

---

# ПОКРИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ С МЕСТНИ ИНИЦИАТИВНИ ГРУПИ – ТЕРИТОРИАЛЕН АНАЛИЗ

---

Стоян Станимиров Проданов<sup>1</sup>

Димитрина Любенова Проданова<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Стопанска академия „Д. А. Ценов“ – Свищов, България

**E-mail:** <sup>1</sup>s.prodanov@uni-svishtov.bg; <sup>2</sup>prodanovad@gmail.com

**Резюме:** Настоящото изследване е фокусирано върху новаторския подход ЛИДЕР в рамките на Общата селскостопанска политика на ЕС, използван широко за децентрализирано и същевременно интегрирано развитие на селските райони в отделните страни – членки. В теоретичен план подходът ЛИДЕР е част от ендогенната теория за икономическото развитие и има важна роля за постигането на социалните, икономическите, а вече и климатичните цели като специфичен европейски модел за стимулиране на включването на общностите в местното развитие. В териториален план подходът ЛИДЕР се прилага на ниво община или обединение на съседни общини и/или съседни населени места – част от община/и, с население между 10 000 и 150 000 жители от местни инициативни групи (МИГ). В Програмата за развитие на селските райони в Република България 2014–2020 г. се приема националната дефиниция, според която селските райони се определят на ниво община (LAU 1) и включват територията на 231 общини, в които най-голямото населено място има население до 30 000 души. Анализът на териториалното покритие с МИГ на селските райони показва негативния ефект от допускането на типично градски общини в обхвата на териториите, които получават финансиране чрез мрежата ЛИДЕР. За да се отстранят тези изкривявания при определянето на политики за развитие на селските райони, се предлагат и се апробират варианти за промяна на спорната, твърде обтекаема и некореспондираща с научното разбиране дефиниция на селски район.

---

<sup>1</sup> Участието на авторите е, както следва: Д. Проданова – параграф 1,2,3 и 4, Ст. Проданов – въведение и заключение.

**Ключови думи:** Обща селскостопанска политика, подход ЛИДЕР, селски райони, местни инициативни групи, ендогенна теория за икономическото развитие.

Тази статия се **цитира**, както следва: **Проданов, С., Проданова, Д.** (2022). Покритие на България с местни инициативни групи – териториален анализ. Народностопански архив, (1), с. 3-23.

**URL:** nsarhiv.uni-svishtov.bg

**JEL:** H5, H50, H54, O1, O18, R11.

\* \* \*

## Въведение

Общата селскостопанска политика (ОСП) на Евросъюза е един от стълбовете, на които се крепи Съюзът и едно от най-големите разходни пера в европейския бюджет–Многогодишната финансова рамка (МФР) за съответния седемгодишен планов период. През последните планови периоди ОСП намалява плавно дела си в бюджета и от близо 50% преди десетилетие понастоящем тя е втората най-голяма политика на ЕС (след Кохезионната) с дял 1/3 от МФР. Директните плащания и пазарната подкрепа на земеделските производители са първият стълб на ОСП. Политиката на развитие на селските райони представлява втория стълб, чрез който се реализира общата селскостопанска политика в страните – членки на ЕС. В България политиката се изпълнява чрез Програма за развитие на селските райони (ПРСР), която се прилага у нас вече десетилетие и половина след началото на пълноправното ни членство в ЕС. Целите на Програмата за развитие на селските райони включват подобряването на жизнения стандарт, на нивото на услугите в селските райони, развитието на селското и горското стопанство, опазването на природните ресурси и др. От гледна точка на урбанизационните процеси тя е важен балансатор и мотиватор в усилията за сближаване на степента на развитие на градските ареали и селските райони. Важна роля за постигането на социалните, икономическите, а вече и климатичните цели в Политиката на развитие на селските райони има подходът ЛИДЕР, придобиващ все по-широка популярност и доверие като специфичен европейски модел за стимулиране на включването на общностите в местното развитие. Ентусиазмът от пилотното прилагане и стремежът за разширяване на географията на местните инициативни групи след пълноправното членство в ЕС се сблъскват с проблемите на недостатъчно прецизната дефиниция за „селски район“ и твърде неравномерното покритие на територията на страната с местни

инициативни групи. Целите на настоящото изследване включват определяне на недостатъците и изкривяванията, до които води използваната до момента дефиниция за „селски райони“, извършване на териториален анализ на дейността на местните инициативни групи в България, както и формулиране на предложение за нова дефиниция, която да реши натрупаните проблеми и да се приложи през следващия програмен период 2021–2027 г. след изтичане на предходния период 2021–2022 г.

## **1. Същност и история на прилагането на подхода ЛИДЕР в България**

Подходът ЛИДЕР се определя като новаторски в рамките на политиката на ЕС за развитие на селските райони и се използва за децентрализирано и същевременно интегрирано развитие на селските райони в отделните страни-членки. В теоретичен план подходът ЛИДЕР е част от ендогенната теория за икономическото развитие, въведена първоначално от Роумър и вдъхновена от теорията на Нелсън и Фелпс за разпространението на технологиите (Romer, P. , 1986). В тази концепция двигателят на растежа е запасът от човешки капитал, който определя способността на икономиките да се развиват технологично като функция от технологичното равнище в дадена икономика и средното ниво на човешкия капитал. Ендогенните модели на икономически растеж могат да генерират дългосрочен растеж, без да разчитат на екзогенни промени в технологиите или населението, с постоянна или нарастваща възвръщаемост на факторите, които могат да бъдат кумулирани (Lucas, 1988), (Romer, P. , 1989), (Rebelo, 1991).

Пилотното прилагане в Евросъюза стартира през 1991 г. като тригодишна програма, която е разширена през 1996 г. под наименованието LEADER II–петгодишна програма с по-голям обхват и обем. Целта на подхода ЛИДЕР е да стимулира иновативни подходи за развитие на селските райони на местно ниво, обикновено в територии с население под 100 000 души. Програмата се прилага в България за втори програмен период (2014–2020г.) Понастоящем е действаща и се изпълнява Програмата за развитие на селските райони (2014–2020). Следващата програма ще изпълнява Стратегическия план за развитие на земеделието и селските райони 2023–2027 г., а дотогава ще е в действие преходен период (2021–2022 г.), през който се съблюдава съществуващият регламент за ОСП за 2014–2020 г.

