



РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯТА НА ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И ПРОМЕНЯЩА СЕ БЪЛГАРИЯ

Камен Петров¹

REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF CHANGING BULGARIA

Associate Professor Kamen Petrov Ph.D

UNWE – SOFIA

Абстракт: Настоящата статия е посветена на регионалната проблематика от гледна точка на протичащите процеси и явления породени от урбанизацията и реализацията на политиките за регионално развитие на отделните йерархични нива в съвременната национална държава. При разкриването на същността на пространственото развитие и особеностите на териториалните политики се използват постулати на регионалните и пространствените науки. Извежда се необходимостта от ефективно управление на териториите оценка и анализ на регионалното развитие чрез условията за функциониране на регионалния бизнес. В тази посока са очертани и проблеми при формиране на регионалната политика на България от гледна точка на използването на икономогеографския инструментариум, пространството и територията. В статията се правят съответните изводи и препоръки за дефинирането на обекта и задачите на устройствените политики в локален план и взаимодействието между общество-природа-пространство.

Ключови думи: регионална политика, регион, знания, умения, развитие, наука, теория.

Summary: This article is devoted entirely to the structuring of regional issues and, above all, to the EU Regional Policy, both from a theoretical and practical point of view. In the discovery of the essence of regional development and the peculiarities of regional policy, postulates of regional and spatial sciences are used. Problems of regional policy formation have been outlined in terms of the use of geographic tools and the development of spatial and territorial. The article draws the relevant conclusions and recommendations for the definition of the object and the tasks of the regional policy and the interaction between the society-nature-space. An analysis of the state of regional policy in Bulgaria is made.

Key words: regional policy, geography, knowledge, skills development, science, theory.

Увод

В съвременния свят протичат интеграционни и глобални процеси, които имат териториални измерения. По този начин в пространствено отношение се оформя полето на практическа и теоретична дейност на регионалната политика. Съвременната регионална политика е различна от тази през XX век. Затова в настоящата статия, ще се опитаме да систематизираме значението на регионалната политика, макар че това е сложно и трудно начинание. Проблемите на регионалното развитие имат цялостен и всеобхватен характер, което от своя страна фокусира върху реализацията на регио-

¹ Преподавател в УНСС – София, катедра „Регионално развитие“; e-mail: petrovk@abv.bg

налната политика в отделните териториални ареали. Фактически няма място на планетата, което в по-малка или в по-голяма степен, косвено или пряко, да не изпитва влиянието на човека – следователно да не е подвластно, да не е обект на регионалната политика.

Така **регионалната политика е призвана да съчетава изкуството и практиката да планира и управлява човешката среда в различен териториален мащаб и обхват, от най-концентрираното и интензивно изградено ядро и периферия между населените места, така и до девственото кътче на някой природен парк, резерват, погранични зони или територии в НАТУРА.** Настоящият поглед върху проблемите на регионалните политики няма претенциите за фундаменталност, а само да обозначи и маркира проблеми на регионалната политика и регионалното развитие. В нашите условия регионалната политика, от една страна, е лакмусът, който характеризира състоянието на българската държава, а от друга, определя силата на провежданата политика и нейния системен и институционален характер. Така в настоящото изложение ще изведем проблемите регионалното развитие, както и значението на други процеси и явления имащи отношение към социално-икономическото развитие на населението в пространствен и териториален план.

Териториалното и градското управление в полето на регионалната политика

Управлението на регионалното развитие се регламентира посредством правила и норми, които налагат модела на социално-икономическо развитие. Често този модел се характеризира с функционирането на система от стратегически документи и програми, които имат за цел да осъществяват регионалното и пространствено развитие на мезоравнище и локално ниво. Това налага необходимостта правилата, които формират рамката на политиките за регионално развитие да имат своя практико-приложен характер и да са стойностни документи, фокусирани върху приоритетите на населените места и заобикалящата ги среда с цел балансираното развитие. Необходимо е тези правила и документи да са ясно свързани с политиката за регионално развитие и останалите политики в на регионално и локално ниво. Създаването на благоприятна среда, ще насърчаване на участието и на бизнеса и неправителствения сектор в управлението на регионалното развитие. В това отношение има необходимост от по-добра комуникация на регионалното развитие. В регионите е необходимо да има изградени публични и административни структури, които да гарантират правата и свободите на всички граждани, да подпомагат инвестициите на регионално ниво и привличане на източници за финансиране на общински и областни проекти. В тази връзка подчертан интерес заслужава една актуална инициатива на германското правителство да се стимулира разработването на серия от пилотни проекти за развитие на градовете и по този начин да се подобрят условията на строителство в градските агломерации. Тази инициатива се свързва с реализирането на реконструкцията на централните градски зони. Целта е да се постави началото за адаптиране на съответната страна към урбанистичната практика съобразно принципите на пазарната икономика.

От друга страна през XX век доминират процесите на урбанизация, което измества фокуса на регионалната политика към решаването на проблемите на градските системи за сметка на селските и извънградските територии. Този модел се налага, защото градския начин живот извежда необходимостта от нова роля регионалната политика, която трябва да реализира и осъществява необходимите въздействия и функционални връзки между отделните сектори на националното стопанство. В допълнение можем да подчертаем, че през XXI век благодарение на засилените миграции и



