



**Оценка ползи-разходи от предложените
изменения в Законопроекта за изменение и
допълнение на закона за регионалното
развитие**

ИНСТИТУТ ЗА ПАЗАРНА ИКОНОМИКА

www.ime.bg

София, ноември 2006

Съдържание:

I. Развитие на законодателството в областта на регионалното развитие през последните години	4
II. Ключови изменения, предвидени в сега действащия ЗРР.....	4
0. Общи основания за инициране на промени в действащата нормативна уредба	5
1. Глава първа – “Общи положения”	6
2. Глава втора – “Териториална основа на регионалното развитие”	6
3. Глава трета – “Стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие”	12
4. Глава четвърта – “Управление на регионалното развитие”	19
5. Глава пета – “Ресурсно осигуряване на регионалното развитие”	19
III. Оценка ползи-разходи от потенциалното приемане на ЗИДЗРР.....	19
0. Значими изменения, предвидени в ЗИД	19
1. Разходи, свързани със значимите изменения, предвидени в ЗИД	19
2. Потенциални ползи, свързани с приемането на ЗИД.....	23

Съкращения:

ЗРР – Закон за регионалното развитие

ЗИДЗРР¹ – Закон за изменение и допълнение на закона за регионалното развитие

НСРР – Национална стратегия за регионално развитие

РПР – Регионални планове за развитие

ОСР – Областни стратегии за развитие

ОПР – Общински планове за развитие

НОПРР – Национална оперативна програма за регионално развитие

РЦВ – Райони за целенасочено въздействие

АСН – Ареали със специфични нужди

МС – Министерски съвет

МФ – Министерство на финансите

МИЕ – Министерство на икономиката и енергетиката

МДААР – Министерство на държавната администрация и административната реформа

МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството

МТ – Министерство на транспорта

МОСВ – Министерство на околната среда и водите

АИАП – Агенция за икономически анализи и прогнози

НСИ – Национален статистически институт

¹ В последващото изложение, с цел по ясното разграничение между двата закона, използваното съкращение е ЗИД

I. Развитие на законодателството в областта на регионалното развитие през последните години

Първият обособен закон за провеждане на регионална политика в България е приет през 1999 г. Към момента на влизането му в сила не съществува напълно готова и отговаряща на изискванията национална стратегия за регионално развитие. Предвид и ранният етап от европейската интеграция на България, текстовете на закона не са хармонизирани с разпоредбите на регламент 1260/1999 на ЕС, който урежда реда и условията за получаване на средства от Структурните фондове за подпомагане на регионалната политика и развитие.

За да бъде запълнена частично липсата в някои от областите, свързани с изпълнението на програми и стратегии, финансирани със средства от ЕС, през 2000 г. се приема Постановление на МС² за определяне на условията и реда за изпълнение на стратегии и програми, съфинансирани от програмите на ЕС в областта на регионалното развитие и икономическото и социално сближаване. С този акт са дефинирани районите за планиране, отговарящи на нивото NUTS 2 от номенклатурата на териториалните статистически единици на ЕС, прилагана от Евростат.

През 2002 г. правителството приема Стратегия за участие в Кохезионния и Структурните фондове на ЕС, според която е предвидено по-нататъшно усъвършенстване на законодателството в областта на регионалната политика. Това налага и разработването на нов Закон за регионално развитие, който е приет през 2004г. и действа и в момента. Към датата на неговото приемане, голяма част от изискванията на ЕС са изпълнени, приети са и предвидените поднормативни актове към закона. Към този момент показателите за определяне териториалния обхват на районите за целенасочено въздействие са дефинирани в специална наредба. Със Закона за изменение и допълнение на ЗРР от април 2005 г., тези параметри са изцяло включени в текста на действащия закон.

II. Ключови изменения, предвидени в сега действащия ЗРР

Уточнения: под ключови изменения се имат предвид единствено тези, съдържащи потенциал за промяна в или реструктуриране на разходите и ползите, произтичащи от прилагането на сега действащия ЗРР.

² ПМС №145 от 29.07.2000 г.

От категорията изменени текстове, които ще бъдат оценени се изключват тези, които представляват преформулиране, прецизиране, преподреждане, обединяване или разделяне на съществуващи текстове или използването на твърде общи понятийни категории освен в случаите, когато тези изменения биха имали определено въздействие върху гражданите, бизнеса или държавните или общински институции.

Освен чисто оценъчни, включени са и коментари от общ (препоръчителен) характер, предвид вероятното доуточняване и премени в предложените текстове в ЗИД.

Водещи са текстовете по ЗИД.

