

ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕС ВЪРХУ РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Веселин Бояджиев, Васил Зарков***



Кохезионната политика (КП), известна още като „политика на сближаване“, „обща регионална политика“ или „кохезия“, е градивен елемент на европейския проект, тъй като намаляването на различията между отделните региони е принцип, предвиден още в преамбюла на Римския договор¹. Основната цел на тази политика е да насърчава балансираното развитие в целия Европейския съюз (ЕС), като подпомага действия, водещи до засилване на икономическото, социалното и териториалното сближаване, по-специално

* Проф. д-р, СУ „Св. Кл. Охридски“, Геолого-географски факултет, катедра „Социално-икономическа география“, адрес: бул. „Цар Освободител“ 15, 1504 София; e-mail: v.boiadzhiev@abv.bg.

** Д-р, ръководител сектор „Проекти за развитие“, БАКК АД, адрес: ул. „Добруджа“ 1, 1000 София; e-mail: vaskoggf@gmail.com.

¹ На 25 март 1957 г. в Рим се подписват два договора от 6 държави: Белгия, Западна Германия, Италия, Люксембург, Нидерландия и Франция. С първия договор се създава Европейската икономическа общност, а с втория - Европейската общност за атомна енергия (Евратом). Договорите влизат в сила на 1 януари 1958 година. Това са първите международни организации, основани на принципа за наднационалност, след създаването на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) няколко години по-рано чрез договора от Париж, подписан на 18 април 1951 година.

като намалява неравенствата между равнищата на развитие на отделните държави и региони и изостаналостта на регионите в най-неблагоприятно положение.

За постигането на тази цел се отделя значителен дял от общия бюджет на ЕС, което превръща КП в основната европейска инвестиционна политика. Рамката на КП се определя за седемгодишен период и включва различни програми, проекти и партньори, подпомагани основно чрез Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ) и Кохезионния фонд (КФ). Бюджетът ѝ традиционно възлиза на над 30% от съответната многогодишна финансова рамка на ЕС, като за периода 2021 - 2027 г. средствата за КП са в размер на над 330 млрд. евро.

Основни понятия. Във физиката терминът „кохезия“ се определя като сила на привличане, на сцепление между молекулите на едно и също вещество². В условията на европейската интеграция понятието „кохезия“ се използва като термин, означаващ сила на сцепление или степен на единение в рамките на Общността. В първия случай кохезията е сила, която действа в посока на усилване на интеграцията до достигане на единно цяло. Във втория случай кохезията е състояние, което показва до каква степен е постигнато вече това единство³.

Една от целите в ЕС е постигането на трите вида кохезия - икономическа, социална и териториална. Правното основание за провеждането на политиката за икономическо и социално сближаване е Глава XVII от консолидирания Договор за Европейската общност, озаглавена „Икономическа и социална кохезия“. Оперативното определение за „икономическа кохезия“ е сближаване на основните доходи, нивата на заетост и конкурентоспособността на регионалните и националните икономики⁴, водещо до постигането на висока степен на еднородност на икономическата среда в рамките на Съюза⁵.

² Речник на българския език. Т. 15 (Р). Институт за български език към БАН. София, Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2015, <https://ibl.bas.bg/rbe/> [22.07.2021 г.].

³ Хаджиниколов, Д. Кохезионната политика на ЕС и регионалните различия в България. - Във: Сб. Европейският съюз на кръстопът. Доклади от международната конференция на катедра „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“, май 2014 г., с. 1, <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/61319/> [28.07.2021 г.].

⁴ The European Union and Its „Cohesion“ Policies: An Evaluation. Institute for International Economics, p. 4, <http://www.iie.com/> [28.07.2021 г.].

⁵ Хаджиниколов, Д. Кохезионната политика на ЕС и регионалните различия в България. - Във: Сб. Европейският съюз на кръстопът. Доклади от международната конференция на катедра „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“, май 2014 г., с. 2, <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/61319/> [28.07.2021 г.].

Прилагателното „социален“ има латински произход, чието значение визира преди всичко степента на кохезия между хората, т.е. процеса на сближаване и превръщането им в общество⁶. В европейски контекст „социалната кохезия“ се определя като подход и процес на сближаване и приобщаване в обществото, основаващ се на преодоляване на неравенството, маргинализирането и социалното изключване на определени индивиди и групи⁷, т.е. тя води до взаимното приемане на различните обществени групи, включително и тези на най-бедните, и споделяне на отговорностите. Следва да се отбележи, че социалната кохезия не може да реши и премахне социалните проблеми в отделните държави членки, но има за цел да смекчи социалните контрасти и да отслаби икономическата тежест върху социално слабите индивиди и групи в рамките на Общността.

