

НЯКОИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ТЕРИТОРИАЛНОТО ДЕЛЕНЕ НА БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ПОЛИТИКАТА НА СБЛИЖАВАНЕ

доц. д-р Даниела Йорданова
Русенски университет „Ангел Кънчев“, град Русе

SOME CHALLENGES TO THE TERRITORIAL DIVISION OF BULGARIA IN THE CONTEXT OF COHESION POLICY

Assoc. prof. Daniela Yordanova, PhD
University of Ruse, Bulgaria

Резюме

Политиката на сближаване на Европейския съюз е насочена към намаляване на неравенствата, устойчивото развитие и икономическия растеж в държавите членки. Нейното осъществяване през програмния период 2021-2027 година е повлияно от редица предизвикателства, включително необходимост от преодоляване на последствията от пандемията от COVID-19, военни конфликти, налагащи преразглеждане на енергийната политика в контекста на енергийната сигурност, както и нарастваща политическа нестабилност в някои държави - членки. Дали провеждането на политиката по сближаване има желаните ефекти в България и до колко тя се повлиява от начина, по който е реализирано териториалното делене на страната за тази цел? Докладът представя анализ на районирането и посочва някои перспективи пред него с цел повишаване на ефектите на Кохезионната политика през период 2021-2027 г.

Ключови думи: регионално планиране, райониране, политика на сближаване
JEL Класификация: O21, H110

Abstract

The European Union's Cohesion policy is aimed at reducing inequalities, sustainable development and economic growth in Member States. Its implementation in the programming period 2021-2027 is influenced by a number of challenges such as the need to overcome the consequences of the COVID-19 pandemic, military conflicts requiring a review of energy policy in the context of energy security and growing political instability in some Member States. Is the implementation of cohesion policy having the desired effects in Bulgaria and to what extent is it affected by the way in which the territorial division of the country for this purpose has been implemented? The paper presents an analysis of territorial division and identifies to some prospects in order to enhance the effects of cohesion policy in the period 2021-2027.

Keywords: regional planning, regional planning, cohesion policy
JEL Classification: O21, H110

Въведение

Европейския съюз има за цел да укрепи своето икономическо, социално и териториално сближаване чрез намаляване на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони. Основен инструмент за реализация на тази цел е политиката на сближаване. (Регламент (ЕС) 2021/1060). За нейното планиране и оценка на провеждането и отчитане на неравенството в социалното и икономическо развитие между отделните територии в ЕС се въвежда

класификация на регионите, наречена NUTS (Nomenclature of territorial units for statistics – Номенклатура на териториалните единици за статистически цели) (Regulation (EC) No 1059/2003). Тя улеснява сравнението на регионите като създава сравнима от статистическа гледна точка база. Всяка една държава има различно административно делене и то не е удачно за получаване на статистически сравнима информация. В Закона за регионално развитие (ЗРР) (ЗРР, 2022) са обособени райони, които се разделят на „няколко нива в съответствие с NUTS и те се явяват база за провеждане на националната политика по регионално развитие. След 17 години членство в ЕС България е все още с най – нисък брутен вътрешен продукт (БВП) спрямо средния за държавите от ЕС – 59% към 2022 година (Евростат, 2023), като най-слабо развит е Северозападен район. Въпросите, които възникват, са дали прилаганата национална политика за насърчаване на регионалното развитие е ефективна и доколко е довела до намаляване на диспропорциите между регионите, както и дали това е най- правилното райониране на страната. Обект на изследване в настоящия доклад е устойчивото регионално развитие в България, насърчавано чрез политиката по сближаване на ЕС, а предмет на изследване - териториалното делене (райониране) на България според ЗРР за целите на провеждане на тази политиката. Целта на разработката е да представи проблемите, произтичащи от настоящия подход за териториално делене и да изведе насоки за ново такова. За постигане на така поставената цел са формулирани следните задачи: 1) да се изяснят проблемите, произтичащи от настоящото делене; 2) да се обобщят възможните сценарии, предлагани от експертите по регионално развитие в страната; 3) да се представят перспективите пред териториалното делене в Република България за реализация на кохезионната политика през период 2021-2027 г.

