструмент“ се подкрепят интегрирани териториални инвестиции, разработени от страни членки за инвестиции, програмирани за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) по Цел на политиките 5.

Подготовката на териториални и местни стратегии за развитие е предпоставка за достъп до средства от ЕС, предназначени за териториални инструменти. Регламентът за общоприложимите разпоредби (РОР) задава конкретни технически и процедурни аспекти, касаещи тези стратегии по отношение на i) тяхното съдържание, ii) съответните отговорни териториални органи/организации, и iii) участието на съответните териториални органи/организации в подбора на инвестиции, съответстващи тези интегрирани териториални стратегии (за повече подробности вж. Приложение 1).

ТЕКСТОВО КАРЕ 1.1 Очаквана добавена стойност на ИТИ

Стратегическо измерение (интегрирани териториални стратегии за развитие): укрепване на синергии между различни стратегически рамки чрез обединяване на инвестиционни приоритети и разработване на всеобхватна, многосекторна стратегия за дадена територия.

Измерение, свързано с финансирането (оперативни програми): комбиниране на различни потоци на финансиране за създаване на критична маса и благоприятстване на координирани инвестиции в териториите.

Териториално измерение (региони за планиране от ниво 2): по-силна насоченост върху функционални области за гарантиране на мерки за политики, които са съобразени с особеностите и са локационно обусловени за определена територия.

Оперативно измерение (бенефициенти на ИТИ): способстване на разработването и осъществяването на по-сложни и индивидуализирани комплекси от интегрирани проекти чрез многофондов подход и благодарение на повишен административен капацитет.

Нематериални аспекти (култура на сътрудничество): изграждане на взаимно доверие, насърчаване на устойчиво междусекторно сътрудничество и сътрудничество между различни административни граници, създаване на усещане за споделена активна ангажираност и отговорност за съвместни усилия за развитието на регионално ниво.

Източник: Авторите

Териториалният подход следва да изпълнява две минимални изисквания за ползването на фондове на ЕС. Инвестициите трябва да са въз основа на интегрирани териториални или местни стратегии за развитие (многосекторни, включващи повече заинтересовани страни, и (незадължително) включващи повече територии) и съответният местен или териториален орган да извършва или да участва в подбора на операциите (на повече нива, по избор на принципа, при който водещи са местните общности).

ТЕКСТОВО КАРЕ 1.2 Насоки на ЕС относно разработването на политики в страната

Връзката между макроикономическите и структурните условия (Европейски семестър) и регионалното развитие (Кохезионна политика) следва да се укрепят. Неблагоприятната макроикономическа и структурна рамка може да подрони ефективността на териториалните инвестиции и ползите, които те носят за гражданите. Това означава, че дори добре насочени инвестиции не могат да донесат оптимални и трайни резултати за развитието, ако не са подкрепени с надлежното подобряване на рамковите условия.

Необходимо е по-нататъшно разгръщане на клъстери на икономическа дейност за по-голямо сближаване между регионите и създаване на връзки с околните райони. Следва да се подкрепят не само големите градски райони като важни фактори за растеж, а и развитието на по-малките градове, за да могат да изпълняват функцията на местни центрове на растеж. Осигуряването на по-добра свързаност помежду им и с големите градове е ключова предпоставка за ефективното привличане и задържане на хора в тях.

Стратегиите за интелигентна специализация, ориентирани към иновации следва да са основен инструмент за насърчаване на растеж. Необходимо е регионалните системи за иновация да се стремят към подобрени взаимоотношения сред фирмите и между фирмите и изследователските институти.

Съществуващите различия в инфраструктурата, наблюдавани в регионите, следва да бъдат намалени и да се инвестира интензивно в образование, за привличането и задържането на висококвалифицирани човешки ресурси. Намаляването на тези различия, например чрез подобряване на пътната мрежа, в съчетание с инвестиции в човешки капитал, умения и иновации, ще спомогне за повишена конкурентоспособност на регионите и привлекателност за хората.

ЕС е предоставил на България следните насоки

Редовният диалог между пб и ек откроява три области във връзка с регионалната политика и териториалните инструменти, изискващи вниманието на страната. Това са i) разработване на политики, които са в по-голяма степен съобразени с пространствените измерения (или по-малко секторно ориентирани), ii) по-добро целево насочване на инвестициите и iii) укрепване на институционалния капацитет. Разделът по-долу съдържа преглед на основните теми, спадащи в тези три области.¹⁵ Този диалог визира опит от периода 2014–2020 г. и предлага поуки с оглед решения, предложени за периода 2021–2027 г.

Разработване на политики

Планирането, изпълнението и координацията на регионалната политика са с потенциал за усъвършенстване. ЕС е сигнализирайл, че ограниченият административен капацитет и недостатъчните разполагаеми данни не обуславят надеждна оценка на ефективността и качеството на прилаганите мерки за подкрепа и инвестициите. Тези разминавания отслабват и перспективите за изготвяне на политики, в по-голяма степен основани на доказателства и по-състоятелни мерки в областта на политиките. С оглед посоченото, ЕС е предоставил насоки на пб, представен в Текстово каре 1.2.

15. Прегледаните документи (изготвени от служби на ЕС или възложени от ЕК) включват: Доклади за страната, за 2019 и 2020 г. (в оригинала: Country Reports 2019 & 2020) (версии, публикувани през февруари и май 2020 г.) с приложения с указания в областта на инвестициите за България във връзка с програмен период 2021–2027 г. и Фонда за справедлив преход; пилотна дейност на ОИСР за укрепване на административния капацитет (в оригинала: оесd pilot action on frontloading administrative capacity (2019–2020)); „Конкурентоспособност в региони със слаб растеж: Доклад за изоставащите региони“ (в оригинала: Competitiveness in low-income and low-growth regions The lagging regions report (2017)); Пролетна икономическа прогноза на ЕК (в оригинала: ЕС Spring Forecast (2020)); Коментари на ЕС по проект на Споразумение за партньорство (в оригинала: ЕС's observations on draft Partnership Agreement 2014–2020); Препоръка на ЕС за препоръка на Съвета по Националната програма за реформи 2019 г. на България и предоставяне на становище на Съвета по Програмата за сближаване 2019 г. на България (в оригинала: ЕС's recommendation for a Council recommendation on the 2019 National Reform Program of Bulgaria and delivering a Council opinion on the 2019 Convergence Program of Bulgaria).

По-целово насочвани инвестиции

Инвестициите следва да спомогат за решаване на проблемите, пред които са изправени регионите и предвид че както териториите, така и техните потребности са различни, съответните инвестиции следва да отразяват това разнообразие. Най-слабо развитите райони, като Северозападния регион в страната и много селски райони са с потребности, различни от тези на градските центрове и налагат различна подкрепа. Подобен подход, който отчита нюансите и в същото време е по-координиран, се очаква да положи основите за инвестиции, които в по-голяма степен отчитат особеностите на съответната територия и са по-концентрирани, и да спомогне за овладяване на задълбочаващите се регионални различия по-ефикасно. В Текстово каре 1.3 са посочени насоките на ЕС по отношение на целевото определяне на инвестициите за пб.

Укрепване на институционалния капацитет

Подобреното качество и функциониране на институциите ще укрепи икономическия и социалния потенциал на България. България е със слабо представяне по отношение на индексите за качество на управлението, като например Европейския индекс за качество на държавното управление (the European Quality of Government Index), Световните индикатори за управление (the Worldwide Governance Indicators) и Глобалния индекс за конкурентоспособност (the Global Competitiveness Index). Според последната класация институциите в България са най-слабият елемент на необходимата благоприятна среда (57 от 100, но сравнимо с останалите страни от Централна и Източна Европа), със значително изоставане по отношение на инфраструктура, внедряване на ИКТ и макроикономическа стабилност, съответно 71, 73, 90). Според Европейския индекс за качество на държавното управление, страната е сред най-слабо представящите се, заедно с Италия, Гърция, Румъния

ТЕКСТОВО КАРЕ 1.3 Насоки на ЕС за България във връзка с целевото определяне на инвестиции

Секторните инвестиции следва да са по-прецизни и да са по-координирани, за да отразяват индивидуалните особености на конкретните територии, за по-ефективно овладяване на установените дисбаланси и за подкрепа на ендегенния потенциал. ЕС е предложил примери за тематични видове инвестиции, спрямо които да има по-голяма териториална насоченост: изследвания и иновации, транспорт, ВИК инфраструктура, отпадъци, енергийна инфраструктура и енергийна ефективност, пазар на труда, образователна система (особено с оглед групи в неравностойно положение, селски райони и най-неблагоприятелствани региони).

Инвестициите следва да се реализират съобразно подход, основан на потребностите за гарантиране на устойчивост на резултатите.

Инвестициите следва да са финансово и териториално концентрирани за генериране на критична маса, необходима за постигането на измеримо подобрене. Фрагментацията на инвестициите ограничава въздействието на регионалната политика.

Необходимо е да се определят инвестиции с висок приоритет за насърчване на интегрираното социално-икономическо местно развитие на следните видове територии: селски райони (в т. ч. чрез ВОМР); големи градски центрове; по-малки градове (местни центрове за растеж); и региони/райони, засегнати от прехода от въглеродно интензивна индустрия.

Следва да се усили допълняемостта между инвестициите. На свой ред това налага силни и ефективни координационни механизми, надхвърлящи границите на отделни територии, сектори и източници на финансиране – напр. инвестиции с оглед потребностите на конкретна територия, засегната от прехода от въглеродно интензивна индустрия, с финансиране от Фонда за справедлив преход, следва да допълват инвестициите по Кохезионната политика за максимални положителни резултати за развитието; следва да се прецени дали в съседни общини са необходими еднакви или сходни инвестиции, напр. технологичен парк.

Необходимо е инвестициите да са насочени в по-силна степен към потребностите на различните видове функционални зони, а не да са обусловени от стандартно административно деление.

и части от Хърватия и Унгария. Индексът оценява представянето на властите по три стълба: качество, безпристрастност и корупция. Регионите за планиране от ниво 2 на България са сред регионите, отчитащи най-слаби резултати в ЕС, като Северозападният, Югоизточният и Югозападният регион са съответно на позиции 200, 199 и 195 от общо 202 европейски региона, обхванати в проучването.

Качеството на институционалната рамка за управление и реализация на ЕСИФ в България също е с потенциал за подобряване. Необходими са повече усилия за укрепване на капацитета за използване на средствата, както и по-добра координация между заинтересованите страни на централно ниво, за осигуряване на интегрирано предоставяне на услуги и по-голяма допълняемост на усилията за развитие.

Административният капацитет на ангажираните заинтересовани страни (УО и бенефициенти) е основен фактор за резултатността по европейските фондове. Ефективното управление на инвестиционния процес зависи от административния капацитет на Управляващите органи на отделните оперативни програми, както и на широк кръг заинтересовани страни (местна власт, МСП, НПО и др.), участващи в неговата реализация. Неотдавнашно проучване извежда конкретни предизвикателства пред УО на Оперативна програма „Региони в растеж“ (ОПРР) 2014–2020 г.¹⁶ Трудностите са в три основни направления: i) организационно устройство на УО, което не способства благоприятен работен цикъл, ii) недостатъчно прилагане на подхода „отдолу-нагоре“ за целите на интегрирано стратегическо планиране и осъществяване на ОПРР, и iii) недостатъчно

прозрачни рамкови условия и регламентация. Извод на изследването е, че са необходими усилия за укрепване на административния капацитет не само на УО на ОПРР, но и на ключови заинтересовани страни (напр. Регионалните съвети за развитие и общинските власти) за по-добра резултатност на процеса на регионални инвестиции. В Текстово каре 1.4 са дадени ключови препоръки за ПБ.

Качеството на инвестициите е пряка функция от капацитета на бенефициентите да планират и осъществяват проекти. Бенефициентите са гръбнакът на инвестиционния цикъл, като състоятелността, ефективността и ефикасността на инвестициите в голяма степен зависят от техните способности за разбиране на инвестиционните приоритети, за изготвяне на висококачествени проектни

ТЕКСТОВО КАРЕ 1.4 Насоки във връзка с управлението на европейски фондове и изграждане на капацитет на ключови заинтересовани страни

Хоризонтални насоки:

- Следва да се подкрепя **качеството на институциите и регионалният административен капацитет** чрез инвестиции, целящи повишаване на ефективността, прозрачността и отчетността на публичните услуги, насърчаване на електронно управление, намаляване на административните аспекти по отношение на регулирането, модернизиране на възлагането на **обществени поръчки** и подкрепа на антикорупционните мерки и правосъдната реформа.
- **Процедурите по реализация** на средства от фондовете на ЕС следва да бъдат цялостно **опростени**, за елиминиране на прекомерна тежест за кандидатите и бенефициентите;
- **Обществените консултации** следва да са един от ключовите инструменти за укрепване на капацитета на бенефициенти, заинтересовани страни, социални партньори, гражданското общество и други органи за подготовката и изпълнението на висококачествени проекти, за оформяне на политиката и за създаване на чувство за активна ангажираност по отношение на начинанията, свързани с развитие;
- Резултатността на **възлагането на обществени поръчки** следва да се подобри за по-ефективно използване на средствата от ЕС;
- Мерките за предотвратяването и овладяването на **конфликт на интереси, измама и корупция** е необходимо да бъдат допълнително подобрени.

Ключови препоръки във връзка с подкрепата на капацитета на бенефициентите:

- **УО** следва да познават бенефициентите на оп, които управляват и да имат разбиране за техния капацитет при старта на програмния период, за да им окажат надлежно съобразена подкрепа;
- Оперативните форми на предложените схеми за подкрепа е нужно да са прозрачни, с ясни и недвусмислени процедури, оптимизирани и опростени процеси, за да се **избегне прекомерна тежест** за кандидатите и бенефициентите;
- Процесът на взаимодействие с и асистирание на бенефициентите следва да е рационализиран (напр. чрез създаването на **едина точка за контакт** за бенефициентите за целия цикъл на изпълнение на проекта);
- Необходимо е да се поддържа постоянен **обмен на информация** с бенефициентите чрез интерактивни работни семинари, мрежи, онлайн обучителни мероприятия и др.;
- **УО** следва активно да работят в сътрудничество с консултанти, стопански камари и правителствени организации на поднационално ниво за **определяне на потребностите по линия на капацитета на бенефициентите и за надлежно откликване на тези потребности.**

16. Пилотна дейност за укрепване на административния капацитет за подготовка за програмния период след 2020 г. Пътна карта и Аналитичен преглед, ОИСР 2020 г. (в оригинала: Pilot action on frontloading administrative capacity building to prepare for the post-2020 programming period. ROADMAP AND DIAGNOSIS, OECD, 2020.).

Избрани препоръки за УО на ОПРР:

- УО следва да подкрепя по-интензивен **подход „отдолу-нагоре“** по отношение на разработването и изпълнението на проекти, за да се гарантира, че общинските/местните приоритети в областта на развитието са надлежно изведени и ефективно финансирани по ОП, като в същото време се изгражда капацитетът на местните администрации за ангажиране с възможности за програмиране и финансиране по линия на европейски фондове.
- **Капацитетът на местните власти** за осъществяване на стратегии за интегрирано териториално развитие следва да се **укрепи**; УО би могъл да стартира изграждане на капацитет за изпълнение на интегрирания териториален подход като една от подготвителните мерки **преди** началото на програмен период **2021 – 2027 г.**
- Необходима е **укрепена координация**^а с ресорните министерства, други УО и бенефициенти на ОП за по-ефективно справяне с териториални дисбаланси и за генериране на така нужната **допълняемост** с други мерки за подкрепа, с ефективно интегриране на секторното и териториалното измерение на регионалната политика.

а. Въпросът за осигуряване на ефективна координация се е доказал като съществен за ЕК, както беше демонстрирано при преговорите по Споразумението за партньорство 2014 – 2020 г. с Правителството на България. УО на ОПРР планираше подкрепа за многофундова ОП за ити за Югозападния регион, но ЕК не беше убедена, че съществуват достатъчно конкретна организация за координация за успешна реализация. В резултат на това въпросните ити не бяха реализирани. Източник: „Коментари по Споразумението за партньорство с България Част I, ек. юни 2014 г. (в оригинала: Observations on the Partnership Agreement with Bulgaria PART I, European Commission, June 2014.)“

Източник: Авторите въз основа на „Укрепване на управлението на средства от фондове на ЕС в рамките на Кохезионната политика. Пътни карти за изграждане на капацитет“, оиср, 2020 г. (в оригинала: Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy. Administrative Capacity Building Roadmaps, OECD 2020), <https://www.oecd.org/publications/strengthening-governance-of-eu-funds-under-cohesion-policy-9b71c8d8-en.htm>

предложения, за намиране и убеждаване на партньори по проекти, за изпълнение на планирани дейности по график и в рамките на предвиден бюджет. Недостатъчният набор от умения у тях е сред основните пречки за ефективни инвестиции, а съответните УО следва да действат за отстраняване на дефицита на знания и умения на етапа на програмиране и изпълнение в рамките на финансов хоризонт 2021–2027 г. Комплексността на рамката за изпълнение, предвидена за следващия програмен период изисква непрекъснато подобряване на експертността и капацитета на бенефициентите, включително потенциалните такива.

Обосновка и ключови съображения във връзка с интегрирания териториален подход

Принципът, залегнал в основата на новия интегриран териториален подход е, че по-комплексните (интегрирани) проекти, разработени „отдолу-нагоре“, са с по-голям потенциал в сравнение със самостоятелни и фрагментирани проекти да разрешат трудностите, свързани с развитието на териториите. Такива инвестиции се планират и осъществяват от заинтересовани страни, развиващи дейност на конкретна територия (община или общини). По този начин новият

подход би могъл да създаде условия за реализиране на инвестиции, съобразени с местните потребности, като се създават нови устойчиви партньорства, простиращи се в различни сектори и административни граници, насърчава се управление на различни нива и се създава чувство за активна ангажираност и отговорност за съвместни начинания за развитие на регионално ниво.

Съгласно новия подход интегрираните инвестиции ще са с териториална насоченост за генериране на оптимално регионално въздействие. Такива територии могат да бъдат определяни целево въз основа на свои общи цели, например управление на твърди битови отпадъци, управление на риска от наводнения, развитие на икономическа зона. В идеалния случай ще включват сътрудничество между по-силно и по-слабо развити райони за подкрепа на социално-икономическото развитие на по-обширна територия и не само за центровете на растеж. Това би могло да способства решаването на съществуващи териториални дисбаланси и контрасти между силно урбанизираните и периферните територии, което се наблюдава на всички равнища в страната. На практика това означава инвестиции, които се разделят между различни локации на големи територии, съвкупно обаче добавящи стойност или инвестиции, които са в една определена територия, но със значителна регионална роля и функция.

Подходът е с потенциал да генерира добавена стойност за България и нейните региони в няколко измерения. Интегрираният характер на инвестициите (междубщински обхват, координирани проекти в различни сектори, обединяващи различни източници на финансиране и осъществявани от партньорство от заинтересовани страни) ще позволи на бенефициентите гъвкаво да разработват комплексни проекти, съобразени с конкретните потребности на отделните територии. Има множество сценарии за интегриране на инфраструктура и „меки мерки“, свързани с различни тематични области. Например една интегрирана интервенция, свързана с индустриално развитие, би могла да покрива техническа инфраструктура по ПРР, подкрепа за МСП по Програмата за конкурентоспособност и иновации в предприятията, професионални училища, във връзка с нуждите на бизнеса по Програмата за образование; ВиК инфраструктура в индустриални зони от Програмата за околна среда. Интегриран проект за туризъм би могъл да включва обновяване на обекти на културното наследство и изграждане на подкрепяща туристическа инфраструктура по ПРР, обучение на персонала и мобилност на работната сила по Програмата за развитие на човешките ресурси и опазване на биологичното разнообразие в природни зони по Програмата за околна среда.

Интегрираният териториален подход обаче няма да е вълшебната пръчица, която да реши всички регионални проблеми и да уравни различията. Ще са нужни и разгърнати структурни реформи и допълнителни инвестиции на централно ниво за засилване на производителността и постигане на устойчив и приобщаващ растеж, надхвърлящ регионалните граници, особено в светлината на неблагоприятни демографски тенденции, съществен недостиг на работна ръка, рискове, свързани с изменението на климата и споменатата по-рано неравномерност в инфраструктурата.

С новия териториален подход съществено се променят действащата система за

стратегическо регионално планиране, институционалната рамка за регионално развитие и механизмите за подбор и изпълнение на инвестиции (проекти). Той ще осигури по-силно въздействие за регионите, особено изоставашите, поради по-засиленото стратегическо планиране на принципа „отдолу-нагоре“ и подбора на интегрирани инвестиции. Поради своята новост и широк обхват, предложената реформа изисква въвеждането на значителни изменения в законодателен, организационен, институционален, финансов и процедурен план. Тези изменения следва да залегнат в системата за управление на средства от европейски фондове в България преди началото на следващия програмен период.

Интегрираният териториален подход изисква и осигуряването на няколко други елемента, които ще съставляват система със скачени съдове, допълващи се взаимно. Тези различни елементи са обсъдени в Глава 4, като например включват: точни функции на РСР, процес и критерии за подбор на концепции за ИТИ и партньорски проекти по ПО1 от ПРР 2021–2027 г. (проекти от Тип 1б и Тип 2), разпределение на финансови пакети сред регионите, наблюдение на действителните разходи и потенциал за бъдещо преразпределение, сътрудничество между УО, изграждане на капацитет на участващите институции и потенциални кандидати и бенефициенти, указания за бенефициенти, надграждане на информационната система (ИСУН), наблюдение и оценка на интегрирания подход, както във финансовата част, така и по същество. Всички тези компоненти са тясно взаимосвързани и се укрепват и допълват взаимно.

Ефективността на новия подход ще зависи от взаимодействието на всички тези елементи, а управлението на комплексността е ключово предизвикателство на предложената реформа. Залог за качеството на териториалния подход и неговото въздействие върху растежа на регионите е качеството на отделните елементи на системата за реализация.

Ефективността ще зависи силно и от способността на ПБ да наблюдава функционирането и резултатите на новия подход, за своевременно определяне и прецизиране на елементите, които не сработват оптимално. При въвеждането на иновативни решения обикновено има аспекти на несигурност, някои от които с ефективна система за наблюдение биха могли да се овладеят, защото такава система осигурява процеса на взимане на решения на база на информация, основана на доказателства и спомага за прецизиране на въведеното решение. Поради това способността на ПБ да осъществява наблюдение на новата система от самия ѝ старт би било наложително.

Предложеният интегриран териториален подход ще изисква повече от участващите заинтересовани страни (УО, бенефициенти) в сравнение с периода 2014–2020 г. и за целта ще им е необходим повишен капацитет. Планираният модел за изпълнение, залагащ на важна роля на РСР, управление, основано на взаимодействие между УО, интегриране на финансови ресурси и наличие на партньорства е новост за всички заинтересовани страни. Ще е необходимо УО да укрепят своя капацитет за създаване и управление на оптимизирана, прозрачна и надлежно координирана система за реализация, за стартирането на бързо усвояване на средства. При все че интегрираните проекти не са изцяло нови за България, никой от УО няма опит в прилагането им в голям мащаб и в сътрудничество помежду си. Бенефициентите ще следва също да повишат своите способности, за да се възползват от интегрирания подход и неговата гъвкавост. Надлежното и бързо усвояване на нови умения, като например междусекторно планиране, създаване и управление на партньорства, изпълнение на процедури по различни програми биха били определящ фактор за успеха на новия подход.

Новият подход е в процес на формиране

ПБ възнамерява да въведе нов интегриран подход за регионално развитие за противодействие на отрицателните тенденции по отношение на развитието в регионите на страната. По същество ПБ планира да насочва повечето средства от ЕС, предназначени за регионално развитие (ПРР 2021–2027 г. и 10% от алокациите на повечето секторни Програми за периода 2021–2027 г.) чрез интегрирани инвестиции, възлизащи на близо 2,2 млрд. евро¹⁷ (раздели 4.4 и 4.5 съдържат по-подробна информация). Подходът е ориентиран към цялата страна. 50-те градски общини ще са допустими бенефициенти и по двете приоритетни оси на ПРР, като ще са в две групи: десетте най-големи градски центъра и останалите 40 градски общини. Двете групи ще разполагат с различни варианти за финансиране за своето развитие (вж. Фигура 1.4, която онагледява цялостната организация). Селските общини ще имат възможност да участват в концепции за ити, по силата на допустимост за финансиране на „меки“ мерки от шестте участващи секторни програми, както и на „твърди“ инфраструктурни мерки по СПРЗСР, които ще са аналогични на предвидените по ПРР.

Десетте най-големи общини ще се финансират по ПО1 на ПРР. По това „градско измерение“ на ПРР са предвидени три типа инвестиции: обикновени инвестиции в една-единствена община (Тип 1), териториално интегрирани инвестиции в границите на градски клъстер (Тип 2), и концепции за ити, интегрирани с ПО2 (позволяващи както взаимодействие между ПО1 и ПО2, така и по оста градски-селски характеристики в тематичните области в обхвата на участващите Програми) — Тип 3. За разлика от случая с концепции за ити по ПО2 на ПРР, интегрираните инвестиции за десетте най-големи градски

17. Тази стойност не включва очаквания принос от бюджетите на СПРЗСР и ПМДРА 2021–27 г., тъй като към момента те не са дефинирани.

ФИГУРА 1.4. Съставни елементи на интегрирания териториален подход

Интегриран подход						
Територия	10 най-големи градски центрове (в четири кълстера)		Останалите 40 градски общини		215 селски общини*	
Финансиране	ПРР Приоритетна ос 1 (0,4 милиарда евро)		ПРР Приоритетна ос 2 (1,1 милиарда евро)		СПРЗСР**	
	10% от пет участващи програми (0,6 милиарда евро) + Морската					
Проекти	Тип 1 (лесен проект)	Тип 2 (териториална интеграция)	Тип 3 (участие в концепции за ИТИ по ПО2)	Концепции за ИТИ (интегрирани проекти)	Концепции за ИТИ по ПО2 (тематичен обхват 6 програми + СПРЗСР)	
Подбор	ЗПП/КПП + УО ПРР	ЗПП/КПП + УО ПРР	РСР + УО	РСР + УО		
Кандидати	Партньорство не се изисква (Тип 1а) и се изисква (Тип 1б)	най-малко две общини в урбанистичен кълстер	Заедно с ПО2 партньорство за ИТИ	Задължителни партньорства за ИТИ	Заедно с ПО2 партньорство за ИТИ	

Легенда: зпп – общинско Звено за подбор на проекти, кпп – общински Комитет за подбор на проекти, уо – Управляващ орган, рср – Регионален съвет за развитие, прр – Програма за развитие на регионите 2021 – 2027 г., спрзср – Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони; пмдра – Програма за морско дело, рибарство и аквакултури 2021 – 27 г.

* Селските общини ще могат да получават финансиране и по ппр, по 1 и 2, в следните области: индустриални зони, републиканска пътна мрежа, градска мобилност и инфраструктура за здравеопазване, в случай че изброеното е част от концепция за ити. Все още предстои да се определи дали тази възможност ще е за всички селски общини.

** Към момента размерът на приноса на спрзср и пмдра не е определен. Сумите ще се определят въз основа на методология, отчитаща спецификите на Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони.

Източник: Авторите

общини (Тип 1 и Тип 2) ще се финансират единствено от ПРР, без възможност за финансиране на самостоятелни проекти по други Програми. За проектите от Тип 1а не се изисква принципът на партньорство. Проектите по ПО1 следва да съответстват на стратегическите документи на общината (Планове за интегрирано развитие на общини, ПИРО). Повече подробности относно жизнения цикъл по ПО1 и типовете проекти са представени в Глава 4. За проекти от Тип 1 и Тип 2 алокациите възлизат на 280 млн. евро, а за Тип 3 – около 120 млн. евро. Подборът на проекти ще е на два етапа, като общинската администрация (териториалните органи) ще участват на първия етап, а УО на ПРР ще взема окончателни решения на втората фаза.

Останалите 40 градски общини ще могат да използват финансиране по ПО2

и шестте участващи Програми за своите „концепции за ити“, като селските общини, участващи в концепции за ити, допълнително ще имат достъп и до СПРЗСР. По „териториалното измерение“ на ПРР (т. е. ПО2), една-единствена интегрирана териториална интервенция („концепция за ити“) ще се състои от пакет от проекти. Проектите в рамките на концепциите за ити могат да са от различни сектори, напр. ВиК, образование, инфраструктура, енергийна ефективност, обединени от обща цел и насочени към решаване на предизвикателства, свързани с развитието или укрепването на потенциалите за развитие на дадена територия. Концепциите за ити ще се изготвят задължително от партньорства на заинтересовани страни (бъдещи бенефициенти по проекти), които могат (но без да е задължително) да са с междуобщински характер. Подборът на проекти ще е на

два етапа. Първо се провежда оценяване на цялостната концепция за ИТИ от РСР, в качеството им на регионални организации (на този етап ще се изисква предоставяне на информация за концепцията като цяло). На втория етап е оценяването на напълно разработените проектни предложения, включени в концепцията за ИТИ, като оценката се прави от УО на съответните финансиращи Програми. Концепциите за ИТИ трябва да отговарят на регионалните стратегии (Интегрирани териториални стратегии за развитие, ИТСР). В раздел 4.1 е по-подробно описан жизненият цикъл на концепция за ИТИ.

Нов механизъм за управление на регионално ниво с подсилена функция на преструктурираните РСР е един от стълбовете на този подход. РСР ще са ключов елемент на реформата и ще поемат нови функции, с ново организационно устройство, съгласно наскоро изменения и допълнен Закон за регионалното развитие и Правилник за неговото прилагане. Те ще подпомагат разработването на ИСТР, които да насочват бъдещи инвестиции с европейски средства в съответните региони. РСР също така ще оказват подкрепа на бенефициентите в процеса на създаване на задължителни партньорства и изготвяне на концепции за ИТИ по ПО2 на ПРР. И накрая, те ще извършват оценяването на първи етап на подадените концепции за ИТИ, като успешно преминалите концепции се изпращат на съответните УО за окончателен преглед и одобрение. Устройството им ще е двустепенно, с управленски (политически) състав, в който участват кметове и областни управители, и технически състав от експерти, номинирани от други организации. РСР няма да бъдат институционализирани и няма да разполагат със самостоятелен бюджет или постоянен персонал и офис.

Насърчаването на интегрирани инвестиции чрез задължителен принос от страна на секторни Програми по новия подход е вторият стълб. По силата на ПМС № 335 е решено повечето от Програмите да отделят поне 10% от своите алокации от средства от ЕС за подкрепа на интегрирани инвестиции по териториалния подход

(ПО2). Това означава участващите УО да координират своята работа на етап подготовка на концепции за ИТИ, оценка на конкретни проекти в рамките на пакета от ИТИ и тяхното изпълнение. Проектът на ПМС за ИТИ, което да уреди новия териториален подход и взаимодействието между УО, е в процес на обсъждане в рамките на ПБ.

Разработването на регулаторната и институционалната рамка на новия подход е също в ход

Процесът на разработване на интегрирания подход е динамичен, като настоящият доклад отразява етапа към октомври 2020 г. Много от дейностите по планирането и организацията протичат едновременно, като някои стратегически аспекти може все още да са в процес на развитие, а много от техническите аспекти със сигурност тепърва ще подлежат на такова. Поради това оценката, представена в настоящия документ, е далеч от окончателна. Независимо от динамичната ситуация, изглежда възможно определянето на елементи, които са решаващи за настоящия етап на планиране и за успешното прилагане на новия подход, с формулиране на препоръки с оглед извличане на максимални ползи от тях.

Някои от ключовите рамкови документи, които ще са определящи за новия подход, все още се обсъждат от ПБ. Поради това все още пряко не е налична информация и съответно техническите детайли, които зависят от тези документи на по-високо ниво, към момента не могат да бъдат разгърнати. Това например включва демаркацията между Програмите, финансовите условия, подробното разписване на процеса за подбор на проекти. По тази причина разделите, във връзка с които са налични подробни данни, представят по-задълбочени анализи, а разделите, във връзка с които разполагаемите данни са непълни, са въз основа на допускания на екипа на СБ и остават с по-общ характер.

