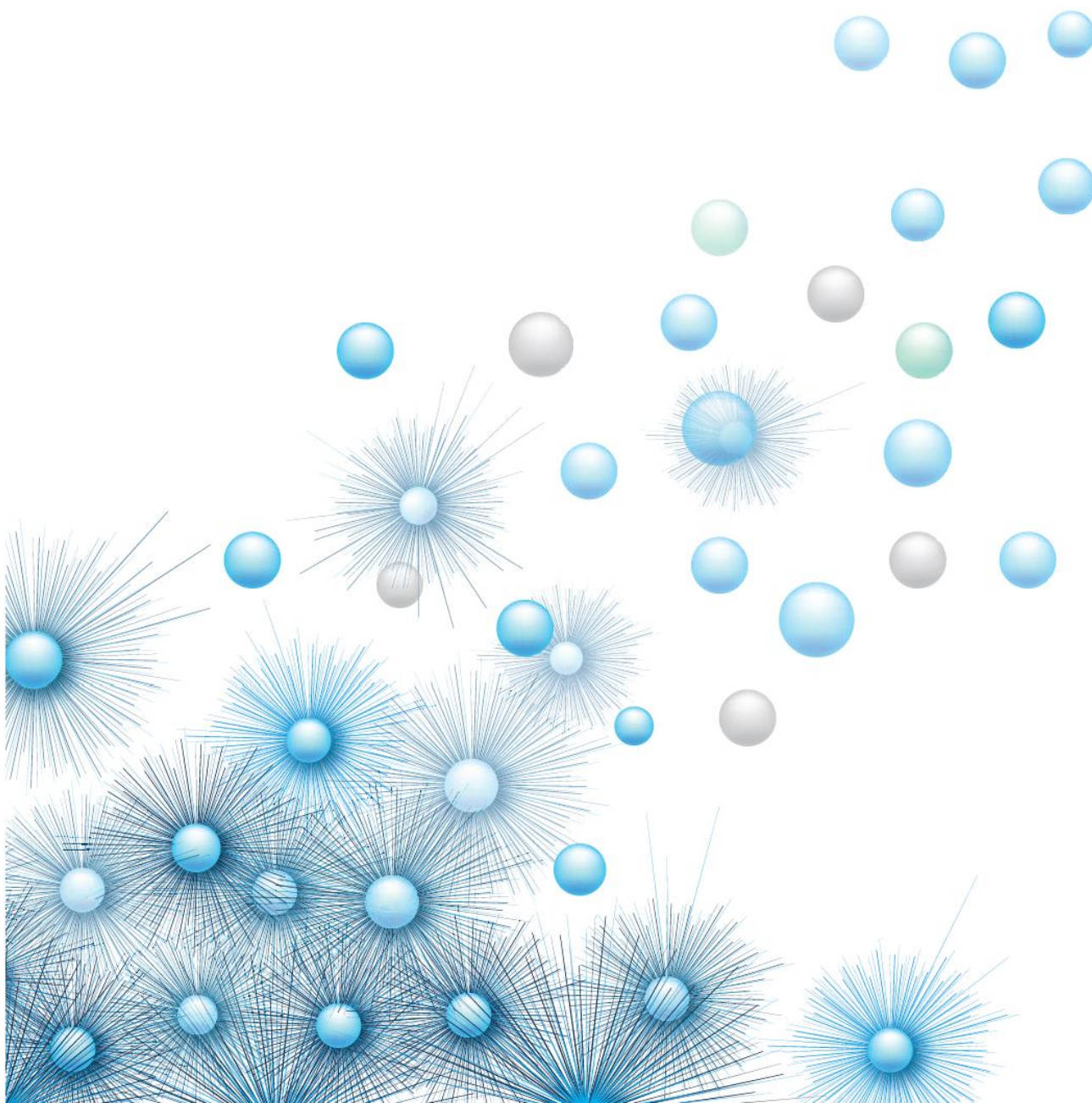


РЕГИОНАЛНИ ПРОФИЛИ: ПРЕПОРЪКИ ЗА РАЗВИТИЕ
2015



СЪДЪРЖАНИЕ

Предговор	3
Местни финанси	4
Какви са проблемите?	4
Какви са решенията?.....	5
Препоръка I: Автоматично пренасочване на една пета от приходите от подоходния данък към общинските бюджети на принципа “парите следват личната карта”	5
Препоръка II: Първоначално преотстъпеният ресурс се ползва само за покриване на стари задължения и за инвестиции.....	5
Препоръка III: Създаване на стимули за местните власти да работят в посока повишаване на инвестиционната активност.....	6
Пазар на труда	7
Какви са проблемите?	7
Какви са решенията?.....	8
Препоръка I: Отчитане на регионалните различия при формулирането на национални политики	8
Препоръка II: Подобряване на качеството на програмите на пазара на труда.....	9
Препоръка III: Въвеждането на гъвкави методи за законно полагане на сезонна заетост	9
Бизнес среда и инвестиции	10
Какви са проблемите?	10
Какви са решенията?.....	11
Препоръка I: Привличането на частни инвестиции трябва да е водещ приоритет за местната власт	11
Препоръка II: Борбата с демографската криза минава през подобряване на местната среда за бизнес и инвестиции	12
Препоръка III: Местните стратегии за привличане на инвестиции следва да поставят акцент върху обучението и образованието на работната ръка	12
Регионални профили: показатели за развитие	13

ПРЕДГОВОР

Данните за развитието на българските региони през последните десет години подчертават нуждата от коренна промяна на философията на регионалното развитие. Въпреки че много от проблемите биват ясно осъзнати, подходът за справяне с тях остава подчертано административен и силно централизиран – фактор, който намалява ефективността на провежданите политики. Нещо повече – до ден днешен българските райони остават заложици на политически интереси и до голяма степен са лишени от възможността да противостоят на протичащите на територията им негативни демографски, социални и икономически процеси.

Проблемите на местните общности могат най-добре да бъдат осъзнати на местно ниво. В същото време голяма част от средствата, отпускани по линия на Европейския съюз, се изразходват за проекти и дейности, които нямат пряко отношение към проблемите на хората, живеещи в дадено населено място. В дългосрочен план недостатъчният собствен ресурс и фискална самостоятелност на органите за местно самоуправление е един от факторите, които ускоряват деградацията на местните общности и подкопават местния демократичен процес.

- ➔ Препоръките, изложени в следващите страници, са следствие от тригодишната работа на Института за пазарна икономика в сферата на регионалното развитие. Препоръките по отношение на **местните финанси** имат за цел възстановяването на връзката между „политическото представителство“ и „данъчното облагане“ на местно ниво, както и създаването на реални финансови стимули за местната власт да работи за повече инвестиции и работни места;
- ➔ Препоръките по отношение на **пазара на труда** ще спомогнат за намаляването на негативните ефекти от различни административни решения върху работещите и предприятията в някои от най-бедните райони на страната;
- ➔ Препоръките по отношение на **бизнес средата и инвестициите** ще спомогнат за по-активното ангажиране на органите на местно самоуправление със социално-икономическите процеси, които протичат на тяхна територия.