С Договора от Лисабон⁸ от 2009 г. към целите за икономическо и социално сближаване е добавена целта за териториално сближаване. В терминологичния речник, приет от Европейската конференция на министрите, отговарящи за пространственото развитие към Съвета на Европа (СЕМАТ)⁹ „териториалната кохезия“ се разглежда като измерение, което допълва целите на икономическата и социалната кохезия. То цели насърчаване на хармоничното и хомогенното развитие на цялата територия. Според някои автори¹⁰ териториалната кохезия е многоизмерно понятие, което включва минимум три елемента: 1) качество на територията: качество на живот и труд; условия на живот, които са сравними между отделните зони, аналогичен достъп до услуги от общ интерес и до знания; 2) териториална ефикасност: ефикасна експлоатация на ресурсите от енергия, земя и природни ресурси; конкурентоспособност на икономическата тъкан и привлекателност на територията; вътрешна и външна достъпност; капацитет на устойчивост срещу разрушителните сили, свързани с процесите на глобализация; териториална интеграция и коопериране между регионите; 3) идентичност на територията: наличие на „социален

⁶ Богданов, Б. Някои основни аспекти на социалната политика и ролята на статистиката в началото на новото хилядолетие. Теория и методология на статистическите изследвания. Статистика, бр. 1 - 2/2013, с. 1, https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article_id=31 [28.07.2021 г.].

⁷ Речник на думите в българския език, <http://rechnik.info/> [28.07.2021 г.].

⁸ Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност - подписан в Лисабон (Португалия) на 17 декември 2007 г., влязъл в сила на 1 декември 2009 година.

⁹ Glossary of key expressions used in spatial development policies in Europe. 14 CEMAT (2006) 6, Strasbourg 24 January 2007, p. 17, http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/CEMAT_Glossary_Jan_24th_2007.pdf, [29.07.2021 г.].

¹⁰ Camagni, R. „The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European model of society“. Paper presented at the Vienna Seminar on „Territorial cohesion and the European model of society“ July 2005.

капитал“, капацитет за развитие на споделени визии за бъдещето; местно ноу-хау (know-how - знам как) и специфика; производствено предназначение и конкурентни предимства на всяка територия.

От приведените определения може да заключим, че КП в трите ѝ измерения (цели) се основава на широка визия, която обхваща не само икономическото развитие на изоставащите региони и подпомагане на уязвими социални групи, но също така и устойчивост на околната среда и зачитане на териториалните и културните характеристики на отделните региони на ЕС. Пътят на сближението обаче са равните възможности за развитие, а не да действа принципът на уравниловката за прехвърляне на ценности между богати и бедни региони.

Историческо развитие на КП. В исторически контекст политиката на сближаване е градивен елемент на европейския проект за създаване на общ пазар, включващ свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали и изграждане на митнически съюз. През 1957 г., когато шестте основополагащи държави подписват Договора за създаване на Европейската икономическа общност (ЕИО), тяхната основна цел е да заздравят единството на своите икономики и да осигурят хармоничното им развитие чрез намаляване на различията, съществуващи между различните региони и изостаналостта на по-слабо облагодетелстваните региони. Тази цел е продиктувана от безпокойството, че някои не толкова развити региони няма да са в състояние да се възползват от по-нататъшната интеграция на единния пазар¹¹.

Тези опасения се оказват основателни. Последвалите разширявания значително увеличават различията в ЕС. През 1986 г. с присъединяването на Гърция, Испания и Португалия към Съюза делът на населението, живеещо в региони с БВП на глава от населението под 30% от средния за ЕС, се увеличава от 12.5 на 20%¹². Последните три разширявания увеличават драстично регионалните различия и подчертават още по-силно необходимостта от политика, насочена към гарантиране на развитието във всички региони. Тази потребност е призната и от Лисабонския договор, който, както вече беше посочено, добавя целта за териториално сближаване към целите за икономическо и социално сближаване.

¹¹ Регионална политика - интегриран подход. Преглед на 360°. Panorama inforegio, бр. 34, 2010 г., с. 4 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag34/mag34_bg.pdf [20.07.2021 г.].

¹² Пети доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС. ЕК, 2010 г., с. 201, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_bg.pdf [21.07.2021 г.].