В териториален план подходът ЛИДЕР се прилага на ниво община или обединение на съседни общини и/или съседни населени места–част от община/и. Всяка стратегия за воденото от общностите местно развитие

обхваща територия с население между 10 000 и 150 000 жители (Министерство на земеделието, храните и горите, 2014, стр. 196). В България тези стратегии се изпълняват от местни инициативни групи (МИГ), създадени в една, две или три общини с общи граници.

Многогодишната финансова рамка за плановия период 2021–2027 г., приета на 17 декември 2020 г., възлиза на 1,21 трилиона евро с допълнителни 808 милиарда евро от инструмента за възстановяване „*next generation EU*“, адресиращ предизвикателствата на пандемията от COVID-19. Общата селскостопанска политика (ОСП) на ЕС се планира да разпределя 386.6 млрд. евро от тази сума посредством Европейския земеделски гаранционен фонд и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) през текущия седемгодишен период. Стратегическите планове са насочени към постигане на гъвкавост между двата фонда и съобразяване с Европейския зелен пакт, по-специално стратегията „От фермата до вилицата“ (*Farm to Fork Strategy*). Очаква се 40% от общите разходи за ОСП да бъдат предназначени за действия в областта на климата.

Съгласно предложенията на Комисията за бъдещето на общата селскостопанска политика действията за развитие на селските райони ще бъдат включени в рамката на националните стратегически планове по ОСП след 2023 г. По този начин Комисията се стреми да подобри възможността, действията за развитие на селските райони да отговорят на настоящи и бъдещи предизвикателства, сред които изменението на климата и смяната на поколенията, като същевременно продължава да подкрепя европейските земеделски стопанства за постигане на устойчив и конкурентоспособен селскостопански сектор. Действията за развитие на селските райони също така ще допринесат значително за ключовите приоритети и стратегии на Комисията като например Европейския зелен пакт и дългосрочната визия за селските райони (European Commission, 2021).

## **2. Дефиниция за „селски район“: теоретични и практически измерения**

И в научната литература, и в практиката, и в полето на вземане на политическите решения съществува сериозен проблем относно дефинирането на понятието „селски район“. Макар да има редица нормативни дефиниции, подпомагащи политиките на правителствата, определянето на границите на селските райони е трудно и води до противоречия. Пословично е, затруднението да определи например териториалния обхват на

селските райони в случаите със селата в обхвата на общини, чиито центрове са градски агломерации или имат характеристиките на добре развити градски индустриални центрове. Селата на подобни общини не се различават по нищо от тези в съседни селски общини, но дуализмът в дефинирането на селския район възпрепятства прилагането на интервенционни мерки, чийто дизайн е насочен към насърчаване на развитието в селските области.

Уигинс и Проктор посочват, че няма точно определение на термина, но че селските райони са „ясно и лесно разпознаваеми“ (Wiggins & Proctor, 2001). Те представляват пространството, където селището и техническата инфраструктура заемат само малки части от територията, повечето от които са доминирани от полета, пасища, гори, водни басейни, планини. Международният фонд за селскостопанско развитие IFAD добавя към това определение, че хората от селските райони обикновено живеят в чифлици или селища с 5–10 000 души население, но също така подчертава, че „националните разграничения между селски и градски райони са произволни и разнообразни“ (IFAD, 2001).

Уигинс и Проктор извеждат три ключови характеристики на селските райони (Wiggins & Proctor, 2001). Първото и най-очевидно е относителното изобилие от земя и други природни ресурси. Земята е относително евтина в провинцията, което е в ясен контраст с цените в урбанизираните територии. Второто е, че съществуват значителни разстояния между селата и между тях и градовете. Често има и допълнителни препятствия на терена като реки, езера, планини, затрудняващи транспортването на стоки и пътници между селските райони и градовете, което го оскъпява. Същите трудности възпрепятстват и информационните потоци, което добавя нови дефицити в селските райони. Третата важна характеристика, описваща селския район, е бедността на значим дял от жителите. Средните доходи са по-ниски в селските райони, отколкото в градовете, а дялът на хората, живеещи под границата на бедността, е по-висок. Въпреки очакванията, че нарастващата глобална урбанизация ще доведе до това, че по-голямата част от бедните в света ще бъдат градски, остава валидно наблюдението, че след почти век на урбанизационни вълни голямото мнозинство от бедните в света живеят в селските райони.

Според Тълковния речник по териториално развитие на СЕМАТ селски райони или селски зони (En. Rural area–countryside, Fr. Zone rurale–campagne) са зони, които са слабо населени, без агломерации и по-големи населени места (Комитет на висшите служители на СЕМАТ, 2007). Под селски райони се разбират някои видове ландшафти и предназначение на земите, при които селското стопанство и природните територии играят голяма роля.

Икономическата субстанция на селските зони става все по-разнообразна – към традиционния селскостопански поминък се добавят селският туризъм, малките производствени дейности, жилищната икономика (заведения за възрастни хора), производството на възобновяема енергия и др. Много от селските зони са мултифункционални, а част от тях попадат в зоната на влияние на метрополните зони и големите градове поради подобряването на транспорта и комуникацията (Комитет на висшите служители на СЕМАТ, 2007, стр. 30). Селското развитие е във фокуса на общественото внимание предвид факта, че градското и индустриалното общество, доминиращо в Европа повече от век, пренебрегваше растежа и развитието на много селски райони и по-конкретно на периферните и най-отдалечените райони (Комитета на висшите служители на СЕМАТ, 2007, стр. 31). Това подценяване и игнориране доведе до ситуация на остра нужда от намеса и приоритет на политиките за териториално устройство в почти всички европейски държави.

Не всички селски райони в Европа са пример за влошаващо се развитие – в някои зони туризмът, близостта до градски агломерации, диверсификацията на производството и услугите подобряват качествено социално-икономическия статус на населените места. Другаде обаче демографската криза, обезлюдяването, изолацията и маргинализацията продължават с все по-застрашаващи темпове. Така задачите на развитието на селските райони зависят от състоянието на съответната територия и могат да включат комплекс от дейности като подобряване на достъпността, условията на живот и околната среда, опазване на културния ландшафт и културното и природното наследство, насърчаване на екотуризма, стимулиране на малките и средните градове и големите села да играят ролята на доставчици на услуги за околните села и да насърчават промоцията на качествените занаятчийски, горски и селскостопански продукти в региона, като възприемат екологосъобразни производствени практики (Комитета на висшите служители на СЕМАТ, 2007, стр. 31).