0. Общи основания за инициране на промени в действащата нормативна уредба ³

- В следствие на пълноправното членство на България в ЕС от 01.01.2007 г., съществува необходимост от пълна хармонизация на разпоредбите в закона с европейското законодателство в областта на регионалната политика и изискванията на програмния период 2007 – 2013 г.;
- Актуализацията на разпоредбите в закона е належаща предвид необходимостта от по-добра координация между органите за управление и съгласуване на документите за регионално развитие; оценката за нея към момента е, че тя не е особено ефективна;
- Правилата и процедурите за разработване, приемане, изпълнение, наблюдение и оценка на стратегическите планови документи за регионално и местно развитие са сложни, поради възприетата сложна координация и взаимодействие между тях; органите, които ги разработват и приемат срещат определени трудности при изпълнението на функциите си;
- Необходимо е по-тясното обвързване на процеса на стратегическо планиране с процеса на разработване и прилагане на Оперативната програма “Регионално развитие”, която ще се съфинансира със средства на ЕС по линия на Европейския фонд за регионално развитие;
- Прецизиране на понятийния апарат.

³ Съгласно становището на Министерството на регионалното развитие и благоустройството

1. Глава първа – “Общи положения”

Разпоредбите, свързани с процеса на програмиране на регионалното развитие не са необходими, тъй като след 01 януари 2007 г. регламентите на ЕС по отношение на Структурните и Кохезионния фонд ще са директно приложими като нормативна уредба.

Общ коментар:

Чл. 5: “Провеждането на държавната политика за регионално развитие се основава на следните принципи: точка 1: единен подход за планиране и програмиране”

Въпреки въведената в ЗИД принципна замяна или премахване на термина “програмиране” (изключен от Чл. 1 и много от останалите текстове, но запазен в други), той е използван и в чл. 5. Прецизността и недвусмислието на закона, като теоретична законодателно-мисловна структура и като бъдеща практика изисква чистота и яснота при употребата на термините, предвид тяхната взаимна незаменяемост и тълкуваемост.

В Глава първа значими промени не са предвидени.

2. Глава втора – “Териториална основа на регионалното развитие”

Чл. 6 от ЗРР въвежда понятието планови район и определя обхвата на шестте обособени района на територията на Република България, както следва:

Графика 1 - Обхват на плановите райони по области според ЗРР



Източник: ИПИ

Шестте обособени (планови) района в страната нямат статут на административно-териториални единици. За да съответстват на ниво 2 по NUTS класификацията на Евростат, те трябва да покриват следните изисквания за брой население⁴: минимум 800 000 и максимум 3 000 000 души. Към 31.12.2004 г., два от шестте района не отговарят на този критерий: Северозападният и Югоизточният. Това ясно е показано в следната таблица (тъмен шрифт):

Таблица 1

⁴ Според Регламент на ЕС No1059 от 2003 г.

Райони за планиране	Територия 2003 г. (кв.км)	% от общата територия	Население 2003 г. (брой)	% от общото население	Гъстота на населението (ч./кв.км)	Обработваема земя 2003 г. (дка/ч.)	Брой области	Брой общини
Р България	111001,9	100,0	7 801 273	100,0	70,3	6,4	28	264
Северозападен	10288,2	9,3	512 593	6,6	49,8	11,9	3	32
Северен централен	18320,0	16,5	1 165 806	14,9	63,6	8,6	5	41
Североизточен	19923,4	17,9	1 285 803	16,5	64,5	9,3	6	49
Югоизточен	14647,6	13,2	782 653	10,0	53,4	8,6	3	22
Южен централен	27516,2	24,8	1 944 382	24,9	70,7	5,0	6	68
Югозападен	20306,5	18,3	2 110 036	27,0	103,9	2,5	5	52

Източник: Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2005 – 2015 г. (Обн. ДВ. бр. 42 от 17.05.2005 г.)

- а) ЗИД премахва валидният сега термин “район за планиране” и го заменя с единственото наименование район, за който е дадено разширено определение в чл. 6 на основата на административно-териториалното деление на страната. Предвидените изменения в териториалния обхват на (плановите) райони са, както следва:
- **Северозападен район** – Видин, Враца, Ловеч, Монтана, Плевен (добавени са областите Ловеч и Плевен)
 - **Северен централен район** – Велико Търново, Габрово, Разград, Русе, Търговище (извадени са Ловеч и Плевен и са добавени областите Разград и Търговище)
 - **Североизточен район** – Варна, Добрич, Силистра, Шумен (извадени са областите Разград и Търговище)
 - **Югоизточен район** - Бургас, Сливен, Стара Загора, Ямбол (добавена е област Стара Загора)

