

Ролята на местните инициативни групи за развитието на селските райони

Инж. маг. ПАВЕЛ ХМЕЛИНСКИ

Институт по икономика на земеделието и хранителната промишленост – Национален изследователски институт - Варшава, Полша

E-mail: chmielinski@ierigz.waw.pl

Резюме: В Полша се наблюдава отлив на населението от големите градове към селските райони, особено към намиращите се в близост до градските агломерации. Промяната във функциите на селските райони ще доведе до непрекъснато нарастване на дела на селското население в общата численост на населението в страната, въпреки тенденцията на спад в механичния прираст на населението, живеещо в селските райони. Нарастването на работните места в градовете както и развитието на комуникационната инфраструктура ще диференцират селата на такива с голяма степен на урбанизация, и на такива, които са периферно разположени и в които основна икономическа дейност ще продължава да бъде земеделското производство. Отчитането в политиката за развитие на селските райони на различните условия за развитие в крайградските селски райони и в типично селските райони, ще изисква по-нататъшна децентрализация на процесите на разработване и прилагане на програми за развитие, така че да могат да бъдат взети под внимание местните нужди и уникалните ресурси на дадения район. Това прави особено важни мерките по програмата „Лидер”, в рамките на Ос IV от Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013, целящи активизиране на местното население и създаването на социален капитал

Ключови думи: селски райони, социален капитал, програма „Лидер”, Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013, местни инициативни групи, политика на ЕС

Прогнозата за промени на числеността на селското население в Полша до 2035 г.[3, 2009] предвижда положително салдо на механичното движение на селското население главно поради изселване на население от големите градове и

заселването му в селските райони, особено в тази част от тях, които се намират близо до градските агломерации. Промените във функциите на селските райони следователно водят до непрекъснато нарастване на дела на селското население, независимо от намаляване на естествения прираст на населението в селските райони [Chmielinski, P., B. K a g w a t-W o ź n i a k, 2009]. Това явление в значителна степен се обуславя от разликата в размера на издръжката на живота в селата и в градовете, както и от постепенното подобряване на транспортната инфраструктура, което разширява възможностите на живеещите в селата да се реализират на пазара на труда в градовете. Миграционният поток град - село няма да бъде изравнен с миграционния поток село – град (който ще остане по-малък главно поради разликата в цената на жилищата), и това ще доведе до нарастване на дела на селското население в общата численост на населението в страната.

Нарастването на броя на работните места в градовете и развитието на комуникационната инфраструктура ще диференцират селата на такива с голяма степен на урбанизация, и на такива, които са периферно разположени и в които основна икономическа дейност ще продължава да бъде земеделското производство. Отчитането в политиката за развитие на селските райони на различните условия за развитие в крайградските селски райони и в типично селските райони, ще изисква по-нататъшна децентрализация на процесите на разработване и прилагане на програми за развитие, така че да могат да бъдат взети под внимание местните нужди и уникалните ресурси на дадения район. В този контекст особено значение придобиват мерките, осъществявани в рамките на Ос IV на Програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013 г. (ППСР).

Мерките по Ос „Лидер” внасят промяна в подхода за активизиране на селските общности, която се състои в ангажиране на местните партньори, за разработване на програма за местно развитие, съобразена със спецификата на дадения район, неговите жители, история и традиции. Основните характеристики на подхода „Лидер” са: *подход отдолу нагоре* – решенията се вземат на местно ниво, в този процес на взимане на решения е ангажирана цялата общност, различните обществени и икономически субекти, както и местните държавни институции; *публично-частно партньорство* - местните партньори работят върху формулиране на стратегията и плана за действие, както и върху прилагането на плани-

раните вече решения; новаторство – конкретните действия имат иновационен характер и могат да засягат новия начин на рекламиране на местните ценности, на новите регионални продукти, на организационните форми и др.; *интегриран подход* – дейностите в стратегиите за местно развитие трябва да бъдат свързани и координирани в едно цяло и да интегрират дейността на различни субекти; *сътрудничество* между местни инициативни групи; *създаване на мрежи* – тази структура има за цел да създаде информационна система за различните програми за развитие на селските райони, както и да разпространява добри практики и ноу-хау между местните инициативни групи, администрациите и организациите, участващи в развитието на селските райони; *местно финансиране и управление* – на местните работни групи се възлага отговорността, свързана с взимане на решения по отношение на финансирането и управлението, което е съществено условие за реализиране на планираната от групата програма за развитие (4, 2007).