### **3. Териториален анализ на дейността на МИГ в България**

С прилагането на териториалния анализ (географският метод) за оценка на дейностите на МИГ на определена територия се изследват целевите области на въздействие, подкрепените проекти и местни мрежи (Копеšný, 2019). Редица изследвания показват, че съществува тенденция на концентриране на ЛИДЕР-дейности в развити местни центрове (Lukić & Obad, 2016). Този парадокс изисква обяснение и реакция от страна на формиращите политики в сектора, защото претенциите са, подходът

ЛИДЕР да е метод, насочен изцяло към селските и периферните райони (Dargan & Shucksmith, 2008). Канете, Наваро и Сехудо доказват с изследването си в Андалусия, Испания, че поради липсата на ясен фокус на ЛИДЕР-подхода върху най-изостаналите и обезсърчени райони всъщност прилагането му води до увеличаване на регионалните различия (Cañete, Navarro, & Cejudo, 2018). Масот и Алонсо също са убедени, че ресурсите са насочени към малки градове и села с развити сектори на индустриално производство и услуги, поради близостта им до главните градове в регионите и твърде гъвкавото определяне на характеристиките на селските райони (Masot & Alonso, 2017). Маргариян смята, че подходът ЛИДЕР не успява да отговори на очакванията за снижаване на различията в развитието на центъра и периферията и не може да компенсира селските райони за тяхната липса на агломерационни предимства (Margaritan, 2013). Липсата на социален капитал и на финансови ресурси именно налагат, малките села от периферията да си сътрудничат в рамките на МИГ, за да преодолеят трудностите и ограниченията (Šťastná & Vaishar, 2017). Съвсем справедливо Ости констатира, че прилагането на подхода ЛИДЕР е непрекъснатата битка за контрола върху разпределението на ресурсите по свързаните мерки между центъра и периферията, независимо от дизайна на тези мерки и целта за създаването им (Osti, 2000). Настоящият териториален анализ ще даде отговор на въпроса, доколко прилагането на подхода ЛИДЕР в България успява да отговори на очакванията за подкрепа на селските райони, мобилизирайки вътрешния им потенциал, и дали в този процес ресурсите наистина се насочват към най-нуждаещите се и обезсърчени селски общности.

Въз основа на дефиницията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за селски район в България се определя територия на ниво област NUTS III, с гъстота на населението под 150 души на квадратен километър. Съгласно това определение в България съществуват 20 преобладаващо селски райони (ниво NUTS III), 7 значително селски райони и само един преобладаващо градски район – столицата София (ЕЗФРСР, 2008). В Програмата за развитие на селските райони в Република България 2014–2020 г. (Министерство на земеделието, храните и горите, 2014) се приема националната дефиниция от ПРСР 2007–2013 г., според която селските райони се определят на ниво община (LAU 1) и включват територията на 231 общини, в които най-голямото населено място има население до 30 000 души. Според дефиницията селските райони заемат 81% от територията и 39% от населението на страната. В селските райони на България освен села попадат и множество малки градове (МЗХ, 2014).

Административно-териториалното деление на България включва 265 общини, а в 117 общини са регистрирани МИГ, като те участват самостоятелно или съвместно с други общини. Към момента на територията на България са обособени 64 МИГ, от които 22 МИГ включват една община, 33 МИГ включват две общини и 10 МИГ, включват три общини. Площта, на която са разположени общините с МИГ обхваща 52 хил. кв. км (21 хил. кв. км в Северна България и 31 хил. кв. км в Южна България), което е 47,4% от територията на страната.

Населението на общините с МИГ към 31.12.2019 г. е 2 164 790 души, което е 23,7% от населението на България. За периода 2000–2019 г. населението на България намалява средно с 0,78% на година, като намалението му в общините с МИГ, които преобладаващо са малки и средни общини, е с много по-високи темпове – 1,32%. През 2019 г. спрямо 2007 г. населението на страната е намаляло с 688 756 души, а населението на общините с МИГ с 285 411 души, като на тях се падат 41,4% от общото намаление на населението. Процентното изражение на изменението на населението е следното – с 9,02% намалява населението на страната през 2019 г. спрямо 2007 г., с 14,76% намалява населението на общините с МИГ, като тенденцията за по-високи темпове на намаление при общините с МИГ са силно изразени и те 1,64 пъти надвишават изменението за страната, като тази тенденция е характерна като цяло за малките и средните общини в страната.

Определянето на селските райони, подобно на решенията за териториално деление, следва да бъдат базирани на задълбочено проучване с подходящ научен инструментариум, резултатите от което да се приемат за обективни критерии при дефинирането на границите на съответната територия (Борисов, Богданова, Сирашки, & Парашкевова, 2019). Използваната в България актуална дефиниция създава немалко противоречия и проблеми. Генералните процеси на обезлюдяване на селата и проблемите на социалното им развитие са паралелно възникващи и задълбочаващи се с процеса на урбанизация. Чрез обтекаемата формулировка на „селски райони“ се дава възможност, целеви средства за развитие на селските райони да се насочват към добре развити средни градове, което отнема ресурси към наистина нуждаещи се общности. Необходима е внимателна преоценка на действащата дефиниция, която да позволява разграничаването на общини с малки и със средни градове, тъй като сегашната (градът в общината да е с не повече от 30 000 население) води до изкривяване на целевия характер на средствата. В резултат всяка стратегия за воденото от общностите местно развитие обхваща територия с население между 10 000 и 150 000 жители (Министерство на земеделието, храните и горите, 2014, стр. 196), като горната граница очевидно е прекалено висока и предпоставя генерирането на описаните проблеми и изкривявания.