Приложени са изследователските методи на анализ и синтез, контент анализ на нормативната уредба и анализ съществуващата практика в България за насърчаване на регионалното развитие и икономическата, социална и териториална кохезия, приложен е метода на експертната оценка.

1. Проблеми и предизвикателства пред териториалното делене в Република България за реализация на политиката по сближаване на ЕС

Според ЗРР България е разделена на шест района от ниво 2 според NUTS, които се наричат „райони за планиране“. Те са основните райони, чието икономическо развитие се оценява по отношение на брутен вътрешен продукт (БВП) спрямо средното за Европейския съюз (ЕС). Чрез разделянето на регионите по сходни характеристики ЕС оценява равнището на развитие на всеки три години чрез доклади, оценяващи напредъка в сближаването и разпределя финансовия ресурс според индикатори, характеризиращи степента на развитие на регионите.

Според регламент 1059/2003 държавите в ЕС се подразделят йерархично според класификацията NUTS на териториални единици на няколко NUTS нива. Всяко ниво се формира според броя на жителите в него (ниво 2 се формира при население между 800 000 и 3 млн. души). Въпросите, които възникват по отношение на териториалното делене у нас са два: (1) Съответства ли броят на жителите в настоящите райони на изискванията на регламента на ЕС? И (2) Настоящото делене насърчава ли устойчивото регионално развитие на регионите при провежданата политика за сближаване?

Една от основните спорни точки е дали град София може да бъде обособена като отделен район от ниво 2. Още през 2007 г. София имаше достатъчен брой жители, затова, но поради високото равнище на БВП тя би загубила възможността да получава финансиране от всички Структурни фондове към онзи момент. Поради тази причина тя бе

включена в район Югозападен. В последствие голяма част от ключовите инвестиции в инфраструктура през двата програмни периода от 2007 до 2020 година, финансирани от Оперативна програма „Транспорт“ (53,8% за 2007-2013 г. и 65,8% за 2014-2019 г.1) бяха вложени в Югозападен район, което повиши допълнително стандарта на живот в него и доведе до намаляване на качеството на живот в регионите от Северна България, където липсва високоскоростен път от София до Варна. БВП на Северен централен и Южен централен са изключително ниски спрямо средните за ЕС – Таблица 1. През 2018 година тези три района остават най-слабо развитите в ЕС, като след тях е само Майот (FR) (френски отвъдморски департамент)

Таблица 1

БВП на човек от населението в стандарти на покупателната способност в България по райони за планиране за 2017 г.

Район	БВП на човек от населението спрямо средния за ЕС в % за 2017
Северозападен	29
Северен централен	34
Североизточен	39
Югоизточен	43
Югозападен	78
Южен централен	34

Източник: Евростат

2. Алтернативи за териториално делене

През 2018 година Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) започна дискусия за промяна на териториалното делене на регионите на планиране (МРРБ, 2018). Причина за това предложение е намаляващият брой на населението в два от районите – Северозападен и Северен централен. Към края на 2022 година може да се заключи, че обезлюдяването на Северна България се задълбочава, като към днешна дата обект на анализ следва да бъде и Североизточен район. (Таблица 2)

Таблица 2

Население за 2021 г. и 2022 г. по статистически райони

Статистически райони	Население към 31.12.2021 г.	Население към 31.12.2022 г.
Северозападен	702 773	671 502
Северен централен	750 795	686 334
Североизточен	913 468	823 884
Югоизточен	1 010 263	948 410
Югозападен	2 070 760	2 016 554
Южен централен	1 390 878	1 301 026
Общо за страната	6 838 937	6 447 710

Източник: НСИ, Население по статистически райони, възраст, местоживее и пол, <https://nsi.bg/>