Метод на изследване

Целта на изследването е определяне на бариерите при функциониране на програмата „Лидер” в Полша, насочено към активизиране на местното население и създаване на социален капитал.

Изследването на програмните материали, докладите и информацията от прилагашата институция са допълнени с резултати от изследване през 2010 г., проведено сред служители от офисите на 72 местни инициативни групи (МИГ), чиято цел е определяне на възможностите и действията на тези субекти за активизиране на местното население. С оглед на наличие на опит в прилагането на мерките по Ос IV „Лидер” в Полша, включените в изследването местни инициативни групи са участвали в Схема II на пилотната програма Leader+ в периода 2004-2008. Следователно може да се приеме, че тези МИГ имат придобит опит при реализиране на мерките по програма Leader и че са със стабилна организационна структура. С изискването за опит в прилагане на мерките по Ос IV при формиране на извадката от МИГ за изследването, е избегната заплахата, че изследваните групи могат да имат твърде малък опит в областта на мерките за местно развитие, по програма Leader, което би могло да окаже негативно влияние върху качеството на събраните данни.

Изследваните местни инициативни групи обхващат територията на общо 589 общини с 4

534 хил. жители. Най-малката изследвана МИГ обхваща територията на една община с 13,5 хил. жители, а най-голямата – 19 общини с 147 хил. души население. Изследваните членове на местните работни групи са повече от 5000 различни субекти от общественно-икономическия живот. Тези данни са допълнени с метода на нестандартизираните интервюта, проведени в определени МИГ от Варминско-Мазурското, Великополското и Подкарпатското воеводство. Мненията на служителите от офисите и на членовете на управителните съвети на местните инициативни групи дават възможност да се получи информация за правно-институционалните бариери за осъществяването на мерките по Ос IV, както и за възможностите за развитие на програмата Лидер в условията на Полша.

Програма „Лидер” в Полша

В периода 2007-2013 г. Лидер е отделна ос от Програмата за развитие на селските райони, за прилагането на която са отделени 4,5% от общия бюджет на програмата (табл. 1). Нейната цел е чрез включване на местните инициативни групи в системата на управление на дадения район, да се създава социален капитал като се активизират жителите на селските райони, да се подпомогне създаването на нови работни места в селските райони и подобряването на управлението на местните природни богатства. Акцентът върху концепцията за социалния капитал се определя от необходимостта за децентрализация на управлението на местното развитие и за включване на местното население в този процес. Същевременно включването на тази общностна инициатива в т.нар. главно направление на политиката за развитие на селските райони отразява нарастващата роля на селските райони като места за живеене и за удовлетворяване на определени потребности.

В основата на програмата е подходът отдолу –нагоре, тясно свързан с определен район, в който действат местните инициативни групи, които благоприятства дефинирането на проблемите на местното развитие и определянето на начина за тяхното решаване. Реализирането на иновационни проекти съвместно с разработените стратегии за местно развитие, има за задача да създаде обществено звено, свързващо човешкия потенциал, природните, културните, историческите и други познания и способности на представителите от три сектора: публичен, икономически и социален.

Таблица 1

Table 1

Бюджет на ПРСР за 2007-2013 в Полша на приоритетни оси
The PROW 2007-2013 budget in Poland, divided into priority axes

Наименование на приоритетната ос Priority axis name	Финансова структура (в mld euro) Financing structure (in EUR billion)			Дял в бюджета Budget share
	ЕЗФРСР EAFRD	Бюджет на страната State budget	Общо Total	
Ос 1. Подобрене на конкурентоспособността на земеделския и на горския сектор / Axis 1. Improving the competitiveness of the agricultural and forestry sector	5,6	1,8	7,5	43,0
Ос 2. Опазване на природните ресурси и на околната среда/ Axis 2. Improvement of the environment and the countryside	4,3	1,1	5,4	30,9
Ос 3. Подобряване качеството на живот в селските райони и насърчаване на възможностите за заетост/Axis 3. Quality of life in rural areas and diversification of rural economy	2,6	0,9	3,5	20,1
Ос 4. Подход "ЛИДЕР"/Axis 4. LEADER	0,6	0,2	0,8	4,5
Техническа помощ / Technical assistance	0,2	0,1	0,3	1,5
Общо / Total	13,4	4,0	17,4	100,0

Източник: Решение на комисията от 18.01.2010 г. по въпроса за утвърждаване на изменението в програмата за развитие на селските райони в Полша за периода 2007-2013 г./ Source: Committee decision of 18 January 2010 on approving the amendments to the rural areas development programme for Poland for the years 2007-2013