Анализът на териториалното покритие с МИГ на селските райони показва негативния ефект от допускането на типично градски общини (макар да имат села, отговарящи на критериите за селски район) в обхвата на териториите, които получават финансиране чрез мрежата ЛИДЕР. За да се изведат подобни несъответствия, ще се съпоставят параметрите на общините с регистрирани и действащи Местни инициативни групи (МИГ), общините в обхвата на селските райони на Република България и категоризацията на общините в съответствие с Единния класификатор на административно-териториалните и териториалните единици (ЕКАТТЕ), поддържан от НСИ (НСИ, 2020). Регистърът поддържа данни за населените места и общините в Република България, използвайки общите интегрални оценки на общините и населените места, на които периодично се извършва мониторинг на база актуални статистически данни.

Съгласно Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ) общините, районите, кметствата и населените места са подложени на оценка по критерии и показатели, определени от Министерския съвет за целите на категоризацията. МРРБ е разработило актуализирани критерии и показатели за категоризиране на административно-териториалните единици и населените места, приети с Решение на МС № 921 от 16.12.2011 г. Проведени са периодични мониторингови изследвания (през 2014, 2016 и 2018 г.) и са извършени частични промени в категоризирането на административно-териториалните и териториалните единици в Република България (МРРБ, 2008). Общините са категоризирани в 6 групи (от 0 до 5), като столицата е служебно разпределена в категория 0, областните градове са категория 1 и т.н. В таблица 3 е показано разпределението на общините по категории (НСИ, 2020).

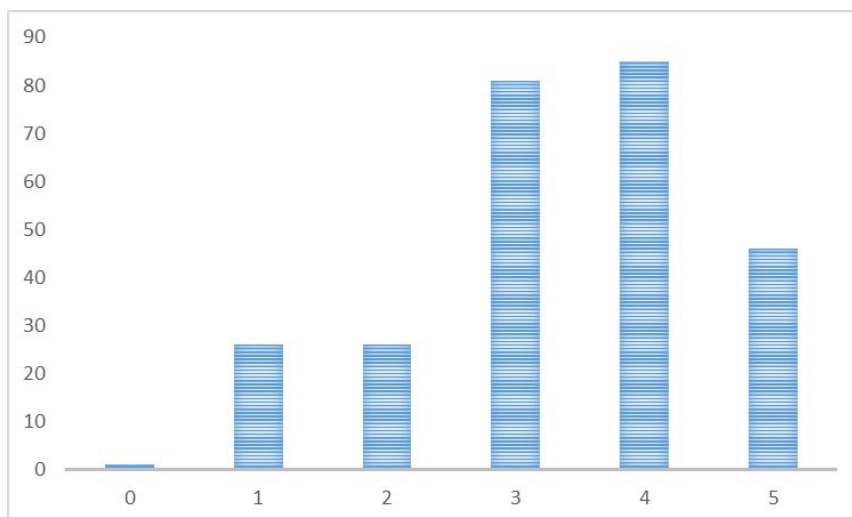
*Таблица 1*

***Разпределението на общините по категории съгласно ЕКАТТЕ***

<b>Категория община</b>	<b>Брой общини в съответната категория</b>
0	1
1	26
2	26
3	81
4	85
5	46
	<b>265</b>

Източник: НСИ и изчисления на автора.

Анализът на характеристиките на общините, разпределени от 0 категория – Столична община София до 5-та категория – малки общини, съставени от села, показва, че регистърът ЕКАТТЕ (Единен класификатор на административно-териториалните и териториалните единици (ЕКАТТЕ), поддържан от НСИ (НСИ, 2020), не позволява да се определят категорично и изчерпателно и да се селектират общините, попадащи в селските райони. Безспорно селски общини или общини в селски райони са общините в категория 4 и 5. В огромната си част такива са и общините в категория 3. В категория 2 обаче има общини с много разнообразни характеристики, за някои от които доминира дефиницията на общини в градски агломерации или с добре развити градски центрове. Други общини обаче, въпреки високата интегрална оценка, която ги разпределя в тази група, са добре изразени представители на селските райони.



Източник: НСИ и изчисления на автора.

*Фигура 1. Хистограма на разпределението на общините по категории съгласно ЕКАТТЕ*

В Таблица 4 са изведени общини със спорна дефиниция за селски район, но попадащи в обхвата на селските райони на Република България и/или с Местни инициативни групи. В тази извадка 1 община попада в категория 1 (община с общински център областен град), 16 – в категория 2, 9 – в категория 3 и 1 – в категория 4. Някои от селектираните общини не попадат в Списъка на общините в обхвата на селските райони на Република България по Постановление № 161 на МС от 04.07.2016 г. за определяне на правила за координация между управляващите органи на програмите и местните инициативни групи и местните инициативни

рибарски групи във връзка с изпълнението на Подхода „Водено от общностите местно развитие“ за периода 2014–2020 г. (Приложение 3), но въпреки това са включени в МИГ. Такива са Кърджали, Асеновград и Казанлък, които по всички социално-икономически характеристики са общини в градски агломерации или с добре развити градски центрове. Други общини са изразени черноморски, СПА или планински курорти и не би следвало приоритетно да се включват в обхвата на селските райони, за да не отнемат възможности и ресурси от силно обезлюдени, гранични и в упадък общини. Такива курорти са общините Сандански, Несебър, Поморие, Приморско, Созопол, Царево, Бяла, Балчик, Каварна, Троян, Велинград, Хисаря, Самоков. Тези общини имат достатъчни финансови ресурси, административен и социален капацитет за развитие, които да не ги поставя в конкурентна позиция по линия на подхода ЛИДЕР с наистина нуждаещи се селски общини.