Където е необходимо, се дава информация за конкретни неналични документи и пояснения относно тези непълноти. Например към момента описанието на ключови стратегически форми на интегрирания подход съгласно проекта на Споразумение за партньорство е относително ограничено, като някои от главните елементи все още предстоят да бъдат посочени (напр. механизми за координация, демаркация, предварително картиране на секторни потребности за определяне на обхвата на интегрираните инвестиции). Нещо повече: все още в процес на изготвяне е проект на постановление на МС относно ИТИ, което да определи подробно междуведомствените условия и организация за съгласуване на изпълнението на интегрирани инвестиции, проектите на секторни Програми са неокончателни, а даването

на конкретни коментари от ЕК по проекта на ПРР 2021–27 г. е обвързано с официалния процес на преговори.

Разглеждат се и различни решения за институционална уредба на интегрирания подход. Въз основа на анализи на налична информация и международния опит, настоящият доклад предлага решения, които да способстват по-нататъшното оформяне на състава, функциите и конкретните задължения на участващите субекти, както и техните институционални отношения и бъдещо взаимодействие и процедури. Докладът представя и отзиви по предложените варианти на организация и извежда ключови елементи и решения, които ПБ би могло да разгледа в хода на по-нататъшното прецизиране и разработване на новия подход.

ГЛАВА 2

НУЖДИ ЗА РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ РЕГИОНИ (ОТ НИВО NUTS 2)

Регионите от ниво NUTS 2 в България имат сходни, макар и различни по своята интензивност, потенциали и предизвикателства, в зависимост от индивидуалните характеристики на всеки отделен регион. Те са идентифицирани в разделите за анализ на ключови български стратегически и програмни документи, тоест, Националната концепция за пространствено развитие (НКПР) и шестте Интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво NUTS 2 (ИТСР). Тези предизвикателства и потенциали за развитие са обобщени в Таблица 2.1.

Идентифицираните по-горе неблагоприятни за развитието фактори пораждаат три вида предизвикателства за регионалното развитие. Първо, преодоляване или най-малкото ограничаване на последствията от негативните демографски тенденции и поощряване на развитието на човешките ресурси. Второ, намаляване на

инфраструктурните различия, особено в по-слабо развитите райони, чрез осигуряване на инвестиции за завършване и обновяване на техническа и социална инфраструктура. Трето, стимулиране на икономическата и извън столицата и главните областни градове.

Концентрацията на демографски и финансови ресурси в столицата София и в шепа от другите най-големи градове (Пловдив, Варна и Бургас) тепърва трябва да генерира положително разпространение към по-малките градски центрове, така че те да започнат да жънат ползите от един балансиран полицентричен модел на урбанистично развитие. Тази концентрация на население и БВП в няколко ключови урбанистични центрове изглежда да е една от важните пречки за по-балансиран растеж в България и проистичащите от това дисбаланси имат както междурегионални, така и вътрешнорегионални измерения. Моноцентричното

ТАБЛИЦА 2.1 Най-често срещаните предизвикателства и потенциал за развитие на българските региони от ниво NUTS 2

Основен потенциал за развитие на българските региони	Основни предизвикателства пред развитието на българските региони
<ul style="list-style-type: none"> • Стратегическо местоположение и транспортни връзки, осигуряващи потенциала за индустриални и логистични дейности; • Създаване на компактни индустриални зони, включително клъстери от индустриални зони и запазени територии за нови индустриални и логистични дейности; • Съсредоточаване на университети и научни организации с потенциал за развитие и осъществяване на научноизследователска и развойна дейност, свързана със селското стопанство и промишлеността, и особено с хранително-преработвателната промишленост; • Добре установени регионални мрежи от учебни заведения (детски градини, училища) и образователни центрове (университети и професионални училища); • Запазено биологично разнообразие и природни ресурси, подпомагащи развитието на ефективно селско стопанство, включително биологично чисто земеделие; • Богато културно наследство, което в комбинация с природните ресурси създава възможности за развитието на разнообразни туристически продукти; • Добре развити полицентрична урбанистична мрежа. 	<ul style="list-style-type: none"> • Неблагоприятно демографско състояние и перспективи: намаляване на населението, влошаваща се възрастова структура, отрицателен естествен прираст и миграция, водещи до постоянно обезлюдяване на периферните територии и по-голямата част от градовете, включително по-големите градове и административните центрове от ниво NUTS 3; • Недостатъчна транспортна свързаност: неразвита транспортна и комуникационна инфраструктура, ограничаваща достъпа до обществени услуги, както и привлекателността на дадено място за нови инвестиции; • Инфраструктурни различия: пречистване на отпадъчни води и управление на отпадъците, водоснабдяване и канализация, учебни заведения, обновяване и опазване на културната инфраструктура; • Неблагоприятни тенденции на пазара на труда: намаляване на работната сила с влошаване на съотношението на групите, навлизащи и напускащи пазара на труда; • Нисък процент на икономическа активност: висок дял на хора, които не работят и също така не са регистрирани като безработни, търсещи работа; • Неравномерни и недостатъчни инвестиции в научноизследователска и развойна дейност: те са съсредоточени предимно в град София и мащабът им е недостатъчен; • Недостатъчен достъп до здравеопазване: главно в периферните територии и дори в по-големите градове и административни центрове от ниво NUTS 3.

Източник: Авторите въз основа на НКПР и ИТСР.

развитие по оста център—периферия е видимо на всички нива на планиране в България: регионално, областно и общинско. Тъй като главните и второстепенните градове често са двигателите на регионалния растеж, те трябва да са динамични и да могат да привличат инвестиции. Обаче, важно е също така и околните райони да могат да се възползват от растежа на основните центрове. Стимулирането на растеж в по-отдалечените и победните райони, които непропорционално страдат от обезлюдяване и ефектите на инфраструктурните различия, представлява сериозно предизвикателство.

Тематичен обхват на интервенциите, които трябва да съответстват на идентифицираните регионални потребности

Интегрираните териториални стратегии за развитие (ИТСР) ще станат ключови стратегически документи за регионите от ниво NUTS 2 и ще създадат цялостна стратегическа рамка за развитието на всеки регион. Освен това, всяка българска община трябва да разработи свой План за интегрирано развитие на общината (пиро) в съответствие с ИТСР по такъв начин, че местните приоритети да отразяват тези на съответния регион. Естеството на планиране на ИТСР предвижда те да обхващат изцяло различните регионални потребности, което предполага широк набор от възможни инвестиции. От друга страна, ограниченият размер на наличните финансови ресурси за инвестиции изисква да бъдат изведени като приоритетни интервенциите с потенциално най-голямо въздействие и добавена стойност. Целта на ИТСР е да насочват избора на интервенции, които биха могли да създадат синергии и по този начин да спомогнат за подобряване на регионалното развитие. В интегрираните териториални стратегии за развитие се прилага логиката на интегрирания подход, особено във връзка с формулирането на техните

приоритети и специфични цели. Иначе, шестте ИТСР определят общи направления за интервенции и предлагат ограничени насоки относно конкретни инвестиции за конкретни територии. Те могат да бъдат подразделени на четири категории: икономически, социални, инфраструктурни, и екологични и културни, които са представени в Каре 2.1.

Интегрираните териториални стратегии за развитие включват различни мерки, които са подходящи за интегриране, но

ТЕКСТОВО КАРЕ 2.1 Инвестиционни нужди на регионите

Интегрираните териториални стратегии за развитие (ИТСР) идентифицират следните области като нужди на регионите от ниво NUTS 2:

Инфраструктурни аспекти:

- Изграждане и реконструкция на технически инфраструктури с акцент върху ключови транспортни връзки и водоснабдителните и канализационни инфраструктури;
- Саниране и енергийна ефективност на различни сгради от социалната инфраструктура, включително за здравни и социални услуги;
- Изграждане и реконструкция на екологична инфраструктура за пречистване на отпадъчни води и управление на отпадъците.

Икономически аспекти:

- Създаване и развитие на зони за индустриални и логистични дейности, включително изграждане или реконструкция на технически инфраструктури или обществени пространства;
- Подобряване на енергийната и ресурсната ефективност, а също и за внедряване на нови технологии, продукти, услуги, модели и иновации в малките и средните предприятия (МСП);
- Развитие на интегрирани туристически продукти, осигуряващи целогодишни и разнообразни туристически дейности;
- Трансфер на технологии и установяване на партньорства между предприятия и образователни организации;

Социални аспекти:

- Обезпечаване и обучение на персонал за осигуряване на качество и достъп до обществени услуги, включително здравеопазване, социални услуги и образование;
- Интеграция на пазара на труда на икономически неактивни хора, включително образователни дейности за придобиване на нови умения за по-възрастните хора; откриване на нови работни места с участието на бизнеса;
- Развитие на професионалните училища и прилагане на дуалното обучение на различни нива, които са в съответствие с икономическата структура и нуждите на бизнеса;

Екологични и културни аспекти:

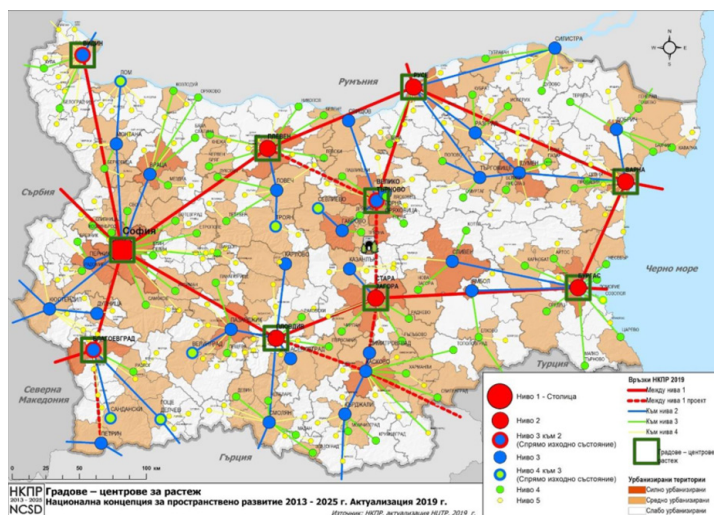
- Запазване на защитените територии за природни ресурси и опазване на горските ресурси с оползотворяване на техния рекреационен потенциал;
- Изследване, съхраняване и социализация на културното наследство и включването му като част от интегрираните културни и туристически продукти.

Източник: Авторите въз основа на ИТСР

с население под 15 000 жители се разглеждат като селски (Фигура 2.1). По принцип, 50-те градски общини ще получават подкрепа по ПРР 2021–2027 г., а селските общини — по СПРЗСР (вж. описанието в Раздел 1.5). По Приоритетна ос 1 (ПО1) на ПРР ще бъдат финансирани десет от най-големите градове в България (групирани в четири клъстера) — вж. Фигура 2.2, а ПО2 ще подкрепи инвестициите в останалите 40 градски общини. Освен това, градските общини ще могат да се включват в интегрирани интервенции, които се финансират не само от ПРР 2021–2027 г., но и от други програми. Що се отнася до основната цел на ПРР, т.е., преодоляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните дисбаланси, селските общини ще имат възможност да участват в концепциите за Интегрирани териториални инвестиции (ити). Те ще могат да участват като партньори на градските общини със свои проекти за малка по размери инфраструктура и основни обществени услуги, подкрепени от СПРЗСР заедно с другите шест програми за подпомагане. Включването на селските територии е положително развитие, тъй като би могло да засили социално-икономическото въздействие на концепциите за ити, и то да премине отвъд градските центрове и вероятно да провокира синергични ефекти в целевите функционални райони.

Разделението на градски и селски общини е ключов фактор, който ще оформи възможностите и условията за инвестиции в общините в периода 2021–2027 г. Тази класификация обаче не намира приложение нито в Националната концепция за пространствено развитие (НКПР), нито в ИТСР. Първият документ предлага като един от възможните сценарии граничната точка да е 20 000 жители, но тя не се използва последователно в НКПР. Намаляването на прага за броя на населението изглежда разумно обаче и би трябвало да опрости прилагането на фондовете на ЕС за някои градски центрове. Например, в рамките на плановия период 2014–2020 г., финансовата подкрепа за 28 общини (определени от НКПР като важни центрове за развитие) беше разделена между ОПРР 2014–2020 г. и ПРСР 2014–2020 г.

ФИГУРА 2.2 Десет градове – центрове на растеж, подкрепени по ПО1 на ПРР



Легенда: Десетте града, маркирани със зелени квадратчета, са определени като центрове на растеж и ще бъдат бенефициенти по ПО1 на ПРР 2021–2027 г. Това са Видин, Плевен, Русе, Велико Търново, Варна, Бургас, Стара Загора, Пловдив, София и Благоевград.

Източник: НКПР

Това усложни подготовката и изпълнението на проектите. Например, обновяването на дадено училище в административния център на една такава община трябва да бъде разделено между двете програми — спортни площадки и оборудване по ПРСР, а енергийна ефективност по ОПРР. Ще трябва да се създадат мерки, за да се избегне повторението на ситуации от този вид през новия програмен период. Имаше също така и случаи на общини, които не можаха да получат достъп до фондовете на ЕС, заради пропуски в описанието на допустимите градски и селски общини («бели полета»). Това също не бива да се повтаря в следващия планов период, тъй като териториалният обхват на ПРР ще обхване всички градски общини, докато СПРЗСР ще обхване всички селски общини.

Участието на СПРЗСР в интегрирания подход помага за справяне с риска от „териториална несвързаност“ на концепциите за ити, който би възникнал ако СПРЗСР няма да може да допринесе за концепциите за ити. Участието на СПРЗСР може също да съдейства за формирането на концепции за ити, които биха имали по-голям териториален и тематичен обхват (инвестиции в градски и селски общини), и да насърчава функционалните

връзки между тях. «Териториалната свързаност» на концепциите за ИТИ е важна за подпомагане на осите за развитие, посочени в ИТСР, тъй като може да предотврати риска от появата на пространствени дупки («бели полета» от гледна точка на липсата на допустимост за финансиране на някои групи общини)¹⁸. Например, ако една селска община е разположена между две градски общини, които участват в съвместна концепция за ИТИ, и това партньорство за ИТИ планира да

повиши транспортния капацитет чрез изграждане на път, свързващ тези градски общини, строителството на пътя на територията на селската община също ще бъде част от концепцията за ИТИ. Инвестициите за индустриални зони, национална пътна инфраструктура, устойчива градска мобилност и здравна инфраструктура, разположени в селски райони няма да бъдат подкрепени от СПРЗСР, тъй като ПРР ще отпусне средства за подобни инвестиции¹⁹.

Основни послания:

НКПР и ИТСР идентифицират широк кръг от инвестиционни нужди на българските региони от ниво NUTS 2, което проправя пътя за планиране на потенциални интегрирани интервенции. Изглежда, че на някои от тези нужди може да се отговори по-ефективно посредством интегрирания териториален подход, а на други чрез секторни интервенции. НКПР предлага насоки по теми, при които интегрирането би могло да е най-желателно и да окаже най-голямо въздействие по отношение на това разделение, а разделът в ИТСР по този въпрос може да е по-задълбочен.

Подобно на случая с настоящия подход, през следващия планов период териториалното измерение на инвестициите ще бъде моделирано от разделението между селото и града. Би било полезно допълнително да се изясни как селските общини ще могат да участват пълноценно в интегрирания подход и как СПРЗСР ще допринесе за интегрирания подход. Проблемът с “белите петна” от предния планов период изглежда е решен.

18. Без включването на СПРЗСР в интегрирания подход би съществувал риск селските общини да не могат да кандидатстват за финансиране като част от концепция за ИТИ. Това би означавало, че те ще трябва да кандидатстват отделно за финансиране от други източници (напр. СПРЗСР). Подобно самостоятелно кандидатстване не би гарантирало финансиране, дори ако концепцията за ИТИ би получила финансиране. На свой ред, това може да доведе до липса на «териториална свързаност» на концепциите за ИТИ.

19. По време на изготвянето на настоящия доклад липсваше подробно описание на инвестициите на ПРР 2021–2027 г. в селските райони по отношение на бенефициенти и условия за финансиране.

ГЛАВА 3

**РАМКА
ЗА СТРАТЕГИЧЕСКО
ПЛАНИРАНЕ
ЗА ТЕРИТОРИАЛНИ
ИНСТРУМЕНТИ
В БЪЛГАРИЯ**

С направените през 2020 г. изменения в Закона за регионалното развитие (ЗРР) беше въведена нова система от документи за стратегическо планиране, която обединява пространственото и социално-икономическото планиране, за да насърчи възприемането на по-цялостен подход към процеса на развитие в България. Тя се състои от три нива: национално (Национална концепция за пространствено развитие), регионално (интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите от ниво NUTS 2) и местно (планове за интегрирано развитие на общините). Тези документи представляват стратегическата рамка за прилагането на новия интегриран подход и териториални инструменти.

Национална концепция за пространствено развитие на България (НКПР)²⁰

НКПР определя средносрочната пространствена рамка за всички инвестиции за развитие в България. Концепцията описва основният модел за полицентрично развитие, който обединява градските центрове от различни нива и осите за развитие в единна пространствена система.

Концепцията подкрепя идеята за прилагането на интегриран подход и насърчава сътрудничеството между общините за ефективно справяне с териториалните предизвикателства. Основната актуализация на НКПР през 2020 г. беля за край на широко определените територии и прилагането на много по-ограничени в териториален аспект функционални зони. НКПР идентифицира следните сектори и теми, за които се препоръчва прилагането на интегриран подход към инвестициите:

1. осигуряване на качествени и достъпни здравни, образователни, културни,

социални и административни услуги в периферните и слабо-урбанизирани райони;

2. съвместно изпълнение на ключови инфраструктурни проекти, включително подобряване на транспортната достъпност, газификация и изграждане на индустриални зони;
3. развитие на регионални туристически продукти, основани на природните ресурси и концентрацията на културно наследство, обхващащи групи от общини.

НКПР също така формулира необходимостта от концентрация на ресурси и инвестиции в десет градски центрове. Такъв подход има за цел да подкрепи функционалността на националните урбанистични оси, дефинирани като полицентрични линейни зони, формирани при интегрирането на полюсите на развитие (големите и средни градове) с транспортно-комуникационната мрежа на страната. Според НКПР, тези десет основни градове — центрове на растеж трябва да фокусират инвестициите за градски проекти, които биха могли да провокират съществени синергични ефекти и да стимулират развитието на цялата страна.

Инвестиционните нужди на останалите 40 градски общини са включени в нуждите на по-широки територии. Подобно интегриране в по-широки райони насърчава фокусирането на усилията за развитие върху междуобщинските нужди и потенциални, с оглед генериране на по-широко регионално въздействие.

Концепцията също така определя «функционалните зони» като територии, където инвестициите са с по-висок приоритет. Критериите за подбор произтичат от географските характеристики, специфичното местоположение (напр., планинска местност) или наблюдаваната уязвимост на териториите към конкретни рискове за развитието (демографски, икономически, екологични). Те представляват «територии за целево подпомагане» и са

20. НКПР обхваща периода до 2025 г.; Концепцията беше подложена на сериозен преглед, довел до нейната актуализация през 2020 г.

предназначени за секторните политики и оперативните програми. Тъй като тези територии за целево подпомагане са големи по размер, НКПР определя «функционални зони за целенасочена подкрепа», за да ги стесни. Функционалните зони се разглеждат като компактни пространствени системи от интегрирани територии и НКПР ги използва за очертаване на границите на териториалните инвестиции. Функционалните зони се характеризират с общи или сходни условия и цели и се разделят на два типа: i) силно стагниращи (социални зони) за прилагане главно на социални мерки и ii) зони за стимулирано развитие чрез прилагане предимно на икономически мерки (икономически зони).

Като цяло, функционалните зони могат да се използват за насочване на бенефициентите при разработването на интегрирани инвестиции, но тази концепция не е разгърната нито в проекта на Програмата за развитие на регионите, нито в Интегрираните териториални стратегии за развитие. Това е особено вярно за «икономическите зони», тъй като те поощряват съществуването на постоянни урбанистични оси, които обединяват градските общини по ПО1 и ПО2 на ПРР 2021–2027 г. Тези урбанистични оси могат да съставляват основата за различни набори от интегрирани инвестиции в рамките на един регион от ниво NUTS 2 и в различни региони. Социалните зони, които включват само селски общини, могат също да бъдат включени в интегрираните инвестиции, въпреки че са необходими повече подробности за това по какъв начин СПРЗСР ще допринесе за интегрирания подход²¹. Основната идея на интегрирания подход е да стимулира развитието на по-слабите територии, което често се случва благодарение на обвързването им с по-развитите територии. Невъзможността за комбиниране на селски и градски общини, съгласно дефиницията за «социална зона» в НКПР, налага

ограничения, които не биха позволили на селските общини да извлекат цялостните ползи от прилагането на интегрирания подход. Настоящите проекти на ПРР и ИТСР не надграждат концепциите за функционалните зони. Макар и да са отразени в текстовете на ИТСР, зоните не се използват за насочване на каквито и да е интегрирани инвестиции.

Интегрирани териториални стратегии за развитие на регионите от ниво NUTS 2

Шестте ИТСР²² са предвидени да служат като основни регионални (ниво NUTS 2) документи, които ще определят регионалните приоритети и области за инвестиции. Към октомври 2020 г., проектите на ИТСР не бяха финализирани поради необходимостта да бъде извършена оценка за тяхното въздействие върху околната среда преди те да бъдат одобрени от Регионалните съвети за развитие (РСР) и утвърдени от Министерския съвет (очаквана дата, декември 2020 г.). ИТСР са нов елемент в тристепенната система на стратегически документи в България. Проектът на ПРР 2021–2027 г. приема важната роля на ИТСР, тъй като те са признати в него като «териториалните стратегии,» описани в член 23 от предложението на ЕС за Регламент за общоприложимите разпоредби (РОР) 2021–2027, което означава, че те ще направляват планирането на интегрираните интервенции (ИТИ), финансирани от фондовете на ЕС през този период. В проекта на ПРР е посочено, че всички видове дейности, които ще бъдат подкрепени по Приоритетна ос 2, с фокус върху териториалното развитие на регионите от ниво NUTS 2 трябва да бъдат идентифицирани в ИТСР. Идентифицирането им трябва да стъпи върху изготвянето на карта на териториалните («от

21. Очаква се в СПРЗСР 2021–2027 да бъдат отразени решения, аналогични на тези използвани в ПРР 2021–2027, въпреки че подробностите все още са в процес на подготовка.

22. През 2019 г., МРРБ възложи на Националния център за териториално развитие (НЦТР) да изготви проектите на шест ИТСР; след това, проектите бяха обсъдени с РСР и широката общественост (пролетта на 2020 г.)

долу нагоре») и секторните («от горе надолу») нужди за развитие.

Стратегиите въвеждат концепциите за ИТИ като нов инструмент за интегрирано регионално развитие. Представянето на интегрирания териториален подход може да бъде допълнително подоброено чрез по-конкретното и по-детайлното му описание в ИСТР. В проектите на ИТСР са отразени предположенията, формулирани в НКПР с нейните модели за пространствено развитие, включващи градовете-центрове и териториите със специфични характеристики, в т.ч. функционални зони.

Проектите на стратегиите определят насоките и областите за развитие на регионите. Те предоставят изчерпателни анализи на социално-икономическото състояние в съответния регион, които се фокусират върху наличните данни за нива NUTS 2 и NUTS 3, като същевременно липсват по-подробна информация и анализ по отношение на конкретни групи общини²³. И шестте стратегии имат еднаква структура и сходен подход за определяне на тенденциите, както и за формулиране на заключения и предложения. Някои от специфичните цели на проектите на ИСТР показват директно обхвата на подкрепата, която ще бъде предоставена съгласно интегрирания регионален подход и списъка на приоритетните проекти. Преобладаващите видове инвестиции и за шестте региона включват:

- Инвестиции в образование, включително за образователна интеграция на уязвими групи и за дуално образование;
- Инвестиции за културна инфраструктура;
- Изграждане и/или възстановяване на индустриални зони;
- Мерки, насочени към подобряване на пазара на труда и повишаване на потенциала на работната сила;
- Подобряване на екологичната инфраструктура и запазване на биологично-то разнообразие.

Проектите на ИСТР също така излагат индикативни списъци на ключови инвестиционни идеи и прогнозни бюджети²⁴, въпреки че тези инвестиции не са представени по интегриран начин и не изглежда да имат силно изразен интегриран характер. Повечето от тях са структурирани по сектори и се съсредоточават върху проблемите на единични сектори, а не по територии и не по интердисциплинарни проблеми, които да бъдат решени чрез пакет от различни подпроекти, както предлага интегрирания териториален подход. Освен това, те изискват ангажирането с тях на заинтересовани страни на централно ниво и не могат да бъдат изпълнени само от заинтересованите страни на местно ниво (следвайки подхода „от долу нагоре“). Споменатите индикативни инвестиции не са дефинирани в контекста на конкретни територии, тъй като списъците с проектите са еднакви за всеки от шестте региона. Нещо повече, ИТСР представят само инфраструктурни проекти, без „меки“ мерки. Независимо от това, някои от предложените в ИТСР инвестиции, напр., индустриални зони, туристически продукти или центрове за компетентност, могат да бъдат включени в концепциите за ИТИ от по-общ характер.

Планове за интегрирано развитие на общините (ПИРО)

Плановете за интегрирано развитие на общините (ПИРО) представляват третото, общинско, ниво на системата за планиране на развитието в България. Рамката за тяхната подготовка и изпълнение е оформена от Методическите указания за разработване и прилагане на Планове за интегрирано развитие на община, издадени от МРРБ. ПИРО за периода 2021–2027 ще имат интегриран характер, тъй като са резултат от сливането на два предишни типа

23. Недостигът на налични данни на местно ниво си остава едно от предизвикателствата за провеждането на цялостни териториални анализи в България.

24. Тези идеи бяха събрани от заинтересовани страни на централно и регионално ниво като част от процеса на обществени консултации, които се проведеха през март и април 2020 г.

документи — Общинските планове за развитие и Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие.

ПИРО са основни документи за развитието на общините, които определят насоките за бъдещите градски инвестиции. Структурата на ПИРО включва: i) анализ на икономическото, социалното и екологичното състояние, нуждите и потенциалите за развитие на съответната община, ii) цели и приоритети за развитие на общината, iii) комуникационна стратегия, партньори и заинтересовани страни, и формите на участие в подготовката и изпълнението на ПИРО, iv) зони за прилагане на интегриран подход за удовлетворяване на идентифицираните нужди и за подкрепа на потенциалите за развитие (техният териториален обхват е различен от този на «функционалните зони», посочени в НКПР), v) програма за реализация на ПИРО и описание на интегрирания подход (тази програма представлява по същество набор от идентифицирани проекти с техния териториален обхват, финансови и организационни параметри), vi) мерки за адаптиране към климатичните промени и за намаляване на риска от бедствия, и and vii) действия и индикатори за наблюдение и оценка на ПИРО.

Зоните за интегриран подход се използват като териториален фокус на интервенциите и инвестициите, предвидени в ПИРО, и по този начин могат да бъдат основата за интегрирано териториално развитие. Методическите указания разграничават пет нива на урбанистични центрове в България и различни изисквания по отношение на зоните, които се отнасят към тези нива. Първите три нива включват общо 35 града, които съставят основната мрежа от урбанистични центрове. Те ще трябва да определят градските зони за прилагане на интегриран подход в рамките на границите на града. Инвестициите в тези градове ще се финансират от ПРР 2021–2027. Останалите 15 урбанистични центрове, които също ще бъдат обхванати от интегрирания подход на ПРР, не са задължени да имат такива зони. Изясняването на това противоречие може да рационализира прилагането

на интегрирания подход в урбанистичните центрове, които ще бъдат подкрепени от ПРР.

Концепцията за зони за прилагане на интегриран подход е свързана с концепцията за съвместни проекти и партньорства между съседни общини, но критерии за тяхното определяне не са представени. Съществуват два вида зони: i) градски зони и ii) други зони със специфични характеристики. Тези други зони могат да бъдат територии с потенциал за сътрудничество със съседни общини. Понастоящем обаче критериите за определяне на зоните все още не са разработени. Методическите указания не изискват от общините да отразяват в своите ПИРО териториални райони, описани в документите от по-високо ниво. От своя страна, ПИРО нито използват териториалното групиране на общини, предложено от НКПР, нито прилагат териториалните единици, определени в ИТСР.

Методическите указания допускат кооперирането между общини като евентуална възможност за интегрирано териториално развитие на групи общини. С цел улесняване на подобни решения, Указанията предвиждат, че разделът за анализ на състоянието в ПИРО трябва не само да обхваща територията на отделна община, но «следва да вземе под внимание и всички съседни територии в рамките на съседни общини, които могат да окажат въздействие върху развитието на граничните общински територии». Указанията обаче не предлагат или налагат необходимостта от свързване на подобни междуобщински интервенции с документи от по-високо ниво, като например ИТСР на съответния регион от ниво NUTS 2.

Горното предполага, че междуобщинското сътрудничество може да бъде по-силно поощрено и подкрепено в стратегическите документи. Стратегическата рамка и оперативните указания могат да осигурят по-ясни насоки на общините. Освен това, по-отчетливо изразената допълваща роля на стратегическите документи от различни йерархични нива по отношение на интегрираното

планиране и инвестициите може допълнително да улесни междуобщинските връзки. Осигуряването на ясна стратегическа рамка и оперативни модели за сътрудничество е важно условие в ситуация, в която общините имат ограничен опит в прилагането на модела на съвместните предприятия. Включването на такива елементи в Методическите указания за ПИРО може да бъде първа стъпка в тази посока.

Основни послания:

В преработената стратегическа рамка е отразено планираното въвеждане на интегрирания териториален подход на всички нива на планиране (национално, регионално, общинско). Например, стратегическите документи предлагат различни териториални деления на страната и някои от тях обсъждат необходимостта от тематична интеграция, което е в съответствие с новия подход. Рамката може да бъде допълнително усъвършенствана, например по-логичното дефиниране на различни типове територия (напр., функционални зони, зони за интегриран подход, десет градове-центрове, други 40 градски общини) би подобрило съвместимостта на документите. Впоследствие тези територии могат да се използват за идентифициране на нуждите и потенциала за растеж и за предлагане на категории интервенции или специфични интегрирани инвестиции.

НКПР вече въвежда някои специфични тематични области, подходящи за интеграция, но все още не ги свързва с конкретни територии. ИТСР включват ключови регионални интервенции за отстраняване на пропуските в развитието. Те обаче са относително общи и до голяма степен насочени към отделни сектори. Техният интегриран характер и специфична териториална ориентация могат да бъдат допълнително подсилени, тъй като много от посочените интервенции имат потенциал да бъдат комбинирани с други в съвместни проекти. По-активното участие на местните заинтересовани страни в подготовката на тези стратегически документи може да помогне за по-доброто въвеждане на тези документи в местния контекст. Изглежда това е една от причините, поради които ИТСР ще трябва да бъдат одобрявани от бъдещите РСР. Друго възможно решение е да се използват щателните последващи оценки на предишни участия в интегрирани инвестиции и други натрупани данни за по-точно идентифициране на областите, където нуждата от такива проекти и тяхното потенциално въздействие са най-големи.

Целите на ПИРО трябва да бъдат в съответствие с целите, представени от ИТСР. Общините могат да решат да ги прилагат в междуобщинските партньорства и при уточняването на зоните за интегрирани подходи. Методическите указания за ПИРО, издадени от МРРБ трябва допълнително да уточнят как трябва да бъдат приведени в действие тези зони и партньорства и как да се приведат техните цели в съответствие с плановите документи от по-високо ниво.