Представителите на тези три сектора създават инициативна група, която е представител на региона, обхванат от местната стратегия за развитие. На ниво на вземане на решения, частните партньори и асоциации трябва да съставляват поне 50% от местното партньорство. Положителна черта на подхода Leader от гледна точка на местното развитие е фактът, че именно местните инициативни групи избират проектите, чиято реализация ще допринесе за постигане на целите на съвместно разработените стратегии за местно развитие. Такъв подход на местно равнище дава по-добър резултат при вземането на общи решения за местното развитие, повишава качеството на управление и допринася за стабилизиране на социалния капитал на селското население и е стимул за прилагането на иновационни решения за развитието на дадена територия. В рамките на подхода Лидер се оказва подкрепа и на развитието на местните инициативни групи посредством инвестиции в човешките им ресурси, и се укрепва и сътрудничеството между полското и европейското граждански общества.

През септември 2008 г. стартира приемането на проекти по мерките на Ос IV. Във воеводските органи на самоуправление са получени 344 заявления за избор на местни инициативни групи за реализиране на стратегиите за местно развитие. В резултат на проведен конкурс за подкрепа по линия на ПРСР 2007-2013 г. са избрани 338 местни инициативни групи, в това число 122 групи, които преди това са участвали в Пилотната програма Leader+, и които без да променят състава си реализират дейностите по Ос IV. По програмата се предвижда броят на местните инициативни групи към края на настоящия програмен период да достигне 200 (ПРСР от ноември 2009 г. предвижда броят на местните инициативни групи в края на настоящия програмен период да бъде 330).

В края на 2010 г. местните инициативни групи обхващат 279 416,50 кв. км от територията на страната, на която е разположена 93% от обработваемата площ, субсидирана по линия на ПРСР 2007-2013. Средната по размер територия обхваната от една местна стратегия е 826 кв. км. Повече от половината от територията, обхваната

от стратегии за местно развитие е територия, на която функционират новосъздадените местни инициативни групи. Общият бюджет на стратегиите за местно развитие възлиза на 2 601 708 590,95 злоти, т.е. на една местна инициативна група се падат средно 7 697 362,70 злоти за целия период на реализация на програмата. Местните инициативни групи действат като фондации, професионални сдружения, юридически дружества. От 338 МИГ 310 са избрали формата на неправителствени организации, 21 – юридически дружества, 7 – професионални сдружения.

Създаването на местни инициативни групи е съпроводено с подаване на заявления за финансиране по линия на мярка 431 „Управление на МИГ, придобиване на умения и постигане на обществена активност в териториите на избрани и одобрени МИГ“. До края на 2009 г. воеводските органи на самоуправление са подписали 338 договора с избрани местни инициативни групи, от които 216 договора са сключени с новообразувани групи, а 122 – с вече съществуващи местни инициативни групи (които по-рано са кандидатствали за подпомагане в рамките на Пилотната програма Лидер+). В рамките на Мярка 431 са проведени две сесии за набиране на заявления за подпомагане - през 2008 и през 2009 година. В рамките на двете сесии са постъпили заявления за одобряване на 344 проекта на стойност 84 424 968,42 злоти през 2008 г. и заявления за одобряване на 338 проекта на стойност 87 725 459,59 злоти през 2009 г.

Бариири в дейността на местните инициативни групи в Полша

В рамките на Ос IV се реализират 3 мерки:

1. Прилагане на стратегии за местно развитие (Мярка 413);
2. Вътрешнотериториално и транснационално сътрудничество (Мярка 421);
3. Управление на МИГ, придобиване на умения и постигане на обществена активност в териториите на избрани и одобрени МИГ (Мярка 431) [5,2007].

По Програмата за развитие на селските райони се предвижда броят на местните инициативни групи в края на програмния период да възлиза на 200 бр. През септември 2008 г. стартира събирането на проекти по мерките от Ос IV. Общо към воеводските органи за самоуправление постъпиха 344 заявления за избор на местни инициативни групи за реализация на стратегиите за местно

развитие. В резултат от проведения конкурс, за участие в ПРСР 2007-2013 бяха избрани 338 местни работни групи, в това число 122 групи, които са участвали по-рано в Пилотната програма Leader+ и в непроменен състав реализират мерките по Ос IV [5, 2009].