Таблица 2

**Общини със спорна дефиниция за селски район, попадащи в обхвата на селските райони на Република България и/или с МИГ**

Код на община	Код на центъра на общината	Община	Код на област	Област	Категория на общината	Общини с Местни инициативни групи (МИГ)	Община в обхвата на селските райони на Република България
BLG11	17395	Гоце Делчев	BLG	Благоевград	2		
BLG33	56126	Петрич	BLG	Благоевград	2		
BLG37	61813	Разлог	BLG	Благоевград	2		
BLG40	65334	Сандански	BLG	Благоевград	2		
BGS01	151	Айтос	BGS	Бургас	3		
BGS15	51500	Несебър	BGS	Бургас	2		
BGS17	57491	Поморие	BGS	Бургас	2		
BGS27	58356	Приморско	BGS	Бургас	3		
BGS21	67800	Созопол	BGS	Бургас	3		
BGS13	48619	Царево	BGS	Бургас	3		
VAR05	7598	Бяла	VAR	Варна	4		
VAR14	20482	Девня	VAR	Варна	3		

DOB03	2508	Балчик	DOB	Добрич	2		
DOB17	35064	Каварна	DOB	Добрич	3		
KRZ16	40909	Кърджали	KRZ	Кърджали	1		
LOV34	73198	Троян	LOV	Ловеч	2		
MON24	44238	Лом	MON	Монтана	2		
PAZ08	10450	Велинград	PAZ	Пазарджик	2		
PAZ20	55302	Панагюрище	PAZ	Пазарджик	2		
PDV01	702	Асеновград	PDV	Пловдив	2		
PDV37	77270	Хисаря	PDV	Пловдив	3		
SLV16	51809	Нова Загора	SLV	Сливен	2		
SFO07	5815	Ботевград	SFO	София	2		
SFO34	58030	Правец	SFO	София	3		
SFO39	65231	Самоков	SFO	София	2		
SFO43	65869	Своге	SFO	София	3		
SZR12	35167	Казанлък	SZR	Стара Загора	2		

Легенда:

	Попада в категорията
	Не попада в категорията

**Източник:** НСИ, МРРБ, МЗХГ и изчисления на автора.

Някои от селектираните общини са с население, което надхвърля определеното в дефиницията за селски район, използвана в България от програмния период 2007–2013 г. насетне (Таблица 5). Това са общините Петрич, Сандански, Кърджали, Асеновград, Казанлък, чиито общински центрове са градове с население по постоянен адрес, надхвърлящо 30 000 души. Няколко други общини (Велинград, Нова Загора, Самоков) са близо до тази граница и по редица други социално-икономически характеристики представляват общини в градски агломерации или с добре развити градски центрове.

Друга аномалия, която се открива при териториалния анализ на МИГ в страната, е неравномерното покритие на селските райони (табл. 6). В областите Видин и Кюстендил няма нито една действаща местна инициативна група. В област Русе 14% от общините, влизащи в обхвата на селските райони на Република България, имат функциониращи МИГ, в област Монтана – 20%, в област Враца – 22%, а в област Търговище – 25%. От общо 29 общини в Северозападна България (областите Видин, Враца и Монтана) само 4 имат действащи МИГ, макар именно този регион да се нуждае в изключителна степен от подкрепа на местните общности заради

изолацията, периферното положение, обезлюдяването, лошата инфраструктура, ниската стопанска активност, липсата на административен капацитет и на креативна инициативност. На другия полюс 100% от общините в област Ямбол, влизаци в обхвата на селските райони на Република България, имат функциониращи МИГ, в област Велико Търново – 86%, в област Варна – 82%, в област Стара Загора – 78%, а в област Кърджали – парадоксалните 117%<sup>2</sup>.

Таблица 3

**Общинско население, население в общинския център и/или характеристики на курорт на общини със спорна дефиниция за селски район, попадащи в обхвата на селските райони на Република България и/или с МИГ**

Община	Област	Категория на общината	Население по постоянен адрес в общината, към 15.12.2021	Население по постоянен адрес в общинския център, към 15.12.2021	Курортно селище
Гоце Делчев	Благоевград	2	35626	21814	
Петрич	Благоевград	2	66232	40476	
Разлог	Благоевград	2	21319	13035	
Сандански	Благоевград	2	42921	30376	
Айтос	Бургас	3	35636	24571	
Несебър	Бургас	2	27385	14000	
Поморие	Бургас	2	29166	14721	
Приморско	Бургас	3	6309	3423	
Созопол	Бургас	3	13430	4846	
Царево	Бургас	3	9016	6127	
Бяла	Варна	4	3227	2085	
Девня	Варна	3	9535	8915	

<sup>2</sup> При 6 общини в област Кърджали в обхвата на селските райони на Република България, функциониращи МИГ имат 7 общини, вкл. Община Кърджали, която не е определена за селски район.

Балчик	Добрич	2	21534	13259	
Каварна	Добрич	3	15489	12145	
Кърджали	Кърджали	1	132117	65989	
Троян	Ловеч	2	31442	22967	
Лом	Монтана	2	29018	24537	
Велинград	Пазарджик	2	38757	25496	
Панагюрище	Пазарджик	2	24593	17887	
Асеновград	Пловдив	2	71291	59196	
Хисаря	Пловдив	3	11590	7619	
Нова Загора	Сливен	2	41485	26346	
Ботевград	София	2	33921	22315	
Правец	София	3	7663	4333	
Самоков	София	2	37528	28685	
Своге	София	3	18723	7822	
Казанлък	Стара Загора	2	80498	54675	

Легенда:

	Попада в категорията
	Не попада в категорията

**Източник:** НСИ, МРРБ, МЗХГ и изчисления на автора.

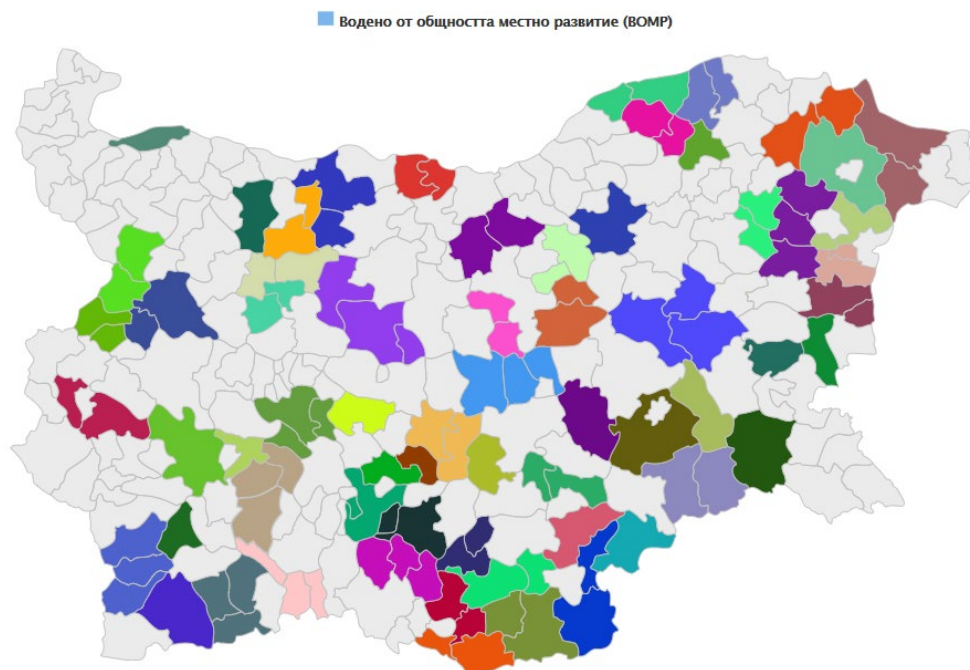
Оказва се, че някои от най-нуждаещите се региони в периферно положение отсъстват или са слабо представени от картата на покритие с местни инициативни групи. Такива региони са Северозпадният, Югозападният (без София и София-област), Северен централен и граничните територии на Югоизточния район. Същевременно МИГ има в добре развити градски агломерации и в голяма част от черноморските общини.