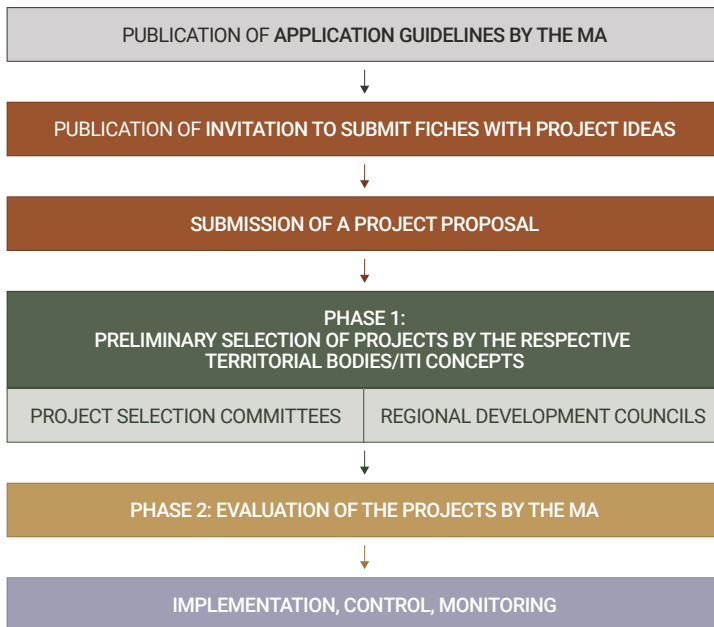
ГЛАВА 4

ИНТЕГРИРАНИЯТ ТЕРИТОРИАЛЕН ПОДХОД В БЪЛГАРИЯ

Тази глава прави преглед на решенията, предложени по линия на интегрирания териториален подход, идентифицира рисковете и предлага мерки, които биха могли да спомогнат за по-нататъшното укрепване на модела и бъдещото изпълнение на подхода в България през периода 2021 – 2027 г. Тя първо описва жизнения цикъл на проектите по ПО1 и ПО2, както и ролите и капацитета на заинтересованите страни, ангажирани с новия подход. След това анализира рамката за изпълнение на интегрирания подход. Отделните раздели се фокусират върху различни аспекти на подхода: разделението на роли между заинтересованите страни, правна рамка, тематичен и териториален обхват, финансова рамка, указания за заинтересованите страни, процес на оценка и подбор, механизми за координация, и накрая, наблюдение и оценка. Тъй като тези елементи са тясно преплетени, не винаги е възможно да се направят ясни разграничения между тях, поради което разделите са донякъде взаимосвързани помежду си.

Основната предпоставка на интегрирания териториален подход е да противодейства на нарастващите различия между и в рамките на регионите в България. Очаква се интегрираните интервенции фокусирани върху териториалните аспекти да стимулират растежа не само в ограничен брой центрове на растеж, но и в необлагодетелстваните територии. Очаква се, че включването на широка група от местни заинтересовани страни ще допринесе за генерирането на висока степен на ангажираност, стимулирането на трайни партньорства, и осигуряването на устойчивостта на инвестициите. Всичко това трябва да доведе до по-силно социално-икономическо развитие на отделни територии и по-широки региони. Твърде рано е да се формира окончателно решение за това дали интегрираният подход ще отговори на тези очаквания, тъй като много от стратегическите и техническите аспекти, които ще го определят, все още се обсъждат. Независимо от това, тази глава се опитва да хвърли светлина върху ключови аспекти, на които трябва да се обърне внимание в хода на по-нататъшната работа по планирането, и предлага стратегически и специфични решения, които могат да бъдат приложени в рамките на подхода.

ФИГУРА 4.1 Жизнен цикъл на проектите по ПО1



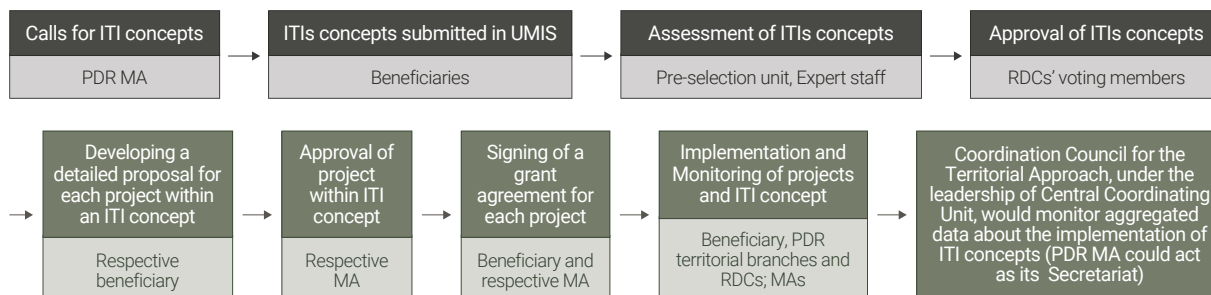
Източник: Авторите

Жизнен цикъл на проектите по ПО1 и ПО2²⁵

Според условията на ПО1, трите различни типа проекти по принцип ще следват един и същ жизнен цикъл, въпреки че ще имат и индивидуални характеристики. Общият модел включва следните фази: публикуване на указанията за заявленията за проекти; подаване на проектния фиш; оценка на фиша на ниво община; подаване на изчерпателно проектно предложение; оценка на предложението

25. През октомври 2020 г., правителството на България реши, че СПРЗСР и Програмата за морско дело и рибарство ще участват с принос към интегрирания подход и че селските общини ще могат да използват финансиране по ПО1 и ПО2 на ПРР за специфични видове инвестиции (индустриални зони, национална пътна инфраструктура, устойчива градска мобилност и здравна инфраструктура), ако представляват част от концепция за ити. Подробности за тези мерки все още не са предоставени, поради което тези условия не са отразени в тази глава.

ФИГУРА 4.2 Жизнен цикъл на концепцията за ИТИ (ПО2)



Източник: Авторите

на ниво управляващ орган (УО); изпълнение на проекта; и контрол и наблюдение на проекта (виж фигура 4.1 Жизнен цикъл на проектите по ПО1). Проектен фиш Тип 1 е предмет на оценка и подбор на общинско ниво от съответните звена за подбор на проекти (ЗПП) и комисии за подбор на проекти (КПП). Тази фаза е последвана от подготовката и подаването на изчерпателно проектно предложение, което се оценява от УО на ПРР. Проектен фиш Тип 2 трябва да бъде подготвен от официално партньорство (изисква се споразумение за партньорство), учредено между общинската администрация и/или заинтересовани страни от най-малко две общини в рамките на един и същ урбанистичен клъстер (териториална интеграция). След това изготвеният от партньорството проектен фиш се оценява от ЗПП и КПП на съответните общини. Във втората фаза партньорството представя изготвеното цялостно проектно предложение на УО на ПРР на национално ниво за неговата оценка. Идея за проект от Тип 3 като цяло следва схемата на ПО2 чрез съответните РСР. Обаче, за включване в партньорство за ИТИ се изисква писмо за подкрепа от ЗПП, след това се изготвя концепцията за ИТИ и се представя на РСР за оценка на първия етап. След това цялостното проектно предложение се представя на съответния УО за оценката на втория етап²⁶.

Подготвителната фаза на концепцията за ИТИ (ПО2) се състои от две части със съответстваща им двустепенна оценка на проектите предложения. Като водещ УО за интегрирания подход, УО на ПРР

отправля покана за представяне на концепции за ИТИ. По време на първата подготвителна фаза заинтересованите страни разработват идея за концепция за ИТИ, която, при успех, приключва с подписването на споразумение за партньорство по концепция за ИТИ (Фигура 4.2). Подписването на официално споразумение за партньорство е предварително условие за представяне на концепция за ИТИ за оценка. Партньорството може да бъде съставено от различни видове заинтересовани страни, като например: i) държавни органи, областни администрации и общински власти, ii) представители на гражданското общество, iii) бизнеса, и iv) научната общност. Общинските власти най-вероятно ще бъдат ключовите участници в партньорствата. Партньорството за ИТИ развива допълнително идеята за концепция за ИТИ и подготвя по-конкретно, макар и все още общо, описание на концепцията за ИТИ, и я подава чрез ИСУН за оценката на първия етап. Експертният състав на РСР и членовете с право на глас оценяват концепцията въз основа на предварително одобрени критерии за подбор.

Целта на втората фаза от подготовката на концепцията за ИТИ е да се отпусне безвъзмездни средства за проекти, включени в положително оценените концепции за ИТИ. Тази фаза стартира с изпращането от УО на ПРР (от УО на други програми) на покана към кандидатите (партньорства) с избрани концепции за ИТИ да представят своите изцяло окомплектовани заявления за проекти на съответните УО. На този етап партньорството

26. Механизмите за наблюдение и оценка на проекти по ПО1 и ПО2 са представени в раздел 4.9.

трябва вече да е подготвило изцяло отделните проекти, които изграждат концепцията за ИТИ. Заявлението и процедурата за отпускане на безвъзмездно финансиране (която ще бъде подробно описана в специално постановление на МС за прилагането на интегрирания подход) ще следва правилата за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ. Фазата завършва с подписването на договори за безвъзмездна финансова помощ между управляващите органи и бенефициентите. Регионалните съвети за развитие няма да участват във втория етап на избора на концепции за ИТИ. Субектите, включени в тази фаза са Управителният комитет, управителните органи, партньорите по ИТИ, отговорни за изпълнението на отделните проекти, включени в избраната концепция за ИТИ.

ВОМР е предшественик на новия подход

Водено от общностите местно развитие (вомр) е тип интегриран териториален подход, който е най-широко прилаган в България в периода 2014–2020 г. и ще бъде прилаган и през следващия период. Моделът на вомр до известна степен наподобява предвидения в новата ПРР 2021–2027 подход на ИТИ, въпреки че мащабът и на двата подхода варира. Целта на вомр беше да се справи с общите предизвикателства на селските общини чрез пакет от проекти, финансирани от различни финансови източници (оп) и изпълнявани от различни бенефициенти. Необходими са повече проучвания, за да се оцени изцяло опита на вомр, тъй като проектите по тази линия бяха изпълнени на сравнително късен етап от текущия планов период. Тази информация може да бъде включена в планирането и изпълнението на интегрирания териториален подход.

Местната инициативна група (миг), която е партньорство между различни заинтересовани страни, е ядрото на подхода на вомр; тя изготвя стратегията за развитие и управлява нейното изпълнение.

Партньорството може да съществува под две различни форми i) коопериране между различни общини и ii) коопериране между различни заинтересовани страни, включително местните администрации, бизнес, НПО. МИГ изготвя Стратегия за местно развитие и разпределя отговорността за постигането на целите между партньорите, което обикновено се свежда до изпълнение на отделни проекти. През периода 2014–2020 г. вомр могат да получават подкрепа от Програмата за развитие на селските райони (прср), оп «Наука и образование за интелигентен растеж» (опноир), оп «Развитие на човешките ресурси» (опрчр), оп «Добро управление» (опду), оп «Иновации и конкурентоспособност» (опик), и оп «Околна среда» (опос). Комбинирането на различни източници на финансиране (оп) не беше задължително. В крайна сметка, 24 МИГ са финансирани само от прср 2014–2020, а останалите 40 са получили комбинирано финансиране от различни оперативни програми.

Партньорството между общините не беше задължителен елемент от подхода за вомр и по-големите междуобщински партньорства не бяха популяризирани. По-малките общини, с население под 10 000 жители, можеха да се присъединят към миг само чрез партньорство. Следователно, на практика концепцията за вомр стимулира сътрудничеството между по-малките селски общини, докато по-големите обикновено са работели сами. От всичките 64 МИГ, подкрепени през периода 2014–2020 г., само десет са включвали три общини и нито една не се е състояла от повече, което показва ограничения обхват на междуобщинското сътрудничество в миг. Двете основни причини, поради които подходът за вомр не стимулира по-големи партньорства бяха: i) ниският таван на максималния размер на бюджета на вомр, и ii) по-големият брой на общинските партньори (и общо население) като оценъчен критерий има ниска относителна тежест при определянето на крайната оценка (само 1%). Например, максималното финансиране от прср 2014–2020 г. беше 1 милион евро за миг с по-малко от 15 000

жители и 1,5 милиона евро за по-големи МИГ. Други оперативни програми правят подобно слабо разграничение между различни по големина МИГ, което всъщност демотивира по-големите междуобщински партньорства (вж. Приложение 2 за повече информация за опита с вомр в България).

Основни послания:

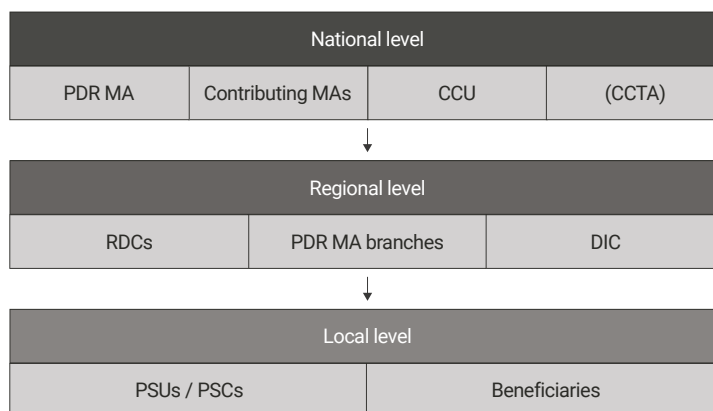
В проектния цикъл на интегриран пакет от инвестиции ще участват много заинтересовани страни на различни нива на управление. Ще е необходимо тяхното сътрудничество за разработването и изпълнението на инвестициите по този нов подход, който се различава значително от предишния модел. Миналият опит изглежда ценен и трябва да се използват добрите практики, например свързаните с подхода за вомр, с уговорката обаче, че мащабите при вомр са много по-малки от сега предложените интегрирани проекти, особено концепциите за ити. Използването на последващи изпълнението оценки и всякакви други налични свидетелства за интегрирани проекти (както положителни, така и отрицателни) биха помогнали за подобряването на предложения нов модел.

Роля и капацитет на ключовите заинтересовани страни в интегрирания подход

Заинтересованите страни на национално, регионално и местно ниво участват в прилагането на интегрирания териториален подход. Те ще изпълняват различни функции при прилагането на подхода, но задачите им са свързани и ще изискват устойчиви механизми за координация. Фигура 4.3 дава общ поглед върху заинтересованите страни, участващи на различни нива на системата за изпълнение. Повечето субекти не са административно подчинени един на друг, с изключение на връзката между управляващите органи на регионалните клонове на ПРР и управляващият орган на ПРР. Това е важен елемент от системата, особено по ПО2, където ще се прилага т. нар. «принцип за работа в мрежа» при изпълнението на новите функции на Регионалните съвети за развитие, свързани с оценката и подбора на концепции за ити.

Изграждането на административния капацитет на заинтересованите страни ще е един от ключовите фактори за успешното прилагане на интегрирания териториален подход. Във всички групи от заинтересовани страни трябва да се развият сходни набори от умения и капацитет, въпреки че техният специфичен характер ще се различава в зависимост от ролята на заинтересована страна в системата. Всички ще се нуждаят от достатъчно човешки ресурси, които притежават информационните и техническите умения, позволяващи им да прилагат интегрирани интервенции, и имат на разположение достатъчно технически ресурси (напр., ит система), както и финансови средства за изпълнение на своите задачи и евентуално за наемане на допълнителен експертен персонал. Новите задачи и отговорности ще изискват нови видове умения и капацитет. Последните могат да бъдат развити чрез предоставяне на висококачествена и подходяща информация и обучение. **Една от основните препоръки на настоящия доклад е още в началото да се разработи и внедри програма за системно и устойчиво развитие на капацитета, насочена към различни заинтересовани страни, за да се улесни прилагането на интегрирания териториален подход.** Бавното усвояване на интегрираните инструменти или ниското

ФИГУРА 4.3 Нива на прилагане на интегрирания подход



Легенда: уо ПРР – Управляващ орган, Програма за развитие на регионите 2021 – 2027, цкз – Централно координационно звено, кстп – Координационен съвет за териториалния подход, РСР – Регионални съвети за развитие, оиц – Областен информационен център, зп – Звено за подбор на проекти, кпп – Комитет за подбор на проекти.

Източник: Авторите

качество на инвестициите могат да повлияят отрицателно на възприемането на новия подход сред заинтересованите страни и да доведат до постепенно оттегляне от пътя за регионализиране на изпълнението на политиката за развитие.

Национално ниво

Управляващият орган на ПРР е основният автор на интегрирания подход и неговият основен изпълнител. Той ще отговаря за инициерирането, координацията с други УО и публикуването на покани за подаване на заявления за концепции за ИТИ по ПО2 и за трите типа проекти по ПО1. Все още не е ясно как поканите, финансирани от ю-процентните вноски на другите програми, ще бъдат подготвяни и координирани (напр., непрекъснато публикуване, временно публикуване, координирано и стартирано от всеки УО поотделно или като част от координирано общо усилие на всички УО). УО на ПРР ще оценява всички проекти по ПО1 и съответно по ПО2 във втория етап. УО на ПРР ще подготви указанията за проектите по ПО1 и ПО2, в които ще са посочени реда и условията за поканите: техният териториален обхват, финансовите пакети за всеки регион от ниво NUTS 2, допустимите бенефициенти, допустимите дейности по всяка програма, и критериите за избор на концепции за ИТИ. За да се улесни процеса на прилагане и изпълнение на интегрирани инвестиции от бенефициентите, УО на ПРР ще изготви Наръчници за потребителите за потенциалните бенефициенти. Накрая, но не на последно място, провеждането на кампании за повишаване на осведомеността за новия подход ще бъде задача на УО на ПРР, въпреки че и другите УО трябва да допринесат за това със своите експерти и експертен опит. Тази широка информационна кампания ще бъде критичен елемент за подготовката на прилагането на подхода и активирането на бъдещите бенефициенти, тъй като той е нов за заинтересованите страни и предоставянето на съответната информация и насоки ще улеснят разработването на достатъчен брой висококачествени предложения за интегрирани проекти.

Други участващи УО ще подкрепят прилагането на интегрирания подход чрез финансиране на проекти, съставляващи компоненти на концепции за ИТИ. Представители на съответните УО ще бъдат делегирани в РСР, за да участват в първия етап на оценката на концепции за ИТИ по отношение на критериите на съответните им програми. Във втория етап на оценката на концепциите за ИТИ, УО ще оценят цялостно разработените проектни предложения, които попадат в областта на тяхната компетентност и ще подпишат споразумения за безвъзмездна финансова помощ с отговорните членове на партньорствата за ИТИ. Процедурата за отпускане на безвъзмездни средства ще следва правилата за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ, за която съответните УО отговарят. УО ще изготвят самостоятелно указания за усвояването на финансови средства от техните програми. Управляващите органи ще носят отговорност за наблюдаването на съответните им проекти (финансови, веществени, разделяне по приоритетни оси и територии), да обменят информация с други УО и да докладват за напредъка и резултатите пред системата на по-високо ниво.

Централното координационно звено (ЦКЗ) ще наблюдава прилагането на интегрирания подход и ще осигурява координация с други инструменти и програми за инвестиране. По принцип, ЦКЗ ще носят отговорност за постигането на показателите, включени в Споразумението за партньорство и за тази цел ще координират работата на всички УО, ангажирани в прилагането на интегрирания подход. За тази цел Световната банка препоръчва създаването на Координационен съвет за териториалния подход, председателстван от ЦКЗ. Освен това, ЦКЗ ще отговаря за включването в системата за управление на ЕСИФ на всички нови инструменти, които могат да се появят по време на програмния период, например интервенции от Механизма за справедлив преход. Накрая, ЦКЗ отговаря също за осъвременяването на системата ИСУН, с цел адаптирането ѝ към нуждите за управление и наблюдение на интегрирания подход.

Банката препоръчва създаването на национално ниво на Координационен съвет за териториалния подход (КСТП), който да помогне за координирането и наблюдението на цялостното прилагане на подхода. Препоръчва се КСТП да бъде председателстван от ЦКЗ, като МРРБ изпълнява ролята на негов секретариат, а участващите УО да станат негови членове. Срещите на КСТП биха осигурили официален формат за обсъждане на прилагането на интегрирания териториален подход и вземане на стратегически решения, например потенциалното преразпределение на средства между регионалните пакети. Председателството на ЦКЗ би гарантирало, че КСТП може да действа решително. Потенциалните работни групи на КСТП биха могли да улеснят вземането на решения, свързани с отделни концепции за ити. Те биха могли да представляват платформа за необходимото обсъждане между УО на предприемането, например, на коригиращи действия, когато някой от проектите в рамките на концепцията за ити изостава. Способността за ранно идентифициране на проекти в рамките на концепции за ити, които са в затруднение, и потенциалното им подпомагане или замяна ще бъде от ключово значение за успеха не само на съответните концепции за ити, но и на интегрирания подход като цяло. КСТП трябва да може да взема решенията относно прилагането на концепцията за ити и за преодоляване на възникнали между УО пречки за изпълнението. Препоръчва се УО за СПРЗСР и за Програмата за морско дело и рибарство, и Разплащателната агенция (в контекста на функциите ѝ по отношение на СПРЗСР и Програмата за морско дело и рибарство, в допълнение към техните УО) също да участват в КСТП с цел подобряване на съвместимостта на интервенциите както за селските, така и за градските общини²⁷.

Участващите УО трябва да подобрят способността си да работят заедно, да изпълняват нови задачи и да използват нови инструменти. По време на консултациите с УО относно интегрирания подход, стана ясно, че през предходните програмни периоди те са разработили свои собствени начини за управление на европейските фондове. Те са прецизирали специфичните си вътрешни процедури, оправили са организационната си структура и са развили организационна култура. С новия подход, те ще трябва да коригират много от тези условия, за да улеснят съвместната подготовка и реализация на концепциите за ити. УО на ПРР, като водещ УО, трябва да има достатъчен човешки и технически капацитет за по-нататъшното изграждане и планиране на новия подход, след което да управлява неговото прилагане, и да може да наблюдава напредъка и да оценява резултатите. За изпълнението на тези задачи са необходими кадрово обезпечени отдели с опитен персонал. Все още е необходимо да бъде извършена много детайлна техническа работа по по-нататъшното изграждане на интегрирания подход (препоръките за това са описани в следващите раздели), което ще отнеме време и ще изисква редица повторения. ЦКЗ ще трябва да осъвремени системата ИСУН, а всички УО ще трябва да обучат персонала си да я използва. Ще трябва да се разработят нови платформи за ежедневна комуникация и за обмен на данни между управляващите органи, за да се улесни наблюдението на интегрирания подход. В случай, че бъде създаден КСТП, ще трябва да бъдат въведени нови процедури за включването му в институционалната система. Подобни пространни усилия за изграждане на капацитет и внасяне на промени в схемите за сътрудничество на УО ще отнемат време, но трябва да започнат възможно най-рано.

27. Министерството на земеделието е УО за СПРЗСР и Програмата за морско дело и рибарство. В сегашния програмен период, много функции, свързани с управлението на двете програми се изпълняват от Разплащателната агенция. Ако подобен режим се прилага през следващия период, препоръката е Разплащателната агенция също да участва в мониторинга на интегрирания подход и механизма за координация. Въпреки че докладът в раздели, посветени на координацията, и наблюдението и оценката споменава само УО на СПРЗСР и Морската програма, трябва да се разбира, че става дума и за Разплащателната агенция.

Регионално ниво

Преструктурираните Регионални съвети за развитие (РСР) сега се считат от правителството за регионални териториални органи, както е определено в РОР 2021 – 2027. Неотдавнашното изменение на Закона за регионалното развитие и Правилника за неговото прилагане преобразуваха в значителна степен състава и функциите на РСР. Те са органи с двустепенна организация, развита на политическо и на експертно ниво. «Управленското ниво» се състои от председател, заместник-председател и членове, и се подпомага от експертен екип. Мандатът на председателя на РСР и на заместник-председателя е четири години, както е и мандатът на останалите членове на РСР. Регионалните съвети за развитие се състоят от членове с право на глас при вземане на решения, и наблюдатели с право на съвещателен глас. Ръководителят на териториалното звено на МРРБ е секретар на РСР. Представителите на общините в РСР се определят от представителите на общините, които са членове на съответния Областен съвет за развитие въз основа на процедура за подбор, организирана от Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ). Така наречените «поименни» членове на РСР представляват: ЦКЗ, Изпълнителна агенция «Одит на средствата от Европейския съюз», министерства, Националния статистически институт, Българската академия на науките, НСОБ, национално представени организации на работодатели и на служители, и университети в съответния регион. «Експертното ниво» се състои от три звена: звено за медиации, звено за публични консултации, и звено за предварителен подбор. Първите две звена се състоят от експерти, номинирани от Областните информационни центрове (ОИЦ) в съответните региони от ниво NUTS 2, а третото е съставено от териториалните звена на УО на ПРР и представители на другите участващи УО.

На стратегическо ниво, РСР отговарят за приемането на ИТСР, които определят посоките за развитие за регионите от ниво NUTS 2. Настоящите проекти на ИТСР бяха възложени от МРРБ и изготвени от Националния център за териториално развитие (НЦТР), въз основа на консултации на местно равнище и вземайки предвид националните планове и секторните приоритети. РСР ще имат за задача да утвърдят тези стратегии като документи, които направляват регионалното развитие и интегрираните инвестиции.

На оперативното ниво най-важната функция на преструктурираните РСР ще е провеждането на първия етап на оценка на концепциите за ИТИ (ПО2). РСР също така ще подкрепят потенциалните кандидати за проекти по ПО2 и за проекти Тип 3 по ПО1 при подготовката на концепции за ИТИ и създаване на партньорства за ИТИ. Тези задачи са разпределени между Звеното за публични консултации, Звеното за медиации, Звеното за предварителен подбор и управленското ниво на РСР, и са описани по-долу. Фигура 4.2 представя жизнения цикъл на концепцията за ИТИ и ангажиментите на участниците на следващите етапи.

РСР няма да имат постоянен персонал, офиси или бюджет, и ще работят на принципа на работа в мрежа. Това означава, че лицата, изпълняващи задачи в регионалните съвети за развитие са делегирани от други институции. Ръководителят на териториалното звено²⁸ на МРРБ е секретар на съответния РСР, а служителите на териториалните звена на МРРБ се назначават да изпълняват отделни функции на РСР. Някои от тях ще станат част от звената за предварителен подбор; двама служители на регионалните клонове ще координират съответно работата на звената за публични консултации и медиации; останалите ще участват в изпълнението на ОПРР 2014–2020 г. и ПРР 2021–2027 г. РСР могат също да бъдат подкрепяни от външни експерти, ако възникне необходимост от допълнителен експертен опит.

28. Този доклад използва също терминът «регионален клон на МРРБ» за позоваване на тези звена.

Задачата на звеното за медиации е да създаде благоприятна среда за генериране на партньорства за ИТИ от потенциални кандидати и подготовка на концепции за ИТИ. Това звено ще отговаря например на въпроси от партньори в ИТИ относно допустимостта на бенефициенти и дейности, ще споделя образци на документи, като например споразумение за партньорство, ще информира за графика на поканата за кандидатстване за концепции за ИТИ, ще предоставя информация за изискваните документи, които трябва да бъдат подготвени като част от заявлението и техния специфичен формат, за критериите за подбор, и за наличието на финансиране по регионални пакети. За предотвратяване на потенциални конфликти на интереси, общинските власти, чийто персонал е делегиран в звеното за медиации, трябва да гарантират, че техните функции са разделени на общинско звено. Също така не трябва да има връзка на подчиненост между тези членове на звеното за медиации и служителите в общините, които отговарят за подготовката, представянето и изпълнението на концепции за ИТИ. Накрая, за да се сведе до минимум рискът от конфликт на интереси, звената за медиации не трябва да подпомагат партньорствата по ИТИ при разработването на съдържанието на концепции за ИТИ и следва да ограничат своите съвети до технически и формални аспекти на процеса на подготовка.

Звената за публични консултации ще отговарят за провеждане на консултации по подадени концепции за ИТИ с по-широка публика като част от процеса на подбор. Тази дейност ще има за цел да провери дали има обществена подкрепа за дадена концепция за ИТИ и да получи обратна връзка, която ЗПП ще изпрати за преглед на партньорство за ИТИ. На този етап не е съвсем ясно как обратната връзка и изразената подкрепа за концепции за ИТИ ще бъдат количествено определени и оценени. Този процес не изисква оценка, основана на заслуги, и може да проправи пътя за вземане на субективни решения. Следователно, препоръката на Банката е тази функция да бъде модифицирана и на ЗПП да бъде възложена

задачата да ангажира целеви групи от концепции за ИТИ и да потърси тяхното мнение за концепциите за ИТИ, за да се гарантира, че техните специфични нужди са отразени в предложението обхват на инвестициите. Подобно решение би могло да смекчи една двусмислена оценка относно обществената подкрепа за концепцията за ИТИ и да допринесе за повишаване на качеството на концепциите за ИТИ чрез значимо включване на целеви групи.

Звената за предварителен подбор, съставени от служители, номинирани от УО, ще оценяват концепциите за ИТИ на два етапа. Първо, тези звена ще проверят приемливостта и допустимостта на концепциите за ИТИ чрез критерии за подбор, изискващи отговор „да“/„не“. Процесът ще завърши с изготвяне на списък с всички допустими концепции за ИТИ. Второ, ще бъде оценено качеството на всяка концепция за ИТИ съгласно предварително определени критерии за подбор. В момента МРРБ работи по първия им проект. Звеното за предварителен подбор ще завърши работата си като изготви списък на всички оценени концепции за ИТИ.

„Управленското ниво“ на РСР, въз основа на предварително определени критерии, ще вземе окончателното решение относно избора на концепции за ИТИ, препоръчани от звеното за предварителен подбор. След това избраните концепции за ИТИ ще бъдат допълнително разработени от партньорствата по ИТИ и ще бъдат цялостно изготвени отделни проектни предложения, които ще бъдат представени на съответния УО за оценка.

Препоръката на Банката е МРРБ и РСР да създадат механизъм за разглеждане на жалби и оплаквания за целия процес на подбор на концепции за ИТИ. Тази система би позволила на всички страни с оплаквания относно процеса на подбор на концепции за ИТИ да подадат своите оплаквания и някои да ги прегледа и да реагира на тях. Това ще бъде важно, защото системата трябва да позволява на заинтересованите страни да изразяват своите опасения (и да им отговори, когато подобни опасения са основателни).

Служителите в реструктурираните РСР тепърва трябва да бъдат определени и обучени. Измененията в ЗРР и Правилника за неговото приложение създадоха рамка на принципа за работа в мрежа за РСР. УО и ОИЦ, които ще делегират свои служители в РСР. Тези специфични номинации са от критично значение за избягване на конфликти на интереси и са особено важни в случая с териториалните звена на МРРБ и ОИЦ. Специфичните задачи, като например подготовката на проекти и оценяването им, или изпълнението на проекти и оценяването им впоследствие, трябва да бъдат разделени. Освен това, персоналът на РСР, който ще подпомага партньорствата по ИТИ при подготовката на концепциите за ИТИ трябва да развие нови умения и това трябва да се случи преди стартирането на подхода, за да може да се осигури подкрепа на бенефициентите от самото начало. Това ще включва не само запознаване с указанията и процедурите за подготовка и реализация на концепциите за ИТИ, но и развиване на способност за използване на осъвременената система ИСУН, запознатост с новите критерии за подбор, разбиране на новата стратегическа рамка (ИСТР), и способност за взаимодействие с партньори по ИТИ и представители на други субекти, ангажирани с подхода на ИТИ. Развитие на меки и твърди умения ще бъде важно за ефективното управление на тези задачи. Дейностите за изграждане на капацитета на РСР и на териториалните звена на МРРБ трябва да бъдат съчетани с подобен подход за изграждане на капацитет и разбиране на потенциалните кандидати и бенефициенти.

В средносрочен и дългосрочен план може да се работи за по-силното институционализиране на РСР, за да продължи цялостния напредък към регионализация на политиката за развитие в България. Според сегашния модел, РСР ще разчитат на експертния опит на номинираните експерти, тъй като те не разполагат със собствен персонал и бюджет. За да се осъществи по-сериозна децентрализация

на регионалното развитие, по-нататъшното овластяване на РСР ще бъде ключова стъпка в правилната посока. Това ще трябва да се съчетае с превръщането на РСР в административни органи с постоянни човешки и финансови ресурси, както и с разширяването на техните задачи и отговорности.

Местно ниво

Съгласно ПО1, новите звена за подбор на проекти (ЗПП) и комитети за подбор на проекти (КПП) трябва да участват в първия етап на подбора на проектни предложения. Подобно на ПО2, механизъмът за подбор на проекти по ПО1 (проекти Тип 1 и 2) трябва да включва два етапа. Проектите от Тип 3 ще следват стъпките на ПО2, като единственото допълнително изискване ще бъде становището на общината, което да свидетелства, че планираната инвестиция (идея за проект) в рамките на концепция за ИТИ е в съответствие със съответния пирО²⁹. Първият етап на оценката ще се проведе на общинско ниво и ще се основава на подадените от кандидатите проектни фишове. Вторият етап ще се проведе на национално ниво от УО на ПРР, чиято оценка ще се основава на изцяло окомплектовани заявления за проекти.

