

**АНАЛИЗ  
НА ПРИЛАГАНЕТО  
НА ЗАКОНА  
ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ**

*Авторски колектив:*

доц. г-р Васил Маринов - ръководител

ст.н.с. г-р арх. Петко Еврев

Людмила Петрова

Мария Станевска - консултант

София 2002

*Авторски колектив:*

доц. д-р Васил Маринов - ръководител

ст.н.с. д-р арх. Петко Еврев

Людмила Петрова

Мария Станевска - консултант

## **АНАЛИЗ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ**

София 2002

*Издава*

Фондация за реформа в местното самоуправление

*с финансовата подкрепа на*

Американската агенция за международно развитие

ISBN 954-755-014-4

*Законът за регионално развитие (ЗРР) е приет в 1999 г. и след близо тригодишния период на действието му се налага да се направи обстоен анализ и оценка на неговото прилагане с оглед евентуално негово изменение и допълнение. Независимо че ЗРР е един от малкото съвременни закони, който не е променян след приемането му, вече се очертава необходимост от неговото усъвършенстване и допълване. Тази необходимост е продиктувана от динамично променящите се вътрешни и външни условия и фактори в настоящия период на преход. Очертава се ясно и необходимост от съобразяване с конкретните изисквания във връзка с европейската интеграция и подготовката за ползване на Структурните фондове на Европейския съюз. Важността на задачата е обусловена и от факта, че през изминалия период не е възлаган постоянен мониторинг на прилагането на закона.*

*Целта на разработката е да се направи преглед на прилагането на Закона за регионалното развитие (ЗРР), който да позволи оценка на неговото качество и съответствие със съвременните изисквания за държавно управление и осъществяване на регионална политика и да се очертаят възможните насоки за неговото изменение.*

*За постигането на целта са осъществени следните основни дейности:*

*1. Идентифициране на основните намерения и очаквания от ЗРР (на базата на неговите “мотиви”, обсъжданията му в МРРБ, Министерския съвет, Народното събрание, както и на основата на по-ранни концепции, основни положения и др.).*

*2. Очертаване на основните проблемни направления за оценка на закона и неговото прилагане:*

*– планиране на регионалното развитие: процес, инструменти, практика, продукти;*

*– институционална основа и участници в процеса на регионално развитие, в т.ч. координация и децентрализация;*

- райониране за целите на регионалното развитие;
- финансиране на регионалното развитие, обвързаност с държавния бюджет, други източници на финансиране;
- мониторинг на регионалното развитие, информационна и статистическа обезпеченост.

3. Преглед и оценка на прилагането на закона по съответните проблемни направления. За всяко от проблемните направления е определено какви са били целите, намеренията, очакванията; какво е направено; как може да се оцени направеното, какви са постиженията/предимствата и проблемите/недостатъците.

4. Изводи и общи препоръки за изменения и допълнения в закона в резултат от направения анализ. (Задачата няма за пряка цел да прави конкретни предложения за текстове на евентуален проект за изменение на закона, а само да очертае насоките и мотивацията за евентуална промяна и допълнение.)

За да се улесни ползването на разработката, изводите и препоръките са систематизирани в раздела “Синтез”, който предоставяме на вниманието на читателите. Пълният текст на разработката е на разположение на интересувалите се в Националния център по териториално развитие, София.

## СИНТЕЗ: ОСНОВНИ ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

*Този раздел обобщава изводите и препоръките, направени въз основа на подробния анализ. Същевременно той има за цел да даде и някои по-обща изводи и препоръки, излизащи извън обхвата на отделните проблемни направления, по които е направен анализът, и засягащи политиката на регионално развитие, изпълнението на Закона за регионалното развитие и евентуалните му изменения като цяло. Трябва да се има пред вид, че детайлните анализи, представени в следващите раздели, в т.ч. прегледът на намеренията на закона за регионалното развитие, както и на по-ранни концепции за оформянето на регионалната политика и на закона, съдържат интересни насоки и идеи, които обаче при всички случаи трябва да се оценяват внимателно с оглед на съвременните условия.*

### 1.1. Обща оценка

**1) Законът за регионалното развитие трябва да се разглежда по-скоро като начало на процеса на формиране на политиката на регионалното развитие, отколкото като негов край, респ. като “окончателно” регламентиране на тази политика.** Едно от сериозните предизвикателства при неговото разработване, обсъждане, приемане и последващо прилагане, е че той не урежда съществуващи отношения и процеси, а по-скоро ги формира. Не по-малко предизвикателство е, че той не е основан на цялостна и съобразена с условията към момента на приемането му концепция, а фактически (заедно с последващите подзаконовни актове и планови документи) формира тази концепция. Затова, макар че очакванията към него са били прекалено високи<sup>1</sup>, оценката на неговото изпълнение не трябва да бъде твърде критична и “отхвърляща”. В крайна сметка от един такъв закон не може да се очаква да промени незабавно социално-икономическата реалност, неговото въздействие изисква значително време.

---

<sup>1</sup> Предупреждения за прекомерно високи очаквания към закона, формулирани на базата на ситуацията в България и на проучване на чуждия опит, са били отправяни още преди приемането му (В. Маринов. Regional development policy in Bulgaria. 1998.).

2) Въпреки многото слабости на закона и на последващото му прилагане, може да се твърди, че са постигнати **съществени постижения, немислими само преди няколко години**. Установен е процес на планиране, в него са включени множество участници на принципа на партньорството, създадени са институции, установени са механизми на диалог и консултиране, развива се административният капацитет, повишава се разбирането и се развиват механизмите за координация, дискутират се целите и инструментите на регионалната политика и не на последно място - натрупва се опит и чрез практическия опит се откриват проблемите и дефицитите на законовите разпоредби и възможните им решения. Може категорично да се твърди, че благодарение на Закона за регионалното развитие в България се създава “култура на планиране”. Особено важно е, че Законът за регионалното развитие постави в реалния политически дневен ред и в дневния ред на обществото въпроса за формиране на цялостна, публично декларирана, дългосрочно ориентирана, ресурсно осигурена и ефективна политика на регионално развитие, без да се смята, че е успял да я постигне. За това би било погрешно поради слабостите и проблемите работата да се започва “на чисто”, без да се държи сметка както за направените грешки, така и за постиженията.

3) Съвпадането на работата по финализиране на Закона за регионалното развитие през есента на 1998 г. с началото на реалната подготовка за структурните политики на ЕС чрез Специалната подготвителна програма за структурните фондове на ЕС в България не беше използвано като възможност да се постигне достатъчно пълно хармонизиране и дори пълно интегриране на тези два процеса, които се развиваха паралелно по две самостоятелни писти. В резултат на това разделяне се появиха както самостоятелни и до голяма степен независими институции и органи - ЦКЗ и СРР така и различни планови документи - Националният план за икономическо развитие (НПИР) и Националният план за регионално развитие (НПРР). Различията между тези две “паралелни системи” могат да се проследят практически във всички елементи на политиката на регионално развитие - цели, институции, райониране, програмиране, конкретно структуриране на програмите и приоритетите, мониторинг и оценка, финансово планиране и финансово осигуряване. Тази двойственост е началният източник на повечето от неуда-

чите, съпътствали политиката на регионалното развитие и неговото планиране през краткия период на действие на закона - 1999 г. - 2001 г. В предстоящия нов етап на водене на политиката за регионално планиране е повече от необходимо да се премахнат причините за прекаленото бюрократизиране на процеса, за дублирането на действията, усилията и разходваните ресурси.

4) Един сериозен шанс за подобряване на процеса на планиране е **извличането на положителните страни от опита по изготвянето на НПИР и на НПРР**. Такъв подход би бил полезен за съчетаването на планирането “отгоре - надолу” и на планирането “отдолу - нагоре”. Срещата на тези две планирания може да бъде на регионално равнище (област или район за планиране), без да се допуска дублиране на действия и ресурси. При прилагането на този подход въпросът дали да имаме два отделни плана или да се обединят в един план остава до голяма степен формален, защото процесът на планиране ще бъде синхронизиран и единен.