МЕСТНИ ФИНАНСИ

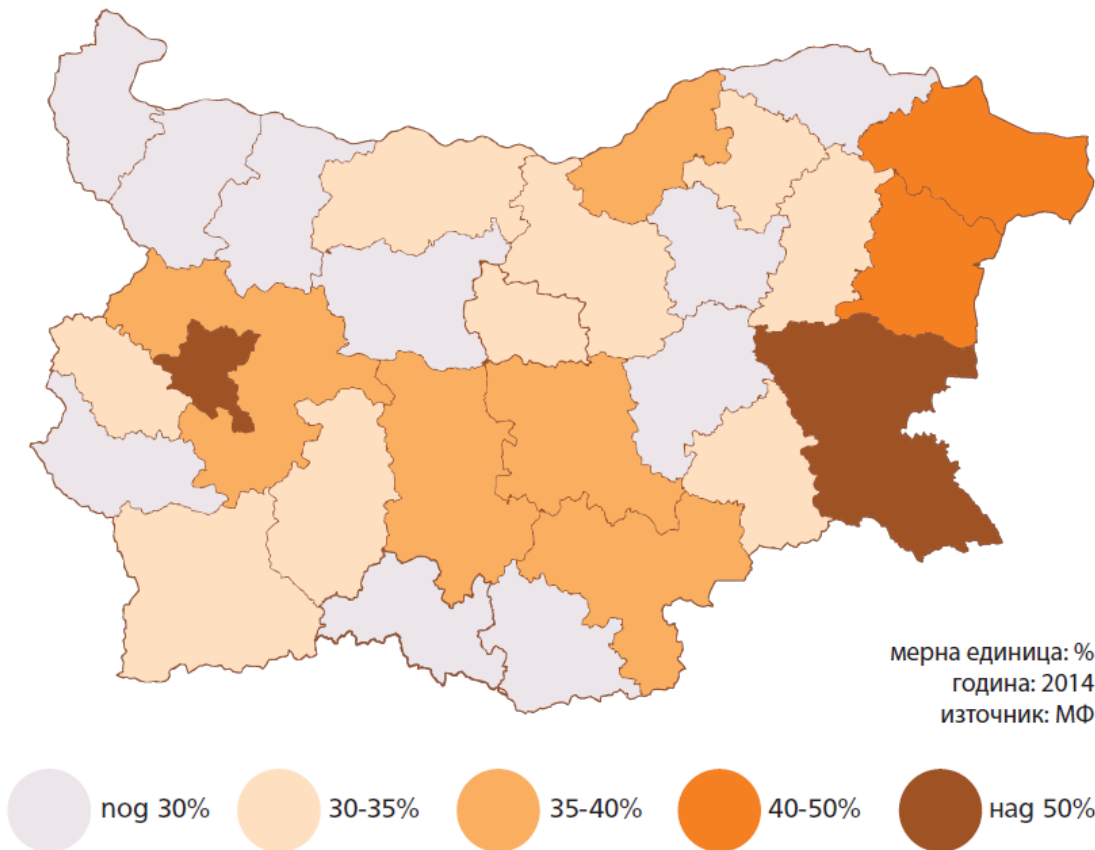
Какви са проблемите?

Въпреки лансиран преди повече от десетилетие курс към **финансова децентрализация**, до ден днешен трансферите от централния бюджет в общия случай продължават да доминират над собствените приходи на общините. Единствените изключения от това правило са столицата и няколко курортни общини, в които собствените приходи превишават 50% от приходите. Преотстъпването на някои данъчни правомощия от централната на местната власт през последните години не успя да промени общата рамка и силната зависимост на местните бюджети от централната власт.

От една страна се наблюдава **засилваща се експертна и обществена подкрепа** за повишена финансова самостоятелност на местните власти и преотстъпване на данъчни правомощия, а от друга – политически стремеж за централизирано разпределение на пари от бюджета. През 2014 г. правителствената програма „Растеж и устойчиво развитие на регионите“ направи опит за залагането на "състезателно-проектен" принцип в разпределението на средства за общините, но не успя да прикрие политическите пристрастия при разпределението на средствата.

ФИНАНСОВА НЕЗАВИСИМОСТ НА ОБЩИНИТЕ

Средно претеглен дял на собствените приходи от общите постъпления в общинските бюджети



Собствените приходи на общините, които в общия случай представляват под една пета от общинския бюджет, идват предимно от имуществени данъци. Тази структура на приходите на общините няма директно отношение към доходите на техните жители и печалбите на предприятията, опериращи в техните граници.

Ограничените собствени приходи правят невъзможно натрупването на достатъчно ресурси в общинските бюджети за обезпечаването на необходимите капиталови разходи. В голямата си част последните се финансират с европейски средства. Така публичните инвестиции допълнително се откъсват от местната икономика и се превръщат в административен процес, а общините се намират във все по-голямата зависимост от средствата, отпускани по линия на членството на страната в ЕС.

Какви са решенията?

Препоръка I: Автоматично пренасочване на една пета от приходите от подоходния данък към общинските бюджети на принципа „парите следват личната карта“

Промяна както на финансовите стимули, така и на връзката между представителство на местно ниво и общински бюджет е възможна единствено чрез реструктуриране на преките данъци и по-конкретно - на **подоходния данък**.

В краткосрочен план могат да се преотстъпят два процентни пункта или една пета от приходите от подоходното облагане на общините без промяна в данъчната ставка за страната, като се спазва принципът „**парите следват личната карта**“. Преотстъпването трябва да е **автоматично** и по постоянен адрес на данъкоплатеца. Този подход дава възможност на гражданите, които имат постоянен адрес в една община, но живеят и работят в друга, да определят къде да се насочват част от данъците им – съответно като променят или оставят непроменена адресната си регистрация.