- **Южен централен район** – Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян, Хасково (извадена е област Стара Загора)
- **Югозападен** – Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийски, София (без изменение)

Ако Законопроектът за изменение и допълнение на ЗРР се приеме, териториалното разпределение и обхват на районите ще има следният вид:

Графика 2 - Обхват на плановите райони по области според ЗИД



Източник: ИПИ

Промяната в териториалния обхват на районите ще доведе и до съответните изменения в броя население:

Таблица 2

Райони за планиране	Население
Р България	7 801 273
Северозападен	991 165
Северен централен	974 138
Североизточен	998 899
Югоизточен	1 146 704
Южен централен	1 580 331
Югозападен	2 110 036

Източник: Регионален план за развитие на Северен централен, Североизточен и Южен централен район за планиране, МРРБ, изчисления на ИПИ

Според новия териториален обхват районите изпълняват условието за брой на населението според изискванията на ЕС и всички съответстват на ниво 2 по NUTS класификацията на Евростат.

Общ коментар:

- Дефиницията, записана в чл.6, ал. 2: “Районите, които не представляват административно-териториални единици, обхващат:” е вероятно излишно, предвид че въпросът е уреден в действащия Закон за административни-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ). По този начин ЗИД е натоварен с регулирането на материя, за която има вече правно определение.
- В чл. 6, ал. 3 е записано: “Районите, които представляват административно-териториални единици, обхващат територията на отделните области”. Записаният така текст влиза в противоречие с чл. 2, ал.1 от ЗАТУРБ: “Административно-териториални единици са областите и общините”. Съставителите на законопроекта със сигурност са имали предвид, че райони по смисъла на ЗИД, които същевременно

представляват административно-териториални единици са единствено областите, но не и общините, което е може би ненужно.

- b) Районите за целенасочено въздействие според действащия сега закон са обособени в границите на плановете райони. В ЗИД терминът РЦВ се заменя с наименованието “ареали със специфични нужди” като се променя и основата за техния обхват – **на мястото на плановия район се приема това да бъде областта.**
- c) Третата по-значима промяна е изваждането от закона на определенията за конкретните типове АСН, както и параметрите, които ги характеризират и **прехвърлянето към подзаконов нормативен акт (най-вероятно това ще бъде Правилника за прилагане на ЗРР).**

Хипотезите за наличие на тези райони остават в закона, а се изваждат точното определяне на техния брой и териториален обхват. Считаме това за правилно решение, предвид осигуряването на по-голяма гъвкавост при вземането на решенията относно териториалния им обхват и конституиращи параметри.

Общ коментар:

В момента териториалният обхват на видовете РЦВ се определят в регионалните плановете за развитие по данни на НСИ. Предполагаме, че ако законопроектът бъде приет, този механизъм няма да се промени.

Все пак към момента не е ясно дали ще настъпи някаква промяна по отношение дефиницията на АСН и критериите, според които те следва да бъдат конституирани предвид това, че подзаконовите документи още не са изработени ⁵. Вероятно изменение на вече съществуващите категории и параметри ще увеличи разходите по трансформацията.

⁵ Това ще се случи най-рано три месеца от обнародването на измененията в ЗРР в случай, че бъде приет. Направеното предположение е обвързано със срока за приемане на Правилника за прилагане на ЗРР, който е три месеца.

3. Глава трета – “Стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие”

- а) Предвидените разпоредби в ЗИД в голяма степен опростяват координацията и йерархичната последователност при изготвянето на стратегическите планови документи;
- б) Отпадат всички текстове, свързани с разработването на Националната оперативна програма за регионално развитие, тъй като от датата на членството на България, в тази област директно приложимо е правото (регламентите) на ЕС;

Основната и характеристика по отношение оценката на разходите за нейното изготвяне е, че се разработва в съответствие с регионалните планове за развитие. Това предполага за информацията, която се припокрива разходи да се извършват еднократно. Следващата таблица ще покаже до каква степен има съответствие между обхвата, целите и съдържанието на НОПРР и РПР:

Таблица 3 – Сравнителна характеристика на компонентите, включени в НОПРР и РПР

Документ / съдържание	НОПРР	РПР (според ЗИД)	Сравнимо съответствие
Обхват	1. Синтезиран анализ на проблемите в районите (за планиране)	1. Социално-икономически и екологичен анализ на района за планиране	Да
Цели	2. Основни средносрочни програмни цели и приоритети за развитие в районите за планиране	2. Цели и приоритети за развитие в района	Да
Съдържание	3. Описание на мерките за изпълнение на приоритетите, включително информация за проверка на съответствието им със схемите за отпускане на държавни помощи и за извършване на наблюдение и оценка		Не
	4. Система от показатели за измерване на очакваното	3. Индикативен списък на проекти с регионално значение	Не