5) Сериозен недостатък на осъщественото планиране през 1999 г. - 2000 г. е на практика **непостигнатата органична връзка на целите и приоритетите на проведените: 1. стратегическо планиране с анализи, цели, приоритети; и 2. набирането на проекти (списъци от проекти), които се добавят до-голяма степен механически към стратегическата част**. Единият процес е без реален завършек и остава до голяма степен теоретичен и книжен, другият процес е без стабилно основополагащо начало и остава до голяма степен “механичен” и “аритметичен”. Това разминаване се прояви и на трите нива на планиране - общинско, регионално, национално.

6) Особено сериозен проблем при прилагането на закона и проведеното планиране се оказва, както се и очакваше, **трудната координация между министерствата и ведомствата на национално ниво**, както и координацията между различните равнища на планиране. Секторният, ведомственият подход в планирането, който има дълбоки корени и дълга традиция, се оказва много трудно преодолим. Този факт оказва решително негативно въздействие върху осъществяването на процеса на планиране и върху резултатите от планирането. Големи усилия следва да се положат в тази посока, за да се смекчи негативният ефект на инерцията и да се направи **стъпка към интегралното планиране**.

7) Един от големите проблеми на Закона за регионалното развитие е, че **той е приет и “пуснат в действие” без предварително да са създадени всички необходими предпоставки за прилагането му.** В предварителната му концепция са заложени редица допускания, които впоследствие не са се реализирали. Самата дейност по реализацията на закона не е била съевременно и в достатъчна степен ресурсно осигурена (като финансови средства, човешки и технически ресурси и, не на последно място, като необходимо време за реализация).

8) Изключително важно е **времето измерение.** От една страна, законът е **“ненавременен”**: той се появява твърде късно от гледна точка на формирането на цялостна “вътрешна” и независима от външни изисквания регионална политика, но твърде рано от гледна точка на съобразяването с изискванията на европейската политика за икономическо и социално сближаване (и структурните инструменти на ЕС), които са твърде динамични в периода 1998 г. -2001 г. От друга страна, важна е скоростта на неговото разработване (нещо, което се отнася и до първите планови документи) - **времеви дефицит** е пречка за детайлни анализи, за широко обсъждане и консултиране, за тестване, за проучване на чуждия опит (който също е много динамичен), за предварителна подготовка на всички необходими за прилагането му предпоставки.

9) Един от най-сериозните общи проблеми на Закона за регионалното развитие със силно отражение върху прилагането му е въпросът за **липсата на концепция на регионалната политика и липсата на категоричен политически и обществен консенсус по нейните цели.** Законът е разработен без наличието на изрично формулирана и одобрена концепция (основни положения), съобразена с актуалните условия при неговото приемане. Доколкото има документи с такъв характер, те са “отдалечени във времето” (1993 г.) и съответно не отразяват действителните нужди, изисквания и възможности към 1998 г. - 1999 г., както и промените във вижданията за регионалната политика и изискванията, налагани от процеса на присъединяване.

Към средата на 1998 г. е имало сравнително ясна регионално-политическа концепция (най-малкото по отношение на целите и приоритетните райони), която се различава от доминиращите до момента и дава приоритет на ефикасността пред справедливостта, респ.



на националния растеж пред териториалната солидарност.<sup>2</sup> Макар и по-добре съобразена с политическите и икономическите реалности, тя **не е детайлно артикулирана, не е достатъчно широко обявена и обсъдена и не е (официално) политически санкционирана.** Затова при последващите обсъждания на Закона, на плановите документи и пр. тази концепция е била постоянно “размивана” и допълвана в светлината на традиционната политика на намаляване на различията и на политиката на икономическо и социално сближаване на ЕС. С последния вариант на ос 5 на НПИР България практически се отказва от “оригиналното си” (различаващо се от повечето от другите страни от ЦИЕ) виждане за целите на регионалната политика, което същевременно като че ли привлича все повече вниманието и се смята за необходимо за тези страни (и особено по-изостаналите от тях).<sup>3</sup>

**10) Както показват по-подробните анализи, в крайна сметка основният проблем не са толкова текстовете на закона, колкото неговото прилагане.** Един от главните ограничители за ефективното изпълнение на закона е, че **не са разработени своевременно подзаконовни актове** (които не се изискват от закона, но са се оказали необходими), **методически указания, инструкции** и пр. От друга страна, проблем е и **интерпретацията (често доста свободна) от страна на институциите и служителите**, които са отговорни за прилагането на закона, което е причина за отказ от разработването на някои документи, изместване на срокове и т.н. Това в известна степен е довело и до промяна на политиката, заложена в закона. Основна причина за възможността за такъв подход е не само непълнотата на законовите изисквания, но и **липсата на концепция (стратегия) за регионалната политика, която да служи като общ ориентир.** Друга причина е **очакването на част от администрацията, че абсолютно всичко може и трябва да бъде регламентирано в закона.**

**11) Законът за регионалното развитие и последващото му прилагане могат да се разглеждат като един необходим експеримент,** като

---

<sup>2</sup> Впрочем т.нар. дуализъм на целите – акцентът върху националния растеж чрез концентрация на въздействията върху районите с най-голям потенциал, като същевременно не се изпускат от внимание районите в критично състояние – е заложен още в основните положения за Закон за регионалното развитие от 1993 г., макар и в по-малко явен вид.

<sup>3</sup> Bachtler, 2001; Bachtler, Downes, 2001.

интерактивен **процес на “учене чрез правене”**, който, както сочат анализите на регионалната политика в Европа, е трудно да бъде избегнат при развитието на регионално-политическата практика.<sup>4</sup> Макар че крайният резултат на подобни експерименти никога не е известен, търсенето на ефективните решения чрез опита е за предпочитане пред липсата на всякакво решение или пред налагането на твърди схеми с дългосрочно въздействие в ситуация на липса на опит и висока неопределеност.

**12)** Затова след повече от двугодишно действие на закона е **напълно целесъобразен цялостен преглед на неговото прилагане**, като се имат пред вид променените условия и по-специално подготовката за присъединяване към ЕС и специфичните изисквания на предприсъединителните инструменти и структурните фондове. Необходимостта от промяна на редица положения в законодателството е очевидна, но за да бъде ефективна и да дава трайни решения, тя трябва да бъде основана на **цялостен и критичен анализ**, което е основната цел на настоящата разработка.

## **1.2. Изводи и препоръки за основните проблемни направления**

### ***1.2.1. Планиране на регионалното развитие***

1) В изпълнение на Закона за регионално развитие е **осъществен интензивен процес на планиране, включващ широк кръг участници, благодарение на който е създадена система от планови документи на различните пространствени равнища** - от местно до национално. Макар и отличаващи се с много слабости, те са основа за едно “по-подредено” и организирано развитие. **Съществува обаче рискът този процес да остане еднократна (макар и по-продължителна) кампания** и да компрометира намеренията на закона. Установяването на определени слабости и неясноти в нормативната уредба не може да се смята за основание за нейното нарушаване и/или пренебрегване.

**2) Незадоволителното качество на плановите документи и**

---

<sup>4</sup> Taylor, Raines, 2001.

**като следствие на тяхната реализация се дължи до голяма степен на слабостите на процеса на планиране:** липса на ясно структуриран планов процес, интегриране в един документ на стратегията и програмата за реализацията ѝ, нереалистични срокове, които не се спазват, налагането на проектния подход без изрично и ясно регламентиране на проектите, включени в плановете (като вид, мащаб, степен на готовност, степен на финансово осигуряване и пр.), непрецизното или липсващо регламентиране на някои от плановите документи (общински стратегии и програми), ограничената информационна осигуреност и др.