¹ Собствени изчисления по данни от ИСУН 2020

Предложените варианти на райониране получиха редица критики и идеи за модификации в няколко измерения. Доводите на експертите по регионално развитие (Борисов и колектив, 2019; Моллов, 2018, Апостолов, 2018; АИКБ, 2021) застъпват две противоположни тези за това дали София град трябва да бъде обособена като отделен район от ниво 2, като доводите „за“ са свързани с необходимостта да се отчете реалното равнище на развитие на областите, включени в Югозападен район, и да им се даде възможност да получават финансови средства с висок интензитет (по-висок процент съфинансиране от ЕС). Доводите „против“ са, че благодарение на сегашното деление има метро, пътна инфраструктура и обособяването на София като отделен район ще доведе до ограничен достъп до финансови средства, както и че областите София-град, София, Перник и Кюстендил формират прилежащи територии в рамките на едночасовия изохрон за пътуване, който по естествен път ги обвързва.

Най-удачен от предложените варианти е този на арх. Белин Моллов за формиране на четири нови района според природо-географски териториални специфики, съобразяване с цели и приоритети на стратегическите и плановите документи на европейско, макро-регионално и следващо по-ниско ниво и с отчитане на статистически данни и тенденции в развитието на районите. Предложените промени включват:

- Сливане на Северозападен и Северен централен райони в Дунавски район за планиране;
- Сливане на източните райони в Черноморски;
- Създаване на Южен район за планиране, в който да бъде включена област Благоевград;

Създаване на Софийски район за планиране, базиран на естествените връзки между София-град и областите София, Перник и Кюстендил, с довода, че до няколко десетилетия се очаква в София да живее 1/3 от населението на страната и е необходимо изграждане на условия за комфорт в средата на живеене и инфраструктурата.

Паралелно с промените в регионалното деление Борисов и колектив (2019) обръщат внимание и на още един проблем. Като основна предпоставка за реализация на регионалната политика на местно ниво следва да се отчете и необходимостта от административен капацитет в общините, където реално се реализират проектни инициативи. Числеността на населението в почти 24% от общините в страната е под 6000 души, което е нормативно изискуем минимум, необходим за създаване на община, според нормативните изисквания на Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ, 2021). Това предпоставя трудности при привличане и задържане на висококвалифицирани специалисти. Поради това те препоръчват окрупняване на общините в страната под 200.

Заклучение

Членството на България в ЕС откри достъп до финансиране, което дава възможност за стимулиране на икономическия растеж и намаляване на регионалните различия между районите на страната и останалите райони в ЕС. Реализацията на политика за икономическо и социално сближаване чрез проекти доведе до подобряване на БВП на човек от населението, но се наблюдава задълбочаване на различията между отделните райони за планиране в страната. София-град се оформя като силен икономически център, а останалите райони изостават в развитието си, като това важи особено силно за Северозападен и Северен централен райони. Междурегионалните различия на регионите NUTS 2 в демографски и социално-икономически план се увеличават след 2007 г. Максимални разлики се наблюдават между индикаторите на Северозападен и Югозападен район. През 2018 г. нивото на безработица в най-слабо развития български регион (11,2%) е повече от четири пъти по-високо от регистрираното в Югозападния район (2,6%), докато

разликите в нивата на заетост и икономическа активност достигат съответно 15% и 9,4%. Развитието на София-град води до повишаване на показателите на Югозападен район, който е определен като район в преход пред новия програмен период 2021-2027 година, което променя интензитета на финансова помощ за всички общини в района и това създава предпоставки за задълбочаване на различията периферия – център в него (Министерски съвет, 2022).

Тенденциите на обезлюдяване в районите поставят проблема за ново териториално делене, което да доведе до обвързване на прилаганите политики с реалните потребности по региони, като се създадат условия преодоляване на негативните демографски тенденции и намаляване на небалансираното развитие на територията на страната.

Въпросът, който остава на дневен ред е дали след новите промени ще се създадат условия за задържане на населението в Северна България и какви точно следва да бъдат мерките в тази посока. Необходимо е прилагане на териториален подход, който да изведе на преден план регионалния потенциал при оптимизиране на териториалните политики на управляващите органи.