Прехвърлянето на част от постъпленията от данъците върху доходите към общините е **неутрална промяна по отношение на цялостната данъчна тежест** в икономиката. Начинът на събиране на данъците остава същият, но общините разполагат с повече собствен ресурс, който ще могат да инвестират в приоритетни за тях проекти. Подобна промяна не предполага намаляване на бюджетните трансфери към по-бедните райони.

Препоръка II: Първоначално преотстъпеният ресурс се ползва само за покриване на стари задължения и за инвестиции

С оглед на високата задължнялост на някои общини е оправдано приемането на преходен период, в който преотстъпеният ресурс да се разходва само за местни капиталови инвестиции или за покриване на стари задължения. Това ще представлява своеобразен период на едновременно **оздравяване на местните финанси** и в същото време – на осъществяване на важни за местната общност проекти като обновяване на ключови пътища, укрепването на водоеми, почистването на речни корита и други.

В средносрочен и в дългосрочен план може да се премине към поделяне на подоходното облагане между държава и общини или дори към пълното преотстъпване на подоходното облагане на общините.

Препоръка III: Създаване на стимули за местните власти да работят в посока повишаване на инвестиционната активност

Предизвикателствата пред местните финанси произтичат най-вече от силната зависимост на общинските бюджети от централния бюджет и от европейските средства. Структурата на общинските бюджети не съдържа стимули за местната власт да привлича и задържа инвеститори. Липсата на връзка между местната икономическата активност и приходите в местните бюджети води до намаляване на стимулите за местната администрация да подобрява качеството на предоставяните административните услуги.

Наблюденията от последните години също подсказват, че докато на практика всички общини работят за усвояването на европейски средства (с различен успех), то много малка част могат да се похвалят с реални действия за привличането на чуждестранни инвеститори.

Повишаването на финансовата самостоятелност на общините и по-тясното обвързване на приходите им с икономическата активност в техните граници ще създаде **стимули за по-активни действия в посока привличането на инвестиции**. Повечето работни места ще означават повече постъпления в общинския бюджет, а съответно и повече средства за провеждането на местни политики.

ПАЗАР НА ТРУДА

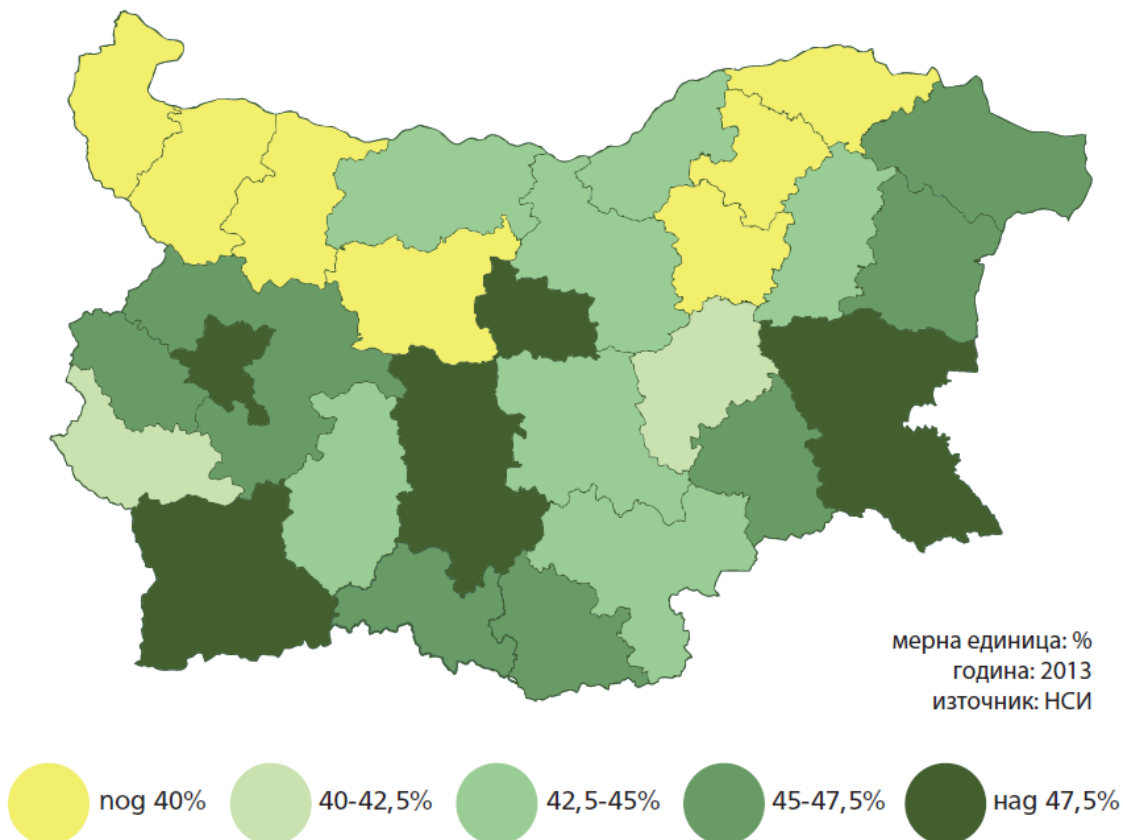
Какви са проблемите?