ЗПП и КПП имат силно местно представителство. КПП ще се състои от представители на общинската администрация, местни и регионални заинтересовани страни, като и наблюдатели от УО на ПРР.

ЗПП и КПП ще наследят отчасти функциите на междинните органи (МО) и работните групи (РГ), участващи в оценката на проектните фишове и проектните предложения в настоящия финансов период. Последните две структури бяха отговорни на общинско ниво за избора на градски проекти по Приоритетна ос 1 на ОПРР 2014–2020 г. Подготовката на проектни фишове от кандидатите като стъпка, предшестваща разработването и подаването на цялостно окомплектовани

29. Все още не е решено какъв ще бъде изискваният формат за представяне на проектната идея на общинско ниво.

проектни предложения, беше въведена в средата на програмния период 2014–2020 г. С цел оценка на проектите фишове бяха създадени работните групи, включващи представители на заинтересованите страни и техните секретариати, в които влизаха двама представители на междинните органи. Секретариатът на РГ оценяваше проектите фишове с помощта на други членове на МО. След това, оценките се представяха за обсъждане и одобрение от цялата РГ. В програмния период 2021–2027, функциите на секретариати и МО, както и на РГ, ще бъдат поети съответно от звената за подбор на проекти и комитетите за подбор на проекти.

Тъй като структурите и функциите на ЗПП и КПП са все още в процес на разработка, като че ли все още има място за обсъждане на начини за опростяване на механизма за подбор на ПОГ. Ако се запази механизма за подбор от периода 2014–2020 г., се препоръчва организацията и на двата субекта да гарантира ясно разделение между техните членове и отговорности. В отделна бележка по настоящите ВКУ, Банката предложи на МРРБ допълнителни опции за намаляване на сложността на механизма за подбор по ПОГ и мерки за ограничаване на потенциалните конфликти на интереси. Като цяло е препоръчително КПП, които са съставени от различни местни заинтересовани страни, да действат като надзорна група от заинтересовани страни. Те ще преглеждат и потвърждават качеството на извършената от ЗПП оценка, и няма да извършват оценки на критерии, подобно на функциите на ЗПП. В съответствие с препоръките за ПОЗ, важно е МРРБ също да създаде механизъм за разглеждане на жалби и оплаквания за процеса на избор по ПОГ.

Опитът от настоящия финансов период показва, че общините все още имат нужда да развият по-засилен капацитет за изпълнение на специфични функции, свързани с подбора на проекти.

Предоставянето от УО на ясни инструкции и работни документи на ЗПП и КПП би било първата препоръчителна стъпка в този процес. По-нататъшните стъпки биха могли да включват адаптирано обучение за общински администрации и заинтересовани страни, заедно с външна подкрепа и техническа помощ, когато е необходимо.

Потенциални кандидати и бенефициенти

Въпреки че групата от потенциални бенефициенти е широка, очаква се, че общините ще бъдат основните кандидати за проекти по ПОГ и ПОЗ на ПРР. Другите потенциални кандидати включват областни администрации, агенции (напр., Агенция пътна инфраструктура); представители на НПО от гражданското общество, работодателски организации, синдикати; представители на бизнеса (представители на малки, средни и големи предприятия), образователната общност и академичните среди, и т.н.

Докато някои заинтересовани страни в България имат опит с интегрирани проекти, за мнозина това ще бъде изцяло нов начин за планиране и реализация на инвестиции. Опитът от два вида междуобщинско сътрудничество през настоящия програмен период може да бъде особено полезен, а именно на ВОМР и на създадените за изпълнение на проекти за управление на отпадъците (вж. Приложение 2 за повече подробности). Интервютата с потенциални кандидати показват, че те имат ограничени познания за новия подход и не са напълно наясно с изискванията, които ще трябва да изпълнят, за да могат да подадат заявления за концепции за ИТИ³⁰. Повече от половината от анкетираните — потенциални бенефициенти — по време на изпълнението на ВКУ (за изготвяне на наръчник за потребителите на ИТИ) все още не са започнали подготовката на концепции за

30. През септември 2020 г., екипът на Световната банка организира поредица от фокус групи с потенциални бенефициенти и други заинтересовани страни, ангажирани с интегрирания подход, за да получи обратна връзка за подхода, за да разбере по-добре доколко те са запознати с предложените решения, и да събере въпросите относно новия подход.

ИТИ. Останалите потенциални бенефициенти заявиха, че имат обща идея за потенциална концепция за ИТИ, която биха могли да разработят. Около 20% от анкетираните вече са започнали някаква подготвителна работа. С изключение на малкото случаи на направени първи стъпки или на предварително изразен интерес, мнозинството от анкетираните не са започнали да създават партньорства за ИТИ и не са идентифицирали конкретни проекти и партньори за концепции за ИТИ. Тъй като интегрираният подход е нова концепция, целевите национални кампании за повишаване на осведомеността, като част от по-широка кампания за изграждане на капацитет, би могла да помогне на потенциалните бенефициенти да се подготвят по-добре за старта на новия програмен период.

Подготовката на интегрирани проекти ще е труден процес. Например, етапите на изграждане на идеята за концепция за ИТИ включват: (i) дефиниране на общите нужди и потенциал за развитие на конкретна територия в рамките на региона от ниво NUTS 2; (ii) дефиниране на целите на концепцията за ИТИ, съответстващи на общите нужди/потенциал; (iii) идентифициране на идеи за проекти, които биха допринесли най-много за удовлетворяване на нуждите и отключване на потенциала за развитие на основата на: предварително определени проекти, цитирани като приоритетни в ИСТР; мерки и проекти в Общинските планове за интегрирано развитие; собствен анализ и в резултат на обществени консултации; (iv) идентифициране на потенциални партньори за изпълнение на проекти в рамките на концепцията за ИТИ, след процедурата за избор на икономически оператор и процедурите за разрешаване на държавна помощ.

Капацитетът (човешки, технически и финансови ресурси) на потенциалните бенефициенти ще трябва да бъде повишен, за да се осигури подготовката на висококачествени интегрирани проекти. През предходните програмни периоди, общините натрупаха богат опит в самостоятелната подготовка и реализация на несложни проекти в отделни

сектори. Новата перспектива обаче ще изисква от тях нови умения и способности за подготовка и управление на по-комплексни инвестиции в сътрудничество с други заинтересовани страни. Потенциалните бенефициенти, които бяха анкетираните, оцениха началния етап от разработването на идеи за концепции за ИТИ като най-трудната част от жизнения цикъл на ИТИ. По време на проведените с фокус групите дискусии за изготвянето на проекта на Наръчник потребителите на ИТИ, бенефициентите предложиха Ръководството да включва по-подробно описание на тази фаза от процеса и да се съчетае с достатъчна външна подкрепа. Участниците във фокус групите посочиха необходимостта от интензивна външна консултантска помощ в началния етап на концепцията за ИТИ в подкрепа на подготовката на анализи и предпроектни проучвания. Участниците също така поискаха значителна външна техническа помощ през всички етапи от жизнения цикъл на концепцията за ИТИ. Банката препоръчва една от целите на помощта, предоставяна на кандидатите, да бъде подкрепа за идентифицирането на портфейл от проекти за включване в концепциите за ИТИ, който да постави основата за ранно усвояване на финансови ресурси веднага след стартирането на подхода. Липсата на добре разработени проекти често е пречка, а портфейлът от проекти би могъл да помогне за ограничаването на този риск. Подходът може също така да извлече полза от предварително идентифициране на водещи регионални проекти, които биха отговорили на ключовите нужди на даден регион. Те могат да бъдат специфични крупни проекти, които биха осигурили инвестиране на достатъчно ресурси в критични области. Каре 4.1 предлага повече информация за тези две идеи.

От решаващо значение за успеха на новия подход ще е наличието на бенефициенти с голям капацитет, а за това ще е необходима интензивна и широка програма за обучение на бенефициенти. Препоръчва се този вид техническа помощ да се предоставя по независим и централизиран начин също и в етапа на

ТЕКСТОВО КАРЕ 4.1 Портфейл от проекти за включване в концепция за ИТИ и водещи проекти за ИТИ

За да се улесни ранното въвеждане на интегрирания териториален подход, се препоръчват два инструмента – разработване на портфейл от проекти за включване в концепциите за ити и разработване на водещи концепции за ити в регионален мащаб.

Разработването на концепции за ити вероятно ще е ресурсоемък и продължителен процес, поради което препоръката на екипа на Банката е за подготвяне на **проектни вериги на концепции за ити** за ускоряване ранното подаване на заявления. Ефективното прилагане на този инструмент ще подпомогне инвестиционното планиране и ще доведе до генерирането на готови за инвестиции проекти чрез предоставяне на комплексна консултантска и институционална подкрепа на бъдещите бенефициенти в етапа на подготовка на концепции за ити. Ранното включване на потенциалните бенефициенти и насърчаването на създаването на партньорства за ити, в съчетание с експертна подкрепа за подготовка на проектите, ще улесни по-бързото усвояване на средства, повишавайки процента на усвояване на участващите програми. Това ще бъде особено важно предвид поставените от ек по-кратки срокове за цялостното усвояване на средствата от ЕС през следващия програмен период.

Портфейлът от проекти може да бъде използван от участващите УО като инструмент за проучване, приоритизиране и бързо проследяване (чрез ускоряване и/или оптимизиране) на проекти, които са стратегически важни за постигането на хоризонталните секторни цели в приоритетните области (понастоящем това са енергийната ефективност и здравеопазването). Портфейлът от проекти може също така да спомогне за разработването на **„водещи“ концепции за ити**, които поради предвидения за тях тематичен обхват, необходим обем на финансиране и очаквано регионално въздействие, могат да бъдат особено важни за постигане на целите на регионалното развитие, определени в истр.

Една от задачите, която може да бъде възложена на предложения Консултативен център (вж. Каре 4.2) е да подпомага осъществяването на портфейла от проекти. Общата цел на тази задача трябва да бъде повишаването на възможностите на бъдещите бенефициенти за успешно изпълнение на изискванията по отношение на подготовката на концепции за ити и съставлящите ги проекти, допустими за съфинансиране по участващите програми. За тази цел, обхватът на помощта, предоставяна на бъдещите бенефициенти може да включва: преглед на допустимостта и определяне на необходимите задължителни промени в идентифицираните концепции за ити, предоставяне на технически напътствия по въпроси, като заявлението за концепции за ити, изисквани приложения (проучвания за осъществимост, оценка на въздействието върху околната среда), оценка на икономическите ефекти на проектите; помощ при съставянето на необходимите приложения (предпроектни проучвания, оценка на въздействието върху околната среда, анализ на разходите и ползите, бизнес-планове, описание на схемите за безвъзмездна финансова помощ), подготовка на тръжна документация (досие) според стандартите и процедурите, приложими за различните типове проекти, изпълнявани по линия на интегрирания подход.

Могат да бъдат създадени Регионални консултативни екипи, които активно да сондират идеи за концепции за ити в конкретни сектори/области и да действат като «брокери на идеи» в сътрудничество с бъдещите бенефициенти, за да стимулират и подпомогнат генерирането на жизнеспособни концепции за ити.

Водещите концепции за ити ще трябва да бъдат приведени в съответствие с потребностите и насоките за развитие, произтичащи от истр. Очертаните по-долу предложения за теми на потенциални «водещи» концепции се основават на извършения от Банката преглед на нуждите за развитие, описани в регионални стратегии и НКПР, и са създадени в съответствие с настоящата визия на интегрирания териториален подход. Те могат да бъдат допълнително модифицирани и комбинирани, за да бъдат съобразени със специфичните нужди на съответните региони и територии.

1. **Индустриални центрове** – Модерни индустриални зони и водоснабдяване и канализация; Ефективни мсп; Професионални училища и дуално образование; Обучение за по-възрастните
2. **Икономика на знанието** – Инфраструктури за научна и развойна дейност и иновации; Връзка с Интернет
3. **Интегрирани туристически продукти** – Интегрирани туристически продукти; Професионални училища и дуално образование; Обучение за по-възрастните; Културно наследство
4. **Здравеопазване** – Качествени обществени услуги; Обновяване на обществени сгради
5. **Рекреационни територии** – Интегрирани туристически продукти; Качествени зелени обществени пространства и коридори; Транспортна инфраструктура
6. **Територии в криза** – Модерни индустриални зони и водоснабдяване и канализация; Качествени обществени услуги; Активиране на икономически неактивните; Обновяване на обществени сгради; Транспортна инфраструктура

Източник: Авторите

разработване на концепциите за ИТИ (тъй като «стандартна» техническа помощ по проекти ще е налична само при подписани индивидуални проектни договори), което би било в допълнение към техническите напътствия, предлагани от звената за медиации на РСР, тъй като тяхната помощ ще е съсредоточена върху административната страна на подготовката на концепции за ИТИ, а не върху тяхното съдържание. Това би осигурило на бенефициентите също и надеждни и единни напътствия за спазване на насоките на УО. Подобна помощ може да се изисква и за аналитична подкрепа и правни консултации за потенциални публично-частни партньорства. Банката препоръчва създаването на Консултативен център, който да подпомага тези системни усилия за изграждане на капацитет (Каре 4.2).

Освен това, подходът към предоставянето на техническа помощ на потенциални кандидати би могъл да доразвие добрите практики от предишни подходи, например вомр. По тази схема, бенефициентите могат да получат подкрепа за създаването и функционирането на Местна инициативна група (изготвяне на стратегии, покриване на разходите за персонал и текущи разходи, и т.н.). По отношение на интегрирания подход, препоръката е партньорствата по ИТИ да имат право да финансират свое звено за управление (до две специално предназначени бройки на пълен работен ден) от тази техническа помощ. Основната отговорност на такова звено за управление на партньорство за ИТИ би била да координира подготовката и изпълнението на концепцията за ИТИ.

ТЕКСТОВО КАРЕ 4.2 Консултативен център за изграждане на капацитета на общините

Едно от идентифицираните основни предизвикателства за успеха на новия интегриран подход е недостатъчният опит и капацитет на общините по отношение на интегрираните инвестиции. Въпреки че в интегрираните инвестиции могат да участват широк кръг от заинтересовани страни, общините вероятно ще са преобладаващите бенефициенти на проекти по интегрирания подход, и се очаква те често да играят ролята на лидер в партньорствата по ИТИ.

Създаването на Консултативен център за общините се препоръчва с цел повишаване по ефективен, систематичен и професионален начин на капацитета на бенефициентите за планиране и изпълнение. Центърът ще изпълнява ролята на координационен център за експертни познания по отношение на разработването и реализацията на интегрирани инвестиции^а. Той ще функционира не само като системен доставчик на експертна подкрепа за общините, но ще помага и за ограничаване на идентифицираните рискове по отношение на конфликти на интереси, произтичащи от предвиденото пряко ангажиране на звената за медиации на РСР с кандидатите в подготвителния етап на концепциите за ИТИ. Чрез устойчив и комплексен механизъм за подкрепа, осигуряващ достатъчно високо и стандартизирано качество на неговите консултантски услуги, Центърът би помогнал и за избягване на потенциално фрагментирани подходи, прилагани от различни звена за медиации на РСР и консултантски фирми в регионите.

Консултативният център трябва да подпомага общините както по време на разработването, така и при реализацията на интегрираните инвестиции по отношение на:

- стратегическо планиране и планиране на интегрирани инвестиции;
- правни съвети;
- финансов инженеринг и потенциални схеми за финансиране на инвестициите, включително възможностите и обосновката за комбинирането на различни потоци за финансиране (напр., други участващи програми за периода 2021 – 2027, Фонда за справедлив преход, Механизма за възстановяване и устойчивост на ЕС, частни фондове);
- техническа експертиза по отношение на предпроектните проучвания и проучванията за осъществимост, оценка за въздействието върху околната среда, устойчивост на инвестициите;
- споделяне на опит и знания, и работа в мрежа с други общини в страната за идентифициране и решаване на общи проблеми, обмяна на опит по отношение на разработването и реализацията на интегрирани инвестиции, търсене на потенциални партньори за интегрирани инвестиции («Академия за партньорство»), и т.н.

Центърът може да изпълнява и ролята на “застъпник на местната власт” като идентифицира системни проблеми, предизвикателства и потенциали за развитие. След това те могат да бъдат насочени към МРРБ и други ключови участници на централно ниво. В дългосрочен план Центърът би могъл да създаде свои регионални служби в регионите от ниво NUTS 2. В бъдеще, те биха могли да прераснат в пълноценни служби на РСР, ако децентрализацията се осъществи като мащабна реформа в политиката, или в агенции за регионално развитие, които по-късно биха могли да предават ролята на регионални междинни органи за програмите след 2027 г., ако деконцентрацията се осъществи.

а. Изцяло разработените предложения за ролята, необходимия капацитет и институционалната структура на Консултативния център са предмет на отделно предложение, подготвено от екипа на Банката, което ще бъде изпратено на МРРБ до края на октомври 2020.

Източник: Авторите

Основни послания:

Интегрираният подход ще бъде новост за всички заинтересовани страни и ще изисква както от субектите, които го управляват, така и от потенциалните кандидати и бенефициенти по-голям капацитет на всеки етап (планиране, изпълнение и наблюдение). По-долу са представени редица общи и конкретни препоръки:

Действия за справяне с недостатъчния капацитет на институциите:

- Разработете интензивна и постоянна програма за изграждане на капацитет за персонала в съответните институции (РСР и техните звена, УО, ЗПП, КПП, ЦКЗ), която ще осигури обучения през целия програмен период
- Започнете да изграждате капацитет преди внедряването на системата, за да може усвояването на средствата да започне по-рано
- Проведете широки кампании за повишаване на осведомеността
- Въведете мерки, позволяващи междуинституционално обучение
- Създайте КСТП, който да подпомогне координирането на УО и да наблюдава цялостното изпълнение на подхода

Действия за справяне с недостатъчния капацитет на бенефициентите:

- Създайте Консултативния център за осигуряване на системно, професионално и безпристрастно изграждане на капацитета на потенциалните бенефициенти
- Стартирайте рано обширна и интензивна програма за изграждане на капацитет за потенциални кандидати, координирана от ЦКЗ и отговорния УО
- Ускорете кампанията за информиране на обществеността, чрез която да се разпространи информация за новия подход и да се насърчат потенциалните кандидати да подготвят идеи за проекти
- Пояснете коя институция ще предоставя подкрепа на потенциални кандидати по ПО1 (проекти Тип 1б и Тип 2) при създаване на партньорства по проекти
- Осигурете техническа помощ за наемане на координатори на концепцията за ИТИ (управител на партньорство за ИТИ)
- Създайте механизъм за предоставяне на цялостна консултативна помощ на бенефициентите по отношение на разработването на концепции за ИТИ и тяхното изпълнение (Консултативен център)

Бързо възприемане на подхода:

- Използвайте фокус групи и методи за активна обществена ангажираност за получаване на обратна връзка от заинтересованите страни за новия подход, за да доусъвършенствате модела му
- Разгърнете широк процес на участие за събиране на идеи за концепции за ИТИ
- Създайте портфейл от проекти, за да окажете активна подкрепа за генерирането на концепции за ИТИ

Управляван потенциален конфликт на интереси:

- Включете механизми за ограничаване на конфликтите на интереси в РСР и ЗПП/КПП по време на разработването на интегрирани проекти (само формални и технически насоки) и процеса на подбор на проекти чрез предоставяне на ясни правила за разделяне на задълженията между субектите/звената, участващи в подготовката на проекти и оценката на предложения за проекти
- Въведете прозрачни и обективни критерии за подбор на проекти
- Създайте и въведете механизъм за разглеждане на жалби или оплаквания за процесите за подбор на проекти по ПО1 и ПО2

Пристъпване към по-нататъшна децентрализация на регионалната политика:

- Планирайте дългосрочното развитие на РСР, техните функции и капацитет, които да позволят по-решителното им участие в планирането и развитието на регионалната политика в бъдеще
- Помислете за пълна институционализация на РСР с постоянен бюджет и персонал.

Правна рамка

Националната правна рамка, свързана с изпълнението на интегрирани интервенции за териториално развитие, финансирани от ЕСИФ, се състои от три групи правни норми. Това са: i) правилата за регионалното развитие (Закон за регионалното развитие или ЗРР и Правилник за прилагане на ЗРР), ii) правилата за междуобщинското сътрудничество (Закон за местното самоуправление и местната администрация), и iii) правилата за управление на ЕСИФ (Закон за управление на средствата от ЕСИФ и свързаните с него подзаконови нормативни актове). Основните актове на

националната правна рамка са обобщени в Таблица 4.1 и са разгледани в следващите подраздели.

От формална гледна точка, забавено във финализирането и приемането на повечето от очакваните нормативни актове, които ще действат в програмния период 2021–2027 г., не е задължително да създадат правна празнина. Това е така, тъй като действието на съответните съществуващи актове, отнасящи се до настоящия програмен период, може да бъде удължено, така че те да се прилагат и за новия програмен период с незначителни изменения. Необходимите промени не се очаква да бъдат съществени, като те трябва

да отразят потенциалните промени в новата рамка на ЕС. Освен това, някои от съществените елементи на тези очаквани нормативни актове зависят от съответното законодателство на ЕС относно ЕСИФ, като те могат да бъдат формално приети едва след като последната бъде приета и влезе в сила. ЦКЗ, в сътрудничество с ангажираните с териториалния подход УО, следва да подготви очакваните нормативни актове.

ТАБЛИЦА 4.1 Национална правна рамка за прилагане на интегрирания териториален подход в България за програмния период 2021 – 2027

Правен акт	Обхват
Регионално развитие	
Закон за регионалното развитие (ЗРР)	Основни правила за планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението, контрола и оценката на изпълнението на системата от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие.
Правилник за прилагане на ЗРР, приет с пмс №183/2020 г.	<p>Подробни правила за:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. условията, реда и сроковете за изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и изпълнение на Националната концепция за пространствено развитие (нкпр), интегрираните териториални стратегии за развитие на районите за планиране от ниво 2 и плановете за интегрирано развитие на общините; 2. организацията и дейността на Регионалния съвет за развитие и на Областния съвет за развитие; 3. наблюдението на изпълнението на нкпр, интегрираните териториални стратегии за развитието на районите за планиране от ниво 2 и плановете за интегрирано развитие на общините.
Междубщинско сътрудничество	
Закон за местното самоуправление и местната администрация (Глава осма)	Общи правила и процедура за включване на общините в съвместни дейности с други общини, институции на централната администрация и/или други юридически лица
Програмиране и управление на средствата от есиф 2021 – 2027 г.	
Актове в сила	
Закон за управление на средствата от есиф	Националната институционална рамка за управлението на средствата от есиф в България. Основни правила за: предоставяне на безвъзмездна помощ; избор на изпълнители от бенефициенти на безвъзмездна помощ; верифициране и сертифициране на допустими разходи; извършване на плащания; финансови корекции по ОП
Наредба, приета с пмс №243/2016	Условията, реда и механизма за функциониране на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от есиф (исун) и за провеждане на производства пред управляващите органи посредством исун
Постановление на мс №142/2019	Разработване на стратегическите и програмните документи за управление на средствата от есиф в България за програмния период 2021 – 2027 г.
Решение на мс №335/2019, изменено с Решение на мс №496/2020	Индикативно финансово разпределение на средствата от есиф в България по цели на политиките и програми за програмния период 2021 – 2027 г.
Очаквани актове	
Постановление на мс	Създаване на Комитети за наблюдение на Споразумението за партньорство и оперативните програми, съфинансирани от есиф за програмния период 2021 – 2027 г.
Постановление на мс за реда за отпускане на безвъзмездна финансова помощ	Детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по програмите, финансирани от есиф за периода 2021 – 2027 г. (възможно: срокът на действие на съществуващото Постановление на мс №162/2016 може да бъде продължен, като с незначителни изменения се прилага и за програмния период 2021 – 2027 г.)
Постановление на мс за допустимостта на разходите	Национални правила за допустимост на разходите по програмите, съфинансирани от есиф, за програмния период 2021 – 2027 г. (възможно: срокът на действие на съществуващото пмс 189/2016 може да бъде продължен, като с незначителни изменения се прилага и за програмния период 2021 – 2027 г.)
Постановление на мс за вомп	Правила за координация между управляващите органи и Местните инициативни групи (миг) и Местните инициативни рибарски групи (мирг) във връзка с изпълнението на подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода 2021 – 2027 (възможно: срокът на действие на съществуващото пмс 161/2016 може да бъде продължен, като с незначителни изменения се прилага и за програмния период 2021 – 2027 г.)
Постановление на мс за ити	Детайлни правила за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и изпълнение на ити през програмния период 2021 – 2027 г.

Положението обаче е различно, що се касае до специалното постановление на МС за изпълнението на интегрирания подход (“постановление за ИТИ”). Това постановление ще въведе за първи път национална правна уредба относно интегрираните териториални интервенции. Затова подготовката и приемането му са от решаващо значение за своевременната подготовка и изпълнение на този подход, включително, наред с другото, за изграждането на административен капацитет в РСР и създаването на механизъм за подготовка на проекти за ИТИ от потенциалните бенефициенти. Следователно приемането му следва да бъде приоритизирано в процеса на прилагане на интегрирания подход.

Правна рамка за регионално развитие

Правната рамка за регионално развитие бе неотдавна изменена, за да се даде възможност за прилагането на интегрирания териториален подход в програмата за 2021–2027 г. Това включваше съществено изменение на ЗРР през март 2020 г., което беше последвано от приемането на нов Правилник за прилагане на ЗРР през август 2020 г.

Променената правна рамка за регионално развитие има следните основни характеристики:

Опростена рамка за планиране

- съществуващите по-рано отделни документи за пространствено планиране и планове за регионално развитие бяха обединени, като новият тип планови документи вече съчетава и двата аспекта. Предвижда се новите «интегрирани» документи за планиране на ниво NUTS 2 да играят ролята на

«териториални стратегии», като предпоставка за изпълнението на дейности за интегрирано териториално развитие³¹ (ИТИ³² и вомв³³) съгласно проекта на РОР за 2021–2027 г. Планът за интегрирано развитие на община (пиро), съответно, ще играе ролята на териториална стратегия за интервенциите за интегрирано териториално развитие на общинско ниво.

- нивата на регионално планиране бяха редуцирани от четири на три, т.е. национално, регионално (NUTS 2) и общинско, чрез премахване на областното ниво на планиране (NUTS 3) и дерегулиране на Интегрирания план за градско възстановяване и развитие (ИПВР) като отделен планов документ за градските райони, интегрирайки го в Плана за интегрирано развитие на общината.

Нова структура и функции на регионалните съвети за развитие (РСР)

ЗРР предвижда РСР да са с двустепенна структура (управленско и експертно ниво) и нови функции. Структурата, състава и функциите на нивата и звената на РСР са подробно развити в новия Правилник за прилагане на ЗРР.³⁴ По-специално, РСР нямат собствен технически или административен персонал (те ще използват експерти номинирани от други субекти) и не разполагат със специално предназначен за тях бюджет за обезпечаване на дейността им.

Управленското ниво представлява политическото ниво в РСР. То се състои от членове с право на глас (областни управители и представители на общините, НСОБ, социално-икономическите партньори, НПО, местни университети, бизнеса, и т.н.) и наблюдатели без право на глас (представители на министерства, ЦКЗ/МС, Националния статистически институт,

31. Чл. 22–24 от РОР 2021–2027 г.

32. Интегрирани териториални инвестиции по чл. 24 от РОР.

33. Водено от общностите местно развитие по чл. 25 от РОР.

34. Детайлно описание на структурата и функциите на РСР е дадено в предишния доклад на СБ, предоставен съгласно настоящите споразумения за вкв, Оперативна програма за регионално развитие 2021–2027: Предложение за механизъм за включване на Регионалните съвети за развитие

и др.). Началникът на регионалното звено на МРРБ изпълнява функциите на секретар на РСР.

Експертното ниво изпълнява оперативни функции и се състои от технически специалисти. То се състои от три звена: звено за медиации, звено за публични консултации, и звено за предварителен подбор. Съставът на първите две звена ще е от експерти от Областните информационни центрове, докато звеното за предварителен подбор ще е съставено от експерти от регионалните звена на МРРБ и на участващите УО, както и от външни експерти, с които е сключен договор.

Тази двустепенна структура съчетава четири различни функции на РСР, свързани с интегрираното регионално развитие:

- представителство на регионалните публични и частни заинтересовани страни, свързано с участието им в разработването и изпълнението на интегрирани териториални стратегии;
- консултиране и подпомагане на подготовката на концепции за ИТИ, включително насърчаване на партньорството;
- оценка и предварителен подбор на подадените концепции за ИТИ;
- публични консултации относно подадените концепции за ИТИ

Интегрираните интервенции за регионално развитие ще се осъществяват чрез т.нар. „концепции за ИТИ“, разработени от партньорства за ИТИ

Правилникът за прилагане на ЗРР определя концепцията за ИТИ като „комбинация от взаимосвързани и допълващи се (интегрирани) проекти / проектни идеи, насочени към територии с общи характеристики и / или потенциали за развитие, включващи подходяща комбинация от ресурси и мерки, които да бъдат използвани целенасочено за осъществяване на конкретна цел или приоритет на интегрираната териториална стратегия за развитие на съответния район за планиране на ниво 2“³⁵.

В едно от приложенията към Правилника за прилагане на ЗРР е подробно регламентирана процедурата за подбора на концепции за ИТИ за финансиране. Тя трябва да се проведе с обединените усилия на експертните звена на РСР (звената за публични консултации и за предварителен подбор) и на управленското ниво на РСР по предварително определени критерии за подбор.

Правна рамка за междуобщинско сътрудничество

Правната рамка за междуобщинско сътрудничество е предвидена в Глава осма от Закона за местното самоуправление и местната администрация. Тя съдържа твърде общи правила за участието на общините в съвместни дейности с други общини, органи на изпълнителната власт и/или други юридически лица.

Общинското сътрудничество трябва да се осъществява въз основа на споразумение за сътрудничество, което следва да бъде одобрено от съответния общински съвет. Това споразумение за сътрудничество трябва да урежда, наред с другото, формите на сътрудничество и/или видът на съвместното юридическо лице, което ще бъде създадено, както и правилата за конституиране, компетенциите, процеса на вземане на решения и прекратяване на междуобщинските съвети и/или комисии, когато общините са постигнали съгласие за създаването на такива органи за целите на тяхното сътрудничество.

Обхватът и формите на сътрудничество са широко дефинирани, предоставяйки широк спектър от възможности за общините. Обхватът може да включва, наред с другото: i) съвместно изграждане, управление и/или поддържане на инфраструктура, ii) предоставяне на публични услуги, iii) изпълнение на съвместни дейности/проекти. Последните обхващат всички възможни форми на съвместни действия между общините, други

35. Вж. § 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на Правилника за прилагане на ЗРР.

публични институции и/или други юридически и физически лица. Те могат да включват например съвместно изпълнение на проекти, създаване на юридическо лице със стопанска или нестопанска цел (между общини или между една или повече общини, и/или други юридически и/или физически лица). Необходими са повече проучвания, за да се установи как натрупаният опит от прилагането на тази рамка за междуобщинско сътрудничество може да бъде адаптиран към подхода за ИТИ, за да подкрепя създаването на устойчиви проектни партньорства.

Правна рамка за изпълнение на ЕСИФ

Правната рамка за изпълнението на ЕСИФ, отнасяща се за интегрирания подход, включва общите правила за ЕСИФ и специфичните правила за изпълнението на интегрирания териториален подход. Очаква се общите правила за изпълнението на ЕСИФ, които понастоящем са приложими за периода 2014–2020 г., да се прилагат и в новия програмен период 2021–2027 г. след незначителни актуализации. Специфичните правила за изпълнението на подхода в момента се подготвят от правителството на България.