темпове на социално-икономическо развитие, се очертават нови предизвикателства свързани с управлението на регионалните системи и управлението на градовете. Това води до прилагане на регионалната политика в различни териториални и йерархични нива и съответно необходимостта от провеждането на различни политики за регионално развитие². Така регионалните политики в значителна степен се прилагат върху по-урбанизираните територии и динамично развиващи се градски системи. В тези териториални ареали се увеличава демографското натоварване и се очертава необходимостта от провеждането в тях на актуална териториална политика с фокус върху регионалната свързаност, бизнес развитие и въвеждането на нови технологии извежда необходимостта динамичност на регионалното развитие. Необходимостта от съчетаването на „зелена икономика“, фасилити мениджмънта³ и ютилис индустриите⁴, иновациите и другите промени в съвременната градска среда отваря пътя за новата функционална роля на регионалната политика свързана с развитието и структурирането на градовете, както и тяхното управление. В голяма степен фокусът на регионалната политика започва все повече да се свързва с функционирането на града, неговото благоустройство и планиране, а същевременно проблемите на извънградските територии, планински зони, гранични региони и други специфични области, предмет на регионалната политика, не получават своето актуално звучене. Обхватният характер на регионалната политика е изправен пред няколко предизвикателства, свързани с управлението на регионалното развитие и различните йерархични териториални нива и системи⁵. В регионален план възниква дихотомията между „център“ и „периферия“. Предлагат се решения и се прилагат частични политики, които обаче в перспектива очертават доста неясен хоризонт. В новите условия и очертаващия се градски начин на живот и доминираща урбанизация регионалната политика се налага да бъде допълнително развита. Това задава и възможността регионалната политика да се изведе като наука, която е призвана да решава проблеми свързани с развитието и управлението на териториите, както и функционирането на бизнеса на регионално и местно ниво. Засилването на нейната функционална роля е в резултат от наложената териториална промяна и необходимостта от ефективни управленски решения, свързани с определяне на приоритетите за развитие и постигане на растеж на регионалната икономика. Така постепенно на преден план изникват проблемите с ефективното управление и администриране на големи пространства и територии, които имат все повече регионални проблеми, особености и специфики на функциониране. Възлов момент при прилагането на регионалните политики е ефективността на административно териториално деление, при което да се извеждат потребностите на йерархична подредба на отделните административни единици. Това налага на преден план да се извеждат нови пространствени и териториални закономерности, които пряко кореспондират с необходимостта от подобряване на инструментариума на регионалната политика, както по отношение на нейната пригодност, така и за нейната ефективност, устойчивост и диференцираност. Това предполага регионалната политика да

² Виж. Джилджов, Ал., В. Маринов. (1998) „Политиката на регионално развитие в процеса на присъединяване към ЕС. Сравнителен преглед. IEWS, ФРМС, София, 1998 г.

³ Означава: Интеграция на процеси в рамките на една организация за предоставяне и развитие на договорени услуги, които служат за подпомагане и подобряване на ефективността на основната дейност на организацията

⁴ „модерното“ наименование на фирмите за комунални услуги – ток, ВиК, топлофикация и др.

⁵ Виж. Гешев, Г. (1999) Проблеми на регионалното развитие и регионалната политика в Република България, Географски институт, БАН, Югозападен университет Неофит Рилски.

бъде по-всеобхватна при управлението на процесите на урбанизация, но и за създаването на необходимата симбиоза с развитието на извънградските територии. Чрез политиките за регионално развитие трябва да търси ефекта на повишено ниво на благоустройство с реализация на съответните дейности и услуги, които да изпълват със съдържание регионалната политика в унисон с потребностите на населението и подобряване на жизнената среда в регионалните системи. Този тип регионална политика, доминира в развитието на отделните териториални общности чрез функционално-конструктивния подход, намерил широко приложение както на Запад, така и на Изток. В началото на 90-те години на XX век този подход се обогатява със социологически и културно-антропологични изследвания и търсения. Опитът за оценка на човешкото общжитие в рамките на социалните науки води до промяна на феноменологията на града, а оттам и до търсене на бихейвиористични подходи и решения за състоянието на обществото в урбанизираната среда и неговите социални потребности.

Предвид процесите на трансформация в страните от Централна и Източна Европа регионалната политика намира своя ренесанс, особено в налагането на модел на реформи, целящи възстановяването на модели и стереотипи от 40-те години на века. Необходимо е подчертаем, че тази реформа има и своята модернизационна същност, изисквана от съвременността и същевременно е носител на нови ценности.

Паралелно с това голямото нарастване на световното население спомага да се формират големи региони, в които населението започва драстично нараства особено след 90-те години на XX век. Например в Африка с население почти 1,2 млрд. души все по-доминиращ става градският начин на живот. За сравнение през 1950 г. броят на градските жители в Африка е около 33 млн. души (4,4% от общото население), то през 2011 той е нараснал до 414 милиона (39,6%), а през 2015 достига близо 471 милиона (47,7%). Това е резултат както от процеса на преместването на население от селата към градовете, така и от превръщането на някои селски райони в градски селища. Това налага извеждането на преден план на редица сериозни промени в нивото на благоустройство и нововъведения от социален характер, засягащи начина на живот на африканското население. Това определя и функционалния характер на регионалната политика, която включва в себе си и нови ангажименти и като например решаване на проблемите в локален план на здравната и образователната система.

Интензивни процеси на урбанизация протичат и в Южна Америка. В Бразилия около 90% от населението живее в крайбрежната 900-километрова зона. В нея се очертава обединяване на агломерациите на Сау Паулу и Рио де Жанейро. Друг мегаполис се формира по атлантическото крайбрежие на Аржентина от агломерациите на Голям Буенос Айрес, Росарио и Ла Плата. Особено утежнен е животът в големите градове в зоните на демографско-урбанистично натоваарване, където се отчитат високи нива на нарастващ миграционен поток от селата в големите градове. Това води до затруднено управление на градовете и невъзможност да се решават проблемите по осигуряване на трудова заетост, жилища, обекти на общественото обслужване, комуналната чистота и транспортът, което налага провеждането интегрирана регионална политика в градската среда.

Процесите на урбанизация имат своята динамика и в САЩ и Канада. Особеното при тях успешното прилагане на регионална политика. В двете държави териториалното управление акцентира върху две основни направления, на първо място увеличаване автономността на местните органи при управление на процесите на регионалната икономика и на второ, ясен ангажимент по изграждане на инженерна (техническа) и социална инфраструктура в селищата, където следва да се стимулира демографският ръст.



