

Направления и финансови ресурси по мерките на Ос 3 от програмата за развитие на селските райони за периода 2007-2013

ст.н.с. г-р Мария Атанасова

ИАИ – София

доц. г-р Светла Магжарова

УНСС, катедра „Икономика на природните ресурси“

Резюме: Целта на статията е да се направи преглед на направленията и финансовите ресурси за подпомагане по мерките на Ос 3 от Програмата за развитие на селските райони (ПРСР), с оглед при реализацията на проектите по тези мерки да служи като ориентир на бенефициентите и да съдейства за контрола по приложението на мерките. Синтезирано се представят средствата, предвидени по програмата, по мерки и брой на подпомогнатите бенефициенти. Направленията се представят чрез анализа на целите, допустимите инвестиции по мерки, както и чрез описанието на предвидените дейности за подпомагане. Предвидените финансови ресурси и направления по мерките на Ос 3 показват, че ПРСР има голямо значение за подобряване на социално-икономическото развитие в селските райони и обхващат всички важни аспекти от него.

Ключови думи: мерки, програма, развитие, цели, допустими инвестиции, подпомагане, бенефициенти, оценка.

JEL: Q14.

Актуалността на проблема за предварителна оценка на очакваното влияние на Програмата за развитие на селските райони (ПРСР) се определя от необходимостта да се предотвратят всички предвидими пречки за най-пълно усвояване и рационално използване на средствата по общата селскостопанска политика на ЕС и в частност по ПРСР в България. Такава оценка би позволила при реализирането на програмата да се правят съпоставки с постигнатите резултати и да се променят някои параметри за отстраняване на евентуални пропуски. Тя се налага и за да не се допуснат някои от досега констатираните проблеми и трудности.

Някои проблеми при прилагане на различни програми

При използването на средства по различни програми на ЕС до настоящия момент възникнаха редица проблеми. Очертават се няколко групи проблеми при приложение на мерките по програмата САПАРД и при опита, който има в някои пилотни общини за плащания по ПРСР за необлагодетелстваните райони:

- Разпокъсаността на българското земеделие – наличието на голям брой собственици и ползватели, с малко земя на много парцели, затруднява не само успешното развитие на земеделието, а и ползването на финансова подкрепа по ПРСР, а също и по схемата за единно плащане, тъй като голяма част от земеделските стопанства не отговарят на минималните изисквания за размер.
- За част от земеделската земя няма ясна идентификация за собствеността и ползването ѝ и това затруднява получаването на допустимите помощи.
- Има и редица проблеми при използването на мерите и пасищата от остатъчния фонд, временно стопанисвана от общините земя. Тези проблеми могат да повлияят негативно върху усвояването на средствата по част от подмерките по мярка 214 „Агроекологични плащания“, а също и по други мерки.
- По-голяма част от средствата се съсредоточават в едрите производители. Във връзка с това в някои мерки от ПРСР има регулации, които посочват горни граници за площта при определяне на компенсациите за необлагодетелстваните райони. Предвиждат се ограничения в този смисъл и по други мерки.
- Опитът по приложението на програмата САПАРД показва, че са налице различия в активността на бенефициентите по райони на страната, като в някои райони тя е изключително ниска. Запазването на такава активност би поставило под въпрос рационалното и пълно използване на средствата по ПРСР.
- Съществено влияние върху изпълнението на целите на програмите оказва начинът на разпределение на средствата по райони на страната. Комплексният анализ на наличната и достъпна информация показва, че средствата по програмата САПАРД, средствата от ДФ „Земеделие“ и други програми са се насочили предимствено към едрите производители.
- На основата на предоставени данни за проекти по САПАРД за селски туризъм се констатира, че разпределението им по територията на страната е изключително неравномерно. То не е съобразено с потребността да се насочат инвестиции предимно в райони, в които са налице обективни дадености за селски туризъм и за които е характерно наличието на съхранена природна среда и условия за спокоен отдих, които са съществени елементи за селския туризъм.
- Не са предмет на настоящата статия и разпространените корупционни практики при използването на средствата по САПАРД и други програми, но последствията от тях се проявяват пряко и косвено и до настоящия етап и създават сериозни заплахи за получаването на предвидените средства.