	въздействие от реализирането на програмата		
	5. Индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението	4. Индикатори за наблюдение и оценка 5. Наблюдение, оценка и актуализация	Да
	6. Обобщен индикативен финансов план с общия размер на средствата, необходими за изпълнението и по мерки и източници на финансиране	3. Индикативна финансова таблица	Да
	7. Условията и реда за управление и изпълнение на програмата		Не
	Към НОПРР се изготвя програмно допълнение, което включва:		
	8. Мерки за изпълнение на нейните приоритетите		Не
	9. Предварителна оценка на мерките по т. 8		Не
	10. Определяне на индикатори за наблюдение и оценка за изпълнението на мерките по т.8		Не
	11. Финансов план за всяка мярка, разписан по видове финансови източници		Не
	12. Дейности, свързани с публичност и прозрачност на програмата		Не
	13. Описание на информационната система за компютъризиран обмен на необходимите данни за управление, наблюдение и оценка		Не

Степента на съответствие не е особено висока, но определено съкращаване на разходите в следствие на нейното отпадане е възможно, което ще бъде отчетено при оценката на ефектите от закона.

с) По отношение на останалите стратегически планови документи, ЗИД не въвежда качествени изменения и в много голяма степен преповтаря текстовете на ЗРР.

- В териториалните нива, за които се разработват програмни документи ЗИД не предвижда изменения. Те са еквивалентни на законовоустановените в момента:

- Национална стратегия за регионално развитие
- Регионални планове за развитие
- Областни стратегии за развитие
- Общински планове за развитие

Все пак тяхната актуализация ще е необходима предвид големият брой терминологични и структурни, а и някои същностни изменения.

Съгласно чл. 15 от ЗИД “Условията и реда, включително сроковете за изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и изпълнение на стратегиите и плановете се определят с правилника за прилагане на ЗИД”.

Според Преходните и заключителни разпоредби на проектозакон, Правилникът за прилагане на новия ЗРР, както беше вече споменато, следва да бъде приет от МС в тримесечен срок от обнародването на закона в “Държавен вестник”.

Следователно, към момента условията, реда и сроковете, в които тези документи следва да бъдат актуализирани, не са известни.

- По отношение обхвата, целите и съдържанието на плановите документи, ЗИД предвижда някои изменения.

Сравнителна характеристика на стратегическите планови документи по ЗРР и ЗИД

Измененията, които следва да бъдат предприети са с по-тъмен шрифт (графа “ЗИД”)

- Национална стратегия за регионално развитие

Таблица 4 – НСРР

Нормативен акт / Характеристика	ЗРР	ЗИД	Значими изменения
Обхват	Република България	Република България	Не
Цели	Дългосрочни цели и приоритети на регионалната политика на РБ	Дългосрочни цели и приоритети на политиката за регионално различие на РБ	Не
Съдържание	<p>1. Сравнителен социално-икономически анализ на районите за планиране</p> <p>2. Основни и специфични цели и приоритети за развитие</p> <p>3. Необходими действия за постигане на целите</p> <p>4. Необходими действия за наблюдение, оценка и актуализация</p>	<p>1. Социално-икономически анализ на районите</p> <p>2. Целите и приоритетите, които трябва да бъдат постигнати</p> <p>3. Обща оценка на необходимите ресурсите за постигане целите на стратегията</p> <p>4. Наблюдение, оценка и актуализация</p> <p>5. Описание на необходимите действия за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност</p>	Да
Ресорен орган	Приема се от МС по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройство и се обнародва в “Държавен вестник”	Приема се от МС по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройство и се обнародва в “Държавен вестник”	Не

Източник: ЗРР, ЗИДЗРР

- Регионални планове за развитие

Таблица 5 – РПР

Нормативен акт / Характеристика	ЗРР	ЗИД	Значими изменения
------------------------------------	------------	------------	------------------------------