**3) Слабостите, обусловени от липсващо или недостатъчно детайлно регламентиране в закона, се засилват от слабости на прилагането му поради липсата на цялостни и достатъчно детайлни методически указания във връзка с разработването на планови документи, липсата на опит и административен капацитет, както и поради динамично променящите се изисквания (по-специално по отношение на НПИР).**

**4) Ключов проблем е наличието на множество планови документи, разработвани по различен повод и с различна цел, по различна технология и с различен подход, чиято връзка, съподчиненост и взаимно допълване не са изяснени цялостно. Това не спомага за постигане на “интегрирана рамка за развитие” и създава объркване както сред участниците в планирането, така и сред външните партньори. Единен планов документ, заменящ наличните, едва ли е възможен и целесъобразен, но е необходим цялостен преглед на съществуващата система от планови документи.**

**5) Напълно целесъобразно е намерението за интегриране на процесите и продуктите, свързани с Националния план за икономическо развитие и Националния план за регионално развитие в единна система от планови документи (каквото е и първоначалният замисъл при разработването на Закона през 1997 г. - 1998 г., както и на “Основните параметри” от 1999 г.). В този процес трябва да се държи сметка за предимствата и недостатъците на “експериментираните” досега подходи и за повече или по-малко императивните външни изисквания (свързани особено с подготовката за структурните фондове).**

6) Наред с това действие, което е предвидено в НПИР (варианта от май 2001 г.) и позицията за преговори по гл. 21, е необходимо да се **прецени необходимостта от съществуването на инвестиционната програма на правителството като обособен планов документ.** Нейното съществуване едва ли е оправдано, имайки пред вид тенденцията на сближаването ѝ като обхват с НППР.

7) Решението на проблема за интегрирането на плановите документи, по-специално на НПИР и НППР, е силно политическо. То трябва да се основава на отговора на въпроса: **дали България иска и може в обозримо бъдеще да има “собствена” материална регионална политика,** различна от регионалната политика, респ. политиката на икономическо и социално сближаване на ЕС? Отговорът на този въпрос изисква, не на последно място, внимателно проследяване и анализ на протичащата дискусия за бъдещето на европейската регионална политика. Тя очертава няколко възможни сценария за периода след 2006 г., които имат силно различаващо се въздействие върху националните политики.

8) **Планирането на регионалното развитие изкуствено е откъснато от устройственото планиране,** регламентирано със Закона за устройство на територията, което също не спомага за налагане на интегрирано планиране на развитието. От гледна точка на тяхното “свързване” е възможен следния вариант:

- националният план да се разработва на основата на националната устройствена схема, която дава териториалната основа на планирането в по-дългосрочен период;

- регионалните и областни планове да се разработват на основата на районни устройствени схеми;

- на местно ниво да се разработва единен документ - общински план за развитие и устройство.

“Единственият” проблем пред прилагането на този вариант е липсата на подобни схеми и неопределеността по отношение на времето за разработването им.

9) **Законът за регионалното развитие трябва изрично да регламентира връзката и съподчинеността между плановите**

**документи.** По-специално целесъобразно е да се постави изискването секторните планове да се координират и съобразят с плановете за регионално развитие и устройствените схеми.

10) Като **основни принципи при евентуални промени в закона** по отношение на планирането може да се предложат:

- максимална опростеност на системата от планови документи;
- ясен обхват на плановите документи и връзката между тях (в т.ч. и последователността на разработване);
- по-голяма гъвкавост и реализъм (по отношение на сроковете);
- регламентиране на въпросите, свързани с участието на местните власти (по-специално на общинските стратегии и тяхната връзка с плановите документи на централната власт, в т.ч. и на областите);
- изисквания за и допустимия обхват на актуализация (промяна) на плановите документи.

11) Редица конкретни проблеми могат да бъдат уредени с **отделни наредби и методически указания**, което би осигурило, от една страна, по-голяма гъвкавост на закона, а от друга - по-детайлно разработване на съответните въпроси. Важно е самите те да бъдат посочени като **изискване в закона**, да се разработват в подходящ срок (преди осъществяване на съответните действие) и да са свързани с по-големи отговорности по разработването и изпълнението им.

### ***1.2.2. Институционална основа и участници***

1) **Изискванията на Закона за регионалното развитие за създаване на институционалната рамка, функциите и взаимоотношенията между органите за управление на регионалното развитие са изпълнени практически изцяло.** Институционалната основа на политиката на регионално развитие е създадена на всички равнища и до голяма степен изпълнява възложените ѝ функции, но все още няма достатъчна практика на функциониране и страда от дефицити, най-вече по отношение на административния капацитет. Вижданията за някои от органите (по-специално в районите за планиране) са се променяли с течение на времето, но постепенно се кон-

солидират. Значително е увеличен в количествено отношение капацитетът на Министерството на регионалното развитие и благоустройството. **Приемането на Закона за регионалното развитие и особено практиката по прилагането му водят до постепенно осъзнаване на значението на координацията и партньорството като ключов инструмент за постигане на целите на регионалната политика.**

2) **Същевременно не са изпълнени някои от преките или косвени изисквания на закона по изпълняваните от съответните органи функции, по-специално:**

- Съветът за регионално развитие не осъществява всички предвидени по закона функции (например във връзка със съгласуването на годишните план-сметки на извънбюджетните фондове);

- МРРБ не изпълнява в срок и в необходимия обем всички предвидени по ЗРР функции (по-специално по отчитане на изпълнението на НППР, методическото съдействие и провеждането на обучение и др.); изпълнението на функцията по “организирането” на разработването на Националния план за регионално развитие не може да се оцени като задоволително.

3) Сериозен проблем практически на всички институции, включени в процеса на планиране и прилагане на регионалното развитие, е **административният им капацитет**, който е свързан с ограничения им персонал, неадекватната квалификация и опит, ниската мотивация и липсата на ресурси за привличане на експертна помощ. Не трябва да се подценява и проблемът с нерядко **формалния характер на заседанията на консултативните органи** на регионално и областно ниво.

4) **Остър проблем**, произтичащ пряко от същността на политиката на регионално развитие, за който България получава постоянни критики от страна на Европейската комисия, е **незадоволителната координация, партньорство и консултиране**. Като цяло “политическата” координация и съгласуване (осъществявани от органи като Съвета за регионално развитие към МС или областните съвети за регионално развитие) са ефективни, а **основните проблеми са свързани с оперативната координация**. По-задълбоченият анализ

показва, че освен на липсата на детайлно регламентирани правила този проблем се дължи на административната инерция, ограничената комуникация, на липсата на прозрачност на процесите и не на последно място - на неразбирането на значението им. Съответно решението на този проблем трябва да се търси в по-широк план, а не само с установяването на формални правила и процедури.

**5) Вътрешната структура на Министерството на регионалното развитие и благоустройството е неустойчива** и при честите промени не се постига подобряване на ясното разделение на функциите, опростяване на функционирането и подобряване на координацията. Трябва да се има пред вид, че **проблемите на координацията са не само междуведомствени, но и вътрешноведомствени.**

**6) Участието на общините в процеса на планиране и прилагане на планове за регионално развитие е непълноценно.** До голяма степен това се дължи на празнини в закона, който не регламентира изрично ролята на общините и не дефинира обхвата на общинските проекти, които се включват в планове за регионално развитие на по-високо ниво. Доколкото става въпрос за взаимоотношения между централна и местна власт (местното самоуправление) е целесъобразно този кръг от въпроси да бъдат изрично регламентирани от Закона за регионалното развитие.

**7) Разработващите и консултативно-координиращите органи имат ограничени възможности за експертно осигуряване** (особено за външна експертна помощ) поради липса или ограниченост на финансовите ресурси и подценяване на тази дейност. Наред с консултантските фирми специално внимание заслужава възможността за използване на капацитета на съществуващите неправителствени организации, особено агенциите за регионално развитие и бизнес центровете (най-вече на регионално, областно и общинско ниво), както и на научни организации. При всички случаи това ще изисква определено допълнително ресурсно осигуряване.

**8) Подобряването на институционалната организация, изисквана от Закона за регионалното развитие, разширяването и оптимизирането на включването на различни участници в процесите изискват не само и дори не толкова действия за промяна на законодателството, колкото разработване на подзаконовни актове (инструкции, ука-**

зания), организация и ресурсно осигуряване. Т.е. необходим е избор на адекватен инструмент за решаване на конкретния проблем.

9) Законът за регионалното развитие не е насочен към значителна децентрализация и на практика **децентрализация не е осъществена**. Това обаче не е пречка за институционалното осигуряване на процеса по планиране, изпълнение и наблюдение на плановете за регионално развитие и като цяло отговаря на съвременния капацитет и ресурси на органите на субнационално ниво. Определено постижение на установения процес и на създадената институционална основа е **включването на значителен брой регионални “актьори” в предварителната подготовка, макар и без прехвърляне на власт за вземане на решения или за прилагане**.