Тези и други проблеми налагат още със стартирането на мерките по ПРСР да се анализира и изследва очакваното и впоследствие реализирано влияние на средствата, предвидени в нея.

Маркирането на някои от проблемите цели да подчертае актуалността на внимателната оценка и наблюдение на използването на средствата от ЕС по програмите за развитие на земеделието – Схема за единно плащане на площ (СЕПП) и ПРСР.

Целта на статията е да се открият основните направления и финансови ресурси за подпомагане чрез мерките по Ос 3 на ПРСР в България.

За определяне на мястото и значимостта на мерките по тази ос се дава синтезирана информация за разпределението на средствата на програмата по оси.

Разпределението на средствата и определянето на осите е в съответствие с приоритетите на Стратегическите насоки на ЕС

и Националния стратегически план на България за развитие на селските райони (таблица 1). **То в голяма степен може да служи като измерител на възможното влияние на ПРСР върху социално-икономическото развитие през този период.**

Разпределението показва, че мерките по Ос 3 заемат втория по значимост дял и финансовата помощ от ЕС при пълно усвояване може да достигне 702,13 мил. евро, а заедно с националните средства – 877,67 млн. евро.

Подпомагането по трета ос на ПРСР включва две основни направления на въздействие: подобряване на качеството на живот и разнообразяване на възможностите на заетост на местното население. Основни лостове за реализиране на тези две направления са създаване на условия за развитие на икономиката на района (промишленост и услуги) – мерки 311, 312, 313, 321 и подобряване на общите условия и предпоставки за развитие на бизнес и подобряване на качеството на живот – предимно мерки 321 и 322.

За мерките, пряко насочени към **подобряване на качеството на живот** в селските райони, са предназначени 67 % от бюджета по тази ос, а **към разнообразяване на възможностите за заетост** – 33 % от бюджета на Ос 3.

• За всички мерки по Ос 3 допустимите разходи за подпомаганите инвестиции обхващат:

- изграждане или подобряване на недвижимата собственост;
- закупуване на нови машини и оборудване, в т.ч. компютърен софтуер до пазарната стойност на активите;
- общи разходи, свързани с хонорари за архитекти, инженери, консултации, предпроектни изследвания, разработване на системи за управление, рекламни и информационни материали, придобиване на патентни права и лицензи в размер до 12 % от общите допустими разходи по проектите.

Мерките за финансиране на бенефициенти по Ос 3 са както следва (таблица 2):

Таблица 1. Бюджет на приоритетните оси за 2007-2013 г. (млн. евро)

Приоритетни оси	Средства на ЕС	Национални средства	Общо-ЕС и национални
Ос 1	963,89	240,97	1204,87
Ос 2	637,46	139,93	777,39
Ос 3	702,13	175,53	877,67
Ос 4	61,59	15,40	76,99

Източник: Програма за развитие на селските райони 2007-2013 г.

Таблица 2. Мерки по Ос 3 на ПРСР

Мерки	Наименование на мерките
311	Разнообразяване към неземеделски дейности
312	Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятията
313	Насърчаване на туристическите дейности
321	Основни услуги за населението и икономиката
322	Обновяване и развитие на населените места

По своята същност те са насочени също към подобряване състоянието на икономиката (мерки 311, 312, 321 и частично 313), което от своя страна се очаква да окаже положително влияние върху качеството на живот на местното население. Мерките по Ос 3 ще се прилагат на територията на селските райони – 231 общини, като за някои от тях обхватът се стеснява за условия, посочени конкретно в текста по отделните мерки. При определяне на бенефициентите и районите за подпомагане по Ос 3 се провежда политика за стимулиране на по-слабо развити райони.