Обхват	Планови райони	Райони	Не
Цели	Приоритети и специфични цели за съответния програмен период	Средносрочни цели и приоритети	Не
Съдържание	<p>1. Социално-икономически и екологичен анализ на района за планиране</p> <p>2. Цели, приоритети и мерки за развитие</p> <p>3. Райони за целенасочено въздействие</p> <p>4. Размера на необходимото ресурсно осигуряване, в т.ч. по видове помощи, както и разпределението им по районите за целенасочено въздействие</p> <p>5. Предварителна оценка на плана за очакваните резултати</p> <p>6. Индикативна финансова таблица – по източници на финансиране, мерки и приоритети</p> <p>7. Ред и начина за провеждане на консултациите за изпълнение на плана с партньорите на регионално равнище</p>	<p>1. Социално-икономически и екологичен анализ на района за планиране</p> <p>2. Цели и приоритети за развитие в района</p> <p>3. Индикативна финансова таблица, обобщаваща необходимите ресурси за реализация на плана</p> <p>4. Индикатори за наблюдение и оценка на плана</p> <p>5. Наблюдение, оценка и актуализация</p> <p>6. Индикативен списък на проекти с регионално значение</p> <p>7. Описание на необходимите действия за прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност</p>	Да
Ресорен орган	Приемат се от МС по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройство и министъра на финансите	Приемат се от МС по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройство	Не

Източник: ЗРР, ЗИДЗРР

- Областни стратегии за развитие

Таблица 6 – ОСР

Нормативен акт /	ЗРР	ЗИД	Значими
------------------	------------	------------	----------------

Характеристика			изменения
Обхват	Област	Област	Не
Цели	Цели и приоритети за развитие на областта	Средносрочни цели и приоритети за развитие на областта	Не
Съдържание	1. Социално-икономически анализ на областта 2. Специфични дългосрочни цели и приоритети за развитие на областта 3. Организация и координация на дейността за постигане на целите 4. Наблюдение, оценка и актуализация 5. Схема за устройство	1. Социално-икономически анализ на областта 2. Цели и приоритети за развитие на областта 3. Оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията 4. Наблюдение, оценка и актуализация 5. Описание на необходимите действия за прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност 6. Стратегически насоки за разработване на общинските планове за развитие	Да
Ресорен орган	Приема се от областния съвет за развитие	Приема се от областния съвет за развитие	Не

Източник: ЗРР, ЗИДЗРР

- Общински план за развитие

Таблица 7 – ОПР

Нормативен акт / Характеристика	ЗРР	ЗИД	Значими изменения
Обхват	Община	Община	Не
Цели	Определя целите и приоритетите за развитието на общината, както и	Определя средносрочните цели и приоритети за развитие на	

	финансовите ресурси за неговата реализация	общината	Не
Съдържание	<p>1. Социално-икономически анализ на общината</p> <p>2. Приоритети и специфични цели и мерки за развитие на общината</p> <p>3. Описание на съвместни дейности и проекти, които допринасят за постигане на целите на развитието на съседни общини</p> <p>4. Индикативна финансова таблица, обобщаваща възможните ресурси за реализация на дейностите</p> <p>5. Реда и начина за осигуряване на информация и публичност на плана</p>	<p>1. Социално-икономически анализ на общината</p> <p>2. Цели и приоритети на общината</p> <p>3. Описание на проектни с местно значение, включващи участие и на други общини</p> <p>4. Индикативна финансова таблица, обобщаваща необходимите ресурси за реализация на плана</p> <p>5. Индикатори за оценка на плана</p> <p>6. Наблюдение, оценка и актуализация</p> <p>7. Описание на необходимите действия за прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност</p> <p>8. Програма за реализация на общинския план за развитие, с която се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и звената за изпълнение на проектите</p>	Да
Ресорен орган	Приема се от общинския съвет по предложение на кмета на общината	Приема се от общинския съвет по предложение на кмета	Не

Източник: ЗРР, ЗИДЗРР

Тези изменения със сигурност ще повишат степента, в която основните стратегически документи следва да бъдат актуализирани ако законопроектът се приеме.

4. Глава четвърта – “Управление на регионалното развитие”

- Прецизират се функциите на органите за управление на процеса на осъществяване на регионалната политика;
- Регионалните съвети за развитие се извеждат на централно ниво. Създават се административни звена към министъра на регионалното развитие и благоустройство.

Като цяло значими изменения не се предвиждат.

5. Глава пета – “Ресурсно осигуряване на регионалното развитие”

- Отпадат разпоредбите, свързани с държавното подпомагане на районите за целенасочено въздействие, тъй като материята е уредена в Закона за държавните помощи.

Като цяло значими изменения не се предвиждат.

II. Оценка ползи-разходи от потенциалното приемане на ЗИДЗРР

0. Значими изменения, предвидени в ЗИД

- Промяна в обхвата на (плановите) райони;
- Промяна в основата на обхвата на районите за целенасочено въздействие;
- Изваждане на броя и характеризиращите параметри на АСН;
- Опростяване на координацията и йерархичната последователност при изготвянето на стратегическите планови документи;
- Отпадане на разпоредбите, свързани с изготвянето на НОПРР.