Важна промяна в реализацията на ПРСР е частичното реализиране на мерките по Ос III. („Подобряване на качеството на живот в селските райони и насърчаване на възможностите за заетост“) от МИГ. Стратегията за местно развитие, реализирана от местните инициативни групи и утвърдена от воеводското самоуправление, предполага координация от МИГ на проекти за подпомагане в рамките на мерките по Ос III:

- Разнообразяване към неземеделски дейности;
- Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия;
- Обновяване и развитие на селата.

МИГ координират и други проекти, така наречените „малки проекти“, които не са бенефициенти в рамките на мерките по Ос III, но съдействат за постигане целите на тази ос, т.е. за подобрене на качеството на живот или разнообразяване на стопанската дейност на територията, обхваната от стратегиите за местно развитие.

Важна характеристика на дейността на местните инициативни групи е консолидацията на целите за развитие на територията на общините, които влизат в периметъра на дейност на местните инициативни групи. По този начин стратегията за местно развитие може да обхваща общини, които се намират на територията на различни воеводства, но са свързани чрез взаимодействие в рамките на Лидер и съвместни мероприятия за локално развитие.

Мярката „Прилагане на стратегии за местно развитие“ има за цел да направи възможни за реализация от жителите на областта, обхваната от местните стратегии за развитие, проектите в рамките на тези стратегии. Реализирането на стратегиите трябва да съдейства за подобряване качеството на живот на територията на селските райони чрез повишаване активността на местната общност и чрез стимулиране на създаването на повече нови работни места. В рамките на реализацията на местните стратегии за развитие, утвърдените от воеводското самоуправление местни инициативни групи избират проекти за реализация в рамките на средствата, предназначени за осъществяване на стратегиите. Служителите в офисите на местните инициативни групи помагат

на кандидатите в разработването на проекти. Тези проекти могат да бъдат по линия на мерките по Ос III („Подобряване на качеството на живот в селските райони и насърчаване на възможностите за заетост”), а именно: „Разнообразяване към неземеделски дейности”, „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия”, „Обновяване и развитие на селата”, както и други проекти, от групата на така наречените „Малки проекти”.

Според мнението на служителите в местните инициативни групи, подкрепата на „Малките проекти” може да стане основен инструмент за подпомагане на процеса на създаване на социален капитал в селата. Тази група бенефициенти е толкова широко дефинирана, че прави възможно реализирането почти на всяко мероприятие, което се вмества в лимита на дофинансиране. Това позволява свободно реализиране на инициативите отдолу и активизиране на местната общественост.

Проведените изследвания показват, че от реализирането на малки проекти са заинтересувани в голяма степен субекти, които не са юридически лица: неформални групи, Общества на селските жени, училища и др. Формулата, позволяваща реализацията на малък проект от обединени или необединени във формални структури членове на местната общественост, е най-ефективният инструмент, с който работят местните инициативни групи.

В голяма степен се потвърждава хипотезата, че дългият период на разглеждане на предложенията в рамките на процедурата на подбор затруднява прилагането на този инструмент на подкрепа на малките обществени инициативи, което носи след себе си опасността, че някои мероприятия, за които бенефициентите кандидатстват за дофинансиране в рамките на тази мярка могат да останат нереализирани. Затруднението идва от характера на дейността, която се опира на инициативата отдолу, служи на местната общност и се осъществява на принципа на доброволността. В подобни случаи от ефективността на инструмента за подпомагане зависи дали дадената идея ще се реализира, или ще бъде отхвърлена. От такъв характер е например подкрепата на организиране на обществено-културни мероприятия, които много често са свързани с важна за региона или традиционно приета дата за осъществяване на дейности със сезонен характер (напр. насочени към туристите), или пък са свързани със сезонните земеделски дейности и т.н. Тъй като значителна част от малките проекти включват

дейности от този вид, прекалената бюрократичност представлява пречка за цялостната дейност, оценявана като най-иновативния инструмент в Ос IV. Реализирането на проекта преди подписване на договор с воеводското управление е риск за неговия вносител. Като се има предвид, че за помощ кандидатстват малки групи (често ентузиастични) и селски организации, рискът за нереализиране на проекта е висок.

Проучванията, направени за нуждите на средносрочната оценка на ПРСР, показват, че договорот за подпомагане е много усложнен и изисква сключване на прекалено голям брой анекси. Има и проблем, свързан с допустимите разходи, лимитът на които ограничава възможностите за иновации в подхода при реализиране на проекта. Като се има предвид териториалният обхват на местните инициативни групи, функциониращи в повече от една община, може да се предположи, че тази мярка може да стане главният инструмент за създаване на социален капитал на микроиво на територията на едно или няколко села. Такава възможност може да бъде създадена, ако реализацията на мярката се опира единствено на рамковите принципи, отнасящи се до целите и методите на нейното осъществяване, а на оценка подлежи не допустимостта на направените разходи, а ефектът от внедряването на идеята в живота.