МРРБ и ЦКЗ решиха изпълнението на интегрирания териториален подход трябва да бъде регламентирано със специално постановление на МС. В дерогация от общите национални правила за ЕСИФ, този специален нормативен акт ще предвиди подробна специфична уредба (*lex specialis*) на цялостните процеси на подбор, предоставяне на безвъзмездни финансова помощ и изпълнение на ИТИ. По-конкретно, в това специално законодателство ще бъде предвиден двуетапен процес на предоставяне на безвъзмездно финансиране на партньорства за ИТИ, кандидатстващи с концепции за ИТИ, включващ: i) конкурентен подбор

на концепциите за ИТИ, и ii) директно предоставяне на безвъзмездна помощ от УО на ПРР на напълно разработените индивидуални проекти (проектни предложения), включени в избраните концепции за ИТИ. Решението да има отделно постановление на МС за интегрирания подход съответства на препоръките на екипа на СБ³⁶.

Постановлението на МС за ИТИ ще създаде основата за детайлно разработване на системата за изпълнение за интегрирания подход и специфичните дейности за изграждане на капацитет за заинтересованите страни. Към настоящият момент първоначалният проект на това постановление се разработва от вътрешна работна група в МРРБ, така че подробностите не са публично достъпни. Екипът на СБ подготви описание на същественото съдържание, което трябва да се съдържа в постановлението на МС и го представи на МРРБ за използване от вътрешната работна група³⁷. На по-късен етап проектът на постановлението ще бъде обсъден и съгласуван от междуведомствена работна група, състояща се от представители на всички участващи УО. Впоследствие то ще бъде внесено в МС за формалната процедура за приемането му.

Основни послания:

Понастоящем правната рамка се променя, за да бъде включен новия подход. Вече са осъществени някои важни промени, като например изменението на ЗРР и Правилника за прилагането му. Все още е необходима допълнителна работа за пълното оформяне на правната рамка. Най-важният единичен документ по отношение на интегрирания подход е Постановлението на МС за ИТИ, в което ще са разписани много подробности за това как ще функционира подхода. Препоръчва се то да бъде ефективно разработено в сътрудничество с участващите УО, за да се ускори по-нататъшната работа по планирането. За успеха на подхода ще е необходимо да се обезпечи и че РСР отговарят на изискванията за "териториален орган", посочени в РОР.

36. Вж. стр. 67–70 от «Доклад от стратегическите консултации» от ноември 2019 г. по компонент I на ВКУ.

37. „Предложение на екипа на СБ за обхвата и съществените елементи на Постановлението на МС за реда и условията за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ и изпълнение на интегрирани териториални инвестиции“

ФИГУРА 4.4 Описание на интегрирания териториален подход

Integrated Approach					
Territory	10 biggest urban centers (in four clusters)		40 remaining urban municipalities	215 rural municipalities*	
Financing	PDR Priority Axis 1 (EUR 0.4 billion)		PDR Priority Axis 2 (EUR 1.1 billion)	SPARD**	
	10% from five contributing Programs (EUR 0.6 billion) + Maritime				
Projects	Type 1 (simple project)	Type 2 (territorial integration)	Type 3 (participation in PA2 ITI concepts)	ITI Concepts (integrated projects)	PA2 ITI Concepts (thematic scope of 6 Programs + SPARD)
Selection	PSU/PSC + PDR MA	PSU/PSC + PDR MA	RDC + MAs	RDCs + MAs	
Applicants	Partnership not required (Type 1a) and required (Type 1b)	At least two municipalities in urban cluster	Together with PA2 ITI Partnership	Obligatory ITI Partnerships	Together with PA2 ITI Partnership

Легенда: зпп – общинско Звено за подбор на проекти, кпп – общинска Комитет за подбор на проекти, уо – Управляващ орган, РСР – Регионален съвет за развитие, ПРР – Програма за развитие на регионите 2021 – 2027 г., СПРЗСР – Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони; Морска програма – Програма за морско дело и рибарство 2021 – 2027.

* Селските общини също ще могат да получават финансиране от ПРР по приоритетни оси 1 и 2 в следните области: индустриални зони, национална пътна инфраструктура, градска мобилност, и здравна инфраструктура ако са част от концепции за ити. Все още не е изяснено дали всички селски общини ще имат такава възможност.

** Размерът на вноските на СПРЗСР и Морската програма не е определен понастоящем. Те ще бъдат определени въз основа на методология, която отчита спецификите на Европейския фонд за морско дело и рибарство, Европейския фонд за гарантиране на земеделието и Европейския фонд за развитие на селските райони.

Източник: Авторите

Тематичен и териториален обхват

ПРР ще бъде посветена на изпълнението на интегрирания териториален подход и ще подкрепи всичките 50 градски общини в България. Програмата ще действа чрез две приоритетни оси (ПО) — градска и териториална; те се различават от гледна точка на целеви територии, предлагани мерки за подкрепа, ангажирани институции, и процедури за изпълнение. Фигура 4.4 представя опростена картина на подхода, общите области и различията между двете ПО.

Приоритетна ос 1 (ПО1) на ПРР за десет градски центрове

Най-големите 10 градски общини ще бъдат подпомогнати чрез три типа проекти, финансирани чрез ПО1 и чрез шестте

участващи програми (проекти от Тип 3), които трябва да съответстват на ПИРО и ИТСР. Десетте избрани общини са Видин, Плевен, Русе, Велико Търново, Варна, Бургас, Стара Загора, Пловдив, София и Благоевград. Тези типове проекти могат да се използват за финансиране на широк спектър от интервенции (вж. Текстово каре 4.3). Трите типа проекти са следните:

- **Тип 1: Обикновени проекти в една градска община** — Проектите от Тип 1 се изпълняват в една община. Те използват средства по ПО1 само за финансиране на едносекторни („обикновени“) интервенции. Допустими бенефициенти са: i) една община (измежду десетте избрани, не се изисква партньорство с други заинтересовани страни), ii) един различен субект (не се изисква партньорство); или iii) партньорство между различни потенциални бенефициенти (градски

общини или заинтересовани страни). Първите два подтипа са посочени като проекти от Тип 1а, при които не се изискват партньорства, докато третият подтип е посочен като Тип 1б, при който партньорството е задължително.

- **Тип 2: Териториална интеграция в рамките на градски клъстер** — Проектите от Тип 2 ще използват ПО1 за финансиране на интервенции (могат да бъдат едносекторни), които обединяват минимум две общини от един градски клъстер. Допустими бенефициенти: i) партньорство между поне две градски общини, принадлежащи към едни и същи клъстери (ПРР групира 10-те градски общини в четири клъстера 1. Северозападен регион — Видин и Плевен; 2. Северен централен и Североизточен регион — Русе, Велико Търново, Варна; 3. Югоизточен и Южен централен регион — Бургас, Стара Загора и Пловдив; 4. Югозападен регион — София и Благоевград), ii) партньорство на различни видове заинтересовани страни от поне две различни градски общини, включени в клъстер (включващ градска община).

- **Тип 3: Интеграция в рамките на концепция за ити** — проектите от Тип 3 ще допринесат за концепциите за ити, а десетте най-големи общини, участващи в концепции за ити, освен това ще могат да получат финансиране от шестте участващи програми. Допустими бенефициенти са партньорства между допустими бенефициенти по линия на: i) ПО1 (субекти от 10-те градски общини), ii) ПО2 (субекти от останалите 40 градски общини — виж следващия раздел), и iii) селски общини за изпълнението на концепции за ити.

ПО1 предлага на десетте най-развити градски общини достъп до финансиране за обикновени инвестиционни проекти (Тип 1а), докато останалите градски общини нямат такава възможност по ПО2. Подобна подредба създава по-благоприятни условия за развитие на десетте най-силни градове, като същевременно не се предоставя такава възможност на по-малките градски общини. За ПРР ще е

ТЕКСТОВО КАРЕ 4.3 Тематични интервенции, разрешени по ПО1 на ПРР

- Инфраструктура, подпомагаща икономическата дейност, включително инфраструктура и сгради за развитие на бизнес и индустриални зони;
- Енергийна ефективност и обновяване на жилищни и обществени сгради;
- Устойчива градска мобилност;
- Пътна инфраструктура, функционални връзки и пътна безопасност, включително пътища от I, II и III клас (извън мрежата TEN-T);
- Зелена градска инфраструктура и сигурност на обществените места;
- Образователна инфраструктура;
- Общински жилища;
- Здравна и социална инфраструктура;
- Култура и спорт;
- Туризъм.

Източник: Авторите

важно да представи повече доказателства, за да обоснове тази диференциация и размера на финансовия пакет, предназначен за проекти от тип 1 и 2.

ПО2 на ПРР за оставащите 40 градски общини

ПО2 ще използва „концепции за ити“ като специален инструмент за подпомагане на развитието на ниво NUTS 2 и ще се фокусира върху останалите 40 градски общини. Селските общини ще могат също да използват финансирането по ПО2, макар и в ограничена степен. Концепцията за ити ще комбинира отделни проекти в единна „сложна“ концепция, която има общ набор от цели, изпълнява се чрез партньорство от различни заинтересовани страни и се финансира от различни секторни програми. Концепциите за ити трябва да имат пряка връзка с ИТСР, за да допринесат за постигането на желано регионално въздействие, което е определено в тези регионални стратегии. Интегрираният подход позволява широк спектър от инвестиции, но той също така подчертава важността на икономическото им въздействие. Следователно поне един от проектите в рамките на концепцията за ити трябва да бъде ориентиран към икономическото развитие, или да бъде реализиран от икономически субект.

Концепциите за ити ще бъдат финансирани не само по ПО2, но и от избраните шест секторни програми и СПРЗСР, както и по част от ПО1, посветена на проекти от Тип 3. Конкретният обхват на концепциите за ити ще бъде определен на базата на набор от критерии, които ще осигурят съответствие между проектите и националните секторни приоритети. Първата проектоверсия на тези критерии се разработва понастоящем от българското правителство. По подобие на ПО1, допустимият тематичен обхват на интервенциите по ПО2 е широк (Текстово каре 4.4).

Като цяло, тематичният обхват на участващите програми е почти всеобхватен и отразява разнообразието от предизвикателства, идентифицирани на регионално ниво. ПРР 2021–2027 обхваща широк спектър от интервенции, макар че втората проектоверсия дава приоритет на две области—енергийна ефективност и здравна инфраструктура и услуги. Необходими са повече подробности, за да се разбере как това определяне на приоритетите ще се

превърне в насоки за интегрирания териториален подход. От една страна, такава ситуация предлага на бъдещите кандидати необходимата свобода да приспособяват своите интервенции към своите специфични нужди, а от друга страна тя не дава приоритет на инвестициите в области, в които има най-голяма нужда от тях. Ще е необходима стабилна система за наблюдение, за да се измери как се прилагат териториалните инструменти и дали се реализира достатъчен брой интервенции в най-критичните области, за да се постигнат стратегическите цели на интегрирания подход, т.е. по-приобщаващ растеж.

Финансова рамка

Средствата на ЕС трябва да осигурят около 2,2 млрд. евро за интегрирания териториален подход в периода 2021–2027 г. (съфинансиране от ЕС)³⁸. ПРР ще участва с пълния си бюджет или 1,56 милиарда евро. Останалите 0,6 млрд. евро ще бъдат осигурени от вноски от пет от седемте участващи програми³⁹ (приносите на останалите две: СПРЗСР и Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури все още не са определени). Фигура 4.5 представя приноса на отделните програми към интегрирания териториален подход и неговото разпределение между двете приоритетни оси.

ПО1 ще има бюджет от 400 млн. евро⁴⁰, от които около 280 млн. евро (или 70%) ще бъдат предназначени за проекти от Тип 1 и 2, а 120 милиона евро (или 30%) ще се използват за проекти от Тип 3. Средствата по ПО1 са разпределени в четири градски клъстера: (1) Северозападен регион (Видин и Плевен)—21.8%; (2) Северен централен и североизточен регион (Русе, Велико Търново, Варна)—23.5%; (3) Югоизточен и Южен централен регион (Бургас, Стара Загора и

ТЕКСТОВО КАРЕ 4.4 Тематични интервенции, разрешени по ПО2 на ПРР

- Здравна и социална инфраструктура;
- Образователна инфраструктура;
- Културна инфраструктура;
- Спортна инфраструктура;
- Жилищно настаняване;
- Енергийна ефективност;
- Инвестиции за устойчива градска мобилност;
- Пътна инфраструктура, функционални връзки и пътна безопасност, включително пътища от I, II и III клас (извън мрежата TEN-T);
- Качествена и безопасна среда;
- Мерки за насърчаване на икономическата дейност;
- Туризъм;
- Културно-историческо наследство.

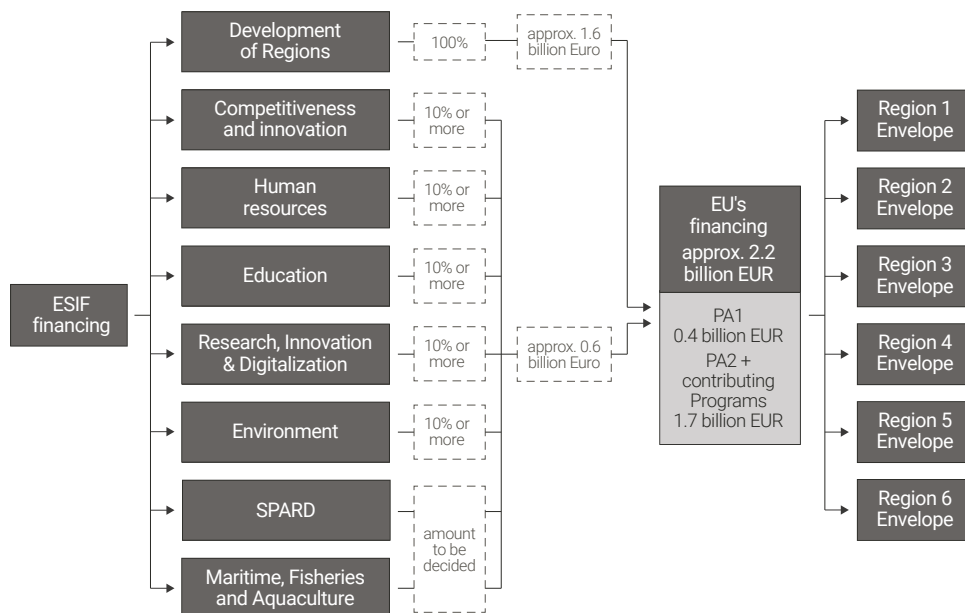
Източник: Авторите

38. В настоящия раздел са представени стойностите на бюджетите и вноските, които се отнасят само до съфинансирането от ЕС.

39. Според информацията, получена от МРРБ, се подготвят изменения в ПМС 335/2019 г., съгласно последно изменение с ПМС 496/2020 г., с които от обхвата на подхода за ити се изключва Програмата за техническа помощ и се включват Стратегическия план за развитие на земеделието и селските райони и Програмата за морско дело, рибарство и аквакултури.

40. Втора проектоверсия на Програмата за развитие на регионите 2021–2027 г., предоставен на екипа на съ.

ФИГУРА 4.5 Структура на финансиране на интегрирания подход (принос на ЕС)



Забележка: Сумите по ПО1 и ПО2 не възлизат на 2,2 млрд. евро поради закръгляването им, освен това не са представени средствата на ПРР за техническа помощ, възлизащи на 60 млн. евро.

Източник: Авторите

Пловдив—21.6% и (4) Югозападен регион (София и Благоевград)—33.0%. Индикативният бюджет на всеки градски клъстер се изчислява по методология, базирана на четири показателя: население (тегло 15%); територия (тегло 15%); брутна добавена стойност (тегло 20%) и инфраструктура (50%). Седемдесет процента от бюджета на всеки клъстер е заделен за изпълнението на проекти от Тип 1 (индивидуални проекти или партньорство на територията на една градска община) и Тип 2 (партньорство на територията на градския клъстер), докато останалите 30 процента са разпределени за участие на потенциалните бенефициенти от градските общини в проекти от Тип 3, т.е. концепции за ити по ПО2. Тъй като десетте най-големи градски общини могат лесно да изчерпят бюджета от 280 млн. евро за проекти от Тип 1 и 2, се предполага, че ще има силно търсене на тези ресурси. Поради това се препоръчва тези инвестиции да бъдат възлагани чрез състезателен подбор, за да се гарантира, че се насърчават проекти с най-високо качество и желано въздействие.

Бюджетът на ПО2 на ПРР и приносите на пет секторни програми за финансиране на концепциите за ити ще възлизат на около 1,7 милиарда евро и ще се изпълняват чрез регионални бюджетни пакети. Настоящият проект на ПРР би могъл да даде по-голям детайл относно условията за управление на бюджета. ПО2 на ПРР ще предостави около 1.1 млрд. евро, а секторните програми—0.6 млрд. евро. Общият бюджет е разделен на шест индикативни финансови пакета за регионите от ниво NUTS 2, изчислени като дял от общия бюджет. Дяловете на шестте регионални финансови пакета се изчислява по подобие на ПО1 и се определя чрез прилагане на проценти, изчислени чрез прилагане на методология, която включва четири показателя—3 общи (население—тегло 15%; територия—тегло 15% и брутна добавена стойност (БДС)—20%) и един специфичен показател на програма (50%), който отразява секторния характер⁴¹. В резултат, дяловете на регионалните финансови пакети е следният: Северо-западен—20%, Северен централен—19%,

41. Напр. програмна среда — „дял от населението (%), свързано със системите за събиране и пречистване на отпадъчни води“

Североизточен — 15%, Югоизточен — 16%, Южен централен — 16%, Югозападен (изключващ София) — 13%. Все още не е ясно от ПРР, дали тези регионални финансови пакети включват целеви бюджетни средства за всяка от участващите програми, отразяващи специфичните за програмата показатели за отделните региони. Такова тематично заделяне на средства в рамките на регионалните финансови пакети се препоръчва, за да се гарантира, че са взети предвид специфичните за региона нужди и че кандидатите от един регион не би трябвало да се конкурират с кандидати от друг.

Една добре развитата система за наблюдение на финансовия напредък на интегрирания подход ще бъде от решаващо значение за разбирането на това дали новият модел ще придобие популярност сред заинтересованите страни, както и за идентифициране на проблеми, свързани с усвояването и изплащането на наличното финансиране. Механизмите за наблюдение на финансовия напредък трябва да служат като инструмент за ранно предупреждение, позволяващ идентифициране на недостатъчно ефективни региони и програми или ситуации, при които регионалните финансови пакети са изчерпани и се изискват навременни коригиращи действия. Това е особено важно в контекста на скъсената времева рамка за усвояване на средствата (n+2) през предстоящия програмен период. Отговорността за финансовия мониторинг трябва да бъде на МРРБ (като координатор на интегрирания териториален подход), РСР (подпомогнати от техните секретариати), ЦКЗ и УО⁴² на участващите програми. Тяхното участие в дейности за наблюдение предполага техен достъп до системата ИСУН и права за достъп, които биха позволили наблюдение на междусекторни концепции за ИТИ. КСТП, който Световната банка препоръчва да бъде създаден, трябва да наблюдава цялостното усвояване на регионалните финансови пакети и при необходимост да взима решение за коригиращи действия.

Ключови послания:

Значителни ресурси са отделени за прилагането на интегрирания териториален подход (2,2 млрд. евро, съфинансирани от ЕС), които ще постъпят от ПРР и от участващите програми. Тези ресурси представляват почти една четвърт от бюджетите на участващите програми. Може да се очаква, че търсенето на проекти от Тип 1 и 2 по ПО1 може лесно да надхвърли наличния пакет, поради което се препоръчва прилагане на основана на качества конкурентна процедура за отпускането на тази безвъзмездна финансова помощ. Това би позволило да се избират проекти с най-високо качество и добавена стойност. В ПО2 би било полезно да се заделят целево секторни средства за всеки регион, за да се позволи покриването на най-критичните регионални нужди и да се позволи на по-слабите региони да се възползват от тези ресурси. Необходимо е да се разработят детайлите, свързани с приноса на морската програма и на СПРЗСР, като това ще доведе до увеличение на общата сума от заделени средства за новия подход. Ще трябва да се инсталира подходяща система за наблюдение, за да се следят различни финансови измервания на новия подход (анализи по региони, по приоритетни цели, по програма и т.н.). Системата ИСУН ще трябва да се преработи, за да осигури възможност за правилно наблюдение на интегрираните проекти и достъп на по-широка група от заинтересовани страни до данните от наблюдението.

Насоки за създаване и внедряване на териториални инструменти

„Насоките за ити“, разработени от МРРБ, заедно с „Наръчник за ползвателите на ити“, одобрени от УО на участващите програми, представляват важни елементи от рамката на ити и ще бъдат полезни инструменти за потенциалните бенефициенти през целия цикъл проектен цикъл на ити. МРРБ разработи две групи насоки за бенефициенти в контекста на проекта за ПРР и другите участващи програми. По ПО1 те са: *Насоки за подготовка на инвестиции за градско развитие по ПРР 2021–2027*, а по ПО2: *Насоки за подготовка на проекти по концепцията за ити (Насоки*

42. Отговорностите трябва освен това да включват определяне на етапните цели и оценка на годишните цели, свързани с усвояване и изплащане по всяка от оперативните програми.

за ити)⁴³. Наръчникът за ползвателите на ити ще допълни насоките за ити с цел намаляване на риска от фрагментиране на документите, които регламентират процеса на кандидатстване и изпълнение. Той също така ще предостави на заинтересованите страни насоки на различни етапи от прилагането на новия подход, като например: подготовка на идеи за концепция за ити, партньорства за ити, разработване на концепция / проект за ити, изпълнение, координация и устойчивост. Предвид различията в подходите по ПО1 и ПО2, ще трябва да се изготвят отделни наръчници, единият за ПО2 (включително проекти от Тип 3 по линия на ПО1), а другият за ПО1, който да отразява различията между проектите от Тип 1а, 1б и 2. Преди да се подготви такъв наръчник за проекти по ПО1, трябва да се приеме окончателен механизъм за подбор на проекти и институционална рамка. Приемането на Наръчника за ползвателите на ити от УО на съответните ОП би осигурило стандартизиран подход към ити във всяка от Програмите, който ще бъде еднакво прилаган в рамките на програмния период 2021–2027. Липсата на такава стандартизация може да окаже отрицателно въздействие върху ефективността на системата, а създаването на единен нов подход би помогнало на бенефициентите да го разберат по-добре.

Окончателните версии на Насоките за ити и Наръчника за ползвателите на ити трябва да предоставят достатъчно и актуална информация за жизнения цикъл на концепцията на ити. Понастоящем по-голямата част от стратегическите документи (програми, ИТСР) се намират на проектен етап. Това не позволява да се предоставят достатъчно подробности, свързани с индикативния списък на приоритетните инвестиции на

регионалните стратегии, минималния и максималния обхват на финансиране за всяка концепция за ити, допустимите типове проекти за всяка програма и др. Постановлението на МС относно ити, което се подготвя, има за цел да предостави яснота по някои важни аспекти от разработването, прилагането и устойчивостта на концепцията за всяка ити — напр. покани за набиране на предложения, подбор и жалби, задължително интегриране на проектите в концепциите за ити и последици в случай на неуспех на отделен проект, механизъм за координация на УО, имащ отношение към интегрирания подход, процедура за одобряване на държавна помощ и др.

По време на дискусии в рамките на фокус групи (ФГ), проведени с потенциални бенефициенти в периода на изготвяне на Наръчник за ползвателите на ити, бенефициентите оцениха началния етап от разработването на идея за концепция за ити като най-важната и най-предизвикателната задача⁴⁴. Те също така посочиха, че този етап ще трябва да бъде подробно описан в Наръчникът за ползвателите на ити. Освен това те потвърдиха, че потенциалните бенефициенти ще се нуждаят и от достатъчна външна подкрепа — напр. за изготвяне на анализи и предпроектни проучвания. Такава техническа помощ би надхвърлила очакваното съдействие от страна на звената за медиация към РСР. Изглежда, че бенефициентите предпочитат техническата помощ да се предоставя от независима и централизирана служба, която осигурява надеждни и единни насоки в съответствие с изискванията на УО. Бенефициентите също така смятаха, че подобна външна подкрепа може да помогне за смекчаване на рисковете, възникнали във връзка с интегрираните проекти, подготвени още

43. Общи инструкции за подготовка на проекти за подпомагане на интегрираното териториално развитие на регионите от ниво NUTS 2 със средства от ЕС 2021–2027. Тези инструкции съдържат образци на документи: Споразумение за партньорство, Общо рамково споразумение за ити, Формуляр за кандидатстване с концепция за ити и Критерии за подбор на ити.

44. В периода 9–14 септември беше проведено изследване и бяха организирани шест фокус групи с 25 заинтересовани страни, в контекста на Наръчника за ползвателите на ити. ФГ включваха представители от целия диапазон от потенциални бенефициенти и представители на експертни звена на РСР от шестте региона от ниво NUTS 2 в България.

през 2015 г.⁴⁵ По това време, една от причините тези интегрирани проекти да не продължат своето развитие след етапа на планиране е била липсата на финансиране за подготовка на проекта, например липсата на средства за предпроектни проучвания.

Насоките и Наръчникът за ползвателите на ИТИ трябва да описват механизма за разработване на концепцията за ИТИ и да помагат на кандидатите да подготвят висококачествени концепции за ИТИ. Участниците във фокус групата многократно поискаха подробно описание на процедурата за разработване на концепции за ИТИ, за да е сигурно, че концепциите отговарят на стратегическите документи и че са приоритизирани и координирани чрез публични консултации на ранен етап. Тъй като интегрираният подход е нов за повечето потенциални бенефициенти, би било полезно да се създаде платформа за обмен на информация, свързана с опита за разработване и внедряване на концепции за ИТИ и търсене на потенциални партньори и / или идеи за ИТИ. Такава „Академия за партньорство“ може да бъде част от функциите на Консултативния център, който се препоръчва да се превърне в ключова институция, отговорна за системното и професионално изграждане на капацитета на бенефициентите (вж. Текстово каре 4.2).

Принципът „един за всички и всички за един“ на вътрешната интеграция на проектите в концепциите за ИТИ може да бъде облекчен, за да се избегне необходимостта от прекратяване на цялата концепция за ИТИ поради неуспеха на един проект. Макар че подобна „стриктна интеграция“ може да насърчи постигането на пълно въздействие на избрани концепции за ИТИ, тя може също така да обезкуражи потенциалните бенефициенти да участват в по-амбициозни проекти. Подготовката на концепциите за ИТИ и тяхното изпълнение ще е трудоемък и дълъг процес, който може да отнеме

години. Липсата на гъвкавост за прекратяване или замяна на отделни проекти в рамките на концепциите за ИТИ или модифициране на някои от техните елементи, за да ги приспособи към променящите се социално-икономически ситуации, може да доведе до прекратяване на висококачествени и силно въздействащи концепции за ИТИ. На свой ред целите и показателите на програмите също могат да бъдат отрицателно повлияни. Следователно, препоръчва се „мека интеграция“ на проектите в концепцията за ИТИ, която би позволила прекратяване или замяна на отделни проекти от пакета за ИТИ. Например, това може да се постигне благодарение на дефинирането на различни категории проекти в рамките на концепция за ИТИ — напр. основни и неосновни проекти и/или главни и допълващи (подчинени) проекти. Друг вариант би било да се допусне известна гъвкавост по отношение на способността на концепцията за ИТИ да постига одобрени показатели, напр. чрез „диапазон на допустимо отклонение при непълно изпълнение“.

Основни послания:

МРРБ е в процес на разработване на Насоки за бенефициенти (за по1 и по2) и Наръчник за ползвателите на ИТИ, за да помогне на бъдещите бенефициенти да разберат новия подход. Процесът на финализиране на тези документи изисква усилия от страна на всички УО, тъй като тези документи ще бъдат ключова отправна точка за бенефициентите. МРРБ вече е започнало информационна кампания и се препоръчва тя да бъде разширена, за да се повиши осведомеността във връзка с новата система. Тази кампания може да бъде разгърната заедно с широка програма за изграждане на капацитет и допълнена със създаването на Консултативен център. Замяната на предвиденото в момента правило за строга интеграция на концепцията за ИТИ с принципа на мека интеграция би могла да бъде от полза и би внесла така необходимата гъвкавост, в случай че един проект в рамките на дадена концепция за ИТИ отбележи слабо представяне.

45. През 2015 г. Националният център за териториално развитие полага усилие за разработване на интегриран подход за инвестиции за Северозападния регион на България. Усилието е колективно и включва редица местни, регионални и национални заинтересовани страни и е възприето от ключовите бенефициенти като добре подготвено.

Оценка на проектни предложения и механизъм за подбор на проекти

Механизмът за оценка и подбор са ключова част от привеждането в действие на стратегическата рамка на новия интегриран териториален подход и превръщането му в набор от териториални инвестиции, благоприятстващи постигането на цели на развитието. Този механизъм трябва да се създаде, за да осигури възможност за добре информирани, обективни, безпристрастни и внимателно преценени решения чрез стабилна и прозрачна процедура, като се прилага добре обмислен набор от критерии за оценка и подбор (вж. Текстово каре 4.5). Рационализиращият му дизайн също трябва да подпомага адекватния темп на усвояване на наличното финансиране от страна на бъдещите бенефициенти. Механизмът за оценка и подбор обхваща следните елементи, които трябва да работят в синхрон:

- **процедури**, които ясно разпределят ролите и отговорностите между оценяващите органи, предотвратявайки конфликт на интереси и осигурявайки прозрачност и надеждност на процеса на подбор (да се изготвят от УО на ПРР);
- **критерии за подбор на проекти** за оценка на допустимостта, качеството и жизнеспособността на проектните предложения (да се изготвят от УО на ПРР и други УО на програмите, участващи в изпълнението на интегрирания подход, и одобрени от комитетите за наблюдение на тези програми), и
- **насоки за кандидатите** в подкрепа на добре информиран процес на изготвяне на заявления за кандидатстване с проекти и добро разбиране на процеса на подбора и неговите етапи (да се изготвят от УО на ПРР)

Адекватният капацитет на оценителите и на кандидатите с проекти е ключов фактор за този механизъм. Оценяващите трябва да могат да извършват

безпристрастна експертна оценка на проектните предложения. Кандидатите с проекти трябва да генерират висококачествени проектни предложения в съответствие с изискванията на програмите.

ТЕКСТОВО КАРЕ 4.5 Основни характеристики на надежден механизъм за оценка и подбор

- Рационализиран дизайн, **улесняващ бързото усвояване на средства** от потенциалните бенефициенти;
- **Ефективни мерки за смекчаване на конфликта на интереси и повишаване на прозрачността** на процеса;
- **Принцип на партньорство, спазен** в съответствие с изискванията за териториални инструменти;
- **Включено приоритизиране на висококачествени, въздействащи проекти** чрез **основана на качества конкуренция** между кандидатите.

Източник: Авторите

Процедури за оценка и подбор (ПО1 и ПО2)

Комитетите за наблюдение за съответните програми ще имат правото да утвърждават критерии за подбор на териториални инвестиции, изготвени от съответните УО. Комитетите за наблюдение ще бъдат създадени след одобрение на програмите за периода 2021–2027. УО на ПРР ще отговаря за организирането и публикуването на покани за набиране на предложения за градски проекти (ПО1) и концепции за ити (ПО2). Графикът на поканите, тяхната продължителност, разпределение на финансови средства и отделено време за всеки от етапите, трябва да бъдат тясно координирани със съответните УО, РСР и общинските администрации на градските общини, допустими по ПО1, за да се осигури гладко сътрудничество на всички основни заинтересовани страни.

Предвижда се двуетапна оценка на заявленията за кандидатстване с проекти — както за градски проекти по ПО1, така и за концепции за ити, финансирани от ПО2 и от други съответни програми (вж. Текстово каре 4.6). На общинското (ПО1) и регионалното (ПО2) ниво ще бъде възложена отговорността да проведат първия етап от процеса за оценка и подбор, превръщайки се в основен „филтър“ на проектните идеи (вж. Раздел 4.1

ТЕКСТОВО КАРЕ 4.6 Двустепенен процес на подбор на проекти

Първи етап:

- по1: Оценка и подбор на проектни фишове от общинските Звена за подбор на проекти и Комитетите за подбор на проекти
- по2: Оценка и подбор на концепции за ити от Звената за предварителен подбор на РСР и мениджърското ниво на ПРР

Втори етап

- по1: Оценка и окончателен подбор на пълноценните проектни предложения от уо на ПРР
- по2: Оценка и окончателен подбор на пълноценните проектни предложения от съответния уо (в зависимост от тематичния обхват на концепцията за ити, това могат да бъдат уо на ПРР и други участващи уо).