За преодоляване на част от негативните елементи по приложение на програмата СА-ПАРД, като насочване на средства за селски туризъм към Черноморското крайбрежие и балнеоложки курортни селища, се предвижда от подпомагане за туризъм (мерки 311, 312, 313) да се изключат някои територии. Не се подпомагат населени места и курортни селища с развит масов туризъм, определени с приложение към наредба за мярка 311. Не се подпомагат и туристически обекти от зона А и Б съгласно Наредба № 7/22.12.2003 г. за правилата и нормативите за устройство на отделните видове територии и устройствени зони, а също и туристически обекти с над 20 места. Ограниченията в териториалния обхват на подпомагане и в мащаба на туристическите обекти цели средствата да се насочат в типични райони за селски туризъм и да се подпомогнат предимно по-слабо урбанизираните части от селските райони.

Със същата насоченост са ограниченията по мярка 313 „Насърчаване на туристическите дейности“ за извършване на дейността по финансираните проекти в селски общини с население под 10 000 жители.

За проектите по мярка 321 „Основни услуги за населението и икономиката“ не се

подпомагат общини, включени в градските агломерационни ареали по оперативна програма „Регионално развитие“. С това ограничение се цели също насочване на инвестиции към селски райони, в които пътната мрежа, ВиК и други услуги за населението са по-слабо развити в сравнение с други части от територията на страната. С условията за предимства при класиране на проектите също се предвижда насочване на подпомагане към по-малки селища.

Мярка 322 „Обновяване и развитие на населените места“ също предвижда ограничение на обхвата на подпомагането до 178 общини, които не са включени в градските агломерации.

Горепосочените ограничения за обхвата на подпомагането целят да се стимулира развитието в по-изостаналите части на селските райони. Тези мерки се налагат, тъй като съществуват много значими различия между различни части от селските райони. За някои от тях голяма част от направленията, предвидени за подпомагане по ПРСР и в частност по Ос 3, не са много актуални или поне не са жизнено важни за създаване на условия за нормален живот, тъй като състоянието на пътната мрежа, водоснабдяването, наличието на фирми за различни видове услуги задоволява потребностите на добро равнище. В други части селищата се нуждаят от много съществено подпомагане за създаване на основни дейности, свързани с елементарни условия за съхранение жизнестойността на селските райони и преодоляване на негативните тенденции на тяхното обезлюдяване.

По-определена, количествена оценка за очакваното въздействие на мерките по Ос 3 на ПРСР може да се направи при съпоставка на потенциалните подпомагани бенефициенти, очаквани инвестиции

и публичните и частни разходи за периода 2007-2013 г. (таблица 3).

По Ос 3 е възможен анализът на броя на потенциалните подпомагани бенефициенти, тъй като те са относително съпоставими, макар че сумите на подпомагане по всеки от обектите могат да се различават много съществено. Независимо от техните различия е възможно да се съпоставя броят им по мерки и това да даде определена характеристика за въздействието по мерки.

Разпределението на средствата от ЕС за подпомагане по мерките от трета ос (таблица 3) показва доминиращо равнище на мярка 321 „Основни услуги за населението и

икономиката в селските райони“, за която се предвиждат около 41,5 % от помощта. Това разпределение още веднъж потвърждава основната насоченост на средствата по ПРСР към развитие на икономиката. То отговаря и на рязко изразената потребност за подобряване на услугите в селските райони, респективно създаване на условия за по-добра селска среда и качество на живот. С подобен характер и насоченост е мярка 311 „Подкрепа за създаване и развитие на микропредприятията“, а също и 312 и 313, които засягат в голяма степен икономиката и услугите, в т.ч. туристическите услуги. Подпомагането на около 11 250 обекта (пренебрегват се различията между тях) е индикатор за значително положително влияние