Таблица 4

**Покритие на общините по области с МИГ**

Област	Брой общини в областта	Общините в обхвата на селските райони на Република България	Местни инициативни групи (МИГ) и общини с МИГ в България	Покритие на общини в областта с МИГ
Благоевград	14	13	8	62%
Бургас	13	12	4	33%
Варна	12	11	9	82%
Велико Търново	10	7	6	86%
Видин	11	10	0	0%
Враца	10	9	2	22%
Габрово	4	3	2	67%
Добрич	8	7	5	71%
Кърджали	7	6	7	117%
Кюстендил	9	7	0	0%
Ловеч	8	7	5	71%
Монтана	11	10	2	20%
Пазарджик	12	11	7	64%
Перник	6	5	2	40%
Плевен	11	10	6	60%
Пловдив	18	16	9	56%
Разград	7	6	3	50%
Русе	8	7	1	14%
Силистра	7	6	3	50%
Сливен	4	3	2	67%
Смолян	10	9	5	56%
Софийска област	22	22	8	36%
Столична	1	0	0	
Стара Загора	11	9	7	78%
Търговище	5	4	1	25%
Хасково	11	9	6	67%
Шумен	10	9	3	33%
Ямбол	5	4	4	100%
Общо:	265	232	117	

**Източник:** НСИ, МРРБ, МЗХГ и изчисления на автора.



Източник: (Информационна система за управление и наблюдение 2020).  
 Фигура 2. Карта на МИГ на територията на Република България.  
 Водено от общността местно развитие (ВОМР)

#### 4. Предложение за промяна на дефиницията за селски район

За да се отстранят демонстрираните слабости, проблеми и изкривявания в определянето на политики за развитие на селските райони и в алокирането на европейски и национални ресурси за постигането на целите на Воденото от общностите местно развитие, е необходима и належаща промяна на спорната, твърде обтекаема и некореспондираща с научното разбиране на селски район дефиниция.

Първи вариант е да се промени дефиницията, като вместо населението в общинския център се ограничи населението в общината, например то да не надхвърля 30 000. При симулация в представената извадка 12 от селектираните 27 общини биха били изключени от селските райони. Това обаче би било проблем за общини, съставени само от села, които имат повече от 30 000 население и които не трябва да губят достъп до участие в ЛИДЕР-мрежата.

Втори вариант е да се промени дефиницията, като се ограничи допълнително населението в общинския център под прекомерно високия праг от 30 000 в действащата дефиниция. При симулация в представената



извадка 13 от селектираните 27 общини със спорна категоризация биха били изключени от селските райони, ако прагът бъде фиксиран на 20 000 души и 14 – ако прагът бъде фиксиран на 15 000 души. Проблем при тази промяна би било оставането на изявените курортни центрове в допустимите за интервенция и финансиране по ЛИДЕР. Това може да се реши с добавяне на изискване, общината да не е в Списъка на курортите в Република България. В симулацията този вариант би елиминирал 23 от селектираните 27 общини със спорна категоризация, като би оставил само общините Разлог, Девня, Своге и Правец от извадката в обхвата на селските райони. След проведеното преброяване на населението от 2021 г. тенденциите на продължаващо намаляване на населението в повечето области и в огромна част от населените места осигуряват реалистичността и надеждността на варианти 1 и 2 с лимитиране на населението на общинския център до не повече от 15 000 души.

Трети вариант е да се включи изрично в Категоризацията на административно-териториалните и териториалните единици определянето на принадлежността на дадена община към селските райони. Използваният метод на категоризация извършва ранжиране на общините и населените места по стойността на обобщена интегрална оценка според потенциала им и реализацията му по определения набор от критерии и описващите ги показатели (МРРБ, 2008). С извеждане на характеристика, описваща процеси от съществена обществена значимост като принадлежност към селските райони, би се обективизирало комплексното въздействие на фактори посредством достоверна и поддържана в актуално състояние информация, която характеризира по-пълно тенденциите в развитието на общините и населените места.

За целите на обективно определяне принадлежността на дадена община към селските райони се предлага да се позовем на следните ключови характеристики на селските райони (Wiggins & Proctor, 2001), на база на които да се изберат подходящи статистически показатели. Използването на следните характеристики обективизира дефинирането на селските райони:

1. Изобилие на земя в земеделски или горски фонд. Може да отличи земята в селските райони от тази в урбанизираните територии по значително по-евтината цена, както и по гъстотата на населението, която е много по-висока за градските зони. Като параметри вследствие на тази характеристика може да се използва „средна цена на земята“ и/или „гъстота на населението в общината“.

2. Наличие на значителни разстояния и допълнителни препятствия на терена между селата и между тях и градовете, създаващи логистични затруднения при транспортирането на стоки и пътници в селските райони.

Като параметри вследствие на тази характеристика може да се използват показателите „гъстота на транспортната мрежа“ и „осигуреност с пътна мрежа“. Гъстотата на транспортната мрежа (вкл. републиканска и общинска пътна мрежа) в страната ни е например 0,362 км/кв. км и 0,558 км/жител (European commission, 2017, стр. 27).