Резултатите и слабостите на провежданата КП насочват вниманието върху факта, че макар и да е допълнена от териториалността, политиката не е постигнала в пълна степен своите цели. Тази политика не можа да бъде осъществена изцяло, тъй като липсва политика на синтез и координация, която да дава насоки относно прилагането на регионално и местно равнище на секторните политики, изготвени на „макро“, паневропейско равнище, от една страна, и сътрудничеството от индивидуално и саморегулаторно естество между регионите и общините, от друга¹³. Според Веселинова: „Необходими са резки и генерални политически промени, които не могат да се осъществят при елиминиране на географската наука, образование и обществена практика, както е досега.“¹⁴

Предизвикателствата на териториалното сближаване като основна цел на Съюза налагат териториалните въпроси и политиките на Общността да обърнат по-голямо внимание на своето териториално въздействие. Обектът на регионалната политика - територията, е сложен и динамичен. В него се пресичат множество направления на общественото развитие (икономическо, социално, политическо, екологично и т.н.), подложен е на постоянното влияние на разнороден и противоречив комплекс от фактори на вътрешната и външната среда¹⁵. Във връзка с това и съгласно Учредителния договор на ЕС разработването и прилагането на всички европейски политики трябва да отчитат техния ефект върху икономическото, социалното и териториалното сближаване. Понастоящем някои политики имат ясно териториално измерение като транспортната политика или политиката за околната среда. Други политики имат частично териториално измерение като политиката за научните изследвания, информационното общество или здравеопазването. При други политики не се прави или не може да се направи разграничение при тяхното прилагане в различни части на ЕС - например политиката за единния пазар или търговията. Не е необходимо политиките да имат специфично регионално направление, за да може да се оцени техният ефект върху сближаването. Въпреки това се изисква да има цялостно

¹³ Съобщение на Комисията „Градското измерение на политиките на ЕС - ключови характеристики на една програма на ЕС за градовете“. ЕК, Брюксел, 2014 г., COM(2014) 490 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:52014DC0490> [25.07.2021 г.].

¹⁴ Veselinova, N. (2020). The illusion about the cohesion: A view from Bulgaria. Knowledge International Journal, 38(6), 1475 - 1480. Retrieved from <https://ikm.mk/ojs/index.php/KIJ/article/view/3850>, p. 1479.

¹⁵ Андонова, К. Приложни аспекти на интегрираните политики за регионално развитие. Известия на Съюза на учените - Варна 1/2011, с. 47, http://www.su-varna.org/Humanitarni-1-011/46_51.pdf [01.08.2021 г.].

разбиране за въздействието на дадена политика на място, независимо дали тя е пространствено насочена, или не.

Както се посочва в 5-ия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС, въздействието на КП не може да постигне максимални резултати, ако се приеме фрагментарен подход и политическите решения се вземат изолирано. Така например инфраструктурните подобрения не водят автоматично до по-висок растеж и всъщност могат да доведат до нетно намаляване на икономическата активност в по-слабо развитите региони - „изтичане чрез свързване“. Инвестициите в инфраструктурата трябва да се съчетаят с инвестиции в образованието, предприятията и иновациите, за да се гарантира, че те не само ще окажат положителен ефект върху развитието, но и че резултатите от този ефект ще бъдат максимални като се отчитат допълнителните ефекти от тези други инвестиции. Аналогично, иновациите могат да бъдат пространствено насочени, но не и ползата от тях. Следователно инвестициите в научните изследвания и развитие и в бизнеса трябва да бъдат допълвани от инвестиции в човешкия капитал не само за повишаване на ефективността на процеса на регионални иновации, но също така и за да се гарантира, че резултатите от иновациите са широко разпространени, както в пространствен, така и в социален аспект¹⁶.

Повтаряща се констатация при оценките¹⁷ във всички области на инвестициите на КП е изразената склонност към „усвояване“, т.е. изразходване на пари вместо фокусиране върху това, което фондовете и финансираните от тях програми реално трябва да постигнат. И докато първото очевидно е предпоставка за успех, то последното буди притеснение. Така например системите за наблюдение обикновено дават приоритет на разходите и непосредствените резултати (като брой обучени или километри новопостроени пътища), отколкото на крайните резултати (като брой на хората, получили работа след обучение или спестено време при пътуване), да не говорим за въздействията (по-добре обучена работна ръка или по-ефективни транспортни мрежи при регионалното развитие). Понастоящем КП

¹⁶ Пети доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС. ЕК, 2010 г., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/official/reports/cohesion5/pdf/5cr_bg.pdf [21.07.2021 г.].