Нарушение на принципа на автономността на решенията на местните инициативни групи, който е един от 7-те принципа на програма „Лидер”, е липсата на права за вземане на решения в процеса на прилагане на стратегията за местно развитие. Планираната стратегия предполага постигане на определена цел, важна и често специфична от гледна точка на дадената територия. В същото време методическата оценка на резултатите се прави на регионално равнище от служителите на отдели на субекта, който плаща – Агенция за реструктуриране и модернизиране на земеделието (ARiMR) или от воеводските самоуправления. Местните инициативни групи отговарят единствено за обявяване на приема, за формалната оценка за съгласуваност на предлаганото предложение с местната стратегия за развитие и за техническата организация на процеса на търсене на бенефициенти.

Влиянието на местните инициативни групи върху избора на проекти приключва в момента на обработване на критериите и определяне на бюджета на отделните мерки и в момента на одобряване на проекта за дофинансиране, партньор на бенефициента практически престава да бъде

местната инициативна група, а такива стават воеводското управление и регионалният отдел на ARiMR. Това представлява опасност за ролята на местните инициативни групи като фактор за създаване на социален капитал на местно ниво, тъй като потенциалните бенефициенти при реализиране на проекта нямат нужда от съвместна работа с местните инициативни групи. Според мнението на членовете на местните инициативни групи се затруднява и създаването на имидж на тези групи сред местната общественост, тъй като дейността им в очите на собствените им членове се ограничава само до административни процедури и проверка на съответствието на проектите със стратегиите за местно развитие.

Укрепването на позициите на местните инициативни групи в процеса на оценка на проектите изисква разширяване на процедурите за акредитация за местни инициативни групи, което от своя страна изисква промени в законодателството на наднационално ниво. Трябва да се има предвид обаче, че в първия етап на прилагане на мерките по оста “Лидер”, голяма част от местните инициативни групи не притежават достатъчна подготовка за реализиране на мерките за да могат правилно да наблюдават всички етапи на изпълнение на проектите. Все пак разширяването на процедурата по акредитация би могло да се приложи при тези местни инициативни групи, които имат достатъчен кадрови потенциал и компетентност и са готови да се подложат на акредитационна процедура. Тази процедура би позволила да се създадат позитивни отношения на местните работни групи с по-малките субекти и местната общност и да се натрупат добри практики за останалите групи, които в бъдеще биха се включили изцяло при управлението на процеса на прилагане на стратегии.

Въпреки че (в светлината на задължителните принципи на акредитация) формалната верификация трябва да бъде на нивото на воеводското самоуправление, предаването на част от компетенциите в тази област на местните инициативни групи видимо би подобрило работата както на местните инициативни групи, така и на регионалното самоуправление и на ARiMR. Воеводското самоуправление и Агенцията, получавайки резултата от частичната проверка по отношение на основните формални елементи, биха могли да усъвършенстват своите действия. И понастоящем служители на местните инициативни групи в много случаи извършват формална проверка по отношение на проекта в процеса на неговото оформяне преди

изпращането му във воеводското самоуправление или в регионалното представителство на ARiMR, в случай че са оказани съветнически услуги при подготовка на проектите, което е елемент от договора за условията и начина на реализация на местната стратегия за развитие (параграф 5, т. 3 от договора).

Задължителното включване на местните инициативни групи в процеса на същностната оценка на всички проекти би допринесло и за разрешаване на проблема с дългия период на разглеждане на проектите (което особено важи при малките иновационни проекти), освобождавайки частично от задължения воеводските самоуправления. От гледна точка на изграждане на мрежата за местно развитие в рамките на програма “Лидер” компетенциите на държавните институции на регионално ниво следва да се ограничават до сътрудничество с местните инициативни групи и до методическа оценка на процеса на прилагане на стратегията за местно развитие, съгласно изискванията в регионалната политика за развитие.

Голяма трудност при реализиране на малките проекти е схемата за авансово финансиране на разходите по проектите от бенефициентите. Това изискване е причина за дискриминиране на малките сдружения и физическите лица, които не притежават достатъчно собствени средства, за да имат възможност да осигурят авансовото финансиране и за засилване позицията на общинската администрация за постигане на по-добър икономически статус. За малките субекти осъществяване на проектите в рамките на програма Лидер може да бъде първият удачен случай за придобиване на опит и изработване на собствена позиция в обществото. Осъвременяването на разпоредбите, засягащи тази мярка, прави възможно участието със собствен принос в непарична форма. Резултатът от качествените изследвания показва, че за много субекти авансовото финансиране на проектите от бенефициентите е неприемливо, тъй като те не разполагат с финансови средства за осъществяване на проекта.