Българският пазар на труда страда от сериозни дълготрайни проблеми, между които ниската мобилност на труда и сериозните различия между отделните райони. Търсенето на работна сила е насочено най-вече към висококвалифицирани кадри в определени сектори, в резултат на което се създават условия за задълбочаване на структурната безработица в страната.

Провежданите политики на централно ниво имат различни ефекти върху отделните области в страната, като някои от тях спомагат за задълбочаването на различията между регионите. Изследванията на ИПИ на областно ниво показват ясна негативна връзка между покачването на минималната работна заплата и заетостта сред нискоквалифицираните лица.

В допълнение административното повишаване на минималното възнаграждение и осигурителната тежест има по-силен негативен ефект върху заетостта в областите, където доходите са по-ниски и съответно по-близки до административно допустимите прагове на заплащане и осигуряване.

КОЕФИЦИЕНТ НА ЗАЕТОСТ



Данните за развитието на пазара на труда показват, че кризата от 2009 г. е задълбочила различията между Северна и Южна България. Докато заетостта в Южна България постепенно започна да се възстановява през 2013-2014 г., ситуацията в по-голямата част от Северна България остана тежка. Коефициентът на заетост в седем от областите на север от Стара планина все още не успява да прехвърли критичните 40%.

Много от проблемите на пазара на труда у нас са директно следствие от недостатъците на трудовото законодателство. Българската нормативна уредба по отношение на трудовите отношения е силно анахронична и залага значителни възможности за административна намеса в отношенията между работник и работодател. В частност, опитите на държавата да защити някои от т. нар. „уязвими групи на пазара на труда“ (като безработните младежи, лицата, живеещи в отдалечени райони, младите майки, хората с увреждания и др.) много често постигат обратния ефект, намалявайки стимулите на работодателите да ги наемат и обричайки ги на социална изолация.

Част от проблемите на пазара на труда се дължат и на структурата на образователната система в страната, в това число системата на висше образование. Докато публичните средства продължават да се разпределят между образователните институции единствено на база броя на записаните студенти, няма как да се очаква качествена промяна в подбора на предлаганите специалности, структурата и съдържанието на образователната програма и методиките на преподаване.

Какви са решенията?

Препоръка I: Отчитане на регионалните различия при формулирането на национални политики

Решенията за повишаване на минималната работна заплата или осигурителната тежест следва да се взимат след **отчитане на ефектите върху по-слабо развитите региони** в страната. Размерът на минималната работна заплата като дял от средната заплата варира в много широки граници на областно ниво: от 29% за София-столица до 60% за Видин през 2013 година. Постоянното покачване на нивото ѝ, при това с темп, изпреварващ ръста на производителността на труда, поставя под заплаха започналото възстановяване на пазара на труда в страната и създава предпоставки за по-нататъшно увеличаване на структурната безработица.