¹⁷ European Commission. Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06: The URBAN Community Initiative. Evaluation report. June 2010, pp. 40 - 110, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/urbanii/final_report.pdf [26.07.2021 г.];

European Commission. Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013). Working Document of the Directorate-General for Regional Policy. Brussels, 25 November 2008, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf [02.08.2021 г.].

има потребност да развие в обществото стремеж към фокусиране върху осъществяването. Това трябва да започне от програмите, определящи ограничен брой политически приоритети (концентрация) с ясно виждане как те ще бъдат постигнати и как тяхното постигане ще допринесе за икономическото, социалното и териториалното развитие на съответните региони или държави членки.

Националните правителства на отделните държави членки прилагат различни политики за регионално развитие с цел по-нататъшно развитие на икономическото, социалното и териториалното сближаване. Докато някои държави членки дават приоритет на справянето с регионалните различия, други повече се фокусират върху националната конкурентоспособност или върху специфични териториални черти. Независимо от използвания подход акцентът все повече се поставя върху стимулиране на вътрешното развитие чрез предоставяне на помощ за региони със сравнително предимство, отколкото за компенсиране на региони в неблагоприятно положение. Както показва опитът на отделните държави, в т.ч. и на България, има различни стратегии за осъществяването на тази политика и съответно различни резултати.

В рамките на ЕС за провеждане на КП се използва общата класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS), прилагана от Евростат за регионите в ЕС, съгласно Регламент (ЕС) № 1059/2003 година. Тя определя три нива, като именно второто (NUTS II) е основното за прилагането на политиките по сближаване. В България изграждането на NUTS започна в края на 90-те години на миналия век, успоредно с разработването и приемането на първия Закон за регионалното развитие (ЗРР). До момента са разработвани два варианта на класификацията - първият преди 2006 г. и сега действащата класификация. Основната разлика между вариантите на класификацията е в промяната на териториалния обхват на единиците NUTS II. Броят им се запазва (6), както и наименованията им (на географски принцип), но поради влошени демографски тенденции, особено в Северозападния район, се прави механично прегрупиране на областите (NUTS III). Това се налага, за да се отговори на европейското нормативно изискване регионите от равнище NUTS II да имат не по-малко от 800 хил. души население. Промяната при NUTS II води след себе си и промяна в границите на NUTS I. Настъпва и промяна в наименованието (дефиницията), породена от промените в ЗРР от 2008 г. (променящ и отменящ ЗРР от 2004 г.) от „райони за планиране“ към „райони от ниво 2“, т.е. районите вече не са планови, не

са икономически, а са само статистически¹⁸. Съгласно последните редакции на ЗРР от 2020 г.: „Районите, които образуват ниво 2, са региони за планиране, не представляват административно-териториални единици...“¹⁹.

Въздействие на КП върху регионалното развитие на България. Регионалното развитие на България е обект на засилен интерес през последните две десетилетия. Налице са множество научни и научно-приложни изследвания и разработки. Това е следствие както от външни, така и от вътрешни фактори. Външните са свързани преди всичко с членството на България в ЕС, по силата на което страната ни следва да реализира общите принципи на европейската политика за сближаване. Вътрешните фактори са свързани с все по-значимите асиметрии както между отделните региони на страната, така и на вътрешнорегионално равнище.

След присъединяването на България към ЕС от началото на 2007 г. оперативните програми (ОП), съфинансирани от фондовете на ЕС за периода 2007 - 2013 г., се превръщат в инструменти за структурно приспособяване и развитие на страната в съответствие с КП на ЕС. През първия за страната програмен период е получен достъп до средства в размер на около 7.8 млрд. евро, предназначени за съфинансиране на 7 програми. По данни на Министерството на финансите към 31 март 2017 г. усвоените средства от европейските фондове възлизат на над 7.6 млрд. евро, като степента на усвояване е 97.94%.

¹⁸ Бояджиев, В. Регионално развитие и местно самоуправление. - Върв: Икономиката на България и Европейския съюз. Догонващо икономическо развитие - стратегия и реалности. Икономически институт на БАН, Фондация „Фридрих Еберт“, С., 2006 г.