3. Средните доходи са по-ниски в селските райони, отколкото в градовете, а делът на хората, живеещи под границата на бедността, е по-висок. Като параметри вследствие на тази характеристика може да се използват показателите „Средна годишна работна заплата на наетите лица по трудово и служебно правоотношение“, „равнище на безработица“.

### **Заклучение**

В настоящата статия се разглежда ендегенният подход ЛИДЕР в политиката на ЕС за развитие на селските райони и се използва за децентрализирано и същевременно интегрирано развитие на селските райони. Целта на подхода ЛИДЕР е да стимулира иновативни подходи за развитие на селските райони на местно ниво. В България подходът ЛИДЕР се прилага на ниво община или обединение на съседни общини и/или съседни населени места – част от община/и от местни инициативни групи, създадени в една, две или три общини с общи граници.

Изяснен е въпросът за състоянието на ЛИДЕР-мрежата и работещите МИГ в България. Особено внимание се обръща на т.нар. „бели полета на картата“ – районите, в които въпреки необходимостта от функциониращи сдружения, които да експлоатират подхода ЛИДЕР за целите на развитието на селските и особено периферните райони, има почти пълна липса на работещи МИГ.

Налице е сериозен проблем относно определянето на понятието „селски район“. Макар да има редица нормативни дефиниции, подпомагащи политиките на правителствата, определянето на границите на селските райони е трудно и води до противоречия. В тази разработка се извършва териториален (географски) анализ на покритието на България с МИГ. В настоящия си вид прилагането за практически цели на дефиницията за селски район води до насочване на средства, предназначени за развитие на селските райони към градски агломерации, национални курорти и дори областни центрове. Предложиха се подходи за решаване на проблема с дефиницията за селски район, като се тестват три варианта със симулация в представената извадка от МИГ.

### Използвани източници

- Комитет на висшите служители на СЕМАТ . (09 2007 г.). ТЪЛКОВЕН РЕЧНИК ПО ТЕРИТОРИАЛНО РАЗВИТИЕ, Територия и ландшафт, No 2. *Тълковен речник на СЕМАТ*. Strasbourg Cedex . Изтеглено на 21 12 2021 г. от <https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/1b198a1646a0b97ee059c6647987416d.pdf>
- Becker, G. S., & Barro, R. J. (1988). A Reformulation of the Economic Theory of Fertility. *Quarterly Journal of Economics*, 103, 1-25.
- Cañete, J. A., Navarro, F., & Cejudo, E. (2018). Territorially unequal rural development: the cases of the LEADER Initiative and the PRODER Programme in Andalusia (Spain). *European Planning Studies*, 26(4), 726–744. doi: DOI: 10.1080/09654313.2018.1424118
- Dargan, L., & Shucksmith, M. (2008). LEADER and Innovation. *Sociologia Ruralis*, 48(3), 274–291. doi: DOI: 10.1111/j.1467-9523.2008.00463.x.
- European commission. (14 11 2017 г.). *ЕВРОПЕЙСКИ СЕМЕСТЪР ТЕМАТИЧЕН ИНФОРМАЦИОНЕН ДОКУМЕНТ ТРАНСПОРТ*. European commission. Brussels: European commission. Изтеглено на 21 12 2021 г. от [ec.europa.eu: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_transport\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_transport_bg.pdf)
- European Commission. (2021). *Развитие на селските райони*. Изтеглено на 12 8 2021 г. от Официален уебсайт на Европейския съюз: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development\\_bg#ruraldevelopmentprogrammes](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_bg#ruraldevelopmentprogrammes)
- IFAD. (2001). *Rural Poverty Report 2001: The Challenge of Ending Rural Poverty*. Oxford: Oxford University Press for IFAD.
- Konečný, O. (2019). The Leader Approach Across The European Union: One Method of Rural Development, Many Forms of Implementation. *European Countryside*, 11(1), 1-16.
- Lucas, R. E. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, 22, 3-42.
- Lukić, A., & Obad, O. (2016). New Actors in Rural Development – The LEADER Approach and Projectification in Rural Croatia. *Sociologija I Prostor*, 54(1), 71–90. doi:DOI: 10.5673/sip.54.1.4.
- Margarian, A. (. (2013). Constructive Critique of the Endogenous Development Approach in the European Support of Rural Areas. *Growth and Change*, 44(1), 1-29. doi: DOI: 10.1111/grow.12000
- Masot, A. N., & Alonso, G. C. (2017). 25 years of the leader initiative as European rural development policy: the case of Extremadura (SW

- Spain). *European Countryside*, 9(2), 302–316. doi: DOI: 10.1515/euco-2017-0019
- Osti, G. (2000). LEADER and partnerships: the case of Italy. *Sociologia Ruralis*, 40(2), 172–180. doi:DOI: 10.1111/1467-9523.00139
- Rebelo, S. (1991). Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 99(3), 500-521.
- Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94, 1002-1037.
- Romer, P. (1989). *Endogenous Technological Change*. National Bureau of Economic Research (NBER). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER). Извлечено от <https://ssrn.com/abstract=226703>
- Šťastná, M., & Vaishar, A. (2017). The relationship between public transport and the progressive development of rural areas. *Land Use Policy*, ,(67), 107–114. doi:DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.05.022
- Wiggins, S., & Proctor, S. (2001). How Special Are Rural Areas? The Economic Implications of Location for Rural Development. *Development Policy Review*, 427-436.
- Борисов, Б., Богданова, М., Сирашки, Х., & Парашкевова, Е. (2019). Териториално райониране на Р България - проблеми и перспективи. *Алманах научни изследвания*, 27, 125-155.
- ЕЗФРСР. (2008). *Национален стратегически план за развитие на селските райони (2007 – 2013 г.)*. Извлечено от <https://www.eufunds.bg>: <https://www.eufunds.bg/archive/documents/1259310779.pdf>
- Информационна система за управление и наблюдение 2020. (н.д.). *Информационна система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020*. Изтеглено на 12 8 2021 г. от Водено от общността местно развитие (ВОМР): <http://2020.eufunds.bg/bg/0/889/PlanningRegions/LAG?showRes=True>
- МЗХ. (2014). Програма за развитие на селските райони в Република България 2014-2020 г. София, България.
- Министерство на земеделието, храните и горите. (2014). Програма за развитие на селските райони в Република България 2014-2020 г. *Програма за развитие на селските райони в Република България 2014-2020 г.*
- МРРБ. (28 1 2008 г.). *Категоризация на административно-териториалните и териториалните единици*. Изтеглено на 6 1 2022 г. от Министерство на регионалното развитие и благоустройството: <https://www.mrrb.bg/bg/kategorizaciya-na-administrativno-teritorialnite-i-teritorialnite-edinici/>