1. Разходи, свързани със значимите изменения, предвидени в ЗИД

Ще подлежи на оценка следният тип ефекти: **вътрешни разходи за администрацията**

Няма да бъде отчетено влиянието върху бизнеса и физическите лица, тъй като първо законът е с общ и абстрактен характер и второ, промените в регулираната материя не предполагат директни промени в средата за бизнес или живот, а ако въпреки това такива ефекти биха се появили, те са в най-голяма степен непредсказуеми и неоченими.

Предполагаме също така, че вътрешните ефекти за администрацията могат да се транспонират във фискални (повече разходи или по-големи възможности за тяхното намаляване).

Най-значимите разходи по ЗИД са свързани с актуализацията на набор от документи. От степента и зависят и разходите, които ще трябва да се извършат за привеждането на поднормативната уредба в съответствие със закона.

Основни документи, подлежащи на актуализация, съгласно предвидените изменения в ЗИД:

Таблица 8

Документ	Параметри	Степен на актуализация *	Разработващ орган	Общ брой документи за актуализация
Предвидени в ЗИД документи				
1. Национална стратегия за регионално развитие 2005 – 2015		Висока	МС	1
2. Регионални планове за развитие		Висока	Регионални съвети за развитие	5 ⁶
3. Областни стратегии за развитие		Средна	Областни съвети за развитие	23 ⁷
4. Общински планове за развитие		Ниска	Общински	212 ⁸

⁶ Изключен е Регионалният план за развитие на Югозападния район

⁷ Изключени са Областните стратегии, които влизат в териториалния обхват на Югозападния район

		съвети	
Други документи			
5. Национален план за развитие на Република България за периода 2007 – 2013 г.	Ниска	АИАП	1
6. Национална стратегическа референтна рамка 2007 – 2013	Ниска	МФ	1
7. Оперативна програма “Регионално развитие” 2007 – 2013	Висока	МРРБ	1
8. Оперативна програма “Конкурентоспособност” 2007 – 2013	Ниска	МИЕ	1
9. Правилник за прилагането на ЗРР	Висока	МС	
10. Правилник за устройството и дейността на дирекциите за техническо съдействие, координация и управление на регионални програми и планове	Висока	МРРБ	1
11. Правилник за организацията и дейността на регионалните съвети за развитие	Висока	МРРБ	1
12. Правилник за организацията и дейността на областните съвети за развитие	Висока	МРРБ	1
13. Наредба за определяне на показателите за обособяване на видовете райони за целенасочено въздействие	Средна	МС	1
14. Наредба за условията и реда за приемане, финансиране и изпълнение на стратегиите,	Висока	МС	1

⁸ Изключени са 52 общини, които влизат в териториалния обхват на Югозападния район

плановите и програмата за регионално развитие			
15. Наредба за управлението, наблюдението, оценката, контрола за ефективното изпълнение и информационното осигуряване на регионалните планове за развитие	Средна	МС	1

* При оценката на степента необходима актуализация на групата “Предвидени в ЗИД документи” е взета под внимание и степента на тяхното съответствие според ЗРР и ЗИД (Таблицы 4,5,6 7)

Легенда:

Висока степен на актуализация – голяма част от включените социално-икономически параметри са агрегирани на ниво (планови) район – средно тегло – 75%

Средна степен на актуализация – по-малко от половината от включените социално-икономически параметри са агрегирани на ниво (планови) район – средно тегло – 50%

Ниска степен на актуализация – много малка част от включените социално-икономически параметри са агрегирани на ниво (планови) район – средно тегло – 25 %

По отношение определянето на конкретните разходи за актуализация на всеки документ са извършени консултации с представители на частния бизнес. Този подход е оправдан на първо място предвид факта, че определена част от документите, които ще подлежат на актуализация са изготвени от частни консултантски компании, а други са разработени вътре в администрацията, но с помощта на външни консултанти. На второ място това е продиктувано от потенциалната неточност на изчисленията, свързани с вътрешните за администрацията разходи по автономната актуализация на документите, както и с нереалистичната постановка процесът да протече без участието на външни изпълнители.

За по-голяма достоверност, предоставените ни данни са коригирани с коефициентите за ниска, средна и висока степен на актуализация, както и с представеното в следващата таблица отклонение в производителността в частния и общественния сектор, измерена с брутната добавена стойност на един зает.

Таблица 9 – Брутна добавена стойност, брой заети и производителност на един зает за 2005г.