Именно в областите, където трудовите доходи са най-ниски, се проявяват най-силно негативните последици от подобен тип политики. Работните места в тези райони са по-малко, работещите са по-ниско платени, а работодателите в общия случай са с по-малък оборот и възможности да отговорят на променящите се изисквания. Това е и една от основните предпоставки за увеличаване на нерегламентираната заетост. Поради обстоятелството, че минималната работна заплата се определя на национално ниво, най-добрият подход за адресирането на този проблем е нейното по-нататъшно увеличаване да бъде **съобразено с реалностите в най-бедните области**. Същото важи и за системата на минимални осигурителни доходи, която в текущия си вид е обект на чести критики от Европейската комисия.

Препоръка II: Подобряване на качеството на програмите на пазара на труда

Това може да се постигне чрез постоянен **мониторинг и оценка** на програмите за субсидирана заетост и преквалификация. Създаването на регистри, проследяващи последващата трудова и професионална реализация на бенефициентите, би дало нужната обратна връзка за качеството на програмите и тяхната ефективност. На база на така получената информация и направените анализи ще могат своевременно да се актуализират параметрите на програмите.

В същността си, това е средносрочна мярка за подобряване на активните мерки на пазара на труда, чието отлагане във времето води до ниска ефективност на вложените средства и загуба на желание за участие от страна на безработните и икономически неактивните лица.

Необходимо е също така да се пренасочи вниманието от програми за директно създаване на заетост към програми за **подкрепа на заетостта и стимулиране на предприемачеството** в унисон с добрите практики в ЕС. Според последните сравнителни данни на ЕК (от 2011 г.), 70% от разходите за активни политики на пазара на труда в България са насочени именно към директно създаване на заетост, при едва 11,3% за ЕС.

Препоръка III: Въвеждането на гъвкави методи за законно полагане на сезонна заетост

В България не съществува достатъчно гъвкав модел за регулиране на заетостта с кратка продължителност. Режимът на сключване и регистриране на срочни трудови договори следва да бъде облекчен, за да позволи на работодателите, които имат спешна нужда от работна ръка, да я наемат своевременно и **в съответствие с нормативните изисквания**. Въвеждането на типови условия за наемане на „дневни работници“ и поддръжката на електронен регистър ще помогне за изваждането от сивия сектор на част от трудовите правоотношения, особено в сферата на селското стопанство и туризма.

Високият дял на сивата икономика в сферата на сезонната заетост е фактор, повишаващ несигурността у работещите и елиминиращ тяхната способност да потърсят по съдебен път неизплатени възнаграждения. По-лесното полагане на сезонна заетост в унисон с нормативните изисквания може да бъде и предпоставка за повишаване на трудовата мобилност както в териториален план, така и по отношение на типа дейност, която лицата могат или биха били склонни да извършват.

БИЗНЕС СРЕДА И ИНВЕСТИЦИИ

Какви са проблемите?