10) При промените в Закона за регионалното развитие, респ. при разработване на концепция за институционалната рамка, координацията, разпределението на функциите и отговорностите и пр. трябва да се държи сметка за съответствие с **общите принципи на държавното устройство на страната, ресурсите, с които разполагат различните участници, и с изискванията на ЕС**, по-специално във връзка с подготовката за използването на структурните фондове. Не на последно място промените в Закона за регионалното развитие трябва да осигуряват **достатъчна гъвкавост**, тъй като средата за неговото изпълнение е динамична (намиране на точния инструмент за решаване на конкретния проблем).<sup>5</sup>

11) Формираната в изпълнение на Закона за регионално развитие институционална рамка и организацията и взаимодействието на различните участници в процесите на планиране и прилагане на плановете документи може да се разглежда до голяма степен като **“експеримент”, при който са допуснати немалко грешки и пропуски**. Мога да се посочат следните основните причини за това:

---

<sup>5</sup> Например регламентирането на функциите и взаимоотношенията между министерствата не е целесъобразно да се прави със закон (освен в най-общ вид), тъй като това би направило закона изключително негъвкав. Достатъчно е законът или дори акт на Министерския съвет да определи изискваните документи (инструкция и пр.) и да определи отговорностите и срока за тяхното изготвяне.



- недостатъчно е изяснена концепцията за регионалната политика (в крайна сметка институционалната организация и особено административния ѝ компонент обслужва определена политика, а не обратното; от друга страна, трудно може да се намери подходящо и еднозначно решение по детайлите, когато остават открити същностни въпроси за същността, обхвата и целите на регионалната политика);

- паралелно са развити две институционални рамки (аналогично и на продуктите на процеса на планиране - НППР и НПИР), които първоначално са замислени като едно цяло (или най-малкото като тясно свързани и координирани), но след това са имали относително самостоятелна и недостатъчно съгласувана “траектория” на развитие;

- недостатъчно се познава или погрешно е интерпретиран “европейският” опит и “европейските” изисквания, поставени в областта на регионалната политика.

12) На основата на детайлния анализ и на формулираните по-горе изводи могат да се направят следните основни **препоръки и насоки** за действие:

а) **за изясняване на отношенията между централната и местната власт в процеса на регионалното развитие** (изключително чрез промяна в Закона за регионалното развитие):

- регламентиране на задължителния характер на общинските планови документи, в т.ч. и необходимостта от тяхното предоставяне на органи на централната власт и съобразяването им с определени изисквания за съдържание, форма и срокове на разработване и актуализиране (това обаче предполага да се реши политически въпросът дали наистина общинските стратегии са или трябва да бъдат задължителни);

- изясняване и регламентиране на принципите и критериите за това кои проекти от общинските планови документи се включват областните планове; възможен вариант е това да бъдат само проектите, финансирани изцяло или частично от национални (централизиран) източници;

- методическите указания по отношение на общинските планови документи да бъдат съобразени със същността им като органи на местното самоуправление;

**б) за интегрирането на институционалните системи на “вътрешната” и “европейската” регионална политика:**

Тази насока е тясно свързана с интегрирането на двата процеса на планиране и техните продукти. Докато този въпрос не е изяснен, преки препоръки не могат да се правят, но има три общи съображения:

- интегрирането на плановите документи е немислимо без интегриране на съответните институционални системи;

- практиката на страните членки на Европейския съюз познава както отделни институционални системи за управление на структурните фондове и “вътрешната” регионална политика, така и “интегрирани” системи за националната и “европейската” регионална политика и междинни “смесени” варианти. По-целесъобразен за България е вторият или третият модел, като аргументите са: сравнително слабо развита до момента “вътрешна регионална политика”, възможността чрез управление на предприсъединителните инструменти и структурните фондове да се осъществява трансфер на ноу-хау към вътрешната политика, по-добрите възможности за координация и, не на последно място, препоръките на Европейската комисия да не се създават нови структури, а да се използват възможностите на съществуващите, като те бъдат модифицирани според изискванията на структурните фондове<sup>6</sup>;

- евентуално прехвърляне на общата отговорност по управлението на Структурните фондове към Министерство на финансите, което се обмисля, ще изисква цялостно преразглеждане на създадената към момента институционална система;

**в) за уеднаквяване на “нормативния статус” и оптимизиране на включените в процесите институции :**

- включване в Закона за регионалното развитие на Комисиите за икономическо и социално сближаване с техните функции;

- евентуално включване в Закона за регионалното развитие на Централното координационно звено и неговите функции (или с изискване тези функции и технология на работа да бъдат регламентирани с подзаконов акт);

---

<sup>6</sup> Synthesis paper ..., 2001.

- отпадане на областните звена (филиали) на МРРБ и прехвърляне на ресурсите им към Комисиите за икономическо и социално сближаване в районите за планиране;

**г) за подобряване на координацията, партньорството и консултирането:**

- изрично (макар и кратко) регламентиране на задълженията на секторните министерства по отношение на регионалното развитие в ЗРР, като основно изискване към тях трябва да бъде регионализиране на програмните им документи и отчети за изпълнението и представянето им във форма и срокове, регламентирани от по-детайлна инструкция на министъра на регионалното развитие и благоустройството. При всички случаи е важно със закона да се преодолее съществуващото и доста разпространено разбиране, че планирането на регионалното развитие е задължение (само) на МРРБ;

- изрично изискване в закона за инструкция на министъра на регионалното развитие и благоустройството (или съвместно с министъра на финансите) относно конкретните изисквания и технологии на изготвяне на плановите документи, наблюдение на изпълнението им, координация и съгласуване, както и обвързване с финансовите ресурси и срок за нейното изготвяне и евентуално периодично актуализиране; целесъобразно е инструкцията да изисква изрично определянето на отговорно за работата/координацията звено/лице в съответните министерства;

- при изготвянето на тази инструкция е целесъобразно да се държи сметка за натрупания опит (позитивен и негативен) от осъществяването на процеса на планиране през 2000 г., при който е установена определена, макар и нерегламентирана процедура;

- засилване на контрола по отношение на изпълнението на функциите на ведомствата във връзка с изпълнението на закона, в т.ч. и на МРРБ;

- възможно е засилване на отговорността на някои от органите за координация чрез разширяване или изясняване на правомощията им; по-специално възможно е областният съвет да приема/съгласува/одобрява областните планове преди представянето им на министъра на регионалното развитие и благоустройството; подобна стъпка би спо-

могнала и за повишаване на чувството за “собственост” върху плановите документи на областно ниво;

- проучване на възможността (предимства и недостатъци) за организиране на териториалните звена на министерствата като дирекции в състава на областната администрация в съответствие с възможността, предоставена от чл. 44 от Закона за администрацията;

- разширяване на състава на органите, осъществяващи координация и консултиране (Съвет за регионално развитие към МС и областни съвети);

- по отношение на Централното координационно звено също може да се обмисли евентуално разширяване на състава с включване на регионални представители (КИСС), НСОРБ, икономическите и социалните партньори. Напълно възможен е обаче и друг вариант - запазване на сегашния състав и функция на ЦКЗ като орган за разработване на НПИР и свързани с него планови документи и координация между ведомствата на централната изпълнителна власт, а по-широкото консултиране и политическа координация да се осъществява от Съвета за регионално развитие;

- пълноценно използване на консултативните органи за обсъждане на всички значими продукти, намерения за промяна и проблеми (почести заседания при необходимост от по-широко консултиране);

- разширяване и улесняване на комуникацията между всички участници (вътре в министерствата и между тях, между министерствата и областите, между централната власт и общините, между държавните власти и гражданското общество). Важен инструмент за това е публикуването и поддържане в актуално състояние на плановите документи (НПИР, НППР, областни планове, регионална оперативна програма), методически указания, отчети, текуща информация и др. в уеб-страница (евентуално на МРРБ);