Таблица 3. Финансова помощ и инвестиции по мерки от Ос 3 на ПРСР

Мерки – Ос 3	Подпомагани единици – бр.	Инвестиции млн. евро	Разходи по мерки – млн.евро			Относ. дял
			публични	частни	общо	
311	4500	216	140	76	216	19,6
312	4200	182	127	55	182	16,5
313	250	38	30,7	7,7	38,4	3,5
321	1500	409	412	46	458	41,5
322	800	166	167	42	208	18,9
Общо	11250	1011	876,7	226,7	1102,4	100

Таблица 4. Основни цели по мерките от Ос 3

Мярка	Основна цел по мерки
311	Разнообразяване с неземеделски дейности; създаване на възможности за заетост и повишаване на доходите в селските райони и развитие на интегриран туризъм в тях.
312	Насърчаване на растежа и създаване на нови работни места в неземеделски микропредприятия и на предприемачеството в селските райони, а също и насърчаване развитието на интегриран селски туризъм.
313	Растеж на доходите и създаване на заетост в селските райони чрез подпомагане на развитието на селски туризъм, а също разнообразяване и подобряване на туристическата инфраструктура, атракциите и удобствата за посетители в селските райони.
321	Да се намалят негативните тенденции, икономическият и социалният упадък в селските райони чрез повишаване броя и качеството на услугите.
322	Да се подобри привлекателността на средата за живот в населените места от селските райони.

Върху облика на селските райони. Средно за един обект подпомагането възлиза на 98 хил. евро, което не е малка сума, ако средствата се използват рационално.

Поставените по мерките цели обхващат широк диапазон и позволяват да се очертаят най-общо възможните сфери на въздействие. Във всяка от мерките се поставят и конкретни цели, които в голяма степен определят допустимите инвестиции.

Предвижданите направления за насърчаване са насочени към разнообразяване с голям брой неземеделски дейности с оглед повишаване заетостта и доходите на населението в селските райони и в резултат на това подобряване на качеството на живот и състоянието на селската среда.

По-разширеното представяне на основните направления за подпомагане по мярка 311 се свежда до следното:

- Насърчаване на разнообразяването към неземеделски дейности в сектор „Земеделие“, в т.ч. туризъм, които се съчетават добре със земеделието.
- Насърчаване на възможности за заетост и повишаване на доходите в селските райони.
- Третото направление по тази мярка е „Насърчаване на развитието на интегриран селски туризъм“.

Допустимите области на разнообразяване на дейностите по мярка 311 са:

- Развитие на услуги в селския туризъм, включващи:
 - Туристическо настаняване и обслужване. В тях се включват семейни хотели, къщи за гости, къмпинзи и съоръжения и др.
 - Развитие на услуги, чрез които се предлагат на туристите възможности за

отдых, спорт, хобита и други дейности като: езда, колоездене, фототуризм, природонаблюдателен туризъм.

- Туристически услуги, свързани с опазване и откриване за посещение на места с исторически, културен, природен или образователен интерес. Такива могат да бъдат стари изби, мелници, ферми, изложения и др.

- Местно занаятчиство, включващо занаятчийски дейности или предоставяне на услуги, свързани с участието на посетители.
- Инфраструктура и оборудване за предоставяне на социални услуги за населението в селските райони (грижи за деца, за възрастни и др). С това направление се допринася за жизнеността на селските територии и подобряване начина на живот на населението, включително чрез създаване на работни места в социалните дейности.
- Преработка и маркетинг на земеделски продукти.
- Създаване или обновяване, подобрене на работилници за поддръжка и ремонт на машини и съоръжения.
- Производство и продажба на възобновяема енергия с инсталации до 1 мегават (биогорива са допустими само от суровини собствено производство).

Създаването на МСП, които се финансират по тази мярка (преработка, пласмент на продукти и услуги, производство на слънчева, вятърна и водна енергия) увеличава жизнеспособността на селските райони чрез повишаване на заетостта на населението и по същество подобрява също атрактивността на селищата, качеството на живот и доходите на местното население.