Градските центрове са източникът на растеж и развитие. Като такива, те са магнит за жителите на селски райони, търсещи възможности за по-високи доходи, достъп до висококачествени услуги, като образование и здравеопазване, както и сигурно и по-добро бъдеще за децата си. В действителност, някои от най-големите градски центрове в света се намират в райони с развиващите се икономики, като тези на Китай и Индия, както и в Латинска Америка. Натрупаните проблеми и тяхното решаване поражда нуждата от сътрудничество и споделяне на знания произтича от общия интерес на страните да подобрим управлението на градските системи и прилежащите им пространства. Натрупаният опит при прилагането на политиките за регионално развитие и търсенето на успешни решения при управлението на териториалните системи може да помогне за провеждането на успешни регионални въздействия с реализацията на интегрирани модели на урбанизационно развитие, които да имат устойчив характер, съобразени с опазване на природата и природните ресурси и за намаляване на емисиите, замърсяващи нашите градове, както и ефективното пространствено развитие на градските системи. На преден план излиза необходимостта от интегрирано управление на териториалните системи с налагането моделите на интелигентно развитие на градовете. Новите виждания за териториално и градско развитие намират израз в приетата от над 170 държави в Кито, Еквадор, през 2016 г. Нова програмата за градовете (НПГ). Същевременно Генерална дирекция „Регионална и селищна политика“ на Европейската комисия формализира 14 регионални диалога за регионална и селищна политика, включващи 6 „стратегически партньори“ на ЕС (Китай, Русия, Бразилия, Мексико, Япония и Индия), както и страните от Източното партньорство (Украйна, Молдова, Грузия), страните от Латинска Америка (Аржентина, Чили, Перу, Колумбия) и Системата за интеграция на Централна Америка (СИЦА). Важен принос към този процес има и Европейския съюз чрез подкрепата на проектите „Градовете в света“ и URBELAC⁶.

На практика възможностите за реализацията на инициативи и съвместни дейности между градовете създават условия за изграждането на платформи за градско сътрудничество и взаимодействие между градовете от ЕС и градове от Китай, Индия, Япония, Латинска Америка, Северна Америка и други региони. Предизвикателствата са свързани с налагането на модела на устойчива регионална политика. Важен принос към налагането на този модел на развитие и прилагане е програмата за Международно сътрудничество между градовете (МСГ), която има за цел да подкрепя градските власти в ЕС и извън ЕС в съвместната им работа по теми, свързани с устойчивото градско развитие. Същевременно в рамките на програмата „Градовете в света“ (2015-2018 г.) се насърчава сътрудничеството между градовете в ЕС и партньорски градове в Канада, Китай, Индия, Япония, Южна Корея, Индонезия, Виетнам, Австралия и Южна Африка. Създават се условия на сътрудничество между град от ЕС и партньор извън съюза като повечето проекти са свързани с обмяна на опит по отношение на интелигентното развитие на градовете, енергийна ефективност, управление на отпадъците, устойчива мобилност и други. Тези проекти и програми между градовете бележат настъпването на нова ера на политика на ЕС и останалия свят, които насърчават сътрудничеството между градовете на международно равнище. Те дават възможности за решаване на общи проблеми и реализацията на иновативни и практико-приложни проекти в сферата на устойчивото развитие на градските систе-

⁶ В тази посока по отношение на международното сътрудничество се осъществяват няколко петгодишни инициативи по проекта на ЕС „Градовете в света“ и проекта URBELAC (Градове в Европа, Латинска Америка и Карибския басейн).

ми. Така на базата на търсенето на диалог и партньорство близо 70 града в глобален мащаб успяват да сключат споразумения за прилагането на общи регионални политики на „град с град“ главно по проекти за устойчиво градско развитие. Насърчава се реализацията на регионални политики най-вече чрез изпълнението на местни планове за интегрирано градско развитие и управление. Подобна е ролята на програма URBACT на ЕС за градски мрежи, която се използва като ключов източник на знания и опит за подкрепа на успешни практики, реализирани в рамките на определени градове. Могат да се посочат примери за такова сътрудничество между Министерството на културното наследство и градоустройственото планиране, ръста и обществените услуги в град Фредериктън (Канада) и Службата за равни възможности и Службата за европейски проекти в Парма (Италия). Особено полезен е примера с инициативата на италианският град Болоня (Италия), който си сътрудничи с Остин (САЩ) по различни въпроси, започвайки от разработката на по-здравословна местна хранителна система, през развитието и функционирането на градската среда, до борба с климатичните проблеми. Пример за добро сътрудничество можем да отбележим и между гр. Ротердам (Нидерландия) и гр. Сурат (Индия). Тези два града се фокусират върху проблеми, свързани с управлението на отпадъците, трафика и водите, особено е актуален проблемът с качеството на питейната вода, защита от наводнения и ефективно пречистване на отпадъчните води. Този пример за ползотворно сътрудничество и обмяна на опит, води до подобряване състоянието на бизнеса и привличане на инвестиции, които водят до развитието на тези териториални системи и подобряването на жизнената среда в тях. Подобен род взаимодействие несъмнено допринася за повишаване на управленския и административен капацитет на местното управление и реализацията на повече проекти с обществена полза. Общите проекти задават и възможности за подобряване на бизнес средата и реализацията на по-големи инвестиции, които могат да създадат условия за провеждането на по-модерна регионална политика. Можем да приемем, че трансграничните и транснационалните връзки помагат да се насърчат политиките за териториално развитие извън националните граници и имат ефект върху развитието на градовете. Управлението и политиките за териториално развитие имат своята добавена стойност, когато са в отговор на глобалните предизвикателства свързани с необходимостта да се реализира модерна и креативна регионална политика. Това допринася за извеждането на устойчивото градско развитие като ключов елемент в регионалната политика. Практическата реализация на провеждането на политиката за развитие на градските системи става чрез разработването и изпълнението на интегрирани планове и програми за градско развитие, изготвени, когато е възможно, в партньорство между бизнеса и властите в европейските градове. Опитът на градската политика на Европейския съюз показва, че градовете възприемат цялостен модел на развитие и работа между секторите (социални, икономически, екологични и енергийни, културни и политически компоненти) свързан с интегрирания модел на програмиране и планиране. Градското планиране се изразява в изработването на планове за земеползване и застрояване, както и за строителство и регулиране опазването на околната среда и реализацията на политики за градско развитие. Това предопределя провеждането на интегриран модел на развитие основан на визията за модерно благоустройство. Интегрираното планиране, за разлика от секторното планиране, е процес, който обединява различни видове секторни планирания на различни нива, за да могат да се вземат стратегически решения и да се достигне до общо виждане за ресурсите и тяхното разпределение. В рамките на интегралното планиране всички икономически, социални, екологични и културни фактори се отчитат съвместно, за да насочват вземането на решения за благоустройството и за насърча-