При настоящото териториално делене може да се очаква усилване на различията в демографски и социално-икономически план в отделните райони, като е налице ясно очертана разлика между Северна и Южна България.

Най-слабо развит е Северозападен регион. Анализите сочат, че „вътрешните му потенциали за развитие са изчерпани/унищожени“ (Министерски съвет, 2022) и за насърчаване на неговото развитие трябва да се предприемат мерки, които да създадат условия за дългосрочно развитие на регионалната конкурентоспособност. Според Илиева макроикономическата конкурентоспособност може да се обвърже с „повишен жизнен стандарт и реални доходи, обосновани от достигането на едни успешни нива на производителност, наличие на конкуренция – т.е. условията на отворения пазар на стоки и услуги позволяват реализиране на произведената от съответната нация продукция, въпреки реалната и потенциална конкуренция от чуждестранни производители и устойчивост и равновесие, т.е. избягване на дисбаланси“ (Илиева, 2018).

С оглед на максимално удовлетворяване на регионалните потребности и в отговор на дълбоките междурегионални различия е необходимо модифициране на използваните инструменти според спецификите на всеки регион.

Използвана литература

1. АИКБ (2021) Позиция на АИКБ относно Карта за регионалните помощи за 2022-2027 г., Достъпно на: https://bica-bg.org/wp-content/uploads/2021/08/Pismo_na_AIKB_vav_vrazka_s_granitzite_na_rayonite_zh_planirane.pdf, [Достъп 1.09.2023].
2. Апостолов, П., Нови райони за планиране на ниво 2 (NUTS 2), Достъпно на: <http://pkapostolov.net/city/902/novi-rayoni-za-planirane-na-nivo-2-nuts-2>, [Достъп 1.09.2023]
3. Борисов, Б., Богданова, М., Сирашки, Х., & Парашкевова, Е. (2019). Териториално райониране на РБългария – проблеми и перспективи, Алманах научни изследвания, бр. 27, стр. 125–155, 2019.
4. ЕС (2003). Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS). [online] Достъпен на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R1059> [Достъп 2.09.2023]. Закон за регионалното развитие, в сила от 31.08.2008 г., обн. ДВ. бр.50 от 30 Май 2008г., ...изм. ДВ. бр.51 от 1 Юли 2022г.

5. ЕС (2021) Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика, OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706
6. Закон за административно-териториалното устройство на Република България (1995) , Обн. ДВ., бр.63 от 14 юли 1995г., изм. ДВ., бр.36 от 1 май 2021г.
7. Илиева, Д. (2018) Повишаване на регионалната конкурентоспособност, основана на икономиката на знанието, Академично издателство „Ценов“, Свищов, 2018, достъпно на: <https://dlib.uni-svishtov.bg/handle/10610/4008> (Достъп: 01-09-2023)
8. Министерски съвет (2022) Споразумение за партньорство 2021-2027, одобрено от Европейската комисия, достъпно на: <https://www.eufunds.bg/bg/node/10509> (Достъп: 01-09-2023)
9. Моллов, Б. Варианти за нови райони за планиране в България от ниво NUTS 2, сп. Градът, 23.04.2018 г., https://gradat.bg/news/2018/04/23/3167498_arh_belin_mollov_varianti_za_novi_raioni_za_planirane
10. МРРБ (2018) Консултация за промяна в обхвата на районите за планиране от Ниво 2, Достъпно на: <https://www.strategy.bg/publicconsultations/View.aspx?Id=3264> (Достъп: 01-09-2023)
11. Eurostat (2023). GDP per capita, consumption per capita and price level indices. [online] Достъпен на: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=GDP_per_capita_consumption_per_capita_and_price_level_indices [Достъп 1.09.2023].

Информация за контакт с автора:

доц. д-р Даниела Йорданова

Русенски университет „Ангел Кънчев“, Катедра „Бизнес развитие и иновации“

E-mail: dyordanova@uni-ruse.bg

Докладът е финансиран по проект 23-БМ-01 “Изследване на възможностите за преход към зелена и кръгова икономика”