НСИ. (21 7 2020 г.). *Единен класификатор на административно-териториалните и териториалните единици (ЕКАТТЕ) - към 21.07.2020 г.* (Н. С. ИНСТИТУТ, Ред.) Изтеглено на 21 12 2021 г. от НАЦИОНАЛЕН СТАТИСТИЧЕСКИ ИНСТИТУТ: <https://nsi.bg/nrm/index.php>

**Стоян Проданов** е професор в катедра „Финанси и кредит“ на СА „Д. А. Ценов“. Неговата докторска дисертация е в областта на капиталовото бюджетиране. **Научни интереси:** инвестиции, риск мениджмънт, управление на портфейла, управление на общозастрахователното дружество, анализ „ползи–разходи“.

**ORCID ID:** 0000-0002-3657-6111

**Димитрина Проданова** е докторант в катедра „Стратегическо планиране“ на СА „Д. А. Ценов“. Нейната докторска дисертация е в областта на стратегическото планиране в селските райони. **Научни интереси:** проблеми в селските райони, стратегическо планиране в селските райони, прилагане на подхода ЛИДЕР/ВОМР в България, управление на проекти, Обща селскостопанска политика на ЕС.

**ORCID ID:** 0000-0001-7516-9351

ISSN 0323-9004

# НародноСТОПАНСКИ архив

Свищов, година LXXV, книга 1 - 2022

---

**Покритие на България с местни инициативни групи – териториален анализ**

---

---

**Финансовата грамотност на клиентите – важен фактор за успешна дигитализация на банките**

---

---

**Зависимост между цените на производство и инфлацията при хранителните продукти в България**

---

---

**Икономически политики на Европейския съюз – координираност или несъгласуваност?**

---

---

**Влияние на разходите за образование върху икономическия растеж**

---

СТОПАНСКА АКАДЕМИЯ „Д. А. ЦЕНОВ“



СВИЩОВ

**РЕДАКЦИОНЕН СЪВЕТ:**

Проф. д-р Андрей Захариев – главен редактор  
Проф. д-р Йордан Василев – зам. главен редактор  
Проф. д-р Стоян Проданов  
Доц. д-р Искра Пантелеева  
Доц. д-р Пламен Йорданов  
Доц. д-р Светослав Илийчовски  
Доц. д-р Пламен Петков  
Доц. д-р Анатолий Асенов  
Доц. д-р Тодор Кръстевич

**МЕЖДУНАРОДЕН СЪВЕТ:**

**Проф. д-р ик.н. Михаил А. Ескиндаров** – Финансов университет при Правителството на Руската федерация, Москва (Русия).  
**Проф. д-р ик.н. Григоре Белостечник** – Молдовска академия за икономически изследвания, Кишинев (Молдова).  
**Проф. д-р ик.н. Михаил Ив. Зверяков** – Одески държавен икономически университет, Одеса (Украйна).  
**Проф. д-р ик.н. Андрей Крисоватий** – Тернополски национален икономически университет, Тернопол (Украйна).  
**Проф. д-р ик.н. Йон Кукуй** – Университет Валахия, Търговище (Румъния)  
**Проф. д-р Кен О'Нийл** – Университет Ълстер (Великобритания)  
**Проф. д-р Ричард Торп** – Университет Лийдс (Великобритания)  
**Проф. д-р ик.н. Олена Непочатенко** – Умански национален аграрен университет, Уман (Украйна)  
**Проф. д-р ик.н. Дмитрий Лукьяненко** – Киевски национален икономически университет "Вадим Гетман", Киев (Украйна)  
**Доц. д-р Мария Стефан** – Университет "Валахия", Търговище (Румъния)  
**Доц. д-р Анисоара Дунка** – Университет "Валахия", Търговище (Румъния)  
**Доц. д-р Владимир Климук** – Брановички държавен университет, Бранович (Беларус)

**Екип за техническо обслужване:**

Технически секретар – д-р Росица Проданова  
Стилов редактор – Анка Танева  
Превод на английски език – ст. преп. Венцислав Диков и ст. преп. д-р Петър Тодоров

**Адрес на редакцията:**

5250 Свищов, ул. „Ем. Чакъров” 2  
Проф. д-р Андрей Захариев – главен редактор  
☎ (+359) 889 882 298  
Д-р Росица Проданова – технически секретар  
☎ (+359) 631 66 309, e-mail: nsarhiv@uni-svishtov.bg  
Благовеста Борисова – компютърен дизайн  
☎ (+359) 882 552 516, e-mail: b.borisova@uni-svishtov.bg

*Отпечатването на списанието за 2022 г. се осъществява с безвъзмездната финансова помощ на Фонд “Научни изследвания” – Договор ДНП № КП-06-НПЗ-69 по конкурс “Българска научна периодика – 2022 г.”*

© Академично издателство „Ценов” – Свищов  
© Стопанска академия „Димитър А. Ценов” – Свищов

---

# **НАРОДНОСТОПАНСКИ АРХИВ**

ГОДИНА LXXV, КНИГА 1 – 2022

---

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

### **Стоян Проданов, Димитрина Проданова**

Покритие на България с местни инициативни групи –  
териториален анализ /3

### **Ренета Димитрова**

Финансовата грамотност на клиентите – важен фактор за успешна  
дигитализация на банките /24

### **Лъчезар Борисов**

Зависимост между цените на производство и инфлацията при  
хранителните продукти в България /36

### **Росица Проданова, Димитър Костов**

Икономически политики на Европейския съюз – координираност или  
несъгласуваност? /48

### **Рая Драгоева**

Влияние на разходите за образование върху икономическия растеж /59