Източник: Авторите

за подробности). Съответните уо ще отговорят за втория и последен етап от оценката на напълно разработените проектни предложения. Ролята на двете териториални нива ще бъде значителна, тъй като правото на уо да отхвърлят проектни предложения ще бъде ограничено само до случаи, при които са установени формални недостатъци. Някои модалности на това хоризонтално разделение на отговорностите и последователността на процеса на подбор все още се усъвършенстват с цел рационализиране на този механизъм.

Тази „регионализация“ на ключовия етап от процеса на оценка потвърждава намерението на българското правителство да засили ролята на регионалната и местната администрация в управлението на средствата от ЕС и да използва „по-силно насочена към територията лупа“ при подбора на проекти. Участието на РСР (действащи в по-широк формат) и комитетите за подбор на проекти (КПП) в първия етап на подбора на проекти отразява принципа на партньорство в действие, тъй като и двата органа обхващат широк кръг от местни (КПП) и регионални (РСР) заинтересовани страни. Измерването на публичната подкрепа за представените проектни предложения също се предвижда да

стане задължителен елемент от първия етап на оценката на градските проекти и на концепциите за ити.

Въпреки достойнствата, свързани с по-голямото участие на териториалното ниво, предложената институционална и процедурна структура на механизма за подбор е сложна. Тя предвижда участието на голям брой различни органи, натоварени с различни функции за подбор на проекти, действащи паралелно или последователно. Също така е вероятно да е времеемка и да генерира значителна административна тежест за всички участващи субекти по време на целия процес, излагайки на риск перспективите за бързо усвояване на средствата. И накрая, но не на последно място, фактът, че някои ключови функции, принадлежащи към различни фази от цикъла на проекта, са обединени в едно цяло (общинското Звено за подбор на проекти и Комитет за подбор на проекти по ПО1 и експертното и мениджърско ниво на РСР по ПО2), поражда безпокойство по отношение на рисковете от потенциален конфликт на интереси. Това може да повлияе отрицателно върху прозрачността и надеждността на механизма за подбор. Освен това, предложението за включване на измерването на публичната подкрепа като един от елементите на механизма за оценка, който може да бъде податлив на субективност, манипулация и поискано лобиране, също поражда опасения, които трябва да бъдат разгледани при финализирането на дизайна на механизма⁴⁶.

Критерии за подбор на проекти (ПО1 и ПО2)

Интегрираният характер на проектите, които ще бъдат подкрепени през предстоящия програмен период, изисква по-стратегически подход в сравнение с прилаганите критерии за подбор, използвани през предходния период. Това е особено вярно на първия етап от оценката. УО трябва да бъдат насърчавани да

46. Възможните варианти за ефективно справяне с тези рискове при същевременно рационализиране на механизъмът за подбор, бяха предварително формулирани от екипа на СБ и представени на МРРБ за разглеждане.

надграждат своя богат опит, свързан с индивидуалния подбор на проекти, и да подкрепят УО на ПРР при формулирането на набор от стратегически критерии за подбор, които ще улеснят идентифицирането и подбора на проекти, които:

- могат да допринесат в най-голяма степен за постигането на териториални цели на развитие с използване на принципа „отдолу-нагоре“, както са дефинирани в ПИРО (ПО1) и в ИТСР за региони от ниво NUTS 2 (ПО2) и са подкрепени от жизнеспособни партньорства на кандидатите, и
- съответстват на логиката за интервенции на ПРР 2021–2027 и на другите програми, включени в интегрирания териториален подход.

Тези критерии трябва също така да гарантират, че специфичните секторни цели (с използване на принципа „отгоре-надолу“), признати като висок приоритет за българското правителство⁴⁷, са адекватно отразени и разгледани в избраните за финансиране проекти.

Подготовката на критерии за подбор на проекти от УО на ПРР и съответните УО е все още на ранен етап, но ключовите предпоставки за тяхното формулиране вече могат да бъдат посочени. Тези критерии трябва да осигурят на оценяващите органи на общинско (ПО1) и регионално (ПО2) ниво, както и на централно ниво (УО), ефективен инструмент за провеждане на надеждна и прозрачна оценка на подадените заявления за кандидатстване с проекти. Целта е това да доведе до подбора на проекти с най-голямо въздействие, които да бъдат изпълнени от добре развити партньорства за проекти. За потенциалните кандидати, тези критерии трябва да служат като ясни насоки по отношение на очаквания обхват, въздействие и качество на интегрираните проекти, които ще бъдат полезни в процеса на разработване на техните проектни заявления, като по този начин ще увеличат шансовете им за получаване на финансиране. Отразявайки постигнатия до

момента напредък по отношение на изработването на критерии за подбор на проекти, има вероятност те да бъдат разделени на две групи:

- **Критерии за оценка на интегрирания характер на предложенията и тяхното териториално въздействие** — предназначени да преценят доколко адекватно предложените проектни идеи представляват интегрирания подход по отношение на справяне с предизвикателствата на развитието или потенциала, включително комбинация от различни проекти, избор на партньори, очаквано въздействие интегрирани пакети от проекти за целевата територия и целевите групи;
- **Критерии за оценка на общото качество на предложенията** — предназначени да оценят ключови „регулярни“ параметри на дадено проектно предложение, включително допустимост на кандидатите, капацитет на кандидатите за партньори и организационна структура на партньорството по проекта, бюджет, показатели и цел, план за изпълнение, идентифицирани рискове и превантивни мерки и др.

На този етап окончателното разделяне на тези специфични критерии за подбор между етапите на процеса на оценка и между оценяващите органи не е финализирано и се обмислят различни варианти. Независимо от формата на евентуалната приета структура, от първостепенно значение е прилаганият набор от критерии за подбор да бъде достатъчно изчерпателен, за да оценят всички ключови изменения на проектите предложения и да се подкрепи подбора на проекти на базата на техните качества (вж. Текстово каре 4.7).

Състезателният принцип на базата на качествата трябва да залегне в основата на механизма за оценка и подбор. Наличното финансиране никога няма да бъде достатъчно, за да обхване изцяло всички нужди на териториалното развитие, поради което инвестициите, избрани за финансиране по интегрирания подход, трябва

47. Те включват напр. мерки за енергийна ефективност, здравеопазване, инфраструктура и услуги.

ТЕКСТОВО КАРЕ 4.7 Препоръчани мерки за състезание между проектните предложения основано на качествата

- По време на програмния период се организират няколко **покани за проектни предложения с фиксирани крайни дати и фиксирани бюджети** за отделните покани;
- **Всички проектни предложения, подадени в рамките на срока на поканата, се оценяват** паралелно от съответния орган / органи за оценка;
- **Изготвят се списъци с класиране, съдържащи проектните предложения**, получили положителна оценка във връзка с една покана. Тези списъци представят резултата от процеса на оценка, като финансирането се предоставя — в рамките на бюджета на въпросната покана — за онези проектни предложения, които са получили най-високи оценки;
- **Съхранява се резервен списък с положително оценени проектни предложения**, които не са получили финансиране поради изчерпване на бюджета по поканата. Ако при следващата покана, бюджетът не бъде изчерпан поради недостатъчен брой качествени проекти, или ако бъдат освободени други средства от вече договорени проекти, сумите могат да се използват за финансиране на проекти от резервния списък.

Източник: Авторите

да имат въздействие, свързано с максимизиране на резултатите от развитието. Следователно, това ограничено финансиране трябва да постигне въздействие чрез внимателно обмислен процес на подбор, улесняващ идентифицирането и приоритизирането на проектите, които най-силно допринасят за постигане на общинските цели.

Принцип „първи подаден — първи обслужен“ не насърчава подбора на най-висококачествени и най-въздействащи проекти. Той също така не насърчава по-сложни интегрирани проекти, насочени към многоизмерни предизвикателства пред развитието, които изискват повече време за разработване. Вместо това, той насърчава по-прости, фрагментирани интервенции, които е по-малко вероятно да генерират очаквано въздействие върху развитието.

Успешните усилия за насърчаване на висококачествени предложения за проекти и за подпомагане на тяхното разработване не започват с приемането на критерии за подбор на проекти или с обявяването на поканата за представяне на предложения за проекти, а трябва да ги предшества. Освен че предоставя на бъдещите кандидати ясна и достатъчно изчерпателна и подробна информация за

условията на процеса на кандидатстване, стратегическата рамка трябва да бъде полезен инструмент за разработване на солидни идеи за проекти. Не трябва да се пестят усилия, за да се гарантира, че съответните териториални стратегии са достатъчно детайлни по отношение на опитанието на обхвата и очакваните резултати от развитието на инвестициите, които трябва да бъдат реализирани, за да се постигнат стратегически цели, заложили за дадена територия. Колкото по-конкретни са стратегиите и плановете, толкова по-лесно е задачата на кандидатите да генерират конкретни проектни идеи, допринасящи за целите на развитието, а също и на оценяващите органи за оценка на съответствието със стратегията и за приоритизиране на проектите с най-голямо въздействие. Като се има предвид, че както ИТСР, така и плановете за интегрирано развитие на общините, са все още в процес на подготовка, все още има място за подпомагане на идентифицирането и приоритизирането на бъдещите инвестиции в съответствие с оперативната и финансовата рамка на новия интегриран подход.

Основни послания:

Понастоящем, процесите и критериите за подбор на проекти се разработват от МРРБ в сътрудничество с други УО. Банката представи предложения и проекти на тези решения на МРРБ и препоръча редица технически решения, като например:

- Опростяване на процесите за подбор на проекти в рамките на интегрирания подход, особено за проекти по ПО1
- Разработване на прозрачни процедури за подбор, насърчаващи подбора на проекти, основаващи се на качествата им и смекчаване на конфликта на интереси
- Изготвяне на прозрачни и обективни критерии и привиждането им в съответствие с документи от по-високо ниво
- Насърчаване на проекти с най-голямо териториално въздействие чрез умело разработани критерии за подбор с цел тяхното възползване от пълните предимства на ограниченото налично финансиране в сравнение с регионалните инвестиционни нужди.
- Необходимост от избягване на състезателния принцип „първи подаден — първи обслужен“, тъй като същият не насърчава подбора на проекти с най-високо качество и въздействие.

Координационен механизъм

Интегрираният териториален подход по своята същност е механизъм за многостепенно управление на политики, тъй като изисква ангажирането на местни, регионални и централни заинтересовани страни за неговото разработване, прилагане и проследяване. Многостранният характер на териториалните инструменти е особено изразен по отношение на концепциите за ИТИ по ПО2, където са предвидени множество потоци на финансиране. Създаването и поддържането на ефективен и ефикасен координационен механизъм за осигуряване на правилно и устойчиво сътрудничество между ключови участници и съгласуване на техните действия, ще бъде един от ключовите фактори за успеха на новия подход.

Необходима е координация, за да се осигури съгласуваност и оперативна съвместимост на различни елементи от планираната система в няколко измерения на всеки етап от жизнения цикъл на политиката. Те включват: i) фаза на стратегическото планиране, когато се създава дизайна на подхода; ii) фаза на привеждане в действие и изграждане на капацитет (подготовка на технически и финансови решения, процедури, оперативни механизми и процес на изграждане на капацитет на всички участващи заинтересовани страни); iii) фаза на изпълнение — за управление подбора на проекти и потока от средства, както и за наблюдение и оценка на общите ефекти от подхода, а също и за вътрешно управление на отделни инвестиционни пакети; iv) фаза на оценка и фина настройка — за идентифициране на области с възможности за подобрене (вж. раздел 4.8 за подробности относно наблюдението и оценката).

Естеството на свързаните с много заинтересовани страни интегрирани инвестиции изисква нов подход към

координацията между различните видове участници на различните нива на управление. Техните основни групи са представени в раздел 4.1 и включват националното ниво (участващите УО⁴⁸ и ЦКЗ, с цялостната координация, осъществявана от КСТП; препоръчва се включване на УО на СПРЗСР и на Морската програма в работата на КСТП), регионалното ниво (РСР, ОИЦ и териториални звена на УО на ПРР), местното ниво (ЗПП и КПП), накрая нивото на бенефициента / партньора по проекта.

Силната координация трябва да предостави възможност и за ефективен обмен на информация и вземане на решения на ниво интегрирани инвестиции, което е особено важно за концепциите за ИТИ („микро“ ниво), и на ниво интегриран подход („междинно“ ниво). Координацията на „микро“ ниво трябва да осигури ефективно сътрудничество и съгласуване на действията по отношение на гладкото прилагане на интегриран пакет за максимизиране на резултатите от развитието. От една страна, тя трябва да улесни работата на партньорствата, осъществяващи интегрирани инвестиции, от друга страна, би подпомогнала УО при вземането на решения, свързани с индивидуални интегрирани пакети. Координацията на „междинно“ ниво се отнася до синхронизиране на секторни политики, които допринасят за интегрирания териториален подход и гарантиране, че всеки сектор изпълнява своята част, а при необходимост — проектиране на действия за справяне с възникналите проблеми. Това ще има първостепенно значение за максимизиране на въздействието на интегрирания подход върху развитието за цялата страна. И накрая, ще се изисква и координация на „макро“ ниво, която да наблюдава как интегрираният подход допринася за цялостната политика за развитие на страната. Това ще се осъществи чрез използване на всички налични релевантни финансови потоци по линия на различни политики, за да се генерира предвидено

48. Терминът „участващи УО“ се отнася до УО на всичките осем програми, допринасящи за интегрирания подход. Тъй като СПРЗСР (и Морската програма) бяха добавени към интегрирания подход на по-късен етап, участието на тези УО се подчертава, в противен случай те са обхванати от термина „участващи УО“.

въздействие (напр. политика за развитие на селските райони, усилия за възстановяване, свързани с последиците от COVID-19, мерки за енергиен преход). Последното ниво обаче попада извън обхвата на настоящия документ.

Препоръчва се установяването на КСТП като официален междуведомствен координатор на прилагането на интегрирания подход. Ефективното управление изисква стабилно междуведомствено сътрудничество и синхронизация и постоянна ангажираност на всички ключови заинтересовани страни. Опитът на държавите членки на ЕС, прилагали интегрирани

териториални инструменти през програмния период 2014–2020 г., разкрива, че предизвикателствата, породени от междуведомственото сътрудничество, често биват подценявани. Най-често срещаните предизвикателства включват различаващи се приоритети за отделните министерствата, които влияят отрицателно върху гладкото изпълнение на интегрираните инвестиции и върху ресурсните ограничения. Участващите УО най-вероятно няма да могат сами да разрешат ефективно тези проблеми и се препоръчва да се въведе „съдия“ с достатъчно политическо влияние. Макар че МРРБ е шампионът на интегрирания подход с най-голям

ТАБЛИЦА 4.2 Нужди от координация на етапа на изпълнение на интегрирания подход

Фаза на изпълнение	Действия за координиране	Ангажирани заинтересовани страни
Подбор на проект	<ul style="list-style-type: none"> Разработване и утвърждаване на критерии за подбор на проекти за териториални инструменти във всички релевантни програми (първи и втори етап на оценка) Разработване на други ключови документи, свързани с организация на покани за представяне на проектни предложения (например каталог на допустимите разходи по програми, схеми за държавна помощ, специфични правила за покани, финансови пакети със средства от участващите програми; график на покани за набиране предложения за проекти с целеви финансови пакети, идентифициране на оценяващи експерти) Включване на експерти от участващите УО в оценката на концепции за ити в съответствие с принципа на работа в мрежа (първи етап на оценка) и график на поканите за участие Оценка на напълно разработени проектни предложения (втори етап на оценка) 	Участващи УО, РСР
Изпълнение на проекти	<ul style="list-style-type: none"> Подписване и анексиране (ако е необходимо) на договори за безвъзмездна финансова помощ за отделни проекти от концепции / пакети от проекти за ити Финансово управление (напр. плащания, финансови корекции) на проекти Контрол на проекта Извършване на промени в програмите и документите за тяхното изпълнение с въздействие върху условията на интегрирания подход 	Участващи УО
Наблюдение и оценка	<ul style="list-style-type: none"> Събиране на данни за оценка на обема на проектите и необходимото финансиране преди официалното им подаване, за да се осигури възможност за по-информирано финансово планиране (данни от звената за медиация на РСР) с оглед на по-доброто управление на процесите Събиране на данни за финансовия и физическия напредък на подкрепяните интегрирани инвестиции (исун) Система за ранно предупреждение за идентифициране на недостатъчно ефективни проекти (и интегрирани пакети) и предприемане на действия Споделяне на данни и резултати от проведени анализи на данни от наблюдението с КСТП в подкрепа на вземането на решения, основани на факти Наблюдение на изпълнението на РСР по отношение на техните нови функции в рамките на интегрирания подход (напр. медиация, оценка на първия етап на концепциите за ити) Координирана оценка на концепции / пакети от проекти за ити или техни специфични типове Координирана оценка на цялостната ефективност на интегрирания подход като нова парадигма на политиката 	РСР, УО, ЦКЗ, КСТП
Комуникация	<ul style="list-style-type: none"> Текуща оценка на ефективността на дейностите за повишаване на осведомеността, предвидени за потенциални кандидати (на базата на обратна връзка от звената за медиация на РСР и качеството на представените концепции за ити), както и разработване и прилагане на смекчаващи мерки Идентифициране на случаи на недостатъчно финансиране / открита нужда от финансиране (напр. по отношение на територия, тематична цел, вид на допустимия бенефициент), разработване и прилагане на смекчаващи мерки 	РСР, участващи УО

инвестиционен дял в тази нова политическа парадигма, то няма статут на пръв сред равните (*primus inter pares*). Това е едно от ресорните министерства със статут, равен на останалите министерства. В текстово каре 4.8 са описани ключови потенциални характеристики и функции на КСТП. За да се насърчи взаимодействието между политиките и да по-доброто кръстосано управление на мерките за подкрепа, особено с оглед на по-ефективното справяне с въпроса за разделението на градски и селски райони, се препоръчва участието на представители на УО на СПРЗСР в КСТП.

Споразумението за партньорство 2021 – 2027 г. и специалното Постановление на МС, обхващащи интегрирания подход, са два ключови документа, установяващи координационния механизъм. Те също така ще осигурят регулаторната рамка за потенциално създаване на КСТП. Споразумението за партньорство и Постановлението на МС за ити, заедно със съответните програми за периода 2021 – 2027 г., ще определят наред с другото, демаркационната линия между участващите програми (т.е. разделение по отношение на това, което всяка от програмите ще финансира, за да се максимизира ефекта от наличното финансиране, като се насърчава взаимно допълване и взаимодействие) и се описват измеренията и модалностите на споразуменията за сътрудничество между участващите УО. Неотдавна беше предоставен проект на Споразумението за партньорство, а Постановлението на МС за интегрирания териториален подход все още не е достъпно за екипа на Банката. Това ограничи възможностите на екипа на Банката да извърши по-задълбочен анализ на предвидените решения. Препоръчително е БП да даде приоритет на изготвянето на постановлението на МС и на Споразумението за партньорство, за да се даде възможност за навременна подготовка и прилагане на интегрирания подход. Активното участие на участващите УО в този процес ще бъде от решаващо значение за развитието и последващото прилагане на една съгласувана рамка.

ТЕКСТОВО КАРЕ 4.8 Координационен съвет за териториалния подход (КЦТП)

Предложеният КСТП, който да бъде подкрепен от ЦКЗ, трябва да поеме отговорността за управление на междуведомственото сътрудничество по отношение на интегрирания подход, за да се гарантира ефективно сътрудничество между УО. Такъв координационен орган е незаменим за успеха на подхода. Подкрепата му от кабинета на вицепремиера би била оптимално решение за разрешаване на потенциални спорове между УО. УО на ПРР ще изпълнява функциите на секретариат към КСТП. Заседанията на КСТП ще осигурят на ключови заинтересовани страни на централно ниво официален формат за обсъждане на изпълнението на интегрирания подход като цяло, включително напредък, идентифицирани предизвикателства и рискове, необходими смекчаващи действия, както и желани обхват на корекциите, които трябва да бъдат въведени в дизайна на политиката. На КСТП трябва да се възложи правомощието да взема стратегически решения по отношение на прилагането на новия подход. Може да се създаде работна (и) група (и) на КСТП, за да се осигури редовен формат на УО за обсъждане на повече технически въпроси за изпълнение по отношение на специфични концепции за ити. Препоръчва се участието на СПРЗСР и УО на морската програма, за да се позволи координация на градските и селските райони. Политическият надзор на ЦКЗ може да стимулира траен ангажимент на всички ключови заинтересовани страни през целия програмен период.

Източник: Авторите

Препоръчително е УО да координират подготвителната работа по отношение на конкретни решения и механизми, които ще се прилагат към интегрирания териториален подход съгласно съответните техни програми преди приемането на Споразумението за партньорство и Постановлението на МС за ити. Тъй като концепциите за ити по ПО2 ще се финансират от различни източници, от решаващо значение е специфичните за програмата процедури и насоки да са съвместими, за да помогнат на бенефициентите да се ориентират в интегрирания подход и да реализират успешно своите проекти. Приложимите към бенефициентите процедури могат да бъдат разделени на две групи: процедури за кандидатстване и процедури за изпълнение на проекти. Процедурата за кандидатстване, обхващаща **първата фаза** (кандидатстване с концепция за ити), ще бъде един процес, чиято кулминация е оценката от РСР, която ще бъде подкрепена от различни УО и следователно няма да изисква специфично регламентиране от страна на участващите УО. **Втората фаза** — директното отпускане на безвъзмездната финансова помощ от страна на

участващи УО на отделни проекти, които са включени в избрана концепция за ИТИ, предвижда кандидатстване с напълно разработени проекти пред УО. Условието и сроковете за директното отпускане на безвъзмездни средства от различни УО на този етап могат евентуално да се регламентират по сходен начин в процедурните наръчници на всички ангажирани УО. Това би осигурило яснота, сигурност и еднакви процедурни правила за всички участващи бенефициенти на отделни проекти, за да се осигури плавен и предсказуем поток от заявления за кандидатстване с концепции за ИТИ и процес на изпълнение.

Отделна глава или раздел във всяка участваща програма, посветена на приноса на програмата към интегрирания подход и нейните условия, би осигурила яснота на бъдещите бенефициенти относно системата за изпълнение. Тези глави трябва да имат сходна структура и да се различават само дотолкова, доколкото отразяват организационните и тематичните характеристики на отделните програми.

Описаните елементи трябва да включват процесите за назначаване на представителите в РСР, процедурите за отпускане на безвъзмездни средства, приложимите схеми за държавна помощ, последващия контрол върху процедурите за избор на изпълнители, проверка на разходите и плащанията, проверки на място и администриране на нередности.

Наблюдение и оценка

Междусекторният и териториален характер на новия подход изисква възприемане на нов начин за наблюдение и оценка (но). Процесът на наблюдение и оценка ще трябва да бъде разширен, за да обхване не само проследяването на изпълнението на отделни проекти, но и на цели пакети от проекти и техните материални и нематериални резултати. Като се има предвид, че подходът е нов и иновативен, за ЦКЗ, МРРБ и участващите програми, ще бъде важно да се създаде стабилна рамка за наблюдение и оценка, която надхвърля проследяването на

Основни послания:

Интегрираният териториален подход изисква силни координационни механизми за улесняване на неговото проектиране, изпълнение и фино настройване. Големият брой различни заинтересовани страни, които допринасят за прилагането на подхода на различни нива на управление и етапи от процеса, подчертава необходимостта от ефективни и ефикасни координационни механизми. Силната координация трябва да осигури безпроблемен информационен поток и улесни вземането на решения на ниво интегрирани инвестиции и интегриран подход. Споразумението за партньорство 2021 – 2027 г. и специалното постановление на МС за ИТИ са два основни документа, които ще оформят координационния механизъм. На базата на наличната информация, Банката представи следните конкретни препоръки във връзка с този аспект:

- Създаване на КСТП за улесняване на координацията и надзора върху прилагането на интегрирания териториален подход на ниво УО
- Въвеждане на отделни глави в участващите програми, свързани с интегрирания подход, които ще имат съвместима структура и съдържание, за да позволят на бъдещите кандидати по-лесен преглед на системата за изпълнение
- Създаване на междуйнституционални работни групи, за да се осигури възможност за приноси от страна на различни заинтересовани страни на етапите на планиране и изпълнение
- Обмисляне на възможни гъвкави решения в демаркационната линия, за да се осигури възможност за бъдещи корекции
- Установяване на ясни и прозрачни процедури относно това как могат да бъдат прехвърляни средства между програмите и техните приоритетни оси, ако някои инструменти не работят съгласно очакванията
- Осигуряване на възможност за замяна на отделни проекти в рамките на концепциите за ИТИ, ако един от проектите претърпи неуспех, чрез създаване на списък с резервни проекти и класиране на всички проектни предложения, които са преминали официалната оценка
- Осигуряване разработването на съвместими насоки, ръководства за потребителите и процедури
- Създаване на платформа за бенефициенти с цел обмяна на информация за интегрирани инструменти
- Включване на гъвкавост в системата, за да се осигури възможност за бъдещо добавяне на инструменти / програми, например Механизъм и фонд за справедлив преход
- Надграждане на исун, за да се даде възможност за правилно управление на проекти, подкрепяни в рамките на интегрирания и на цялостния подход.

финансовия и физическия напредък по отношение на изпълняваните инвестиции, като осигурява изчерпателна, достоверна и навременна информация. Тя трябва да бъде разработена по начин, позволяващ процес на вземане на решения, основан на доказателства, който би могъл да доведе до въвеждането на необходимите корекции в политиката с цел повишаване на ефективността на подхода. Прилагането на новия подход ще създаде стръмна крива на обучение за всички ключови заинтересовани страни, а една стабилна система за наблюдение следва да подкрепя този текущ процес на учене през целия цикъл на политиката.

Наблюдението ще се извършва на няколко нива по отношение на финансово и материалното изпълнение на новия подход. Детайлността на наблюдаваните данни и техният териториален и тематичен обхват ще се различават в рамките на тези нива. Една цялостна система за наблюдение трябва да съдържа четири нива:

- стратегическо (ниво на политика, обхващащо цялостния интегриран подход)
- регионални (NUTS 2)
- единичен интегриран проект (концепция за ити по ПО2 или РО1, Тип 1б и Тип 2)
- индивидуални проекти (компоненти на концепциите за ити)

Наблюдението също ще трябва да е усилено на много заинтересовани страни, включващо участието на всички участващи УО, съответните териториални органи (РСР, ЗПП, КПП) и бенефициентите на проекти. Идентифицирането на органи, ангажирани с наблюдение, ясно разпределение на ролите и осигуряването на адекватни ресурси за тяхното изпълнение (напр. обучен персонал, технически инструменти, схеми за докладване), е важно за осигуряване на цялостната прозрачност и ефективност на системата. ЦКЗ, действайки в тясно сътрудничество с УО на ПРР, ще играе водеща роля в организирането на рамката за наблюдение и оценка на цялостния интегриран подход. Препоръчва се КСТП да бъде основният получател на обобщените данни, предоставяни от ангажираните институции

ТАБЛИЦА 4.3 Предложено разпределение на ролите в рамката на наблюдението

Ниво на наблюдение	Водещ орган
Стратегическо	КСТП (подкрепен от ЦКЗ и УО на ПРР)
Регионално	УО на ПРР (подкрепено от РСР и общинската администрация)
Отделна концепция за ити (пакет от проекти)	Координационен екип на партньорството за ити, териториалните звена на МРРБ + РСР
Индивидуален проект в ити	Съответният УО

Източник: Авторите

(УО, РСР, ЗПП и КПП), които са необходими за проследяване на напредъка на цялостната политика и за оценка на нейната ефективност. Таблица 4.3 определя четири нива на наблюдение и съдържа предложение за органи, отговорни за всяко едно от тях.

На ниво концепция за ити (ПО2), въз основа на споразумението за партньорство за ити, ще бъде създаден Координационният екип, който ще бъде съставен от всички участници, изпълняващи проекти от концепцията за ити. Този екип ще изготвя тримесечни доклади за напредъка на изпълнението на концепцията за ити, които след това ще бъдат преглеждани от териториалното поделение на МРРБ и обсъждани от РСР във връзка с отстраняване на потенциални тесни места. На екипа може също така да бъде възложена задача да докладва пред КСТП относно обобщения статус на всички концепции за ити в даден регион и да предостави информация за потенциални проблеми, които са не са били решени на регионалното ниво, за да ги сведе до вниманието на УО. Към момента, процедурата за наблюдение на проект по ПО2 не е напълно уточнена, но изглежда, че може да наподобява процедурата по ПО2.

Рамката за наблюдение трябва да бъде допълнена от договорености, свързани със събирането и управлението на данни. Условиата, свързани с наблюдението на изпълнението на отделни проекти, представляват постоянен елемент на рамката за изпълнение на европейските фондове в България и поради това тяхното приемане за новия програмен период няма да бъде проблематично. Основно

предизвикателство ще бъде осигуряването на техническа възможност за наблюдение на изпълнението на цялостните инвестиционни пакети. ИСУН трябва да бъде адаптирана, за да отразява спецификите на интегрираните инвестиции и да дава възможност за ефективно наблюдение на цялостния напредък на изпълнението във връзка с пакети от градски инвестиции по линия на УО на ПРР (по1) и с концепции за ИТИ по линия на участващите програми (по2), включително средства по СПРЗСР за селските общини. Това трябва да включва проследяване на напредъка по отношение на постигането на целевите стойности на резултатите и показателите за резултат. Въвеждането на това условие в ИСУН е от решаващо значение, за да се осигури възможност за:

- **Проследяване на напредъка по отношение на сключване на договори за целия пакет от проекти от съответните УО** (по съответните програми), както и за на намеса при идентифициране на забава, както и проследяване на финансов и физически напредък на цялостната концепция за ИТИ;
- **проследяване на напредъка на ниво на съответна територия**, например NUTS 2, градски клъстер;
- **проследяване на напредъка във връзка със съответни цели на политиката**;
- **идентифициране на недостатъчно ефективни проекти и вземане на решения във връзка с тях**, които няма да изложат на риск интегрирания характер на концепция за ИТИ, или — ако не е възможно това да бъде избегнато — да подпомогне вземането на решение за други мерки, целящи поддържане на интегрирания характер на концепцията за ИТИ в случай, че отделен проект не може да се коригира и търпи неуспех; и
- **оценяване на общото, комбинирано въздействие на концепциите за ИТИ.**

ТАБЛИЦА 4.4 Предложен обхват на наблюдението на изпълнението на интегрирания подход

Ниво за събиране на данни/информация	Обхват на данните /информацията
Общинско ниво (по1, ПРР)	<ul style="list-style-type: none"> • брой на създадените партньорства за проекти (Тип 1b и 2) • прогнозен обем на необходимото финансиране, • идентифициране на специфични проблеми / предизвикателства, с които се сблъскват кандидатите на етапа на разработване на проектния фиш (по-конкретно във връзка с проекти от Тип 1b и 2), • финансови корекции.
РСР (по2, ПРР)	<p>Преди подаване на концепции за ИТИ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • брой партньорства за ИТИ „в процес на създаване“ (подкрепени от звената за медиация на РСР), • прогнозен обем на необходимото финансиране и източници; • идентифициране на специфични проблеми / предизвикателства, с които се сблъскват кандидатите на етапа на разработване на концепцията за ИТИ. <p>След подаване на концепции за ИТИ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • териториално разпределение на концепциите за ИТИ, • видове кандидати, • качество на концепцията за ИТИ, с която се кандидатства, и най-често срещани грешки.
УО (вкл. УО на ПРР)	<ul style="list-style-type: none"> • качество на напълно разработените заявления за кандидатстване с проекти (втори етап на оценка) и най-често идентифицирани грешки, • обем на отхвърлените проектни заявления на втория етап на оценка и основни причини, • привеждане в съответствие на целите, определени на принципа „отгоре-надолу“ и тези, определени на принципа „отдолу-нагоре“ в концепциите за ИТИ, • усвояване на регионални финансови пакети по съответните програми, включително наблюдение на търсенето на финансиране във всеки регион и във връзка със специфичните тематични цели на програмата, • идентифициране на недостатъчно ефективни проекти, финансови корекции
УО на ПРР (по-специално)	<ul style="list-style-type: none"> • функциониране на принципа за работа в мрежа във връзка с оценката на концепции за ИТИ, • продължителност на оценката на заявленията, съдържащи концепции за ИТИ на ниво РСР — средна стойност и стойност във всеки РСР, • качество на оценката на заявленията, съдържащи концепции за ИТИ, измерено чрез процента на успеваемост на напълно разработени проектни предложения на втория етап на оценката • напредък, свързан със сключването на договори за проекти от концепции за ИТИ с различни програми и идентифициране на забавяния и тесни места, • усвояване на регионалните финансови пакети на УО на ПРР и на десетте процента, заделени от участващите програми, включително наблюдение на търсенето на финансиране във всеки регион и във връзка с конкретни тематични цели, • напредък във връзка с постигане на целевите 30 процента от индикативните бюджети на всеки от четирите градски клъстера за проекти от Тип 3 (по1).