ване ефективното териториално развитие. Устойчивостта е свързана с дългосрочни подходи, ползите, осигурени от политиките за пространствено развитие, те трябва да имат дългосрочен характер и не трябва да са в разрез с други обществени политики и секторни действия. Това налага да изведем, че регионалната политика трябва да се фокусира върху всички онези възможности, които създават условия за устойчиво развитие на населените места в съответната хоризонтална и вертикална йерархична подчиненост. Важните проблеми се очертават в посока на изискванията на населението по отношение на качеството на живота, плътността на застрояване, както и функционирането на устойчива регионална икономика със силен регионален бизнес. Така регионалната политика трябва да увеличи периметъра на своите компетенции по отношение на разрешаването на градостроителните проблеми на градовете и фокусиране върху новите проблеми изведени от развитието на градовете и очертаващите се нови потребности на населението живеещо в тях. Подобен управленски подход създава условия за оптимално функциониране на съвременния град и нуждата от по-целенасочено и всеобхватно управление. Градовете трябва да се погрижат за насърчаване на своята конкурентоспособност и имидж, за да развият функции с висока икономическа добавена стойност и възможност за привличане на инвестиции. Специфичната задача на градското управление е укрепване на развитите райони, съживяването на западащи градски райони и на проблемните крайградски райони, като се справи не само с техните географски и екологични характеристики, но също и със социалните и икономическите възможности на обитателите, както и с тяхната социално-културна интеграция. Подходите, включващи осигуряването на жилища и социална инфраструктура е свързана с процеса на програмиране и планиране на регионалната градска политика в средносрочен и дългосрочен период.

Ползите от регионалната политика, постигнати с ясен хоризонт на развитие и в частност от ресурсно интензивния модел на градско развитие, което характеризира ръста на промишлено развитите страни през XX век, имат и обратна страна. В нашите условия регионалната политика има и своите дефицити, най-вече с липсата на достатъчно опит, създадена корупционна среда, реализацията на малко положителни практики и бавни темпове на реформи, които не способстват за засилване скоростта на подобряване на състоянието в регионалните икономики, а от там нивото на благосъстояние в регионите и градските системи. В тази посока важен принос за извеждането на проблемите на регионалното развитие има функционирането на Европейската мрежа за наблюдение на устройството на територията (ESPON), която периодично прави по-задълбочен анализ на въздействието на политиките на Европейския съюз върху териториалното сближаване, както и на причинно-следствените връзки за състоянието на регионите. По тези проблеми са изработени и се прилагат оперативни показатели, които редовно проследяват темповете на териториалното развитие и състояние на регионалната инфраструктура. Важно значение има и Европейската програма за обмен и обучение, която насърчава устойчивото градско развитие (URBACT), която цели изграждане и развитие на мрежи между европейските градове с цел насърчаване на интелигентното развитие на градските системи и тяхното интегрирано управление. Програмата се съфинансира от Европейския фонд за регионално развитие. В този контекст е важно да се търсят възможности за по-тясно сътрудничество между програмите ESPON и URBACT, както и проекта „Статистика на европейските градове“ (Urban Audit) с цел да се реализират интегрирани регионални политики и се преодолеят значителна част от дефицитите на регионалното развитие и се подобри фокуса на провежданата политика.

Посочените проблеми пред градското развитие и прилагането на регионалните политики налага те да бъдат ориентирани към устойчиви политики базирани на иновациите и добрите практики, прилагани от национални и градски власти през последните десетилетия. В това отношение можем да приемем, че *регионалната политика в новите условия придобива характеристиката целенасочена дейност фокусирана върху проучване, анализ, оценка и планиране на състоянието на всички населени места, на мрежата от населени места, както и на природната среда, чрез прилагане на серия от мерки и дейности свързани с преодоляване на регионалните различия.*

Същност и особености на регионалната политика на ЕС

България като член на Европейския съюз е призвана да осъществява регионална политика в унисон с общите ценности на европейските народи и стремеж за преодоляване на регионалните различия между отделните страни членки. *Регионалната политика на ЕС е основана на Глава XVII от Договора за Европейска общност⁷. Около една трета от целия бюджет на Европейския съюз се отделя за финансирането на тази програма, чиято главна цел е да намали икономическите различия между отделните региони в страните членки. Тя прехвърля ресурси от по-богатите към по-бедните региони на ЕС, като едновременно подпомага икономическата интеграция и е инструмент на финансова солидарност.* На практика регионалната политика започва да се провежда след първото разширяване на Европейската общност (ЕО) през 1973 г., когато е създаден и Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР).

Договорът за Европейския съюз от 1992 г. извежда икономическото и социалното сближаване като един от трите пилона на европейската конструкция, наравно с икономическото и валутния съюз и единния вътрешен пазар⁸. Провеждането на политика за насърчаване на цялостното хармонично развитие, насочена към намаляване на разликите в степента на развитие на отделните региони чрез преразпределяне на финансови ресурси, е израз на солидарността на страните членки.

Ролята на ЕС обаче не се свежда само до финансовия принос. Чрез своята регионална политика ЕС налага виждането за развитието, планирано на местно ниво. Когато е необходимо, тя се намесва и допринася за развитието на вътрешния пазар, икономическия и валутния съюз. Европейската регионална политика е обща за всички страни-членки и се базира на финансовата солидарност и териториалното сближаване. На практика териториалното сближаване е основано на членове 2, 6, 16 и 158 от Договора за създаване на ЕО⁹. Във всички страни-членки програмите на ЕС имат мултипликативен ефект върху икономическите и социалните фактори, като по този начин стимулират развитието регионите и респективно регионалната икономика. Регионалната политика позволява на всички региони да спомогнат повишаването на конкурентоспособността на целия ЕС.