	БДС (хил. лв.)	Средногодишен брой заети (хил. д.)	БДС на един зает (лв.)
Частен сектор	28 603 243	2 110.4	13 553
Обществен сектор	7 419 475	864.7	8 580
Обществен / частен сектор (%)	25.9	41	63.3

Източник: НСИ, изчисления на ИПИ

Общо потенциалните разходи, свързани с актуализацията на основните поднормативни документи възлиза на **9 442 822 лв.**

В оценката не е остойностена и включена потенциалната необходимост от разработването на нови документи, актуализацията на някои други, непосочени в горните групи, както и предстоящата реорганизация на някои административни звена и промени във вътрешните им правила предвид някои от качествено новите разпоредби в ЗИД.

При много добра координация между органите, разработващи стратегическите документи на национално, регионално, областно и общинско ниво, както и между тях и статистическите служби, бюрата по труда и другите официални източници на информация, реалните разходи за икономиката и обществото биха могли да са и по-ниски. Предвид обаче наличието на скрити разходи, както и невключването на някои по-незначителни на пръв поглед категории, направената оценка би могла да бъде и с консервативен характер.

2. Потенциални ползи, свързани с приемането на ЗИД

Най-голямата част от потенциалните ползи от законопроект са по линия на постигната пълна хармонизация с европейското законодателство и изпълнение на заложените изисквания и като следствие и по-високата бъдеща усвояемост на средства от Структурните и Кохезионния фонд.

ЕС осигурява финансова подкрепа за постигането на целите, дефинирани в Договора за Европейския съюз, чрез *Структурните фондове* (Европейски фонд за регионално развитие, Европейски социален фонд), *Кохезионния фонд*, *Европейската инвестиционна банка*, както и чрез други съществуващи финансови инструменти като

инициативи, програми и др. Структурните фондове представляват финансовият инструмент за провеждането на *“Регионалната структурна политика”*, която понастоящем е една от най-важните политики, провеждани от ЕС. Това е обобщаващото наименование за няколко различни фонда, създадени по различно време и с различна цел от ЕО/ЕС. Смыслът на Структурните Фондове е да приведе всички региони/държави от ЕС към ниво на социално сближаване, средно за ЕС. Като част от тези мерки е и преодоляването на регионалните различия в рамките на отделните държави.

Названието Структурни фондове е обобщаващо за различни финансови инструменти, които са създадени по различно време. За периода 2007-2013 г. това са:

1. Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР);
2. Европейският социален фонд (ЕСФ);
3. Кохезионният фонд (КФ);

За периода 2007-2013 г. политиката за сближаване/кохезионната политика на ЕС ще се фокусира върху следните три приоритетни цели:

Цел 1 “Сближаване” - Тази цел ще се стреми да ускори сближаването на най-слабо развитите страни-членки и региони, чрез подобряване на условията за растеж и заетост посредством увеличаване и подобряване на качеството на инвестициите във физически и човешки капитал, развитието на иновациите и обществото, основано на знание, адаптирането към икономически и социални промени, защитата и подобряването на околната среда, както и административна ефективност. Финансирането по Цел 1 ще става от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и от Кохезионният фонд, който ще засили своя принос за устойчиво развитие.

Към Цел 1 се включва и засилване на институционалния капацитет и ефективността на държавната администрация, включително и капацитета за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд.

Не се наблюдава съществена разлика по отношение на критериите за допустимост на регионите за финансиране от Структурните фондове и Кохезионния фонд. *България ще бъде избирема за финансиране по Цел 1.*

Цел 2: “Регионална конкурентоспособност и заетост”. Целта ще е насочена, извън най-слабо развитите региони, към засилване на конкурентоспособността на регионите и заетостта чрез изпреварване на икономическите и социалните промени, включително тези, свързани с отваряне на търговията, чрез иновации и насърчаване на обществото основано на знание, предприемачеството, защита и подобряване на околната среда, адаптиране на работниците и бизнеса, както и развитие на пазари на труда. Финансиране ще се отпуска от ЕФРР и ЕСФ.

Цел 3: “Европейско териториално сътрудничество”. Целта ще се стреми да засили трансграничното сътрудничество чрез съвместни местни инициативи на международно ниво, чрез действия водещи до интегрирано териториално развитие обвързани с приоритетите на Общността, и чрез мрежи и обмяна на опит на подходящо териториално ниво. Предвижда се финансиране само от ЕФРР.

През юли 2004 г. Европейската комисия публикува предложенията си регионалната политика в периода 2007 – 2013 г. В предложението се отбелязва, че след като сегашните програми приключат, процедурите ще бъдат опростени, а финансирането ще се концентрира върху най-нуждаещите се региони в Държавите членки. За новия бюджетен период Комисията предлага фондове за регионална политика в размер на €347. 410 милиарда, което е приблизително една трета от целия бюджет на ЕС.