исун трябва също да бъде адаптирана, за да даде възможност за наблюдение на напредъка по отношение на усвояването на:

- бюджетите на градските клъстери (ПО1),
- регионалните финансови пакети (ПО2),
- средствата, заделени за концепции за ити от шестте участващи програми, и
- средства по СПРЗСР за концепции за ити.

Системата за финансов мониторинг трябва да бъде достъпна за потенциални бенефициенти, заинтересовани страни, звена за медиация на РСР и да предоставя актуална информация за напредъка и оставащото налично финансиране. Това ще осигури на потенциалните кандидати актуална информация и ще им помогне да преценят дали изготвянето на нови проектни предложения, което ще отнеме много ресурси, си струва усилието.

Освен това се препоръчва редовното събиране на ключови данни. То ще бъде от жизненоважно значение за управлението на процеса на изпълнение (напр. оценка на обхвата на необходимото финансиране), проследяване на напредъка (напр. по отношение на целите, свързани с усвояване

и изплащане на средства) и идентифициране на проблеми, рискове и тесни места (като елемент на система за ранно предупреждение) преди официално подаване на заявления в исун. Таблица 4.4 представя нуждите от данни, които ще са необходими за наблюдение на напредъка и качеството на изпълнение на интегрирания подход на различни нива.

Оценката трябва да се извършва успоредно с наблюдението. Тя изисква създаването на многогодишен план за оценяване на ефективността на цялостния подход и на неговите основни елементи. Оценката и наблюдението са двата елемента, които формират базата за основан на факти процес на вземане на решения за управление на новата политика. Обхватът на планираните оценъчни изследвания трябва да обхваща основни аспекти на условията за изпълнение и да позволява улавянето на добавената стойност, нематериалните резултати от интегрирания подход. Техният график трябва да бъде планиран, за да се предостави подходяща информация и препоръки на вземащите решения в конкретните моменти за вземане на решения в цикъла на изпълнение. Избрани идеи за оценъчни изследвания са дадени в Таблица 4.5

ТАБЛИЦА 4.5 Предложени оценки на интегрирания подход

Тема за оценяване (и вид на оценката)	Срокове	Отговорен орган
Ефективност на процеса на подбор на ити (1-ви и 2-ри етап) (в ход)	2021/2022 г. (в зависимост от това кога започва действителното изпълнение, оценката трябва да се извърши приблизително една година след началото на процеса)	УО на ПРР заедно с ЦКЗ
Комплексна оценка на рамката за прилагане на интегрирания подход (две оценки: предварителна + текуща)	1. предварителна оценка: 2021 2. текуща оценка: паралелно със средносрочен преглед на програмите (2024/2025 г.)	УО на ПРР заедно с ЦКЗ
Ефективност и капацитет на РСР по отношение на изпълнението на нови функции, свързани с интегрирания подход (медиация, подбор на концепция за ити, дейности за повишаване на осведомеността и т.н.) - (текуща)	2023 г. Препоръчително е изпълнението на РСР да се наблюдава редовно, за да се проследи напредъкът, да се идентифицират потенциалните затруднения и недостига на капацитет, за да се въведат смекчаващи действия. Това наблюдение трябва да бъде допълнено с оценъчно изследване.	УО на ПРР
Оценка на „опита на ползвателя“, свързан с интегрирания подход: съвместимост с целите на развитието, „дружелюбност по отношение на ползвателя“ на цялостния подход, нужди от изграждане на капацитет на бенефициентите на проекти по интегрирания подход (оценка, основана на избран брой концепции за ити във всеки регион) (текуща)	2022/2023 г. (в зависимост от това кога всъщност започва изпълнението)	УО на ПРР
Материални и нематериални резултати от интегрирания подход и въздействие върху регионалното развитие (последваща)	2027 г.	УО на ПРР заедно с участващи УО и ЦКЗ

Основни послания:

За успеха на новия подход е необходима система за наблюдение и оценка. Наблюдението ще се извършва на няколко нива (национално, регионално, териториално напр. градски клъстер, местно) и в няколко измерения (стратегическо, концепция за ити, индивидуален проект, цел на политиката, програма и т.н.) по отношение на финансовото и съществено изпълнение на новия подход. Наблюдението ще ангажира всички участващи УО, ЦКЗ, КСТП, съответните териториални органи (РСР, ЗПП, КПП), териториалните клонове и партньорите в концепции за ити чрез Координационния екип. Едно от предизвикателствата ще е осигуряването на техническа възможност за наблюдение на изпълнението на цели пакети от проекти (концепции за ити). Исун трябва да бъде адаптиран, за да предостави възможност за надеждно наблюдение, а различните субекти (КСТП, УО, а също и териториалните клонове и за предпочитане РСР, ЗПП и КПП) ще трябва да получат достъп до Исун и да бъдат обучени да я използват. Наблюдението трябва да работи като система за ранно предупреждение по отношение на изпълнението на отделни проекти, цели концепции за ити и на цялостния подход. От друга страна, оценката трябва да допълва данните от редовното наблюдение с по-контекстуална информация, която обяснява причините за наблюдаваното развитие и препоръчва решения. Съставянето на списък с данни за редовно наблюдение и многогодишна програма за оценка преди изпълнението на програмата ще спомогне за проследяването и финото настройване на системата.

ГЛАВА 5

**ПАНДЕМИЯТА
ОТ COVID-19 И НЕЙНИТЕ
ПОТЕНЦИАЛНИ
ПОСЛЕДИЦИ
ЗА РЕГИОНАЛНАТА
ПОЛИТИКА И НОВИЯТ
ИНТЕГРИРАН ПОДХОД
В БЪЛГАРИЯ**

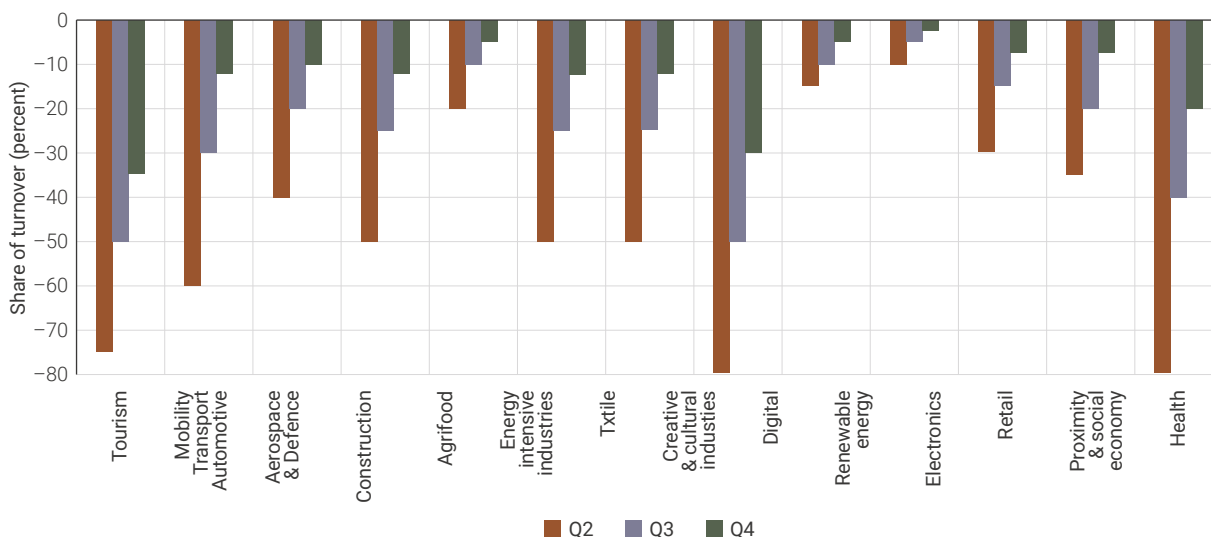
Пандемията COVID-19 е причинила най-дълбоката глобална рецесия след Втората световна война и 90 процента от страните ще се сблъскат с намаляване на доходите на глава от населението, което е по-голямо въздействие, отколкото при всяка рецесия през последните 150 години⁴⁹. Базовата прогноза предвижда 5,2% свиване на световния БВП през 2020 г. (песимистичен сценарий, 8%). Това е най-дълбоката глобална рецесия от осем десетилетия, независимо от безпрецедентната политическа подкрепа. Тъй като огнищата на вируса ограничават частното потребление и инвестициите, през 2020 г. се очаква икономическата активност да се свие във всеки подрегион на света: Централна Европа — с 5%; Западните Балкани — с 3,2 процента; Южен Кавказ — с 3,1 процента; Източна Европа — с 3,6 процента; и Централна Азия — с 1,7 процента.

Според Пролетната икономическа прогноза — 2020 г., издадена от ЕК през май 2020 г., ЕС е навлязъл в най-дълбоката икономическа рецесия в своята история. Пандемията от COVID-19 и последствията

от нея са нарушили дълбоко цялата икономика, засягайки глобалното търсене, веригите на доставки, предлагането на работна ръка, промишленото производство, цените на суровините, външната търговия и капиталовите потоци. В безпрецедентни усилия държавите-членки на ЕС е трябвало на практика да затворят икономиките си за една нощ, като ги поставят в състояние на „индуцирана хибернация“, като икономическата активност е спаднала почти мигновено с около една трета. Трябва да се отбележи, че ЕК оценява рисковете за прогнозиране като извънредно големи, тъй като съществува голяма несигурност относно тежестта и продължителността на пандемията.

Икономическите резултати ще се сринат през първата половина на 2020 г. (прогнозата е за свиване на БВП на ЕС с около 7,5% през 2020 г.), като по-голямата част от свиването ще се случи през второто тримесечие. След това се очаква увеличение (с 6 процента през 2021 г.) въз основа на предположенията, че: (i) ограничителните мерки ще бъдат отменени, (ii) пандемията остава под контрол (и втората вълна не се

ФИГУРА 5.1 Текущи и очаквани спадове в оборота, докладвани от индустрията (дял от оборота)



Източник: Европейска комисия, проучване на DG GROW, март и април 2020, стр. 37.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf

49. Списъкът с източници, предоставящи ценна информация във връзка с последиците от пандемията от COVID-19 за регионалната политика и перспективите за разработване и прилагане на териториални инструменти, е даден в Анекс 3. Изходните данни за настоящата глава са извлечени до голяма степен от международна публикация на Световната банка от юни 2020 г.

материализира); и (iii) политическият отклик, иницииран от всяка държава членка и хоризонтално от ЕС, е ефективен по отношение на намаляване на икономическото въздействие на кризата и успешно стимулиране на процеса на възстановяване.

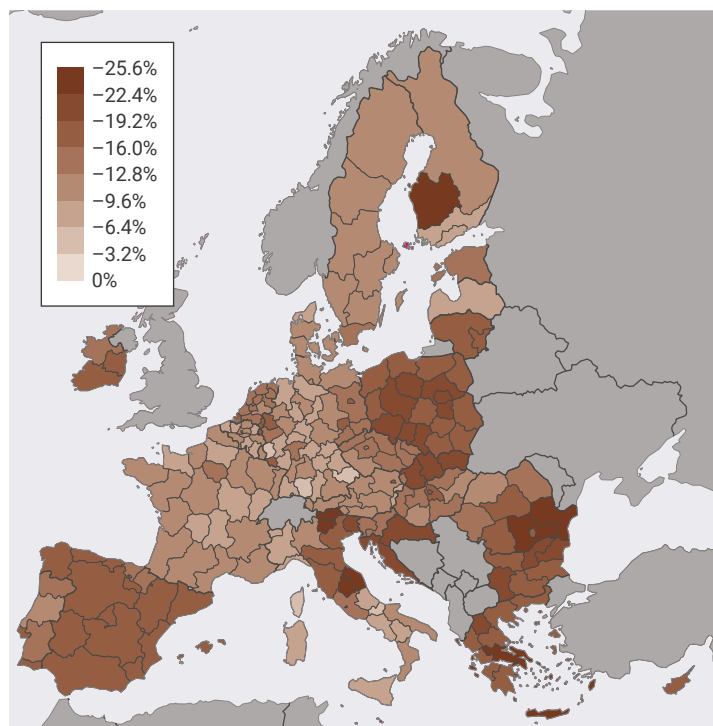
Очаква се постепенно („U-образно“) възстановяване, тъй като наблюдаваната пониска заетост и по-малък обем на инвестициите вероятно ще намалят потенциалната продукция, като търсенето остава слабо поради голямата несигурност относно заетостта, а пандемията отново ще се засили през следващите месеци

Всички държави-членки на ЕС ще страдат в резултат на пандемията, но точният обхват на последиците и действителното въздействие за всяка от националните икономики вероятно ще бъдат диференцирани по държави членки на ЕС. Това ще зависи преди всичко от конкретни икономически експозиции и първоначални условия, както и от ефективността на политическия отклик. Силната взаимосвързаност на икономиките на ЕС прави икономическите ефекти от пандемията потенциално „по-заразни“, тъй като непълно възстановяване в една страна може да повлияе негативно на ситуацията в други страни поради наблюдаваните взаимозависимости.

Териториалното въздействие на пандемията не е равномерно разпределено в държавите членки на ЕС. Най-силно засегнати са най-малко устойчивите държави и все още сближаващи се държави членки и региони. Според анализите на ЕК пандемията ще има значително въздействие върху БВП, което ще се прояви ясно на ниво NUTS 2, както е показано в таблицата по-долу.

Пролетната икономическа прогноза — 2020 г. на ЕС, съдържа **прогноза за свиване на реалния БВП на България с над 7% през 2020 г.**, най-вече поради неблагоприятното въздействие на мерките, предприети от правителството за ограничаване на разпространението на пандемията след обявяването на извънредно положение на 13 март 2020 г. Очаква се секторите,

ФИГУРА 5.2 Въздействие на БВП на ниво NUTS 2 региони в държавите членки на ЕС, изключвайки въздействието на политическите мерки



Източник: СИЦ (JRC), Идентифициране на нуждите от възстановяване на Европа, Работен документ на службите на Комисията, SWD(2020) 98 окончателен, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2020%3Ag8%3AFIN>

пряко засегнати от тези ограничителни мерки — търговия на дребно, транспорт, хотели и ресторанти, изкуство и развлечения, да работят само на 30–40 процента от своя капацитет, като се прогнозира негативни съпътстващи ефекти и върху останалата част от икономиката. Възстановяване на икономическата активност се очаква през втората половина на 2020 г. с постепенното премахване на ограничаващите мерки, като се прогнозира нарастване на вътрешното търсене още през третото тримесечие и неговото продължаване през четвъртото тримесечие, освен ако, разбира се, страната не бъде засегната от втора вълна на пандемията, която би повлияла на тези прогнози.

Очаква се потреблението на домакинствата да спадне с почти шест процента през 2020 г., тъй като само частично ще бъде компенсирано от мерки за защита на доходите и заетостта, одобрени от правителството на България. Съгласно

наблюдения в страните членки на ЕС, съществуват очаквания инвестициите да се свият с 18 процента през 2020 г. поради шокове, влияещи негативно върху икономическото състояние на фирмите и вероятността за бавно възстановяване (само с 1 процент през 2021 г.) През 2020 г. се очаква се вносет да се свие с повече от 12 процента, главно поради големия спад на инвестициите и спада на износа.

Равнището на безработица се е увеличило значително след въвеждането на мерките за ограничаване на COVID-19, отчасти в резултат на завръщането на работници от чужбина. Загубите на работни места са най-силно изразени в сектора на услугите, който осигурява 60 процента от заетостта в България. Очаква се равнището на безработица да се увеличи до 7 процента през 2020 г., което означава значителна промяна в сравнение с 4,2 процента през 2019 г. България има висок дял на неофициална заетост (около 30 процента), като тези работници са по-уязвими спрямо шокове и може да са били засегнати от липсата на възможности за сезонна работа в чужбина.

България се изправя срещу пандемията от COVID-19 от силна фискална позиция (с бюджетен излишък от 2,1 процента от БВП през 2019 г.) и следователно има значителна възможност за фискална гъвкавост във връзка с въвеждането на нови мерки и увеличаването на разходите. Като част от пакета с ограничителни мерки правителството вече обяви по-високи разходи за медицинско оборудване, бонуси за заплати и увеличения за медицинския персонал и служителите по сигурността, както и субсидии, отсрочване на данъчни задължения, държавни гаранции и преразпределение на инвестиционни средства в подкрепа на икономиката. Очакват се и увеличени разходи за безработица и социални помощи.

Пандемията от COVID-19 и нейните последици създадоха някои основни нови предизвикателства, но те също така подчертаха или разкриха в пълен обем някои вече съществуващи такива по отношение на териториални различия,

които досега са били преодолявани със смесен успех в целия ЕС. Следователно първоначалните съображения във връзка с последиците от COVID-19 за регионалната политика и териториалните инструменти са до известна степен подобни на представените в глава 4, които се основават на опита с териториални инструменти през програмния период 2014–2020 г. Когато говорим за справяне с последиците от пандемията обаче, не става въпрос само за предизвикателствата, но и за използване на генерираните от нея възможности, които могат да съживят програмата на регионалната политика, насърчавайки съществуването на по-устойчиви региони, намалявайки териториалните различия, реструктурирайки регионалните икономики и извършвайки преход към нисковъглеродна икономика.

Диверсифицираното териториално въздействие на COVID-19 в рамките на страните вероятно ще изостри неравенствата и силно ще засегне местни икономики, които са били фокусирани върху най-засегнатите сектори, а следователно се засилва необходимостта от териториални инвестиции, съчетани с общонационални политики за социална закрила, за да се намали рискът от повишена бедност. Тъй като големите градове и агломерации като цяло са най-засегнати от кризата, възниква рискът финансирането да бъде насочено най-вече към градските райони, загърбвайки останалите, но също така предоставя възможности за стимулиране на преходите към устойчиво градско развитие за създаване на работни места и изграждане на издръжливост на шокове. Някои групи могат да бъдат непропорционално засегнати от кризата, включително жени, млади хора, възрастни хора, малцинства и хора с ниско образование. Малките и средните предприятия (МСП) ще се нуждаят от значителни инвестиции и подпомагане във връзка с дигиталния маркетинг и доставка. Това са всички сектори, които може да се нуждаят от териториална подкрепа, като тези групи могат да бъдат особено засегнати поради липса на капацитет и гъвкавост за адаптиране към „новото нормално“.

Като цяло, действията в областта на климата, дигиталната стратегия и здравната програма на ЕС трябва да бъдат по-добре свързани с политиката на сближаване на ЕС под формата на комплексни теми и ефективно подкрепяни от териториални инструменти. Местните

и регионалните власти, както и институциите / агенциите за планиране на централно ниво трябва да бъдат обучени как да разбират и интегрират по-добре тези теми в политическите мерки и конкретните инвестиции, отчитайки полезния потенциал на териториите.

ТЕКСТОВО КАРЕ 5.1 Свързани с Covid-19 начални препоръки за регионална политика и териториални инструменти

1. Изграждането на регионална устойчивост за посрещане на шокове и бедствия и укрепването на капацитета на поднационално ниво за възстановяване от кризи трябва да бъдат приоритет; някои потенциални мерки включват:
 - по-големи инвестиции на национално и поднационално ниво в здравеопазването и други обществени услуги (напр. образование).
 - инвестиции в широколентови мрежи, и конкретно за обхващане на недостатъчно обслужвани райони, биха могли да спомогнат за разширяване на капацитета на работната сила за дистанционна работа и осигуряване на електронни услуги, което от своя страна би могло да укрепи връзките между градските и селските райони и насърчи цифровото приобщаване
 - осигуряване на приемливи и достъпни качествени базови обществени услуги във всички територии и за всички хора, включително особено за хората от уязвими групи
2. **Публичните инвестиции могат да играят решаваща роля като основен стабилизиращ фактор преди възобновяване на частните инвестиции**, но те трябва да бъдат адекватно насочени и селективни, отразяващи секторни и териториални цели:
 - критериите за подбор трябва да се определят от стратегически регионални приоритети, които точно отразяват секторните и териториалните съображения
 - трябва да се обмисли въвеждането на критерии за изграждане на капацитет за справяне с подбора на публична инвестиция
 - инвестициите трябва да допринасят за декарбонизация на икономиката
 - трябва да се насърчава стабилен инвестиционен микс с обръщане на достатъчно внимание на „меките“ мерки като инкрементална част от по-широки инвестиционни стратегии
3. **Подобрената координация между различните нива на управление е предпоставка за всеки ефективен политически отклик** – с цел максимизиране на въздействието чрез използване на допълняемост, избягване на фрагментиране и припокриване на инвестиции, насърчаване на по-добра комуникация между правителствените нива и изграждане на взаимно доверие
4. **Инструментите за електронна демокрация** (електронно правителство, електронно управление, електронно обсъждане, електронно участие и електронно гласуване) **трябва да бъдат насърчавани на местно и регионално ниво**, за да се осигури приемственост в работата на администрацията на поднационално равнище, а освен това да се стимулира пълноценното ангажиране на ключови заинтересовани страни и на широката общественост в процеса на вземане на решения, както и ефективната комуникация.

ГЛАВА 6

**ОБОБЩЕНИЕ
НА ОСНОВНИТЕ
ЗАКЛЮЧЕНИЯ
И ПРЕПОРЪКИ**

Настоящата глава предоставя ключови констатации и препоръки относно текущото състояние на дизайна на интегрирания териториален подход и неговото по-нататъшно развитие. Новият подход ще оформи стратегическата и оперативна рамка за регионално развитие в България през предстоящия програмен период 2021–27 и ще насочва териториални инвестиции, възлизащи на около 2,2 млрд. евро. Въпреки че продължаващата подготвителна фаза — предхождаща началото на прилагането на новия подход — е динамична и продължаваща, представените по-долу основни послания ще запазят първостепенно значение за неговия успех. Независимо от конкретните технически решения и залегналите условия, тези теми предоставят общи насоки за разглеждане от заинтересованите страни.

Новият подход е препоръчителна стъпка към подобряване на териториалната динамика на социално-икономическото развитие в българските региони с оглед справяне с нарастващите междурегионални и вътрешнорегионални дисбаланси. Тази постепенна децентрализация на политиката за развитие в България ще изисква непрекъснато обучение и корекции на подхода, както и устойчива политическа ангажираност и подкрепа, за извличане на пълните ползи от него. Новият подход обещава висока добавена стойност чрез: i) по-силно ангажиране на местните заинтересовани страни с планирането и изпълнението на политиката за регионално развитие; ii) по-ефективно използване на ограничени ресурси чрез разработване и прилагане на комплексни инвестиционни пакети за генериране на взаимно допълване и взаимодействие между административните звена; iii) повишаване на териториалната чувствителност на секторните политики чрез интегриране на териториални инструменти и подобряване на междусекторната координация при същевременно популяризиране на ключови национални цели. Успешното прилагане на териториални инструменти изисква преработена стратегическа, институционална и процедурна рамка, заедно със значителен капацитет за разработване, подбор и изпълнение

на интегрирани териториални инвестиции. Новият подход е изключително иновативен, тъй като опитът с интегрираните инвестиции в България до момента е ограничен. Следователно, необходимо е внимателно наблюдение и оценка на напредъка за извличане на полза от новопридобития опит и за по-нататъшно усъвършенстване на реда и условията за изпълнение.

Правителството на България планира да насочи значителни финансови ресурси към интегрирания териториален подход, за да постигне критична маса инвестиции за задвижване на териториалното развитие. Новостта на подхода е, че болшинството от тези интервенции трябва да обхващат различни сектори (тематична интеграция, включваща цели за развитие, определени с прилагане на принципите „отгоре надолу“ и „отдолу-нагоре“), да се осъществяват чрез партньорства (принцип на партньорство) на заинтересовани страни, понякога обхващащи повече от една община, и да отговарят на специфичните нужди на целевата територия (териториално измерение). Както показват анализите на регионалните нужди обаче, българските региони все още се справят със значителен инфраструктурен дефицит, който оказва негативно влияние върху техния потенциал за развитие. Тези нужди евентуално биха могли да бъдат по-ефективно адресирани чрез самостоятелни, неинтегрирани (секторни) инвестиции. ПРР 2021–2027 няма да предлага такива самостоятелни възможности за финансиране, с изключение на ограничените ресурси, предназначени за проекти Тип 1а по ПО1, които ще бъдат на разположение на десетте най-големи градски центъра. Това потенциално несъответствие между инвестиционните нужди и наличните мерки за подпомагане може да ограничи общото въздействие на регионалните инвестиции върху развитието през следващия програмен период, ако не му бъде обърнато надлежно внимание.

Селските и градските общини ще могат да си сътрудничат в рамките на концепции за ИТИ, които биха могли да

проправят пътя за въздействащи интегрирани интервенции. Новият интегриран подход се концентрира предимно върху 50 градски общини, допустими по ПРР, но също така сега, при неговата последна итерация, предоставя възможности за развитие на селските общини. Градските центрове обикновено са двигатели на растежа на териториите и е важно те да разполагат с достатъчно ресурси за развитие. Всъщност те ще могат да се възползват изцяло от новия подход. Положителното развитие е, че селските общини ще могат да участват в концепции за ИТИ до степенята, обхваната от СПРЗСР, шестте участващи програми и ПО1 и ПО2 на ПРР. Селските общини изискват достатъчно възможности за инвестиции и способност да обединят усилията си с тези на градските общини, за да постигнат своите цели на развитие. Това е жизненоважно в светлината на разделението между градските и селските райони, наблюдавано в България, и на факта, че най-нуждаещите се и най-слабо развити части на страната се намират предимно в селски общини.

Ключов фактор за успеха на новия интегриран подход е изграждането на достатъчен капацитет на заинтересованите страни на местно, регионално и централно ниво за разработване и прилагане на териториални инструменти. Институционалните капацитети на УО и РСР е от решаващо значение за прилагането на реформата, като и двата изискват укрепване. Тъй като новият подход се различава значително от предишния модел за прилагане на регионалната политика и се предвиждат нови по-усъвършенствани инструменти (интегрирани проекти) и нови участници (реорганизирани РСР), УО и РСР ще трябва да коригират своите стандартни оперативни процедури. Всъщност, на РСР ще бъде възложен изцяло нов набор от функции, които те никога досега не са имали. По същия начин, участващите УО ще трябва да коригират своите процедури в съответствие с новия подход. Те не само ще споделят отговорността за съвместно изготвяне на лесни за използване насоки и ръководства за бъдещи кандидати, но също така ще участват в двуетапна

оценка и подбор на интегриран проект в сътрудничество с организации на национално равнище. Поради това УО и РСР ще трябва да си сътрудничат по-тясно във връзка с почти всеки аспект от цикъла на изпълнение. Тези нови елементи ще усложнят системата за прилагане на интегрирания подход, чиято двойна цел ще бъде да осигури специфично териториално въздействие чрез интегрирани проекти и задоволително усвояване на средствата от ЕС. Функционирането в тази по-сложна институционална среда ще изисква по-силен институционален капацитет и трайно участие на всички ангажирани субекти.

В новата рамка за изпълнение ще трябва да бъдат включени прозрачни процедури и механизми, свеждащи до минимум потенциалния конфликт на интереси. Делегирането на задачи на регионално и общинско ниво (РСР, ЗПП, КПП) със сигурност ще изгради регионален и общински капацитет и ще допринесе за повишена способност за програмиране и изпълнение на политиката за развитие. То обаче, също така създава потенциал за конфликт на интереси, тъй като представители на общинските администрации ще бъдат, от една страна, кандидати с проекти и потенциални бенефициенти, а от друга страна — ще подкрепят бенефициентите при подготовката на заявленията (звената за медиация на РСР) и ще оценяват представени проектни предложения (РСР, КПП). Ясното разделяне на тези задачи, критериите за подбор на основата на качества, прозрачните процедури, съществуването на механизъм за разглеждане на жалби и подходящ надзор са наложителни за намаляване на тези рискове, свързани с конфликт на интереси.

Препоръчва се ранно създаване на интензивна и устойчива програма за изграждане на капацитет и механизъм за консултантска помощ за бъдещи кандидати, за да се улесни разработването на въздействащи, висококачествени и жизнеспособни проектни предложения. Новият подход ще предложи на бенефициентите повече възможности за справяне с тесните места в развитието, но в същото

време ще им възложи повече отговорност в сравнение с предходния програмен период. Освен това, като се има предвид, че много елементи от новия интегриран подход ще бъдат нови за бенефициентите, се препоръчва УО да предвидят дейности за изграждане на капацитет за бъдещите бенефициенти в началния етап, за да се даде възможност за тяхното ранно участие в програмите. Потенциалните кандидати, например, ще трябва да могат създават концепции за по-комплексни междусекторни интервенции и да планират тяхното изпълнение рамо до рамо с партньорите по проекта под егидата на задължителните партньорства. Кандидатите ще трябва да бъдат и добре запознати с процедурите за изпълнение на различни програми, тъй като отделни проекти от пакета ще се финансират от различни секторни програми. Препоръчва се създаването на Консултативен център за общините като доставчик на професионална, централизирана и стандартизирана подкрепа и техническа помощ.

Препоръчва се също българското правителство да създаде ефективен механизъм за координиране на работата на УО със силно политическо ръководство и стабилна система за наблюдение и оценка. Безпроблемното сътрудничество на управляващите органи ще бъде важен фактор, правещо възможен интегрирания подход, тъй като бенефициентите ще изпълняват проекти, съчетаващи финансиране от различни УО и допринасящи за постигането на показатели по различни програми. Това означава, че УО ще: комуникират редовно и обменят данни, за да могат да наблюдават напредъка на интегрираните проекти; идентифицират затруднения, свързани с усвояването и изплащането на средства; „изолират“ приноса към техните индивидуални програми; гъвкаво реагират на променящите се обстоятелства, за да осигурят постигането на материалните и финансовите цели на всяка програма и доброто прилагане на интегрирания подход като цяло. УО също ще трябва да създадат ясни разграничителни линии между своите програми и други инструменти, за да се избегнат дублиране

и подкрепят взаимни допълвания и взаимодействия. Те ще трябва да въведат прозрачни критерии за оценка, позволяващи избора на най-въздействащите интегрирани проекти, разработени от жизнени и способни партньорства. За целта, съществуващите координационни механизми трябва да бъдат адаптирани, за да отразят специфичните характеристики на интегрирания подход. Ето защо настоящият доклад препоръчва създаването на Координационен съвет за териториалния подход (КСТП), като ЦКЗ и УО на ПРР съответно изпълняват функциите на председател и секретариат. КСТП ще подпомогне синхронизацията на работата на участващите УО и ще бъде платформата за редовна комуникация, идентифициране на възникващи проблеми и недостатъци на системата и предлагане на коригиращи действия. Освен това, информационната система за управление на европейските фондове (исун) ще трябва да се адаптира така, че да позволи наблюдение не само на отделни проекти, но и на интегрирани проектни пакети.

Успехът на новия интегриран подход ще зависи до голяма степен от ефективността на целия механизъм за изпълнение. Всички негови съставни елементи трябва да бъдат добре проектирани и да работят безпроблемно през целия цикъл на реализация на политиката, за да подпомогнат разработването и избора на висококачествени интегрирани проекти, тяхното успешно изпълнение и дългосрочна устойчивост. Неуспехът, отнасящ се до адекватната подготовка за някои части на системата, може да доведе до незадоволителни резултати, които биха могли да подкопаят потенциала на новия интегриран подход за генериране на желани резултати от развитието.