В тази посока по отношение на регионалната политика трябва да се намери необходимият баланс между целенасоченото въздействие върху регионите и естествения

⁷ Виж. Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз (PDF), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:BG:PDF>

⁸ Договорът от Маастрихт или Маастрихтският договор (официално Договор за Европейски съюз) е подписан на 7 февруари 1992 г. в град Маастрихт, Холандия между членовете на Европейската икономическа общност и влиза в сила на 1 ноември 1993 г. по време на комисията Делор.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:BG:PDF>



път за развитието на населените места. Необходимо е да се намери оптималната плоскост за развитие между населението, икономиката и територията със своите специфика и характеристика. Този баланс е базов фундамент, на който трябва да почива регионалната политика като определя жизнеността и перспективите за развитие на отделните териториални общности. За всяка национална държава е необходимо да изведе онези особености на регионалната политика, които да могат да активират провеждането на активни и устойчиви пространствени политики за регионално развитие, а оттам и за структуриране на устойчиви регионални общности, генериращи стабилен и устойчив регионален модел на развитие.

Европейският съюз може да увеличи усилията си в посока на повишаване на ефективността на политиката на регионално развитие и процеса на сближаване между страните в него. Необходимо е да се отговори по-ефективно на нуждите за целенасочено въздействие върху регионите в ЕС. Това може да стане чрез извеждането на особеностите на отделните териториални системи, специфичните географски предизвикателства и възможности на подобряване на свързаността и взаимодействието между градовете. В общоевропейски контекст изборът на една специална цел на политиката означава по-малко конкретни цели и опростеност при използването на показатели. Затова в рамките на ЕС е необходимо да се засили регионалната политика посредством реализацията на повече териториални инструменти. Подобен подход е заложен от срещата на общността през 2004 г. в Ротердам, където се извежда потребността от провеждане на политика на териториално развитие, почиваща на по-добро устройство на територията на ЕС. През 2005 г. в Люксембург с приемането на документа „Състояние на територията и перспективи за Европейския съюз“ се дефинират и териториалните приоритети, които определят рамката на териториалната програма. Териториалната програма представлява стратегическа рамка, която определя приоритетите за териториално развитие на Европейския съюз. Тя допринася за икономическия растеж и за устойчивото развитие, като засилва териториалното сближаване, което може да се определи като способността на политиката на сближаване да се адаптира към специфичните нужди и особености на географските предизвикателства и възможности за постигане на балансирано и устойчиво териториално развитие.

Важно значение на регионалната политика има и Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове, която е документ на държавите-членки, отнасяща се до Европейската политика за развитие на градовете, и в своя ограничен смисъл за градското планиране. Тя няма правна основа в учредителните договори на Европейския съюз (ЕС). Въпреки това, икономическото, социалното и териториалното сближаване на страните в съюза имат силно градско измерение и постановките в хартата имат важно значение за провеждането на регионалната политика. В Европейския съюз се прилагат редица общностни политики, свързани с територията, които оказват въздействие върху нея: това са политиката в областта на конкуренцията, трансевропейските транспортни мрежи, телекомуникациите и енергетиката, политиката в областта на околната среда, селскостопанската политика, политиката за научни изследвания и технологично развитие, както и инвестиционната политика. На практика политиката на териториално сближаване е свързана с процеса на прилагане на целенасочени мерки в областта на регионалната политика, които да водят до териториалното развитие. Тази политика за регионално развитие се приема като „териториално управление“. Наблюдават се също така големи разлики между държавите-членки в начина, по който се управляват градовете, тяхната автономност, предоставянето на правомощия и ангажирането им в националната политика от една страна и от друга участието на бизнеса в регионалното управление. В някои държави са въведени междинни адми-

нистративни структури, за да се улесни връзката между публичния сектор и бизнеса по отношение на съвместното планиране и действието по стратегически въпроси или обща инфраструктура. Това налага в регионалната политика да се изведе ангажимента на публичния и частния сектор по проблемите на регионалното развитие и извеждането на териториалните приоритети. Частният сектор (и особено предприемачите на местно и регионално ниво) и публичната администрация (по-специално местните и регионалните власти) трябва да действат заедно за по-добро оползотворяване на ключовите инвестиции в европейските региони. В това отношение за прилагане на ефективна регионална политика е необходимо да се мобилизира различният социален потенциал на регионите за постигане на устойчив икономически растеж и създаване на работни места в ЕС. Необходимо е да се търсят възможности за извеждането на силните страни на всеки регион и град, за да може да се насърчи регионалното развитие. Това означава повече и по-силно регионално управление.

Чрез подобряване на ефектите от регионалната политика в Европейския съюз може да се постигне подобряване на управлението на градовете и регионите. Проектите за пространствено развитие трябва да се изработват или контролират от публичните власти, за да повлияят положително на териториалното развитие в различен мащаб. Проектите за пространствено развитие обхващат инфраструктурни обекти, развитие на икономически и специфични дейности в различни територии, мерки за градско обновяване и възстановяване на нарушени екосистеми. На практика регионалната политика в Европейския съюз налага прилагане на стратегически и интегриран подход към териториалното развитие¹⁰. От друга страна, стратегиите за индивидуално развитие на градовете и регионите трябва по-ясно да се впишат в националния и европейския контекст. Важно е регионалните, националните и местните проблеми да са в тясна връзка с политиките на ЕС. Това важи с особена сила за политиката за развитие на селските райони, за политиката за околната среда и транспорта, както и за политиката на сближаване на ЕС. Може да обобщим, че *регионалната политика е насочена към регионите и градовете в ЕС, като води до повишаване на икономическия растеж и на качеството на живота чрез стратегически инвестиции. Тя също така представлява активна форма на солидарност, посредством която помощта се насочва към по-слабо развитите региони.* Регионалната политика на ЕС може да се определи като целенасочена инвестиционна политика. Тя подкрепя създаването на работни места, конкурентоспособността, икономическия растеж, подобряването на качеството на живот и устойчивото развитие. В това отношение в европейската регионална политика доминира функционалният подход, при който човешките дейности са обект на рационално обмисляне и калкулиране, включени в логиката на технологичните процеси и намиране на решения, свързани със заобикалящата ни среда. От друга страна успешната регионална политика се измерва с темповете на регионално развитие на териториалните системи, преодоляване на регионалните различия и жизнеността на териториалните единици от различен йерархически ранг.