- ресурсно осигуряване на дейността на разработващите и консултативно-координационните и органи за привличане на експертна помощ (по-специално Централното координационно звено, комисиите за икономическо и социално сближаване, областните съвети за регионално развитие, областните администрации, общините);

- систематизиране и поддържане на едно място на информация за донорски програми и проекти в областта на регионалното развитие и инициране от МРРБ на срещи за подобряване на допълването и изключване на застъпването на донорските дейности;

**д) за повишаване на административния капацитет на органите, отговарящи за разработването и изпълнението на плановете за регионално развитие:**

- осигуряване на необходимите за качествено изпълнение на предвидените функции човешки ресурси (като количество и квалификация) в съответствие с обема и естеството на работа, което предполага преди всичко прецизиране на функциите и изясняване на този обем, както и защитаване на оценените нужди при разработването на държавния бюджет;

- осигуряване на мотивация на служителите както чрез заплащането им, така и чрез ясни правила за работа въз основа на длъжностни характеристики и на възможности за професионално развитие;

- изготвяне на необходимите вътрешно-ведомствени документи за осъществяване на предвидените функции (правилници, ръководства, инструкции, длъжностни характеристики);

- спешна оценка на потребностите от обучение, съобразена с функциите на отделните звена и длъжностните характеристики на служителите;

**е) за подобряване на експертното осигуряване на разработващите и консултативните органи:**

- ресурсно осигуряване на експертната помощ чрез бюджетите на съответните органи, респ. техните секретариати, или централизирано - чрез Министерството на регионалното развитие и благоустройството;

- подобряване на уменията на администрацията за подготвянето на задания за експертна (консултантска) помощ;

- съобразено с общия график на дейностите (своевременно) възлагане на съответните задачи.

**13) Евентуални промени в Закона за регионалното развитие**

са свързани главно с:

- изясняване на отношенията между централната и местната власт в процеса на регионалното развитие;

- включване в Закона за регионалното развитие на Комисиите за икономическо и социално сближаване с техните функции;

- евентуално включване в Закона за регионалното развитие на Централното координационно звено и неговите функции (или с изискване тези функции и технология на работа да бъдат регламентирани с подзаконов акт);

- изрично (макар и кратко) регламентиране на задълженията на секторните министерства по отношение на регионалното развитие в закона;

- изрично изискване в закона за инструкция на министъра на регионалното развитие и благоустройството (или съвместно с министъра на финансите), относно конкретните изисквания и технология на изготвяне на плановите документи, наблюдение на изпълнението им, координация и съгласуване, както и обвързване с финансовите ресурси и на срок за нейното изготвяне и евентуално, периодично актуализиране;

- засилване на отговорността на някои от органите за координация чрез разширяване или изясняване на правомощията им;

- разширяване на състава на органите, осъществяващи координация и консултиране (Съвет за регионално развитие към МС и областни съвети, евентуално и Централното координационно звено);

- регламентиране на изискването за ресурсно осигуряване на процеса на планиране и мониторинг чрез бюджетите на съответните органи или на МРРБ.

### ***1.2.3. Райониране***

**1) Преобладаващата част от изискванията на ЗРР по отношение на районирането са изпълнени. Приети са изискваните подзаконови актове, очергани са районите за целенасочено въздействие,**

те са включени в съдържанието на Националния план за регионално развитие и в областните планове. Очертани са и са създадени райони за планиране.

2) Като **неизпълнение** могат да се отчетат няколко момента:

- не са определени планински райони - основанийето за това е очакването те да бъдат определени със Закон за планинските територии, чието приемане се отлага неколкократно;

- районите за планиране са създадени по начин, който се различава от предвидения в закона (но е напълно оправдан);

- не са използвани на възможностите за актуализиране на районите за целенасочено въздействие, по-специално на районите със специфични проблеми и приоритети (годишният отчет за изпълнението на НППР въобще не се занимава с този въпрос);

- не са разработени предвидените (както възможност) програми за районите със специфични проблеми и приоритети.

3) Районите за планиране като цяло отговарят на изискванията за равнище NUTS II, в т.ч. и на изискванията на проекта за регулация за класификацията NUTS. Проблем от страна на Европейската комисията може да се очаква във връзка с мястото на София, която не е отделена в самостоятелен район. С оглед на осигуряване стабилността на границите на тези райони и на по-силни позиции при преговори по техния териториален обхват е целесъобразно те да **бъдат включени в закона**. Все пак е разумно да се направи цялостен анализ на териториалния им обхват (евентуално и с разглеждане на алтернативни варианти), както и официални консултации с Европейската комисия и Евростат относно неговата приемливост.

3) Спорен е въпросът за **използването на районите за планиране**. В Националния план за регионално развитие те се използват изключително за “статистически” цели, т.е. за просто агрегиране на областните планове. В Националния план за икономическо развитие първоначално те се разглеждат като териториална основа за разработване на отделни регионални планове (с намерението те да се развият като отделни регионални програми), но през 2001 г. се преминава към изготвяне на **една регионална оперативна програма, която е**

**структурирана не по райони, а по приоритети.** Районите за планиране обаче ще бъдат задължителен атрибут на регионалната политика на ЕС в бъдеще (освен ако в нея не настъпят радикални промени) и не трябва да бъдат подценявани като териториална основа на планирането на регионалното развитие.

**4) Няма изисквания във връзка с регионалната политика за превръщане на районите за планиране в административно-териториални единици.** Все пак е целесъобразно при обсъждане на евентуални промени в административно-териториалното деление (окрупняване на областите), обусловено от други съображения, да се оцени възможността те да се формират на базата на районите за планиране.

**5) Районите за целенасочено въздействие са очертани по метода, която осигурява обективност.** Главният проблем при тях е, че те не са намерили сериозно и реално приложение в осъществяването на регионалната политика. Това се проявява най-вече в:

- липса на регламентирани (в закона) териториално ограничени мерки, свързани с отделните видове райони и разработването на други районираня за реално прилагане на политика (селски райони по САПАРД, целеви райони/ареали по регионалната оперативна програма към НПИР, респ. за програмирането по ФАР-икономическо и социално сближаване);

- общо намаляване на относителния дял на насочваните към районите за целенасочено въздействие финансови средства (чрез НППР);

- липса на предвидените като възможност специални програми за част от тях;

- неизползване на възможностите за актуализиране на районирането (които са заложи в Наредбата на МС заради динамиката на средата и на процесите в регионалното развитие); няма данни да е правена проверка за необходимостта от подобно актуализиране.

На практика в плановите документи районите за целенасочено въздействие изпълняват по-скоро “статистическа функция”.

Наред с подценяването им една от причините за неизползване на



районите за целенасочено въздействие е това, че **Законът за регионалното развитие не изяснява изрично тяхното предназначение, респ. начина на използването им** като инструмент на регионалната политика.

6) **Районирането** (райони за целенасочено въздействие) **възпроизвежда разделянето на “вътрешната” и “европейската” регионална политика**, съществуващо по отношение на институционалната организация и плановите процеси и документи. Двата основни планови документа - НППР и НПИР - използват различни схеми за райониране, оформени въз основа на различни критерии и методики, по различна процедура и с различна “тежест” (районите за целенасочено въздействие, използвани в НППР, са определени на база на закона въз основа на наредба на МС и решение на МС за териториалния им обхват, докато районите в НПИР нямат изрично законово основание, а процедурата за одобряването им не е регламентирана).

7) **Проблемите на районирането** (районите за целенасочено въздействие) **са пряко свързани с общата неяснота на концепцията на регионалната политика и по-специално със заложените дуализъм на нейните цели**. Не трябва да се подценява обаче и **тенденцията към пренебрегване на съществуващото райониране и неговото актуализиране**, което би могло да се оцени и като неспазване на закона.

8) Очертаните проблеми вероятно ще изискват **ново единно райониране**, което трябва да отчете и изискванията на ЕС във връзка с регионалните помощи. Това предполага сериозно проучване на изискванията и на опита на страните членки и другите кандидатстващи страни в реакцията към тях.