Според мнението на служителите на местните инициативни групи, решение на този проблем би било финансирането на малки проекти на принципа на грантове (вместо рефинансиране). Малките проекти могат да бъдат най-новаторските проекти в рамките на Ос IV, т.е. да бъдат естествено наточени с по-голям риск на реализация. Грантовата система би благоприятствала поемането на такъв риск от страна на субектите, които в други случаи не биха предприели усилия в стремежа да

получат подкрепа за реализиране на своите идеи. Това решение обаче изисква изменение в законодателството на ниво на ЕС. Друго, посочено от анкетиранияте решение, би било създаването на заемодателни фондове и гаранционни фондове за субектите, които реализират „малки проекти“ по подобие на такива фондове, функциониращи в рамките на регионалните оперативни програми.

Проведеното през 2010 г. проучване доказва, че от планираните дейности в рамките на реализирането на местните стратегии за развитие (Мярка 413) малките проекти най-много отговарят на програмните принципи и главната цел на програма „Лидер“. Над 90% от 72-те проучени местни инициативни групи изтъкват тази форма на обществена местна активност като инструмент, който позволява както реализация на интересни идеи, така и изграждане на имидж на местните инициативни групи на територията на прилагане на стратегията за местно развитие. По мерките „Разнообразяване към неземеделски дейности“, и „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятия, с оглед на целите им, каквито са подкрепата за микропредприемачеството и малкото предприемачество, възможностите за обществена активност са по-малки и се ограничават до промоцията на дейностите на местните инициативни групи за увеличаване на заетостта в селските райони. Може да се предполага, че ангажирането на местните предприемачи в обществено-културна дейност ще бъде по-високо, ако тази дейност се съфинансира и от квотата на средствата, управлявани от местните инициативни групи.

По отношение на Мярката „Обновяване и развитие на селата“, служителите в изследваните местни инициативни групи изтъкват голямата ѝ роля в процеса на формиране на местна идентичност – 87% от анкетиранияте, а 10% считат проектите, реализирани в рамките на тази дейност, сред главните приоритети във функционирането на групата.

В рамките на Мярката „Вътрешнотериториално и транснационално сътрудничество“ помощта се предоставя на местните инициативни групи за реализация на проектите за междурегионално и международно сътрудничество, съдържащи се или несъдържащите се, но съответстващи на целите на стратегиите за местно развитие, разработени и реализирани от местните инициативни групи. Отбелязаното в изследванията ниско равнище на ангажиране на селските общности в местния обществено-икономически живот, както и ниската склонност към сътрудничество, опре-

делят важноста на дейностите, които трябва да се осъществят от местните инициативни групи в рамките на проектите за сътрудничество.

Формалното междурегионално и международно сътрудничество, осъществявано в рамките на подкрепата (организиране на общи мероприятия) за периода на осъществяване на изследванията [2, 2011]), все още не е приоритет на местните инициативни групи. Причините за слабата активност на тези групи в разработването на проекти по тази мярка могат да се открият в закъсненията при процеса на избор на местни инициативни групи за осъществяване на стратегиите за местно развитие, което забавя сроковете за реализация на отделните мерки по Ос IV. Местните инициативни групи в началото са насочили силите си предимно към мерките, свързани пряко с тяхната работа, тъй като по никакъв начин не са били задължени (формално) за реализиране на Мярката „Междурегионално и международно сътрудничество“ в началния период на функциониране и, както се вижда от нестандартизираните интервюта, са планирали осъществяване на такива проекти на по-късен етап. Освен това се изтъква, че една от причините за ниската активност при кандидатстване за подкрепа в рамките на тази мярка е относително слабият опит на служителите на местните инициативни групи при реализирането на такъв вид дейности. Разработването на проект не се оценява като пречка от респондентите, следователно може да се приеме, че тази мярка не е била приоритетна за местните инициативни групи в началния етап от тяхната дейност. Имайки предвид, че служителите на тези групи в работата си често използват неформални канали за обмяна на опит (трансфер на знания), може да се допусне, че на национално ниво реализирането на първите проекти за сътрудничество ще способства за увеличаване на броя на реализираните проекти за сътрудничество в бъдеще (на основата на подражанието).