Функционална характеристика на регионалната политика на България

Регионалната политика е една от най-динамичните сфери на развитие в България през последните няколко години. Създадена е нормативна база и институционална структура, натрупан е опит в процеса на планиране и координация между отделните

¹⁰ Виж. Младенов, Ч. И. Владев. География на страни от Европейския съюз, Университетско издателство „Епископ Константин Преславски“, Шумен, 2005, 334 с., ISBN 954-577-294-8.



отрасли и сектори на националното стопанство. Прилагането на регионалната политика в България е съчетана в свързаността между устройството на територията и регионалното развитие. Можем да отбележим, че в България регионалното развитие се разглежда едновременно като провеждане на политики за повишаване благосъстоянието в региона, така и упражняване на контрол върху устройственото планиране и управление на територията. В нашата страна регионалното развитие има силна икономическа ориентация, въпреки че може да съдържа социални и културни аспекти. След членството на България в Европейския съюз в областта на регионалното развитие все повече значение има регионалното планиране. Приема се, че процеса на регионално планиране като цяло допринася за регионалното развитие. Очертания модел на планиране включва приемането и реализирането на **планове за развитие на национално, регионално и местно ниво със съответните устройствени схеми**. Можем да констатираме, че този процес на планови документи може да се подобри като се пристъпи към оптимизиране на законодателството. Най-вече свързано с опростяване на редица регулаторни процеси и режими с цел създаване на условия за развитие на регионален бизнес и повишаване на регионалната икономическа активност на населението в страната¹¹.

Съществен дефицит в България е, че районите за планиране не разполагат със собствени финансови ресурси и не са обособени като административни единици. Същевременно обособените 28 области получават средства само за текущата си дейност, но не разполагат със собствени финансови ресурси за реализация на областните планове за регионално развитие или реализацията на големи областни проекти. На практика липсата на свързващо звено между местната и централната власт в България е вменена на областните управители, които обаче имат ограничени правомощия. Положително за нашата страна би било да се премине към въвеждане на регионално равнище. Това означава да се формират три основни нива за стратегически документи – национално, регионално и общинско ниво. Целта на подобна промяна преодоляване на дефицита на районите за планиране и създаване на работещи регионални структури, които може да развият регионите. От друга страна така ще се създадат предпоставки за формиране на регионални бюджети, които да имат структурно значение и да бъдат надежден механизъм за провеждането на регионалната политика. В допълнение формирането на приходите на общините е твърде централизиран процес и като цяло приходите за са ограничени, което не дава възможност за провеждането на силна регионална политика. Поради тази причина местните власти се оценяват като не особено надежден партньор при съфинансирането на проекти с бизнеса. Възможностите за публично-частни партньорства са също доста ограничени. Изборът на частни лица обикновено се прави въз основа на конкурс. Ролята на публичното лице е да гарантира, че обществените интереси се спазват в операцията. За тази цел в договора са предвидени точно задачите, които се изпълняват от частни лица, във вид на услуги, които трябва да бъдат извършени, капиталът който трябва да бъде инвестиран и нормите за сигурност да бъдат спазени. Частните лица като цяло допринасят за постигане на справедливост и/или за предоставянето на услуги. Има много различни форми на публично-частни партньорства (например концесии). За съжаление в България има наслоени проблеми при взаимодействието между местния и регионален

¹¹ Виж. Владев, И., Р. Владева. Индекс на човешко развитие на България и Балканските страни – отпавна точка в процеса на евроинтеграция.//Сб. Регионално икономическо сътрудничество и интеграция на страните от Югоизточна Европа, Свищов, 2002, т. 2, с. 109- 113, ISBN 954-23-0114-6

бизнес и публичния сектор, което оказва негативно влияние върху провеждането на политиката за регионално развитие

На практика в България не са реализирани целите, свързани с балансиране на националните, регионалните и местните интереси и приоритети. Почти не се забелязва смекчаване на регионалните различия в заетостта, доходите на населението и възможностите за развитие. В пространствено отношение липсва напредък по отношение на отваряне на националното пространство към съседните държави с цел подобряване на социално-икономическото развитие и развитие на регионалния бизнес. Има много недовършени проекти и нерешени проблеми на регионално и местно ниво, както и по отношение на трансгранично сътрудничество. Например трябва да се пристъпи към бързото построяване на „Дунав мост 3“ и „Дунав мост 4“, разширяване на ГКПП „Маказа“, отваряне на ГКПП „Рудозем“, построяването на тунелите „Петрохан“ и „Шипка“ които да обслужват по-голям товаропоток, а не само пътни превозни средства до 3,5 тона. Липсва и нужната гъвкавост при ефективността на публичните инвестиции от български и чуждестранни финансови институции, както и между секторната координация. Положителен е опитът чрез вътрешни ресурси да се изгради АМ „Хемус“, но почти не се работи по изграждането на скоростен път в направление София-Карлово-Казанлък-Сливен-Карнобат-Айтос, АМ „Рила“, АМ „Черно море“ и др.

Регионалното развитие на общините в България през последните 10 години се забавя, влошава се и свързаността между общинските центрове и с прилежащите им селски райони. Остава открит и проблемът с развитието на селските райони, които не са в непосредствена близост с големите градове включват малки и средни градове. Периферните райони по принцип имат по-нисък икономически потенциал и достъпност от централните райони. В последните години е налице трайна тенденция на общо намаляване на населението на България. В селските райони тя е силно изпреварваща в сравнение с градските. Една от причините за това е много по-ниският естествен прираст в селските общини. Раждаемостта в селските райони се доближава до тази в градските, но смъртността в тях силно превишава тази за градските общини, което води до значителна разлика в естествения прираст. Друга причина за обезлюдяването на селските райони е миграцията на част от населението им към градовете и в чужбина, предизвикана от високата безработица и ниския жизнен стандарт в тези райони. Селските райони заемат 81,4% от територията на страната. С най-голяма площ на селските общини е Южен централен район, а с най-малък – Северен централен. С най-висок относителен дял на селските територии в общата площ на района е Североизточният регион (88,4%), а с най-нисък е Северен централен (73,6%). В селските райони съществуват изключително ограничени възможности за отдих, възстановяване, култура и спорт, което ограничава развитието на човешкия капитал и отдръпването на младото население. Селските райони се нуждаят от инвестиции и специални мерки за подобряване на социално-икономическото им развитие. Въпреки благоприятните почвено климатични условия, делът на производството на плодове, зеленчуци и вина в България е най-нисък в сравнение с останалите страни и по-нисък от средните стойности в ЕС.