¹⁹ Закон за регионалното развитие. В сила от 31.08.2008 г., обн., ДВ, бр. 50 от 30 май 2008 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 21 от 13 март 2020 г., чл. 4, ал. 3.

**1. Бюджет и финансово изпълнение на ОП за периода 2007 - 2013 г. към
31.03.2017 година**

ОП/фонд	Бюджет на ОП (ЕС – част, и национално съфинансиране), в евро	Сертифицирани разходи към ЕК 31.03.2017, в евро	Относителен дял на изпълнение на ОП - %
ОП „Транспорт“/ЕФРР и КФ	1911152498	1883941926	98.58
ОП „Околна среда“/ЕФРР и КФ	1641623150	1644739751	95.83
ОП „Регионално развитие“/ЕФРР	1601274759	1528834972	95.48
ОП „Развитие на човешките ресурси“/ЕСФ	1213869575	1215808513	100.00
ОП „Конкурентоспособност на българската икономика“/ЕФРР	1162215552	1124602880	96.76
ОП „Административен капацитет“/ЕСФ	174057556	172135263	98.90
ОП „Техническа помощ“/ЕФРР*	54658454	55025971	100.00
Общо	7758851545	7625089275	97.94

Източник: <https://www.minfin.bg/bg/374> [02.08.2021 г.].

Страната имаше възможност да използва тези средства за преодоляване на значителното си изоставане по отношение на общото икономическо развитие, състоянието на инфраструктурата и жизнения стандарт.

През втория за страната програмен период (2014 - 2020 г.) е получен достъп до средства по линия на европейските фондове в размер на 8.7 млрд. евро²⁰, предназначени за съфинансиране на 8 програми. В сравнение с периода 2007 - 2013 г. разполагаемият ресурс е по-голям с около 940 млн. евро. През 2020 г. е получен достъп до допълнителни средства по програмите с индикативен размер от 636 млн. евро от ЕС в подкрепа на преодоляването на последиците от кризата, предизвикана от COVID-19 (REACT-EU). Към 31 декември 2020 г. средното изпълнение на програмите е 54.5%.

²⁰ В анализа не са включени средствата, които страната ще получи по Програмата за развитието на селските райони, ОП „Морско дело и рибарство“, първия стълб на Общата земеделска политика на ЕС, както и средствата за изпълнение на трансгранични програми.

**2. Бюджет и финансово изпълнение на ОП за периода 2014 - 2020 г. към
31.12.2020 година**

ОП/фонд	Бюджет на ОП (ЕС – част, и национално съфинансиране), в евро	Общо платено по ОП към 31.12.2020, в евро	Относителен дял на изпълне- ние на ОП - %
ОП „Транспорт и транспортна инфраструктура“/ЕФРР и КФ	1789123639	908602543	41.10
ОП „Околна среда 2014 – 2020“/ЕФРР и КФ	1734666074	659105707	38.00
ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“/ЕФРР и ЕСФ	634225572	339976208	53.60
ОП „Региони в растеж“/ЕФРР	1543182113	949593809	61.53
ОП „Развитие на човешките ресурси 2014 – 2020“/ЕСФ	1161806461	834129553	71.80
ОП „Иновации и конкурентоспособност“/ЕФРР	1456546145	819235633	56.25
ОП „Инициатива за малки и средни предприятия“/ЕФРР	102000000	102000000	100.00
ОП „Добро управление“/ЕСФ	280469251	129905976	46.32
Общо	8702019 255	4742549429	54.50

Източник: <https://www.minfin.bg/bg/1091> [02.08.2021 г.].

Независимо от факта, че все още предстоят плащания и реализиране на проекти по отделните ОП в рамките на периода 2014 - 2020 г., които безспорно ще окажат влияние върху развитието на българските региони, на базата на събраните до момента данни можем да направим заключения от постигнатото дотук.