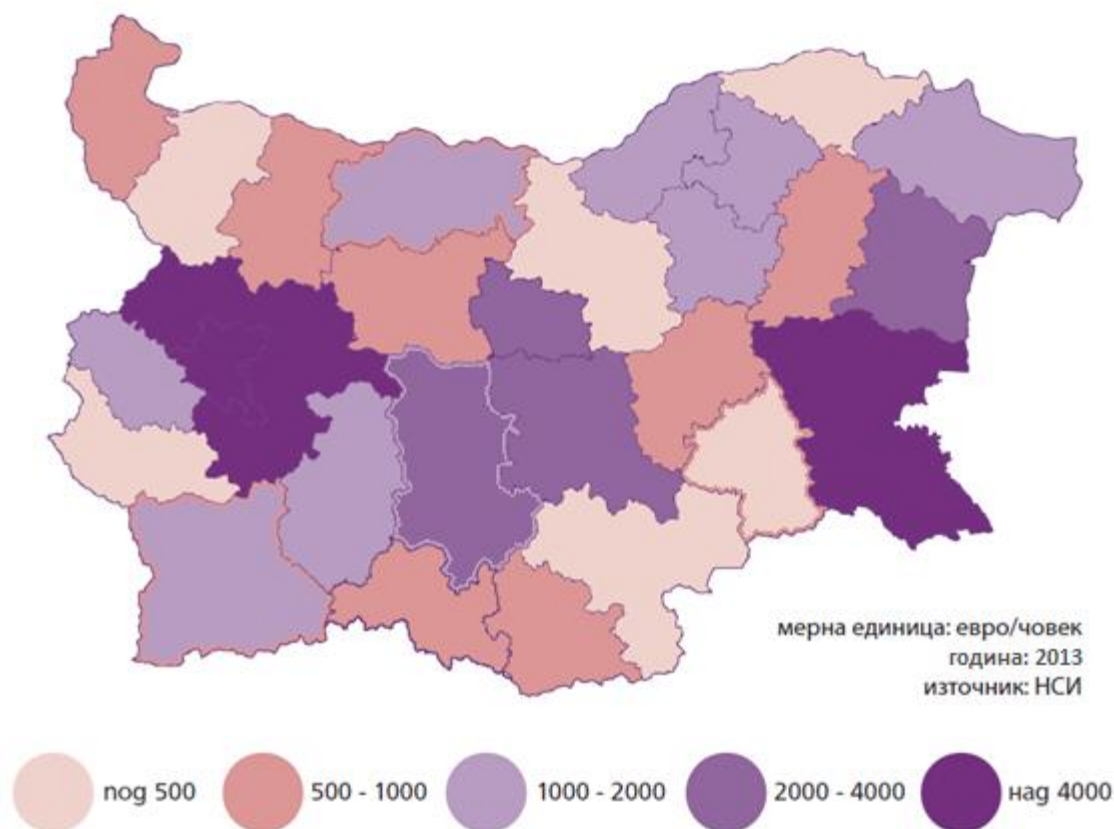
Инвестиционната активност в страната остава потисната, а контрастите между най-привлекателните и най-малко атрактивните за чуждестранните инвеститори области остават значителни. Разпределението на преките чуждестранни инвестиции (с натрупване) в страната показва, че столицата остава безспорен лидер както в периода на бърз растеж, така и при последвалата криза и възстановяване.

Разликата между шампиона София и областта с най-малко привлечени чужди инвестиции – Монтана е близо от 35 пъти. Към края на 2013 г. София е привлякла 9 245 евро преки чужди инвестиции на човек от местното население, а Монтана – едва 267 евро на човек.

Липсата на инвестиции води до понижаване на конкурентоспособността на местната икономика, което в средносрочен и дългосрочен план е една от основните предпоставки за намаляването на заетостта, ускоряването на миграционните процеси и съответно влошаването на демографската картина на териториите.

ПРЕКИ ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ НА ГЛАВА ОТ НАСЕЛЕНИЕТО

ПЧИ в предприятията от нефинансовия сектор (с натрупване)



От 2012 г. насам възприятията за корупция в повечето области на страната се влошават, а оценките за работата на местната администрация и качеството на електронните услуги се понижават. Това показва, че местните власти не полагат достатъчно усилия за подобряване на бизнес средата и условията за инвестиции, като вниманието им е насочено най-вече към усвояването на средства от европейските фондове.

В същото време, обаче, размерът на усвоените средства от ЕС по места също показва наличието на сериозни дисбаланси в способността на местните администрации да печелят и провеждат успешно подобни проекти. Докато едни общини вече имат значителен натрупан опит в подготовката и изпълнението на проекти по оперативните програми на ЕС, други не разполагат с необходимия им административен капацитет, за да си осигурят достъп до тези средства.

Въпреки значителните средства за инфраструктурни проекти последните години, включително и по линия на европейските фондове, инфраструктурното развитие също остава неравномерно. Ключовите проекти през последните години са съсредоточени в Южна България, а делът на пътищата с добро състояние на настилката спада през 2013 година.

Серия от анализи на ИПИ върху факторите, които предопределят икономическото развитие и инвестициите в областите, достигат до следните изводи:

- **Основните фактори** за икономическо развитие на териториите са **инвестициите, инфраструктурата, качеството и количеството на човешкия капитал**, както и **предприемачеството**. Това означава, че областите, които привличат повече инвестиции, имат високообразован и достатъчен човешки ресурс, по-голям брой предприемачи и развита инфраструктура са и тези, които се радват на най-висока степен на развитие и най-добър стандарт на живот;
- Инвестициите се насочват към области с повече хора в работоспособна възраст и по-голям дял на висшистите и обратно – висшистите и лицата в работоспособна възраст остават или се заселват в области с повече инвестиции.

Какви са решенията?