За преодоляването на тези отрицателни тенденции е необходимо промяна във философията на регионалната политика трябва да води до развитие на балансирана и полицентрична градоустройствена система и на ново партньорство между градските и селските райони. Констатира се ясно изразени различия и на вътрешнорегионално ниво. По-благоприятна е стопанската конюнктура само в областните градове и прилежащите икономически зони, благодарение на вътрешните и външните производст-



вени инвестиции и по-добрите условия за предприемачество и бизнес, докато в малките и средните общини, които не разполагат с по-значителен финансов и човешки потенциал, икономическите дейности са съсредоточени в сферата на услугите и търговията. Вътрешнорегионалните различия са един от основните проблеми за постигането на устойчиво регионално развитие. Пред тези негативни предизвикателства е необходимо да търсим работещи политики за регионално развитие¹².

Насоченост и фокусираност на регионалната политика в България

За извеждането на регионалната политика като приоритет за нашата страна е необходимо рамкирането на един по-голям период като например от 2021-2034 г. Това е необходимо да се засили ролята на българските региони и да се съхрани потенциал на общините с население до 35 хиляди души. В България това са около 217 общини, чиито общински центрове да имат ролята регионални центрове с цел да дадат добавена стойност за другите населени места намиращи се в периферни райони, или със специфични затруднение или нужди, дължащи се на географските. С цел да се улесни този процес, инфраструктурната мрежа в и между регионите в България трябва непрекъснато да се разширява и модернизира. Друго важно условие в тази посока е да се диверсифицира между **териториално управление и потребности на селските и градските общини в България. Това означава например** решенията за инвестиране на регионално равнище следва да се вземат по взаимно съгласие между страните от публичния и частния сектор. В този контекст местните власти от различен мащаб могат да образуват доброволни сдружения и да допринесат например за провеждане на съвместни пазарни дейности и за разработване на съвместни стратегии за разрешаване на общи проблеми. На фона на демографската промяна властите, които са изправени пред миграцията на младите хора, трябва да си сътрудничат тясно за поддържане на привлекателни услуги и инфраструктури. Това сътрудничество предполага ново политическо измерение. За неговото укрепване ще са необходими нови форми на териториално управление за българските региони. В общ план бихме е необходимо да създадем възможности за разгръщане на новаторския потенциал за икономическо развитие въз основа на опита от успешното партньорство и от политическото сътрудничество. Друг важен дефицит, който все още не е решен е **подкрепа на укрепване и разширяване на трансевропейските мрежи преминаващи през България. На практика** мобилността и достъпността са основни предварителни условия за икономическото развитие във всички региони. За да се отговори на нуждите от мобилност в рамките на развитие на българската територия е необходимо да се гарантира интегрирано и устойчиво развитие на мултимодални транспортни системи за пътници и за товари. Нуждаем се от железопътни, пътни и въздушни мрежи с достатъчен капацитет (включително мрежа от действащи регионални летища), ефективни морски, крайбрежни и вътрешни водни пътища, и мрежа от второстепенни пътища (свързващи градските центрове с техните хинтерланди), както и ефективно управление на преноса на товари. България трябва да засили подобряване на електрификацията на жп. транспорта, развитие на летищата при Русе, Силистра, Търговище, Кърджали, Гоце Делчев, Габровница и Видин. Проектиране на скоростни пътища в направлението Силистра-Шумен-Ямбол-Елхово, Ловеч-Троян-Кърнаре-Карлово-Пловдив, Горна Малина-Пирдоп-Карлово-Казанлък-Сливен-Айтос-Карнобат-Ветрен,

¹² Виж. **Димов, Н.(2000)** „Географското пространство и регионалното развитие на България: новите измерения през XXI век. Доклади от научна конференция Китен. 2000

Монтана-Плевен-Свищов, Плевен-Бяла-Разград-Шумен, Кубрат-Исперих-Дулово-Тервел-Добрич-Кардам, чрез тези скоростни пътища, ще се подобри регионалната свързаност, както и могат да се реализират общи интегрирани подходи и стратегии за регионите, за справяне с природните рискове, предотвратяване или намаляване на емисиите на газове от парниковия ефект и адаптиране към изменението на климата. Трябва да се положат допълнителни усилия за доразвиване и засилване на политиката на териториално сближаване. Време е да се мисли за изграждане на ефективни връзки между Пловдив и Русе, Стара Загора-Плевен, Бургас-Варна, която да наложи ефективен модел на регионална свързаност. Подобна вътрешна структура на регионалната инфраструктура, ще увеличи икономическата активност. На практика регионалната политика има за цел да разшири обхвата чрез регионалната свързаност за прилагане интегрираното управление на градските системи, както и на крайбрежните и планински райони, управление на технологичните зони и паркове, подобряване на териториалното прогнозиране при функциониране на териториалните системи¹³.

В новия програмен период 2021-2027 г. на ниво региони трябва да се развият нови форми на организация на управлението чрез укрепване регионалните системи и насърчаването на екологичното развитие съобразено с наличните културни и възможността за възстановяване на демографския потенциал. Това може да бъде особено силна перспектива за развитие на регионите в рамките на Дунавската равнина, Предбалкан, Добруджа, Задбалканските котловини, Родопите, Странджа и Сакар. Затова посредством координирани управленски мерки и подходящо инфраструктурно развитие трябва да се стимулират „културни пътища и мрежи“, както и всякакви други териториални проекти от значение за природното и културно наследство. Необходимо е да се очертае кръг от териториални инструменти, обхващащи различни територии, с определен минимален набор от изисквания за моделирането на регионалната среда. Важно е да отбележим, че регионалната политика в България трябва да се основава на принципа „обитаване-достъпност (транспорт)-труд“. Това на практика е израз от визията за провеждането на регионална политика базирана на взаимоотношението „население-пространство-икономика“ и задава неговия израз за потребност от политика за регионално развитие. Образно казано, населението и икономиката са двата полюса, между които се осъществява регионалната политика, която е видима чрез пространствената промяна.