9) Въз основа на цялостния анализ и на горните изводи могат да се направят следните **препоръки**:

а) Необходимо е ново дефиниране в Закона за регионалното развитие на районите за планиране и определяне на отговорностите и процедурите за тяхното създаване и осъществяване на промени в териториалния им обхват. Самият териториален обхват е по-целесъобразно да се регламентира с подзаконов акт, което осигурява по-голяма

гъвкавост (такъв е подходът към областите - вж. Закон за административно-териториалното устройство на Република България);

б) Евентуалното преразглеждане на териториалния обхват на районите за планиране задължително трябва да се съобрази с формалните изисквания на ЕС и да бъде консултирано с Европейската комисия и Евростат<sup>7</sup>;

в) Необходимо е цялостно преразглеждане на въпроса за определянето на районите за целенасочено въздействие, като се обърне особено внимание и на Насоките за регионалните помощи на Европейската комисия;

г) За да бъде решението по горната препоръка устойчиво е необходимо осъществяването на по-цялостен анализ на използваните в момента схеми от райони, на предишния опит в България, на изискванията на ЕС във връзка с регионалните помощи, структурните фондове и регионалната статистика и реакцията към тях в други страни. Целесъобразно е да се анализират възможности за свързано с развитието райониране, покриващо цялата територия на страната, от което да могат да се разбират определени категории райони за въздействие;

д) При промени в Закона за регионалното развитие да се обмисли възможността за по-гъвкаво регламентиране на районите за целенасочено въздействие, като те само бъдат посочени в текста на закона и се определят органите и процедурата за тяхното разработване и одобряване.

#### **1.2.4. Финансиране**

1. Макар и бавно и до голяма степен мъчително работата по изпълнение на Закона за регионалното развитие **се приближава към целта - формиране на финансово осигурена политика на регионално развитие**. Повишава се степента на проектна готовност, нараства делът на финансово осигурените проекти, мобилизират се ресурси извън държавния бюджет. С НППР от 2001 г. се разширява реалният

---

<sup>7</sup> Това е изрично изискване, поставено в позицията на ЕС по Глава 21 (European Union Common Position..., 2001).

обхват на източниците на финансиране.

2. Същевременно **не са изпълнени някои от изискванията на закона и последващи препоръки**, по-специално във връзка с координацията и регионалното насочване на използването на извънбюджетните фондове и с по-прецизно регламентиране на “обвързването” на подготовката и актуализацията на плановете за регионално развитие с подготовката на проекта за закон за държавния бюджет. Ограничение за постигане на по-висока степен на финансова осигуреност е и незадоволителното качество на проектите, предлагани чрез областните плановете, макар че през след първия цикъл на планиране през 1999 г. се наблюдава значително подобрение.

3. Прегледът на финансирането показва, че в България липсва т.нар. **“тясна” регионална политика**, а се осъществява **“широка” регионална политика**, чиято същност се изразява в “координиране на секторните политики и действия и насочването им към решаването на регионални проблеми”, респ. в използването на ресурсите на тези политики за решаване на регионални проблеми. Липсата на “специален” финансов ресурс за регионално развитие поставя изключително високи изисквания към регионализирането и координацията на секторните политики. От друга страна, анализът на финансовите данни, показва, че става въпрос за **държавна политика** (политика на централните власти), в която местните власти имат силно ограничено участие със собствени финансови ресурси.

4) Основните **проблеми**, които могат да се набележат по отношение на финансирането на плановете за регионално развитие, са:

- ◆ несъответствие между отговорностите по планирането и възможностите за финансиране (по-специално регионалното ниво не разполага със собствени ресурси за финансиране на плановете);

- ◆ използването на съвършено различни подходи в двата основни стратегически документа - Националният план за регионално развитие и Националният план за икономическо развитие;

- ◆ сложната процедура, свързана с финансирането на проектите по плановете за регионално развитие, обусловена от “множествеността” на източниците на финансиране, съчетана с липсата на инструкция за финансирането на плановете;

◆ подценяване на готовността на проектите при предлагането им за финансиране (в т.ч. и недостатъчно изясняване на възможностите за финансиране от съответните източници);

◆ ограничена информация, достигаща до основните участници в процеса на планиране за възможностите и изискванията за финансиране извън бюджета;

◆ неизпълнението на изискванията на закона във връзка с координацията на извънбюджетните фондове;

◆ “разминаването” в графика на изготвянето на планове за регионално развитие и на проекта на закона за държавния бюджет;

◆ затруднената предварителна оценка на степента на финансово осигуряване на планове (доколкото информацията в проектните фишове не винаги отговаря на действителността, респ. не е съгласувана със съответния източник на финансиране);

◆ липсата на установен механизъм за гарантиране на финансирането, дори при проекти, оценени като финансово осигурени, в т.ч. например със средства от бюджета;

◆ годишното програмиране на принципа на реалното изразходване на средствата, което не съответства на изискванията за многогодишно програмиране на принципа на финансовия ангажимент на структурните фондове;

◆ липсата на предварително зададена индикативна сума (разбита по приоритети и области), която да е ориентир за планирането, дори и за една година и само за бюджетните средства.

5) Дискусионен въпрос е **дали главният проблем на финансирането на политиката на регионално развитие** (на планове за регионално развитие) е **липсата на обособен ресурс за регионално развитие** (Фонд за регионално развитие) или **липсата на достатъчно ясни процедури и на предварително зададен (индикативен) обем на ресурсите и на насоките за неговото използване** и недостатъчната яснота по въпроса за обхвата на регионалната политика.

6) При това положение са възможни **два варианта за развитие** на финансирането на планове за регионално развитие, чиито предимства и недостатъци трябва внимателно да бъдат преценени:

**а) подобряване на съществуващата система за финансиране и адаптирането ѝ с изискванията на структурните фондове.** Възможните насоки при този вариант са:

- ◆ синхронизиране във времето на актуализацията на плановете за регионално развитие с разработването на проекта за закон за държавния бюджет (предложението за това “планът за действие”, респ. актуализираният НППР да бъде готов до юни изглежда целесъобразно);

- ◆ възприемане на принципа на задаване на индикативни ресурси и алокирането им по райони, приоритети и пр. (подходът, използван в НПИР, респ. в регионалната оперативна програма);

- ◆ превръщане на областните администрации в първостепенни разпоредители с бюджетни кредити и финансиране чрез тях на (част от) проектите с регионално значение в областните планове; това действие е подходящо да се съчетае с предложението за трансформирането на областните звена на централни ведомства в дирекции на областната администрация, но ще изисква и внимателна оценка на капацитета на областните администрации да се справят с подобна специфична и разнородна дейност;

- ◆ анализ и обсъждане на възможността за използване на подхода на планови договори (споразумения) между институциите, които разработват и отговарят за изпълнението на плановете (по-специално областните управители) и институциите, които контролират финансовите ресурси;

- ◆ въвеждане на ограничение за финансиране на обекти от институционалните инвеститори (министерствата) в определени сектори, ако те не са включени в плановете за регионално развитие;

- ◆ по-тясно обвързване, в т.ч. и допълнително законово регламентиране, на целевите субсидии за капиталови разходи за общините с плановете за регионално развитие.

**б) Създаване на Фонд за регионално развитие (ФРР),** което предполага внимателен анализ на аргументите за и против, както и изясняване на редица въпроси.

**Аргументите за създаване на Фонд за регионално развитие са:**

- ◆ повишаване на ефективността на използване на ресурсите чрез

консолидиране на други извънбюджетни фондове;

- ◆ облекчаване на процедурите по финансовото осигуряване на плановете за регионално развитие;

- ◆ подобряване на координацията с предприєдинителните инструменти и решаване на проблема с националното съфинансиране на програмите за икономическо и социално развитие;

- ◆ по-добри възможности за многогодишно програмиране;

- ◆ по-добро селектиране на финансираните проекти.