Основните дейности, които се подпомагат по мярка 312, са инвестиции и свързаните с тях услуги по маркетинг и мениджмънт в следните сектори:

- преработвателна промишленост (леко машиностроене, производство на мебели и др.);
- производство на биоенергия от възобновяеми източници за собствени нужди на микропредприятията, за продажба, ако се преработват определени суровини;
- производство на енергия за продажба от възобновяеми източници (слънчева, вятърна, водна, геотермална и др.);
- капацитетът по мярката не трябва да надвишава 1 мегават;
- услуги (преди всичко свързани със селски туризъм от частни микропредприятия, отгих и спорт, консултантски и бизнес услуги, здравеопазване и социални грижи, транспортни услуги и др.).

Мярка 313 разполага с относително по-малък ресурс – 38 млн. евро инвестиции, за подпомагане на 250 нови туристически дейности и създаване на 300 нови работни места.

Нейните цели са по-тясно свързани със създаване на базисни предпоставки за развитие на туризма и подобряване на условията и имиджа на селищата в селските райони. По този начин косвено се влияе и за по-успешен бизнес на предприемачите в сферата на селския туризъм.

Мярката не е насочена към непосредствени участници (предприемачи) в туристическия бизнес. По тази мярка се предоставя помощ за инвестиции за развитие на туристическа инфраструктура, която е общинска или държавна собственост, и/ или на организации с нестопанска цел, за атракции за посетителите, както и за развитие на маркетинг на туристически продукти на местно ниво. В съответствие с този кръг субекти на подпомагането и общия размер на помощта по тази мярка възможните подпомагани туристически обекти са до 250.

Типовете дейности, които са допустими за подпомагане по мярката, се разпределят в две основни групи (чл. 4 (1)):

- Туристическа инфраструктура, съоръжения и атракции за посетители.
- Разработване и маркетинг на туристически продукти с няколко направления.

По мярка 321 също се предвиждат направления, които съдействат за подобряване условията за живот в селищните системи чрез усъвършенстване и разширяване кръга на услугите. Интервенциите по тази мярка са важни, за да се ограничи масовото изселване на по-младите и предприемчиви хора.

Самата цел на мярката е насочена към намаляване на негативните тенденции, икономическия и социалния упадък в селските райони чрез повишаване броя и качеството на услугите.

- да се подобри мобилността на трудовите ресурси и привлекателността за развитие на бизнес в селските райони чрез подобряване на инфраструктурата;
- да се подобрят условията за живот чрез осигуряване на достъп до качествена водоснабдителна и канализационна инфраструктура;
- да се подобри достъпът на населението на селските райони до културни, спортни и свързани със свободното време и отгиха услуги;
- да се подобри достъпът до услуги, свързани с информационни и комуникационни технологии;
- да се подобри достъпът на населението до социални услуги и особено достъпът на децата и на уязвимите групи от населението.

Инвестициите, които ще се подпомагат по тази мярка, са за:

- Строителство, реконструкция и рехабилитация на съществуващи общински пътища и мостове, на водоснабдителни системи и съоръжения, на канализационни системи и съоръжения.

- Изграждане и рехабилитация на инфраструктура за управление на животинските отпадъци (само трупосъбирателни площадки).

- Изграждане или рехабилитация и оборудване на инсталации за производство на топлинна или електрическа енергия от възобновяеми енергийни източници за сгради общинска собственост или за сгради за различни обществени услуги, а също и инвестиции за подобряване на енергийната ефективност на сгради общинска собственост или на сгради за различни обществени услуги и др.

- Инфраструктура за услуги по културни дейности (културни центрове, театри, библиотеки, включително мобилни такива), за услуги, свързани със свободното време, отгих и спорт, в т. ч. спортни центрове, младежки центрове и др.