В регионалното развитие значим фактор е взаимодействието „демография-икономика-пространство“, което характеризира ефективността на регионалната политика и възможности за развитие на българската територия¹⁴. В настоящият момент съществен дефицит е, че районите за планиране се формират на основата на областите в зависимост от географското им разположение, териториалното устройство и броя на населението. На практика не се вземат под внимание регионалните икономически характеристики, перспективите за развитие и транспортната ориентация. От друга страна районите за планиране нямат своите институционални форми, а от там и възможности за провеждането на регионална политика на мезоравнище.

¹³ Виж. **Шишманова, М.** Проблеми на периферните райони в България, сборник от доклади География и регионално развитие, София 2010, НИИГ, БАН, стр. 525-529.

¹⁴ Виж. **Колев, Б.** Националното географско пространство на Република България. Изд. Херон Прес, С., 123 с. / Kolev, B. (2008) National geographic space of Republic of Bulgaria. Heron Press, Sofia, 123 p. (Bg)



Заклучение

От направеното изложение можем да изведем, че регионалната политика има своята значима роля при управлението на териториалните системи и влияе върху развитието на урбанизираните територии. От изложението е видно, че глобалното развитие е основано на развитието на урбанизираните системи, но регионалната политика има своя всеобхватен характер. Видно е в глобален и регионален план че светът трябва да се фокусира върху насърчаване на политиките за регионално развитие. Регионалната политика трябва да се основава на добро взаимодействие между бизнеса и местната власт. Трябва да се развива процеса на стратегическата и плановата дейност, която да изразява интересите, както на публичния сектор, така и на бизнеса в съответната териториална система. Публичното управление трябва да възприема регионалната политика като средство за налагане на работещ модел на местно ниво базиран на регулаторните режими и работещ бюджет. На практика Европейския съюз извежда като приоритет регионалната политика, но тя трябва да бъде осъзната от всяка национална държава, за да се превърне в глобален приоритет и да има съответната ефективност при развитието на териториалните системи.

Необходимостта от извеждането на регионалната политика като същински приоритет налага отделните подходи при нейната реализация да представляват определен набор от практики за разрешаване на даден местен или регионален социално-икономически проблем или адаптирането на региона към темповете на развитите региони в глобалното пространство. В голяма степен провеждането на регионалната политика е възможност да насърчим ефективното управление на регионалното развитие, което задава към всеки регион или териториална система да залага минималния „гарантиран регионален растеж” като условие за динамично равновесие в регионалната икономиката, съобразен с минималните потребности за социално-икономическото развитие на отделната териториална общност. Същевременно политиката на социално-икономическо развитие трябва да почива и на „естествения регионален растеж”, който да се базира на натрупаната житейска традиция в развитието на отделната териториална общност и показва реалното състояние на социално-икономическото развитие на съответната териториална общност.

Главното предизвикателство сега е да бъде намерен баланса между приоритетите на отделните общини, области и планови региони, както и разрешаване на най-важните за тях проблеми. В голяма степен развитието на български региони и области трябва да кореспондира с националните приоритети и разбирания за устойчиво регионално развитие на България рамките на Европейския съюз. Така в периода 2021-2027 г. трябва да се търсят възможности за насърчаване на предприемаческата инициатива и засилване на регионалната идентичност на регионите, градовете и селата на България.

Използвана литература:

1. **Владев, И., Р. Владева. (2002)** Индекс на човешко развитие на България и Балканските страни – отправна точка в процеса на евроинтеграция.//Сб. Регионално икономическо сътрудничество и интеграция на страните от Югоизточна Европа, Свищов, т. 2, с. 109-113, ISBN 954-23-0114-6
2. **Димов, Н.(2000)** „Географското пространство и регионалното развитие на България: новите измерения през XXI век. Доклади от научна конференция Китен. 2000

3. **Гешев, Г. (1999)** Проблеми на регионалното развитие и регионалната политика в република България, Географски институт, БАН, Югозападен университет Неофит Рилски. с.12-23
4. **Джилджов, Ал., В. Маринов (1998)** „Политиката на регионално развитие в процеса на присъединяване към ЕС. Сравнителен преглед. IEWS, ФРМС, София, 1998 г.
5. **Колев, Б.** Националното географско пространство на Република България. Изд. Херон Прес, С., 123 с. / Kolev, B. (2008) National geographic space of Republic of Bulgaria. Heron Press, Sofia, 123 p. (Bg)
6. **Карастоянов, С (1994)** Промените в Европа и света и отражението им върху съвременното геополитическо положение на България и страните от балканския полуостров – един завет №4 1994 г.
7. **Карастоянов, С.** Политическа география, Геополитика и Геостратегия. Из. „Св. Кл. Охридски”
8. Консолидиран текст на Договора за Европейския съюз (PDF)
9. **Каракашев Хр. (1993)** Икономически и социални тенденции в обединяваща се Европа обучение по география кн.1 1993.
10. **Младенов, Ч, И. Владев (2005)** География на страни от Европейския съюз, Университетско издателство „Епископ Константин Преславски”, Шумен, 334 с., ISBN 954-577-294-8
11. **Маринов, В (2000)** Особености на районите за планиране – В ролята на районите за планиране в процеса на регионално развитие и избор на приоритети инфраструктурни обекти и регионализация. С 2000 г.
12. **Панушев, А. (1991)** Особености на регионалната политика – Икономическа мисъл С. БАН. бр.1
13. Петров, К. Параметрите на икономическия упадък и възможностите за развитие на българските региони, сп. Геополитика, достъпно в <http://geopolitica.eu/>, бр.4, 2015.
14. **Шишманова, М.** Проблеми на периферните райони в България, сборник от доклади География и регионално развитие, София 2010, НИИГ, БАН, стр-525-529
15. **Patarchanov, Pl.** Spatia differentiation of mountain areas, New knowledge journal of scence, ISSN 1314 -5703, Anniversary international scientific and applied conference – UARD, BULGARIA, 39-44
16. **Brian, Hayes** Infrastructure: A Field Guide to the Industrial Landscape Publisher: W. W. Norton & Co., Publication 2014, ISBN: 978-0-393-34983-2