**Аргументите против (органичителите за) създаването на Фонд за регионално развитие са:**

- ◆ повишаване на гъвкавостта при множественост на източниците на финансиране и повишаване на ефективността при отчитане на интересите на различните финансиращи институции;

- ◆ дори и при създаването на ФРР едва ли е възможно той да бъде единствен източник за финансиране на плановете за регионално развитие;

- ◆ финансирането от бюджета е по-гъвкаво и е предпоставка за публичен контрол и прозрачност;

- ◆ аргументът за консолидирането на множество извънбюджетни фондове не е актуален;

- ◆ канализирането на финансовите потоци, свързани с предприєдинителните инструменти, се осъществява от Националния фонд към Министъра на финансите;

- ◆ чуждият опит в отделните страни не е еднозначен по отношение на необходимостта от Фонд за регионално развитие; самите структурни фондове съчетават интервенциите си при регионалните програми (т.е. налице е множественост на източниците на финансиране);

- ◆ няма изисквания във връзка със структурните фондове за наличието на Фонд за регионално развитие, но има изискване за координация на структурните инструменти. “Партньори” на структурните фондове в отделните страни са не аналогични на тях фондове, а министерствата, на които са възложени съответните отговорности;

- ◆ не са отпаднали причините, които са осуетили създаването на

ФРР през 1998 г. - 1999 г.

При всички положения **работата по създаването на Фонд за регионално развитие ще изисква достатъчно рано да се даде ясен отговор на следните въпроси:**

◆ Защо е необходим този фонд? Не може ли регионална политика да се прави и без него? Има ли смисъл от фонд, ако липсва регионална политика в “тесен” смисъл?

◆ Ако се създаде НФРР, само той ли ще бъде източник за финансиране на регионалното развитие?

◆ Откъде точно ще се набират средства за фонда? Има ли смисъл, ако това е само бюджетът? Кои извънбюджетни фондове могат да бъдат консолидирани в него?

◆ За какви конкретни дейности ще се изразходват средствата и кои ще бъдат бенефициентите (т.е. какво ще разбираме под регионално развитие или регионална политика, кои са нейните “субекти”)?

◆ Дали фондът да бъде единен (национален) или да има фондове за отделните райони за планиране/области?

◆ Как Националният фонд за регионално развитие ще се разграничи от и ще взаимодейства с други фондове (по-специално с Националния фонд към министъра на финансите, Социално-инвестиционния фонд)?

◆ Защо всъщност досега не беше създаден такъв фонд, откъде идват пречките и съпротивите и дали те са преодолими? Създаването на НФРР няма ли да влезе в противоречие с политиката на редуциране на извънбюджетните фондове?

7) Доколкото въпросите на финансирането са свързани с много неизвестни, респ. с избор на един от предложените варианти, **на този етап не е възможно да се правят конкретни предложения за промени в Закона за регионалното развитие**. Трябва да се има пред вид, че евентуална радикална промяна на системата на финансиране ще изисква промени и в останалите елементи на политиката на регионално развитие (планиране и програмиране, институционална организация и разпределение на отговорностите и пр.). При всички случаи обаче промените в системата за финансиране на регионалното развитие (плановите за регионално развитие) трябва да отчетат:

- ◆ изискванията, поставяни във връзка със структурните фондове, които няма как да не бъдат приети и приложени, макар и по подходящ за страната начин;
- ◆ намеренията за интегриране на НПИР и НППР, което означава и общ механизъм за финансиране.

### *1.2.5. Информационно осигуряване, мониторинг и оценка*

1) В областта на информационното осигуряване, мониторинга и оценката **ЗРР формално като цяло се изпълнява, но неговите цели и разпоредби са твърде тясно дефинирани** и не позволяват да се постигнат по-общите цели за създаване на предпоставки за ефективна и ефикасна регионална политика.

2) От гледна точка на НППР **институционалната основа на системата за мониторинг и контрол може да се смята за създадена**. На национално ниво мониторингът е отговорност на министъра на регионалното развитие и благоустройството, който е задължен да внася годишен доклад в Министерския съвет. На областно ниво наблюдението на плановете е отговорност на областните управители. На регионално ниво се предвижда основните функции по мониторинга да се осъществяват от Комисиите по икономическо и социално сближаване с подкрепата на техните секретариати (териториалните бюра на МРРБ). НСИ има задължението да предоставя необходимата информация на съответните органи. До голяма степен е обмислена институционалната организация на мониторинга и по отношение на НПИР, макар да не е фиксирана. Основният проблем е **недостатъчно ясното определяне на отговорностите и на взаимодействието на различните институции**.

3) Не са изяснени и редица други въпроси и по-специално **не е дефинирана информационната система за регионалната политика** като съвкупност от методи и процедури за събиране, обработка, анализ и разпространение на информация за състоянието, процесите и тенденциите в регионалното развитие, за планираните и осъществените действия в изпълнение на плановите документи и като основа за осъществяване на мониторинг и оценка.



4) Мониторингът и оценката на планирането и осъществяването на регионалното развитие се сблъскват не само и дори не толкова с организационни ограничения, но преди всичко с **дефицит на информация и на знания, умения и опит за нейното използване**. Може да се говори дори за **подценяване** на тази дейност. Главният проблем е, че тя не е заложена в системата от самото начало, а е “добавена” и доразвивана впоследствие и нерядко се смята за допълнително бреме и се изпълнява формално. Особено проблематично е, че **няма закони или други нормативно защитени изисквания за осъществяване на оценки**, които са задължителни при структурните фондове.

5) Като сериозно постижение, осъществено до голяма степен в хода на работата, трябва да се оцени създаването на **база данни за проектите, включени в Националния план за регионално развитие**, и на Отдел за регионална статистика в НСИ. Възможностите на базата данни обаче не се използват пълноценно, а някои от тях вероятно се надценяват. Проблематично изглежда **паралелното съществуване на редица бази данни**, които обслужват политиката на регионално развитие, без тясна връзка и координация между тях.

6) В осъществяваната до момента мониторингова дейност силно се акцентира върху формалното “отчитане” на осъществените действия или върху сравнението на планирани с осъществени действия; **подценява се анализът на промените в реалното състояние, на процесите и тенденциите в регионалното развитие, на физическото изпълнение, резултатите и въздействието на осъществените действия (проекти)**.

7) Въз основа на тези изводи могат да се направят следните **препоръки** за промени в съществуващото законодателство и практика:

а) ясно регламентиране (в т.ч. и чрез Закона за регионалното развитие) на **функциите, сроковете, отговорностите и процедурите за изготвяне на годишния доклад на министъра и на годишните отчети на областните управители**, в т.ч. разглеждането им като предшествващи актуализацията на плановете документи и основание за такава актуализация;

б) **въвеждане чрез закона на концепцията за различните**

**оценки на плановите документи**, осъществявани от независими оценители (предварителна, междинна, последваща), не само по отношение на плановите документи, ориентирани към предприєднителните инструменти и структурните фондове, а и към “вътрешните” такива<sup>8</sup>. Освен законовото регламентиране (което може да се ограничи до изискването за такива оценки) ще бъде необходима сериозна дейност по **разработването на графика на тези оценки, разработването на съответните задания и адекватното им ресурсно (в т.ч. финансово) осигуряване**. Дискусионен въпрос е за кои планове да се изискват такива оценки. Предложението е те да са задължителни най-малкото за националните и регионалните (на ниво район за планиране) планове, но е напълно възможно да се прилагат и за областните планове. Последното ще спомогне до голяма степен да се отговори и на въпроса за това кой и кога “приема” областните планове, кой преценява тяхното качество и какво се случва с планове, които не отговарят на изискванията;

в) интензифициране на работата по **разширяване на обхвата, повишаване на надеждността и ускоряване на предоставянето на регионално диференцирана статистическа и друга информация**, както и по постигане на съответствие на статистическата информация с изискванията на Евростат;

г) **прецизиране на изискванията към информационното осигуряване за целите на програмирането, мониторинга и оценката**, в т.ч. конкретизиране на задължително необходимите (изискваните) показатели, времеви редици, равнища на информацията и пр. за различните равнища на планиране, мониторинг и оценка;

д) **възстановяване (ресурсно осигуряване) на работата по периодични (ежегодни) и ад-хок анализи на регионалното развитие**, без които е немислимо каквото и да е смислено планиране, актуализация, отчитане, мониторинг и оценка

е) **осъществяване на цялостен преглед на съществуващите бази данни**, използвани за целите на регионалната политика, и **изготвяне на цялостна концепция за тяхното интегриране (свър-**

---

<sup>8</sup> Последното е още по-важно, ако се премине към единни планови документи, респ. интегриране на НПИР и НППР.