Изводите от проведените изследвания насочват към създаване на по-малко формализирани мрежи на отношения между местните инициативни групи и другите субекти в селските райони. В по-голямата си част това са контакти, произхождащи от нуждата от интерпретация на изискванията или обмяна на информация. Близко 62% от изследваните 72 местни инициативни групи, освен че осъществяват контакти с представителите на воеводското самоуправление, редовно сътрудничат с Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Освен това местните ини-

циативни групи сътрудничат интензивно в своите среди под формата на срещи и разговори (60% от изследваните) и чрез регионалните селски мрежи и Националната селска мрежа. (близо 70%). Тези контакти са насочени преди всичко към обмяна на опит по текущата дейност и интерпретация на правните изисквания и към осигуряването на информация за добрите практики при реализацията на проектите. Сред местните инициативни групи, които редовно обменят информация, доминират тези, които сътрудничат в група до 5 местни инициативни групи, но голяма част са и поддържащите постоянен контакт с по-голямо число субекти (табл. 2). Важна роля в дейността на местните инициативни групи играят също и службите за консултантски услуги (регионалните центрове за съвети в земеделието и Националният център за съвети в земеделието). Близо 50% от изследваните местни инициативни групи са ползвали тяхната помощ.

Освен че развиват сътрудничеството с обществените институции, местните инициативни групи отделят голямо внимание на създаването на контакти с държавни и частни субекти на регионално ниво. В рамките на дейността на групите е осъществено взаимодействие с местни библиотеки, църковни енории, физически лица или предприемачи (в това число и с агротуристически фирми), които не влизат в състава на местните инициативни групи. Всяка пета от изследваните МИГ е сътрудничала с посочените по-горе регионални субекти при разработването на нов проект, имащ за цел да активизира местната общност.

Полските местни инициативни групи са все още във фазата на организиране на своята дей-

ност в рамките на оста Лидер и тяхната дейност е съсредоточена върху задачите, свързани с внедряването на стратегиите за местно развитие и с функционирането на самите местни инициативни групи. В първия етап на прилагане на програмата, взаимодействието между местните инициативни групи в много региони започва със създаването на регионална мрежа от местни инициативни групи, които в голяма степен изпълняват функцията на форум за обмяна на идеи и информация (трансфер на знания), а също и за реализиране на съвместни мероприятия в региона. Като имаме предвид ранния стадий на реализация на мерките по Ос IV, можем да предположим, че сред местните инициативни групи реализацията на проектите за взаимодействие, в първия етап на тяхната дейност, не е била приоритетна. Можем също да предположим, че заедно с утвърждаването на дейността на местните инициативни групи на териториите, обхванати от определени стратегии за местно развитие и нарастващата осведоменост, натрупвана в процеса на реализация на останалите мерки по Ос IV, реализацията на проектите за съвместна работа ще спечели популярност.

Мярката „Управление на МИГ, придобиване на умения и постигане на обществена активност в териториите на избрани и одобрени МИГ” има за цел да осигури ползотворна работа на местните инициативни групи, които са избрани в рамките на реализирането на мярката по Ос IV на ПРСР, а също и професионално усъвършенстване на хората, участващи в стратегиите за местно развитие. Тази дейност трябва да способства за създаването на социален капитал в селата чрез ангажиране на местната общественост в развитието на района

Таблица 2
Table 2

Равнище на неформалното сътрудничество между местните инициативни групи
The scale of informal cooperation between LAGs

Местни инициативни групи, с които е установено редовно сътрудничество (неформални контакти) LAGs with which regular cooperation has been started (informal contact)	Процент отговори от местните инициативни групи Percentage of readings among LAGs
Липса на сътрудничество/No cooperation	40,3
От 1 до 5/From 1 to 5	33,3
От 6 до 10/From 6 to 10	8,3
От 11 до 20/From 11 to 20	13,9
Над 20/Over 20	4,2
Общо/Total	100,0

Източници: Собствено изследване (n=72)/Source: Own study (n=72)

и чрез по-доброто използване на потенциала на селските райони.

Функционирането на местната инициативна група е основен инструмент на програма “Лидер”, благодарение на който е възможна текущата идентификация и разрешаване на проблемите на местно ниво, и също така и преди всичко активизирането на жителите на селата. В първия етап на прилагане на програмата “Лидер” местните инициативни групи се бореха с формално-правни проблеми, засягащи принципите на финансиране и набиране на предложения за осъществяване на проекти в рамките на местните стратегии за развитие, както и с проблемите за запазване на регулярността на финансовите постъпления за текущите административни разходи.