Идеята е да се разделят разходите в три категории - 79% от средствата ще се изразходват за намаляване на различията между богатите и бедните региони, 17% ще са за повишаване конкурентоспособността на изостаналите региони и създаване на работни места там а останалите 4% ще се насочат към трансгранично сътрудничество между пограничните региони.

След влизането в сила на регулация 1059/2003 на Европейския парламент в Класификацията на териториалните единици за статистически цели NUTS се включват само нивата NUTS 0, NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3. Нивата от предишната версия NUTS 4 и NUTS 5 вече са извън Класификацията NUTS и се наричат съответно LAU 1 и LAU 2 (от Local Administrative Units), като за тях се запазват принципите на кодиране, използвани в NUTS.

През 70-те години ЕС започва постепенното разделянето на територията си на т.н. райони за планиране. Те отговарят отчасти на съществуващите до тогава административни единици, но не съвсем, защото във всяка една от страните-членки административните структури са различни. Статистическата система за това разделение се нарича NUTS (Номенклатура на статистическите териториални единици). Класификацията NUTS има йерархическа структура. Тя включва 3

регионални нива NUTS 1, 2 и 3. Всяка държава има правото да определи сама допълнителни йерархични нива в рамките на NUTS 3.

Номенклатура на статистическите териториални единици изпълнява няколко съществени функции:

- 1) За събиране и хармонизация на статистически данни в общността;
- 2) За социално-икономически анализи на регионите – през 1961 г. в рамките на конференция за развитието на регионите в рамките на общността се приема NUTS 2 за основна база за анализ на социално-икономическото състояние на отделните региони на страните-членки;
- 3) За оформяне на общата регионална политика – помага за изготвяне на оценка на базата на която се избират регионите за които се отпускат средства от европейските фондове. **Т.е. попадат в т.н. Цел 1 и се класифицират чрез NUTS 2.**

С други думи, общата регионална политика на ЕС и усвояването на еврофондове по Цел 1 е обвързана с административно-териториалното ниво район.

Таблица 10 - Класификация на административните единици

Ниво	Минимум население	Максимум население
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Източник: Регламент № 1059/2003 на Европейския парламент и Европейския съвет

Таблица 11 - Разпределение на административните единици в България

NUTS 0 -	NUTS 2 -	NUTS 3 -	LAU 1 -	LAU 2 -
България	Райони за планиране	Области	Общини	Населени места

Източник: НСИ

Според сега действащия закон и териториален обхват на районите (за планиране) в България, както беше вече споменато, два от общо шестте района не могат да бъдат класифицирани по NUTS 2 предвид, че не отговарят на условията за брой население.

ЗИД премахва това неудобство, още повече, че в официалните документи на ЕС по отношение на България са записани шест района, отговарящи на критериите на NUTS 2 (т.е. това е вече поет ангажимент).

Според Националната стратегическа референтна рамка, предвидените за България средства са, както следва:

Таблица 12

Общо фондове за усвояване през 2007 г.	Предполагаема усвояемост (%) *	Предполагаема усвояемост (абс. стойност)	Предполагаема усвояемост на човек
490.8 млн. евро	20	98.16 млн. евро	12.58 евро

Източник: НСРР 2007 – 2013 г., изчисления ИПИ

* Според представители на правителството, предполагаемата усвояемост през първата година няма да надхвърли 20 %.

Ако не бъдат приети съответните изменения в нормативната уредба по отношение на териториалния обхват на районите, хипотетично може да се приеме, че част от територията на България може да бъде изключена от процеса на усвояване на еврофондовете поради неизпълнение на заложените условия. Това автоматично би преразпределило тези средства към останалите райони и предвид относително фиксираните в краткосрочен план ресурси, би намалило усвояемостта на средствата като цяло.

Изчисленията показват, че ако това се случи, около 16.29 млн. евро няма да бъдат допълнително усвоени, което би редуцирало общия процент на предполагаема усвояемост до 16.7%. Изчислени по този метод, нетните ползи от ЗИД възлизат на около 23 млн. лв. Т.е. законопроектът би имал позитивен ефект и неговото приемане е оправдано.

В тази оценка не са включени някои допълнителни положителни ефекти, поради невъзможността те да бъдат точно измерени и състоящи се най-общо в следното:

- Създава се по-ефективна система от стратегически планови документи за управление на регионалното развитие
- Оптимизира се институционалната рамка и се прецизират функциите на органите и структурите, провеждащи политиката за регионално развитие
- Системата по наблюдение и оценка на прилагането на регионалната политика се подобрява.