- Изграждане и подобряване на центрове за социални грижи: за деца – детски градини и ясли; за възрастни – дневни центрове, включително специализиран транспорт и центрове за услуги за ползване на информационни и комуникационни технологии (за бизнеса, общински услуги, здравни съвети и др), включително създаване на мобилни центрове.

Мярка 322 „Обновяване и развитие на селата“ е пряко насочена към подобряване състоянието и привлекателността на селата и качеството на живот на местното население, а също и за създаване на по-добри условия за развитие на различни видове бизнес, в т.ч. селски туризъм. Чрез нея се цели физическо обновление на селищата в селските райони и да се подпомага разширяването на възможностите за почивка. За целта

се предвижда изграждане и възстановяване на зелените площи, вертикална планировка, изграждане или възстановяване на площади, улици и пешеходни зони, осигуряване на осветление.

Тази мярка в голяма степен отговаря на потребността селската среда да бъде безопасна, да има устойчиво развитие, съхраняващо екологическите характеристики на селищата. Преобразуването на селската среда в тези направления ще я направи привлекателна не само за местното население, а и за гостите и туристите. В нейния обхват са и дейности, чрез които ще се подобрят достъпността, услугите и условията за запазване на екологичния потенциал.

По-конкретно обхватът на подпомоганите дейности се свежда до:

- реконструкция и обновяване (ремонт) на обществени сгради с местно културно и историческо значение и подобряване на прилежащи пространства, в т.ч. вертикална планировка;

- рехабилитация на обществени зелени площи (паркове и градини, детски площадки и др. и доставка на съоръженията към тях);

- реконструкция и ремонт на сгради с религиозно значение и обновяване на прилежащи пространства, в т.ч. вертикална планировка и ремонт на фасади на частни сгради, както и прилежащи пространства, в т.ч. вертикална планировка, ако са включени в интегриран план за обновяване на населеното място;

- изграждане и реконструкция на улична мрежа, тротоари, площади, осветление на територията на населените места в селските райони;

- изготвяне на интегрирани планове за обновяване на населеното място, ако планът включва някоя от изброените в мярката инвестиционни дейности.

Заклучение

Финансовите ресурси по Ос 3 на ПРСР са значителни и може да окажат положително влияние върху решаване на много важни проблеми, свързани с развитието на селските райони, финансиране за подпомагане.

Ограниченията за бенефициентите и териториите за подпомагане по мерките от Ос 3 позволяват насочване на част от средствата към по-слабо урбанизираните части на селските райони.

Формираните цели по мерки и допустимите инвестиции позволяват да се обхванат повечето аспекти и елементи на развитието на селските райони, които могат да допринесат съществено за повишаване на заетостта и доходите на селското население.

Направленията за подпомагане развитието на селските райони по мерките на Ос 3 имат широк обхват и ще окажат положително развитие на селската икономика.

По мерките от тази ос може да се очаква значителен пряк ефект, изразяващ се в създаване на микропредприятия, подобряване на услугите, инфраструктурата, създаване на допълнителна заетост и доходи на населението, подобряване на състоянието

на пътищата, ВиК мрежата, общия вид на селищата.

Освен посочения пряк ефект от приложение на мерките от Ос 3 може да се очаква и значителен косвен ефект за селищата в селските райони, изразяващ се предимно в подобряване на тяхната жизненост. В тези по-жизнени и съхранени селища може да се засили интересът към създаване на различни видове МСП и особено за туризъм, тъй като атрактивността на дестинацията се повишава значително.

Прекият и косвен ефект от приложението на ПРСР зависи изцяло от това, дали ще се създадат условия и активност за възможно най-пълно усвояване на средствата. Само така очакваното влияние ще стане реално влияние със съществено положително въздействие върху селските райони на България.

Литература

1. Програмата за развитието на селските райони 2007-2013, МЗП, 2007 г.
2. Наредбите за приложение на мерките 311, 312, 313, 321, 322 от ПРСР, публикувани в Държавен вестник, 2008 г. **ИД**