Препоръка 1: Привличането на частни инвестиции трябва да е водещ приоритет за местната власт

Размерът и потокът на привлечените местни и чужди инвестиции са в силна положителна връзка с местното благосъстояние, измерено с БВП на човек от населението. От една страна, колкото повече една територия привлича инвестиции, толкова повече и нейната икономика просперира и доходите се увеличават. От друга страна, високата степен на развитие на дадена област, значителната бизнес активност и високите доходи също привличат инвестиции заради по-големия потенциал на местния пазар и по-широките възможности за партньорство с други видове бизнес.

Пренасочването на усилията от усвояване на европейски и национални средства към **привличане на частен капитал** ще спомогне за гарантирането на трайно развитие на териториите и повишаване на доходите на местното население в дългосрочен план.

Препоръка II: Борбата с демографската криза минава през подобряване на местната среда за бизнес и инвестиции

Наблюдава се силна взаимозависимост между инвестициите, от една страна, и основни демографски показатели като възрастова структура на населението и нетен механичен прираст (разликата между заселващи и изселващи се), от друга. Политиката за преодоляване на тежката демографска криза в някои части на страната следва да е насочена към подобряване на инвестиционната среда, защото инвестициите са основният фактор, който създава работни места и доходи, като по този начин задържа и привлича млади хора в тези области.

Един от инструментите за целта може да бъде именно повишаването на финансовата самостоятелност и **насърчаването на данъчната конкуренция** между отделните общини. От гледна точка на централната власт, усилията за подобряване на местната инвестиционна и бизнес среда могат да бъдат подкрепени чрез прилагането на **по-балансиран подход** при осъществяването на инфраструктурни проекти.

Препоръка III: Местните стратегии за привличане на инвестиции следва да поставят акцент върху обучението и образованието на работната ръка

Наличието на достатъчна на брой работна ръка, както и качеството на тази работна ръка са едновременно фактор и следствие от привличането на инвестиции. Този извод се отнася както за местните, така и за чуждестранните инвестиции. Ето защо **обучението и образованието** на работната сила трябва да са водещи при изработването на национални и местни стратегии за привличане и задържане на инвестиции.

Това налага възприемането на по-активна, медиаторска роля за общините в отношенията между местния бизнес, местните образователни институции и централната власт. В допълнение, изграждането на добри практики в сферата на **професионалното обучение и преквалификация** са необходима предпоставка за повишаването на конкурентоспособността на работещите.

По този начин бива поставен акцент не върху провеждането на програми, създаващи субсидираната заетост, а върху образованието и квалификацията на местното население, които след това да спомогнат за привличането на инвестиции.

РЕГИОНАЛНИ ПРОФИЛИ: ПОКАЗАТЕЛИ ЗА РАЗВИТИЕ

От 2012 г. Институтът за пазарна икономика (ИПИ) анализира социалното и икономическо развитие на областите в България. Изследването „Регионални профили: показатели за развитие” предоставя обхватна информация за развитието на областите в страната. Чрез изготвянето на отделни профили за всяка област и допълването им с тематични анализи, изданието изследва както икономическите, така и социалните аспекти на живота и правенето на бизнес в регионите.

Изложените в тази публикация препоръки се базират на:

- ➔ 3 годишни изследвания;
- ➔ Ежегоден **социално-икономически профил** на всяка от 28-те области;
- ➔ 10 **тематични анализа** върху местните финанси, заетостта, инвестициите, факторите за растеж, образованието и др.;
- ➔ 30 **фокусирани аналитични материала** по теми като пазар на труда, доходи на домакинствата, качество на инфраструктурата, качество на живот, развитие на електронните услуги, усвояване на европейски средства, образование и др.

Анализите стъпват върху:

- ➔ 58 **статистически показателя** за социалното и икономическо развитие на областите;
- ➔ 6 **социологически изследвания** сред бизнеса и гражданите, представителни на областно ниво;
- ➔ Над 700 **заявления по реда на ЗДОИ** до всички общини;
- ➔ 6 **регионални** и 3 **национални** кръгли маси;
- ➔ **Десетки регионални срещи** с представители на местния бизнес, администрация, медии и общественици;
- ➔ Дългогодишно сътрудничество с **БТПП, НСИ, НСОРБ** и други организации.

Повече за изследването можете да откриете на специализираната интернет страница на проекта:

WWW.REGIONALPROFILES.BG