зване) и осъществяване на възможност за обмен на информация между различните създадени информационни системи, в т.ч. преценка на целесъобразността от обособеното съществуване и поддържане на тези системи, както и по-широко внедряване на ГИС-технологиите в областта на регионалните анализи, планиране, мониторинга и оценката. Ключов фактор в този процес е постигането на добра координация и съгласуване между заинтересованите ведомства;

ж) запазване и използване (евентуално разясняване) на предоставената от закона **възможност за оформяне на проекти, свързани с информационното осигуряване, осъществяване на предварителни проучвания, оценка на плановите документи и пр., които да бъдат финансирани приоритетно**, тъй като при относително малки разходи могат значително да подобрят целия процес;

з) разработване на виждането за установяване на **регионален мониторинг на националните секторни програми**, заложен като цел в ос 5 на Националния план за икономическо развитие.

### 1.3. Общи насоки

1) Императивно прагматично изискване при промяна на законодателството и на практиката по прилагането му трябва да бъде **съобразяването с изискванията на структурните фондове, респ. с политиката на ЕС за икономическо и социално сближаване**. България е декларирала желанието си за присъединяване, води преговори с ЕС и трябва постепенно да сближава законодателството и практиките си. Независимо от момента на присъединяването, установяването на политика, основана на проверени в практиката на много страни принципи и подходи, съвместима и с бъдещето използване на структурните фондове, е най-практичното решение. Съобразяването с изискванията и практиката на структурните фондове **е особено важно при оформянето на процеса на програмиране, мониторинг и оценка и на системата от програмни документи, респ. на тяхното съдържание**.

Добър ориентир за съществуващите дефицити, респ. за областите, в които са необходими промени (не само чрез Закона за регионалното

развитие) е позицията на ЕС по гл. 21 за преговори с България<sup>9</sup>. Критиките в тази позиция могат да се очертаят схематично както следва:

◆ **Законодателството на България по отношение на регионална политика не отразява в достатъчна степен изискванията и механизмите на структурните фондове. Необходим е план и график за разработване на законодателната рамка за приемане на законодателство, необходимо за прилагането на структурните и на кохезионния фонд;**

◆ **Ако България планира някакви промени в териториалната организация, те трябва да бъдат одобрени от Комисията;**

◆ **България трябва да представи детайлен план и график за по-нататъшната работа по НПП в съответствие с регулациите на структурните фондове;**

◆ **Необходима е информация как и на какво ниво ще бъде организиран процесът на програмиране, каква ще е ролята и задачите на всички участващи институции на национално и регионално/местно ниво, към кой момент те ще бъдат функциониращи, как ще се осигури широко и ефективно асоцииране на всички значими органи и партньори в различните стадии на програмирането, финансирането, мониторинга и оценката на подкрепата по структурните фондове. Необходима е правна основа за многогодишно програмиране, както и установяване на тясна връзка на националния бюджет и националното планиране на инвестициите с програмирането на подкрепата от Общността;**

◆ **Необходимо е установяване на процедури за прилагане на изискванията за мониторинг и оценка, по-специално по отношение на экс-анте оценка на НППИР и на събирането и обработването на статистическата информация;**

◆ **Необходимо е установяване на институционална рамка, по-**

---

<sup>9</sup> EUROPEAN UNION COMMON POSITION. Chapter 21: Regional Policy and Coordination of Structural Instruments. CONF-BG 80/01, Brussels, 28 November 2001.

специално на **специфичните задачи и отговорности**, на **необходимия персонал** и на **нуждите от обучение** на служителите и институциите, които ще отговарят за прилагането на структурните фондове, както и на **механизмите за междуминистерска координация**;

◆ Необходимо е да се установи **равнището на публичните и еквивалентни разходи** и на **капацитета за съфинансиране** за структурните и кохезионния фонд. Да започне **набирането на данни за прилагането на принципа на допълняемостта**;

◆ Набиране на **надеждна и значима статистическа информация** в областта на регионалната политика, както за целите на определяне на избираемостта, така и за целите на програмирането и мониторинга.

2) От друга страна, **абсолютното следване на изискванията и препоръките на ЕС е свързано с някои рискове**. Първо, както показва досегашният опит, тези изисквания не винаги са достатъчно изяснени, понякога са противоречиви, а в някои случаи - дори подвеждащи, особено в краткосрочен план. Второ, изискванията са динамични и има сериозни индикации, че е възможна промяна в политиката на икономическо и социално сближаване след 2006 г. От друга страна, изискванията винаги са достатъчно гъвкави и в повечето случаи общи (принципни) и оставят достатъчна свобода за маневриране на отделните страни при оформяне на конкретните решения. Това позволява и защитата на националните позиции, когато те са добре развити и аргументирани. **Реакцията на тези рискове** също може да има две измерения: ясна концепция и добра информираност както за опита на други страни, така и за тенденциите на изменение в европейската политика.

3) Един от важните уроци от разработването и прилагането на закона е, че регионалната политика трябва да се основава на **цялостна и официално одобрена концепция**, която да осигури последователност и съгласуваност на нейното прилагане и на нормативното ѝ регламентиране. Ключов елемент в тази концепция е **изясняването на същността, целите, обхвата, субектите и обекта на регионалната политика** (политиката на регионално развитие). Тук се отнасят въпроси като необходима ли е обособена регионална политика, извън

политиката на сближаване, свързана със структурните фондове, тясна или широка регионална политика, централизирано или регионализирано управление и прилагане регионалната политика, участие на местните власти и т.н. Важно е тази концепция да се основава на **експлицитно формулирани допускания за предпоставките на външната среда**, които са необходими за прилагането на ефективна регионална политика (напр. промени в административно-териториалното устройство, в начина на финансиране и финансовите ресурси и пр.). Не на последно място е необходимо и **установяването на общ език** на хората и институциите, които формират и прилагат регионалната политика, тъй като немалко от досегашните слабости се дължат на различна интерпретация на понятията (в много аспекти сегашната ситуация може да се окаже като “терминологичен, понятиен и концептуален хаос”).

4) Въпреки екстремния времеви натиск, при който са принудени да работят българските власти не само в областта на регионалната политика, **вероятно вече е дошло времето за осъществяване на една по-информирана политика**, за по-добро съгласуване между действията в различни области, повече обмисляне, по-малко прибързани решения, повече възможност за избор между съществуващи алтернативи след идентифициране и оценка на техните предимства и недостатъци. Информираната политика може да се интерпретира най-малкото в следните аспекти:

- използване на по-регулярна, детайлна и надеждна информация за процесите и тенденциите в регионалното развитие в България;

- информация за действията, осъществявани в подкрепа на регионалното развитие, в т. ч. и оценка на техните резултати и въздействие;

- актуална (а в много случаи и изпреварваща) информация за политиките, дейностите и регулациите на ЕС и за опита на страните членки и на страните кандидатки в регионалната политика;

- консултиране с всички заинтересовани.

5) И накрая, не е излишно да се припомни една мисъл, изказана преди приемането на Закона за регионалното развитие, която е напъл-

но актуална и при неговото преразглеждане: **“Когато се обсъжда закона за регионалното развитие, трябва да се има пред вид преди всичко неговото прилагане.** Не ни е необходим нито съвършен закон, нито перфектен план за регионално развитие. Както казват занимаващите се с планиране “един план е толкова добър, колкото е добра неговата реализация”.

*Авторски колектив:*  
доц. д-р Васил Маринов - ръководител  
ст.н.с. д-р арх. Петко Еврев  
Людмила Петрова  
Мария Станевска - консултант

## **АНАЛИЗ НА ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ**

София 2002

*Издава*

Фондация за реформа в местното самоуправление  
*с финансовата подкрепа на*  
Американската агенция за международно развитие

*За контакти:*  
София 1504, ул. "Сан Стефано" 22А  
тел.: (02) 943 44 22  
факс: (02) 944 23 50  
[flgr@flgr.bg](mailto:flgr@flgr.bg)  
[www.flgr.bg](http://www.flgr.bg)