Въпреки идентифицираните предизвикателства и възискателния характер на промяната в политиката, ползите от новия подход имат потенциала да постигнат осезаеми резултати от развитието. Новият интегриран подход, ако е добре приложен, има потенциала да изгради и укрепи доверието между заинтересованите страни, да насърчи устойчивото

междусекторно и междуведомствено сътрудничество, да създаде усещане за споделена активна ангажираност и отговорност за съвместните инициативи за развитие на местно и регионално ниво. Това от своя страна би могло да съживи цялостната програма на регионалната политика и значително да подобри нейното въздействие

върху социално-икономическото положение в регионите в дългосрочен план. Постигането на тези изключително благоприятни резултати изисква значителни усилия и всички ключови елементи на механизма за прилагане трябва да бъдат старателно управлявани от съответните органи за вземане на решения.

АНЕКС 1

РАМКА НА ЕС ЗА ПОДКРЕПА НА ТЕРИТОРИАЛНИ ИНСТРУМЕНТИ 2021 – 2027 Г.

Настоящата глава представя научени уроци, свързани с прилагането на териториални инструменти в периода 2014–2020 г. и нова регулаторна рамка за тяхното прилагане в периода 2021–2027 г.

Програмният период 2014–2020 г. на ЕС отбелязва интегрирането на териториални инструменти в политиката за развитие на ЕС, а програмният период 2021–2027 г. утвърждава тази посока на действие. Териториалните инструменти станаха задължителна и важна част от инвестициите, подкрепяни от кохезионните фондове на ЕС. Интегрирането беше предшествано от въвеждането на териториално сближаване като една от основните цели на Европейския съюз, заложен в Договора от Лисабон от 2007 г. и беше последвано от голям дебат относно реформирането на политиката на сближаване, който беше силно повлиян от Доклада Барка⁵⁰ от 2009 г. и Доклада за световното развитие—2009 г.⁵¹ на Световната банка. И двата доклада препоръчват въвеждане на по-силно отчитащ местните условия подход към секторните политики, които се възприемат като твърде „пространствено-слепи“, хоризонтални и стандартизирани. По-силният фокус върху конкретна територия имаше за цел да направи тези политики по-въздействащи и способни да осъществят трайна положителна разлика по отношение на перспективите за развитие.

Целта на „териториализацията“ на инструментите на политиката за развитие е да насърчи приобщаващ и устойчив растеж на територии чрез интервенции,

съобразени с конкретните особености, които интервенции укрепват техния индивидуален ендегенен потенциал и помагат за решаването на предизвикателствата в техния индивидуален контекст. Това бележи преориентация към отговор в областта на политиките, която в по-голяма степен припознава и отчита индивидуалните характеристики на територии-те вместо един недиференциран подход.

Интегрираният подход стимулира и по-гъвкави и иновативни подходи за управление на политиката и изграждане на капацитет на по-широк кръг от заинтересовани страни. Интегрираните инструменти трябва да насърчават многостепенното управление, да включват по-широки групи заинтересовани страни в планирането, изпълнението и наблюдението на инструментите за териториално развитие и да улесняват създаването на нови партньорства на функционални начала.

Научени уроци от прилагането на териториални инструменти в държавите членки на ЕС в програмния период 2014 – 2020 г.

В програмния период 2014–2020 г. интегрираният териториален подход беше приложен в държавите членки на ЕС главно чрез два инструмента: Интегрирани

50. Програма за реформирана политика на сближаване. Ориентиран към местните условия подход за посрещане на предизвикателствата и очакванията на Европейския съюз, Барка Е., 2009 г.

51. Доклад за световното развитие: реорганизация на икономическата география, Световната банка, 2009 г.

териториални инвестиции (ИТИ) за градските райони и Водено от общностите местно развитие (ВОМР) за селските райони⁵². През този период държавите-членки бяха задължени да инвестират пет процента от своето финансиране от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), изчислен на ниво държава членка, в интегрирано и устойчиво градско развитие (УГР)⁵³, за да укрепят потенциала за развитие на градските райони като ключови двигатели на растеж в целия ЕС. Целта беше да се увеличи устойчивостта на градските райони срещу предизвикателства, пред които те са изправени (климатични промени и рискове за околната среда, демография, социални и икономически неравенства и др.). За да се подобри териториалното измерение и да се предоставят повече възможности на местните участници, на градовете и на останалите подрегионални органи трябваше да бъде възложена задача за подбора на проекти.

Най-яркият пример за новия териториален подход, възприет от политиката на сближаване на ЕС, беше инструментът, наречен Интегрирана териториална инвестиция. ИТИ е проектиран да свързва тематичните цели за развитие със специфично териториално измерение. Например комбиниране на меки и твърди мерки в по-голяма степен отколкото дотогава, комбиниране на инвестиции от различни сектори (напр. образование, транспорт, енергийна ефективност). ЕС изисква три елемента, за да позволи използването на средства, предназначени за ИТИ: i) интегрирана стратегия за териториално развитие на определена територия, ii) пакет от действия или инвестиции, подкрепени с финансиране от поне две различни приоритетни оси

или оперативни програми на ЕС, за да се осигури интегриран междусекторен подход; iii) адекватна управленска организация за ефективно управление на изпълнението на ИТИ. По принцип, ИТИ могат да се разглеждат като образец за териториален инструмент, затова прегледът на опита, свързан с прилагането на ИТИ, предлага възможност за анализ на добавената стойност, ключовите предизвикателства и затрудненията, свързани с този подход.

20 държави-членки на ЕС са приложили ИТИ в периода 2014–2020 г. България (и останалите държави) са избрали различни механизми за изпълнение на УГР. Освен това прилагането на ИТИ варира в различните държави членки. Анализът на избрани случаи от прилагането на ИТИ предлага подходяща информация, която може да бъде полезна за правителството на България (ПБ) с оглед по-нататъшната концептуализация на новия териториален подход, който ще се прилага по Оперативната програма за развитие на регионите (ОПРР) — 2021–2027 г. Прегледът на опита подчертава добавената стойност на интегрирания подход и основните предизвикателства, свързани с неговото прилагане, които засягат капацитета, регулаторни и управленски аспекти⁵⁴.

Добавена стойност на ИТИ

ИТИ трябваше да популяризират междусекторни, многостранни и интегрирани пакети за интервенция (проекти), които ще бъдат съобразени със социално-икономическите и пространствените характеристики на конкретни територии. Интегрираното планиране и инвестиции от своя страна трябваше да

52. ВОМР, базиран на опита от политиката на ЕС за развитие на селските райони; този подход се прилага успешно от 1991 като програма LEADER. Програмата LEADER (съкращение на френски — Liaison entre actions de développement de l'économie rurale — т.е. Връзки между действия за развитие на селската икономика) е инициатива на ЕС за подкрепа на проекти за развитие на селските райони, инициран на местно ниво с цел съживяване на селските райони и създаване на работни места.

53. Общото разпределение за УГР в периода 2014–2020 г. в крайна сметка възлиза на 14,5 млрд. евро (7,8% от ЕФРР), надхвърляйки необходимите 5% с повече от 50%, като половината от държавите членки отделят за тази цел много повече от 5% от ЕФРР. Средствата, разпределени за ИТИ, представляват половината от общата заделена сума.

54. Списъкът с източниците, предоставящи ценна информация за опита от прилагане на ИТИ в държави членки на ЕС, която беше разгледана от екипа на Банката за целите на настоящия подраздел, е даден в Анекс 1.

отключат и засилят потенциала за развитие на различни градски територии, като иницират по-обещаващи траектории на растеж. Комисията очаква ИТИ да насърчат интегрираното използване на наличното финансиране и по този начин да преодолеят секторните граници, които досега са ограничавали териториалното въздействие на интервенциите. ИТИ също така бяха възприети като полезен инструмент за мобилизиране на местните заинтересовани страни, изграждане на техния административен капацитет и изграждане на мрежи, който ги ангажира с процеса на разработване на териториални стратегии и реализиране на интегрирани инвестиции. Не на последно място се очакваше, че ИТИ ще бъдат гъвкав инструмент за интегриране на различни потоци на финансиране, за да се опростят условията за изпълнение и се увеличи тяхното общо въздействие върху развитието в избрани територии (Текстово каре А1.1).

Въвеждането на ити спомогна за укрепване на стратегическата рамка за прилагане на интервенции с териториално въздействие и катализира институционалните промени у субектите, отговорни за планирането и изпълнението на

ТЕКСТОВО КАРЕ А1.1 Очаквана добавена стойност от ИТИ

- **Стратегическо измерение** (интегрирани стратегии за териториално развитие): укрепване на синергии между различни стратегически рамки чрез обединяване на инвестиционни приоритети и разработване на всеобхватна, многосекторна стратегия за дадена територия
- **Измерение, свързано с финансиране** (оперативни програми): комбиниране на различни потоци на финансиране за създаване на критична маса и улесняване на координирани инвестиции в териториите
- **Териториално измерение** (региони от ниво NUTS 2): засилване на фокуса върху функционалните зони, за осигуряване на политики, адаптирани към ситуацията и местните условия за дадена територия
- **Оперативно измерение** (бенефициенти на ити): позволяващо разработването и изпълнението на по-сложни и индивидуализирани набори от интегрирани проекти с помощта на многофондов подход и благодарение на повишен административен капацитет
- **Нематериални аспекти** (култура на сътрудничество): изграждане на взаимно доверие, устойчиво междусекторно и междуведомствено сътрудничество, създаване на чувство за **споделена активна ангажираност и отговорност** за съвместни усилия за развитие на регионално ниво.

Източник: Авторите

регионалните / местните политики за развитие. ИТИ допринесоха за изграждане на административен капацитет на участващите местни участници и насърчиха иновативни конфигурации както от гледна точка на територия, така и от гледна точка на заинтересовани страни. Избраните основни научени уроци включват:

- Въвеждането на интегрирани механизми за управление е допринесло за намаляване на „силозния“ характер на секторните политики, насърчаване на засилено сътрудничество и по-добра координация на централно, регионално и местно ниво.
- Подходът на ити има потенциала да стимулира промяна на културата при териториално планиране, да изгради взаимно доверие между заинтересованите страни, да се покажат ползите от продължаващото сътрудничество като начин за създаване на критична маса, необходима за преодоляване на предизвикателствата за развитие, и да се максимизира потенциала за растеж на дадена територия.
- Принципът на партньорство, характерен за териториалните инструменти, има потенциал за мобилизиране на партньори в три измерения: хоризонтално (различни видове партньори от една и съща територия), вертикално (партньори от различни нива на управление); териториално (партньори от различни територии).
- Благодарение на ранното ангажиране на обществеността (и други ключови заинтересовани страни) в процеса на разработване на териториална стратегия и атрактивните стимули, ити биха могли да предизвикат по-силно чувство на активна ангажираност и споделена отговорност за целите на развитието и на инвестициите сред местните заинтересовани страни.

Предизвикателства на подхода на ИТИ

Опитът с прилагането на ити посочва три области, които изискват специално внимание с оглед успешно изпълнение на ити. Те се отнасят до капацитета на

заинтересованите страни, регулаторната рамка и механизмите за управление. По своята същност ИТИ са по-сложни за планиране и изпълнение от едносекторните „редовни“ проекти. Това е така, защото те изискват по-голяма координация на различни дейности, комбиниране на знания от различни сектори, изпълнение на изискванията на различни пакети за финансиране и ангажиране на по-широк спектър от заинтересовани страни и др. Основните предизвикателства, свързани с прилагането на ИТИ, са следните:

Предизвикателства пред капацитета

Планирането и изпълнението на интегрирани инвестиции изисква по-голям капацитет от заинтересованите страни, отколкото това на „регулярните“ проекти. Капацитетът се свързва с:

- разбиране на един по-сложен интегриран подход и научаване как да се използва този подход за решаване на проблеми на развитието,
- изготвяне в ограничен период от време на висококачествени териториални и местни стратегии, които отговарят на изискванията на ЕС и подкрепят интегрирани териториални инвестиции,
- технически познания и способност за планиране в по-голям мащаб и за правилна етапна организация на процеса
- финансов капацитет за наемане на адекватни човешки ресурси и изготвяне на по-голяма и / или по-сложна техническа документация, както и за наемане на външни експерти, които да помогнат за попълване на пропуските в знанията,
- способност да се ангажира по-голяма и по-разнообразна група от участници (партньори) и да се управлява дългосрочното, съвместно и многостранно изпълнение на ИТИ,
- способност да се координират и наблюдават паралелни дейности, често в различни сектори,

- управление на финансови ресурси и уреждане на сметки.

Изисква се по-висок капацитет не само от бенефициентите, които трябва да изпълняват ИТИ, но и от УО и от други субекти, които трябва да могат да оценяват заявленията за кандидатстване с концепция за ИТИ, да наблюдават тяхното изпълнение, както и да съпоставят конкретните резултати с конкретните програми (показатели).

Основни регулаторни предизвикателства

ИТИ са по-сложни от отделните секторни проекти и изискват подходяща регулаторна рамка, за да успеят. Регулаторната среда, която установява ефективни и ефикасни процедури, насочващи работата на УО и бенефициентите, е от ключово значение за успеха на интегрирания подход. Избрани предизвикателства в тази област са следните:

- сложност на ИТИ, поради необходимостта от спазване на различни набори от правила за изпълнение, приложими към различни източници на финансиране, напр. ЕФРР и ЕСФ или различни оперативни програми,
- ограничаващ характер на изискванията по отношение на тематичната концентрация; по-голяма гъвкавост би улеснила творчеството на заинтересованите страни за разрешаване на проблеми, свързани с конкретни нужди на териториите,
- липсата на достатъчно ясни насоки, в съчетание с ограничен административен капацитет на заинтересованите страни, изискващи издаване на допълнителни насоки по отношение на правилата и разпоредбите за институциите, участващи в управлението на ИТИ, както и за бенефициентите-изпълнители — което забави договарянето и изплащането на средства,
- трудности при ефективното съчетаване на националните рамки за секторно планиране с териториалното измерение.

Основни предизвикателства на управлението:

Интегрираните инвестиции биха могли да стимулират нови взаимодействия между заинтересованите страни и да допринесат за по-добра работа в мрежа в териториите и на управленските нива. Въпреки това управлението на интегрирани инвестиции, които по своята същност включват по-голям брой участници, също поставя предизвикателства като:

- необходимостта от засилване на хоризонталната и вертикалната координация, предоставяща възможност за свързване на местно, регионално и национално равнище при разработването на политики с оглед ефективно планиране и реализиране на инвестиции
- усложненият процес на вземане на решения, с множество етапи на оценяване и одобрение на проекти, който се оказва времеемък и обръквач за кандидатите, бенефициентите и управляващите органи. Той имаше потенциал да породите напрежение между заинтересованите страни на различни нива на рамката за изпълнение, което доведе до допълнителни закъснения. Сложността на процеса за подбор често надхвърляше тази, свързана с други операции по линия на ЕСИФ, като включва различни заинтересовани страни (УО, междинни органи, местни заинтересовани страни и др.)

- въвеждането на ефективен механизъм за координация между УО в помощ на многофондови териториални инструменти, за да се гарантира, че рационализираният процес на изпълнение, се оказва трудна задача. Това изисква добра, честа и редовна комуникация и сътрудничество между различни нива и различни области на политиката, както на етапа на проектиране, така и през целия процес на прилагане на ИТИ.

Териториални инструменти за подкрепа в програмния период 2021 – 2027 г.: Цел на политиката 5: “Европа, по-близо до гражданите” и правната рамка

ЕС засили използването на териториалния интегриран подход през периода 2021–2027 г. Специална цел на териториалната политика „Европа, по-близо до гражданите“ беше включена в набора от пет консолидирани всеобхватни цели на ЕС за развитие за периода 2021–2027 г., за да подчертае допълнително необходимостта от интервенции за развитие с по-голямо въздействие върху територията (вж. Текстово каре А1.2). Тези цели на политиката ще насочват инвестициите по време на предстоящия финансов период.

Освен това бяха определени **две хоризонтални цели**, за да се подчертае значението на **изграждането на административен капацитет и сътрудничеството между регионите и през границите**.

Подходът ити и инструментът вомр са рационализирани и опростени. Целта е да се осигури по-голяма гъвкавост на държавите членки при проектирането и прилагането на техен собствен механизъм за

ТЕКСТОВО КАРЕ А1.2 Цели на политиката на ЕС за периода 2021 – 2027 г.

1. По-интелигентна Европа (иновативна и интелигентна икономическа трансформация)
2. По-зелена, нисковъглеродна Европа (включително енергиен преход, кръгова икономика, адаптиране към климата и управление на риска)
3. По-свързана Европа (мобилност и свързаност с икт)
4. По-социална Европа (Европейски стълб на социалните права)
5. **Европа, по-близо до гражданите (устойчиво развитие на всички видове територии)**

Източник: Проект на РОР 2021 – 2027 г.

изпълнение, отчитащ специфичните нужди на целевите територии⁵⁵. Един нов инструмент, т. нар. „друг териториален инструмент“, ще бъде на разположение на държавите членки. Всички инструменти, които подкрепят териториалния подход по цел на политиката 5 (ЦП 5), трябва да имат няколко общи характеристики.

Териториални инструменти: правна рамка за периода 2021 – 2027 г.

Три документа определят правни разпоредби по отношение на териториалните инструменти. Регламентът за общите разпоредби (РОР) определя целите на хоризонталната политика на ЕС (член 4) и описва инструменти и изисквания за интегрирано териториално развитие (глава 2 — членове 22–28). Регламентите, специфични за фондовете (ЕФРР / КФ, ЕТС, ЕСФ +, ЕФМДР), определят обхвата и специфичните цели, както и изискванията по отношение на тематичната концентрация и други специфични за фонда области (напр. градско таргетиране за целите на ЕФРР). Вторият стълб на общата селскостопанска политика (Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони, ЕЗФРСР) предоставя общ набор от правила за ВОМР⁵⁶.

Пълното спазване на изискванията, предвидени в РОР, е предпоставка за осигуряване на финансиране на интегрирани териториални инвестиции по оперативните програми 2021–2027 г. Проектът за изменение на РОР от май 2020 г., който коригира политическата рамка поради пандемията от COVID-19, не променя правните разпоредби за териториалните инструменти.

РОР формулира общ подход към всички териториални инструменти и определя минимален набор от изисквания към териториалните стратегии⁵⁷. На държавите членки се предоставят три форми на

ТЕКСТОВО КАРЕ А1.3 Основни характеристики на интегрирания териториален подход в периода 2021-2027 г.

ЕС очаква интегрираните инвестиции в периода 2021-27 г. да притежават следните характеристики:

- многосекторни
- с многостепенно управление
- с много заинтересовани страни

Те също така трябва да са насочени към различни видове територии и да надхвърлят традиционните административни граници, например функционални зони, подрегионални единици, местни общности.

подкрепа за интегрирано териториално и местно развитие:

- **интегрирана териториална инвестиция (ИТИ)**, когато дадена териториална стратегия получава финансиране от множество приоритети, програми, фондове или ЦП
- **ВОМР**, когато се разработва и прилага локална стратегия, използваща изключително подход „отдолу нагоре“
- **друг териториален инструмент** подкрепя интегрирани инициативи, създадени от държавата членка за инвестиции, програмирани за ЕФРР съгласно ЦП 5.

Подготовката на териториални и местни стратегии за развитие е предпоставка за достъп до средства от ЕС, предназначени за териториални инструменти. РОР задава конкретни технически и процедурни аспекти, касаещи тези стратегии по отношение на: i) тяхното съдържание; ii) съответните отговорни териториални органи/организации; iii) участието на съответните териториални органи / организации в подбора на инвестиции, съответстващи на тези интегрирани териториални стратегии.

Териториалният подход трябва да отговаря на две минимални изисквания за използване на средства от ЕС. Инвестициите

55. НАРЪЧНИК ЗА ОПРОСТЯВАНЕ. 80 мерки за опростяване в политиката на сближаване 2021–2027 г., Европейска комисия — ГД „Регионална и градска политика“, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf

56. Тъй като не се предвижда МРРБ да включи ВОМР като един от механизмите за изпълнение по ОПРР 2021–2027 г., конкретни регламенти, отнасящи се до ВОМР, няма да се разглеждат в настоящия доклад.

57. Глава 2, членове 22–28.

трябва да се основават на интегрирани стратегии за териториално или местно развитие (многосекторни, с много заинтересовани страни и като опция — много-териториални), а съответният местен или териториален орган избира или участва в избора на операции (многостепенни и като опция — водени от общността).

УО са длъжни да идентифицират точно операции, продукти и резултати, допринасящи за ИТИ, чрез електронна система.

Териториалните инструменти също трябва да се прилагат за постигане на устойчиво градско развитие в периода 2021 – 2027 г. Държавите-членки трябва да отделят най-малко шест процента от ресурсите си по линия на ЕФРР за финансиране на ВОМР, ИТИ или други териториални инструменти съгласно ЦП 5 в тази област, което е увеличение с един процент от периода 2014 – 2020. Освен това териториалните инструменти, използвани по ЦП 5, могат да комбинират различни инвестиции и дейности, финансирани по всички други цели на политиката (вж. т. 1–4 в текстово каре А1.2) — предоставяйки възможност за многосекторен и интегриран подход, специално приспособен към конкретния териториален контекст.

Списък на източниците, даващи информация за опита от прилагането на ИТИ в държавите членки на ЕС.

1. *Интегрирано териториално развитие: нови инструменти — нови резултати?* Мартин Фери, Шефан Ка и Джон Бахтлер, IQ-Net Thematic Paper 42(2), юни 2018, Изследователски център за европейски политики Делфт
<https://pureportal.strath.ac.uk/en/publications/integrated-territorial-development-new-instruments-new-results>
2. *Интегрирани териториални и градски стратегии: как ЕСИФ добавят стойност в периода 2014 – 2020 г.?* Окончателен доклад, Арно ван дер Звет — Изследователски център за европейски политики, Джон Бахтлер — Изследователски център за европейски политики, Мартин Фери — Изследователски център за европейски политики, Ирен МакМастър — Изследователски център за европейски политики, Стивън Милър — Изследователски център за европейски политики, декември 2017 г.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_en.pdf
3. *Сценарии за интегрирани териториални инвестиции*, Европейска комисия, Генерална Дирекция „Регионална и градска политика“, Мартейн де Бройн, Европейска комисия, и Пьотр Цубер, 2015 г.
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf
4. *Към политика на сближаване 4.0 Структурна трансформация и приобщаващ растеж*, Джон Бахтлер, Йоаким Оливейра Мартинс, Петер Востнер и Пьотр Цубер, Асоциация за регионални изследвания, юни 2017 г.
<https://www.regionalstudies.org/news/towards-cohesion-policy-4-0-structural-transformation-and-inclusive-growth/>
5. *Преосмисляне на местното и регионалното развитие чрез стратегии, отчитащи местните условия*, Андре Родригес-Посе и Калум Уилки, работен документ, изготвен за Преоткриване на нашите общности: Трансформиране на нашите икономики, Биенална конференция на Банката на Федералния резерв на Филадельфия, септември 21 – 23, 2016 г.
https://www.penniur.upenn.edu/uploads/media/Rodriguez-Pose_-_Wilkie_PennIUR-Philly_Fed_working_paper_091616.pdf
6. *Териториална програма 2020 пусната в действие. Повишаване на ефикасността и ефективността на политиката за сближаване чрез отчитащ местните условия подход*, Том I Обобщаващ доклад, Център за индустриални изследвания, май, 2015 г.
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2015/territorial-agenda-2020-put-in-practice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-policy-by-a-place-based-approach

АНЕКС 2

НАУЧЕНИ УРОЦИ ОТ ПРИЛАГАНЕ НА ТЕРИТОРИАЛНИ ИНСТРУМЕНТИ В БЪЛГАРИЯ И В ИЗБРАНИ СТРАНИ НА ЕС

Български опит с интегрирани териториални инструменти

Българският опит с интегрирани териториални инвестиции е ограничен и се отнася до три условия. Първо — това е сътрудничество при управлението на твърди отпадъци, осъществено от групи общини. Второ — подходът вомп е вече изяснен в предишни глави. Трето — става дума за проекти за трансгранично сътрудничество:

Изпълнение на проекти за управление на отпадъци

Управлението на отпадъците се организира на регионален принцип и се регулира от Закона за управление на отпадъците (зуо). Законът определя принципите и метода на организация на управлението на отпадъците в страната. Територията на страната е разделена на региони и обхваща всички общини. Регионите за управление на отпадъците са функционални. Водещият критерий за тяхното определяне е разстоянието между площадката за генериране на отпадъци и регионалното депо и други съоръжения за третиране на отпадъци.

Всеки кмет е отговорен за организирането на процеса на събиране, транспортиране и третиране на образуваните отпадъци на територията на съответната община. Законът предвижда общините в един регион да създадат регионална система за управление на отпадъците. Общините трябва да създадат Регионална асоциация за управление на отпадъците (рауо). В същото време законодателството

определя срокове за изпълнение на регионалните цели за намаляване на количеството депонирани отпадъци.

През програмния период 2007–2013 г. Оперативна програма „Околна среда“ инвестира предимно в създаването на регионални системи за управление на отпадъците, за да изпълни ангажиментите в този сектор, поети по време на присъединяването на страната към ЕС. Принципите на финансиране на партньорски проекти продължават да се спазват през програмния период 2014–2020.

Безвъзмездното финансиране се отпуска чрез процедури за пряко предоставяне, адресирани до един или до няколко региона едновременно в зависимост от готовността на проекта. Всички общини в даден регион са поканени да участват в процеса на подбор.

Подписването на Споразумение за партньорство от всички общини в региона е предпоставка за подаване на проектно предложение за оценка. Договорът за безвъзмездна помощ се подписва от уо на програмата и от бенефициента (Водещия партньор), както и от останалите общини като партньори. Фактът, че всички членове на Асоциацията подписват съвместно договора за безвъзмездна финансова помощ, създава условия за устойчивост на проекта и ангажираност от страна на всички за неговото изпълнение.

Споразумението за партньорство обхваща права и задължения на страните във връзка с целия цикъл на проекта — подготовка, оценка, изпълнение и експлоатация на активите. По отношение на фазите на подготовка на проекта, общинските

членове на регионалната асоциация решават помежду си коя община ще бъде водещ партньор или бенефициент. Водещият партньор комуникира с УО от името на всички членове. Те са длъжни да подпомагат процеса на подготовка и оценка на проекти. По отношение на фазите на изпълнение на проекта, споразумението за партньорство предвижда разпоредби за: (1) финансовото участие от всеки член, (2) финансовите потоци, свързани с авансови, междинни и окончателни плащания между партньорите по проекта; (3) отговорности за обществените поръчки.

Споразумението за партньорство обхваща и други въпроси, като напр. отчитане на изпълнението на проекти, правила за проекти, задължения за публичност и др. Споразумението е основният документ, регулиращ отношенията между партньорите, както и между всички тях и УО през целия срок на изпълнение на проекта. В случай на инфраструктурни мерки този период може да е по-дълъг от 5 години.

Водено от общността местно развитие

ВОМР в България през настоящия програмен период се прилага като многофондов и като еднофондов подход. Настоящият раздел предлага информация за първия, тъй като е използвал подобен модел, както е предвидено при интегрирания подход.

Във ВОМР участват пет оперативни програми. Те са: Програмата за развитие на селските райони, ОП „Развитие на човешките ресурси”, ОП „Околна среда”, ОП „Иновации и конкурентоспособност”, ОП „Наука и образование за интелигентен растеж”.

Правилата за координация между УО на ОП и Местните инициативни групи (МИГ), свързани с прилагането на ВОМР, са определени в специално постановление на Министерския съвет (Постановление 161/2016 на МС). В постановлението се регламентира координацията на разработването, подбора и изпълнението на стратегии и проекти на ВОМР, подкрепяни от повече от един Европейски структурен и инвестиционен фонд (ЕСИФ).

Координационният механизъм, описан в постановлението на МС, включва определянето на УО на ПРСР като отговорен управляващ орган за прилагането на ВОМР, а също и за създаването на Координационен комитет на ВОМР. Членовете на Координационния комитет са представители на всички програми, участващи в прилагането на ВОМР, други власти и органи, които имат отговорности за селското стопанство, социалните и регионалните политики, включително ПРСР в региони от ниво 2.

УО на ПРСР подкрепи създаването на МИГ чрез техническа помощ. Това помогна на местните общности да се организират, да развият умения и знания за подготовка на стратегии за ВОМР—рамковият документ насочваше инвестициите. Периодът за създаването на МИГ и за подготовката на стратегиите отне до две години.

УО и МИГ подписват споразумение за изпълнение. УО на програмите изготвят насоки за оценка на проекти, подадени по стратегии за ВОМР. Насоките включват изисквания към кандидатите и проектите, които трябва да бъдат финансирани по съответните програми в рамките на стратегиите и условията за изпълнение на проекти.

Наблюдението за изпълнението на стратегиите за ВОМР се осъществява от УО на водещия фонд и от МИГ. УО на ПРСР изготвя доклади за изпълнението на стратегиите за ВОМР в края на всеки шестмесечен период и ги представя на Координационния съвет за управление на средствата на Европейския съюз и на комитетите за наблюдение на програмите, участващи във финансирането на стратегиите.

Изпълнението на отделни проекти в рамките на стратегиите за ВОМР се извършва в съответствие с изискванията на всяка програма. Докладването, проверката и наблюдението на проектите по стратегиите за ВОМР се извършва в ИСУН. Изпълнението на проект в рамките на стратегия за ВОМР се наблюдава от МИГ, както и от органите, отговорни за управлението и контрола на съответната оперативна програма.

АНЕКС 3

СПИСЪК НА ИЗТОЧНИЦИТЕ, ПРЕДОСТАВЯЩИ ИНФОРМАЦИЯ ЗА ПОСЛЕДИЦИТЕ ОТ COVID-19 ЗА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА И ЗА РАЗРАБОТВАНЕТО И ПРИЛАГАНЕТО НА ТЕРИТОРИАЛНИ ИНСТРУМЕНТИ

1. Пандемия, рецесия: глобалната икономика в криза, Глобални икономически перспективи, Световна банка, юни 2020 г.
<https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>
2. Борба с COVID-19, Икономически преглед на регион Европа и Централна Азия, април 2020 г., Световна банка, Вашингтон: Световна банка
<https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/europe-and-central-asia-economic-update>
3. Глобализацията по време на COVID-19, Работен документ на CESifo, Мюнхенско общество за насърчване на икономическите изследвания, Сфорца А., и М. Щайнинггер, 2020 г., Мюнхен, Германия
https://www.econstor.eu/bitstream/10419/216580/1/cesifo_wp8184.pdf
4. Доклад за световното развитие 2020: Търговия за постигане на развитие в ерата на глобалните вериги за създаване на стойност, 2019, Вашингтон: Световна банка
<https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>
5. Отговори на инвестиционната политика на пандемията от COVID-19, Investment Policy Monitor, специален брой № 4, UNCTAD, май 2020 г.
https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2020d3_en.pdf
6. Пролетна икономическа прогноза 2020 г.: дълбока и неравномерна рецесия, несигурно възстановяване, Европейска комисия, май 2020 г.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en
7. Идентифициране на нуждите от възстановяване на Европа, Работен документ на службите на Комисията, SWD(2020) 98 окончателен,
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD%3A2020%3A98%3AFIN>
8. COVID-19 демонстрира спешна необходимост градовете да се подготвят за пандемии, UN Habitat, юни 2020 г.
<https://reliefweb.int/report/world/opinion-covid-19-demonstrates-urgent-need-cities-prepare-pandemics>
9. Глобален доклад за хранителните кризи, 2020 г., Световна хранителна програма
<http://www.fightfoodcrises.net/food-crisis-and-covid-19/en/>
10. Териториално въздействие на COVID-19: управление на кризата на различните нива на управление, ОИСР, 2020 г.
<http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>

11. Пролетна икономическа прогноза 2020 г., май 2020 г., Европейска комисия
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/bulgaria/economic-forecast-bulgaria_en
12. Проучване на фирми, Национален статистически институт, България, май 2020 г.
https://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/ACT_NF2020-05_covid.pdf