Анализът на размера на бюджетите на местните инициативни групи показва, че поради начина на разпределение на средствата за реализация на местните стратегии за развитие според критерия брой на населението на територията, обхваната от местната стратегия за развитие, малките местни инициативни групи имат проблеми с финансирането на текущите нужди за работа в офисите. Това произлиза от факта, че разходите за административни нужди са относително постоянни и независимо от броя на жителите на една или две общини (10-20 хил. жители) малките МИГ често се оказват в значително по-трудна финансова ситуация от големите по територия групи. Би трябвало да се замислим, дали от гледна точка на целта на Ос IV финансовите правила, привилигироващи големите местни инициативни групи, дават възможности за устойчиво натрупване на социален капитал. Тази ситуация е полезна от гледна точка на интегрирането на по-голям брой местни субекти от общественно-икономическия живот, но ограничава възможностите за активизиране на обществеността в процеса на реализиране на стратегиите за местно развитие на част от селските общини. В проведеното изследване всички представители на МИГ, обхващащи по-малко от 6 общини (20% от местните инициативни групи) посочват голямото значение на местните стратегии за развитие в общинската политика (от цялата изследвана съвкупност тази роля посочват по-малко от 25% от анкетираните).

Обобщение

В първия етап на функциониране на местните инициативни групи те работят главно по посока на преодоляване на ограниченията в резултат на погрешните регулации, засягащи финансирането и организацията на работата. Затова институционалните бариери и бюрокрацията се оказват най-голямата пречка в процеса на създаване на социален капитал в селата. В резултат, изследваните представители на местните инициативни групи посочват нуждата от реорганизация на принципите и областта на действие на програма “Лидер”. На първо място те посочват, че от гледна точка на ефекта върху активизирането на жителите на селата, от програмата трябва да се изключат мерките по Ос III, реализирани от местните инициативни групи. Инвестиционният характер на мерките и точно определената група на бенефициентите не оказват влияние върху интеграцията на селската общност. Реализирането на едни и същи дейности в рамките на двете приоритетни оси изглежда нецелесъобразно на изследваните представители на местни инициативни групи.

Респондентите посочват нуждата от засилване ролята на субектите, участници в МИГ при подкрепата на инициативността отдолу (малките проекти), както и при интеграцията на местните общности (действия за осъществяване на сътрудничество на междурегионално и наднационално равнище, промотиране на традициите, на местните продукти). Такива дейности позволяват да се промотира регионът, да се изгради местно самочувствие и непосредствено влияят на процеса на създаване на социален капитал на местно ниво.

ЛИТЕРАТУРА

- Chmieliński, P., B. Karwat-Woźniak**, Development prospects of agriculture and rural areas in Poland, [w:] Certain aspects of structural change in rural areas. The experience of selected countries, Raport PW nr 165.1, IERiGŻ-PIB, Warszawa, 2009.
- Отчет за дейността на ARiMR за 2010 г. ARiMR, Варшава, 2011, с. 165.
- Прогноза за селското население до 2035 г., Главно статистическо управление, Варшава, 2009.

MRiRW, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Warszawa, 2007, s. 295.

MRiRW, Leader w Polsce, Warszawa, 2009.

The role of local action groups in the development of rural areas

P. CHMELIŃSKI

*Institute of Agricultural and Food Economics – National
Research Institute – Warsaw, Poland*

(Summary)

Prognosis of changes in the population in Poland by 2035[□] implies positive net migration to rural areas, as a result of an outflow of population from large cities to small towns and villages, particularly those located in the close vicinity of agglomerations. The change in the functions of rural areas will therefore result, in spite of the downward trend in the changes of population living in rural areas,

its share in the overall population will be systematically increasing. At the same time the increase in the number of jobs in cities and the development of communication infrastructure will solidify the division between highly-urbanised and remote villages, situated far from cities, which will remain dependent on agricultural activity. Adjusting the policy towards rural areas to different development conditions of suburban and typically rural areas will require further decentralisation of the process of creating and implementing development programmes, so that they could take into account the local needs and resources unique to a given area. The most important are the actions implemented under the Leader programme, in the field of activating the local community and building social capital within the framework of axis IV of the Rural Development Programme for the years 2007-2013 (PROW).

Key words: rural areas, social capital, Leader programme, PROW 2007-2013, local action groups, EU policy

Статията е постъпила в редакцията на 30.IX.2011 г.