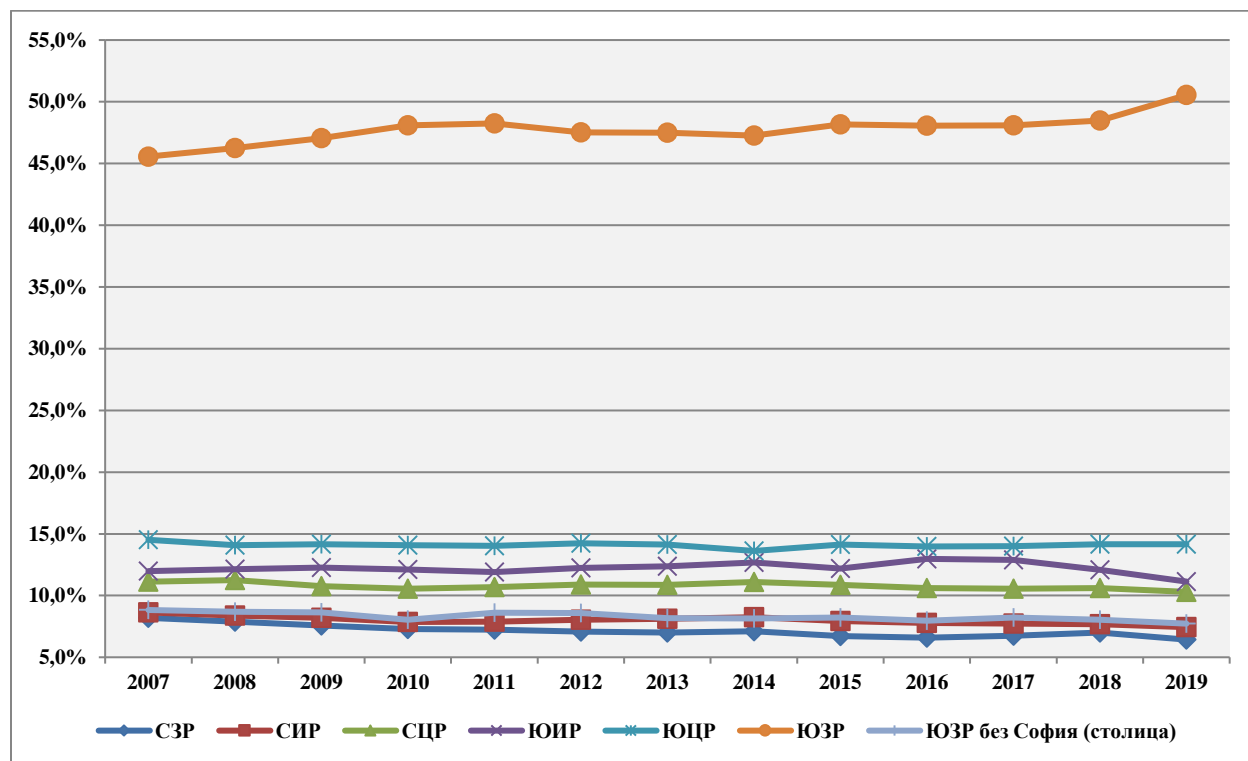
Статистическите данни и изследвания²¹ през последните години показват процеси, обратни на търсената кохезия - продължаващо задълбочаване на регионалните различия както между регионите на ниво NUTS II, така и на по-ниско териториално равнище, а също и по оста градски - рурални райони. В следващите редове, без да претендираме за изчерпателност, предвид ограниченията на разработката, ще разгледаме някои ключови за българските региони показатели.

²¹ Годишни доклади на Института за пазарна икономика „Регионални профили: показатели за развитие“, <https://www.regionalprofiles.bg/bg/>; Първи преработен и актуализиран доклад за Социално-икономическия анализ на районите за планиране от ниво 2 в Република България. МРРБ, 2020 г., <https://www.eufunds.bg/bg/oprd/node/5747>; Социално-икономически анализ на развитието на селските райони. МЗХГ, 2020 г., https://www.mzh.government.bg/media/filer_public/2020/01/21/ и други.

По определение на Евростат брутният вътрешен продукт (БВП) е индикатор за производството на една страна или регион. Той отразява общата стойност на произведените стоки и услуги, от която са извадени всички стоки и услуги, използвани за непосредствена консумация при тяхното производство. Представянето на БВП в стандарта на покупателната способност (СПС) елиминира различията в ценовите равнища между страните. Изчисленията на човек от населението позволяват сравнения на икономики и региони, които се различават значително в абсолютен размер. БВП на човек от населението в СПС е ключова променлива за определяне на това дали един регион от ниво NUTS II има право на помощ по линия на европейските фондове.

През годините на членство на страната ни в ЕС се задълбочават регионалните различия на равнище NUTS II по формиран БВП. Югозападният район, в който попада основният икономически център на страната - столицата София, формира повече от половината - 50.5% от БВП на страната през 2019 г., като увеличава приноса си с 4.9% за последните 13 години.

Фиг. 1. Структура на БВП по региони от ниво 2 на Република България за периода 2007 - 2017 г., в %

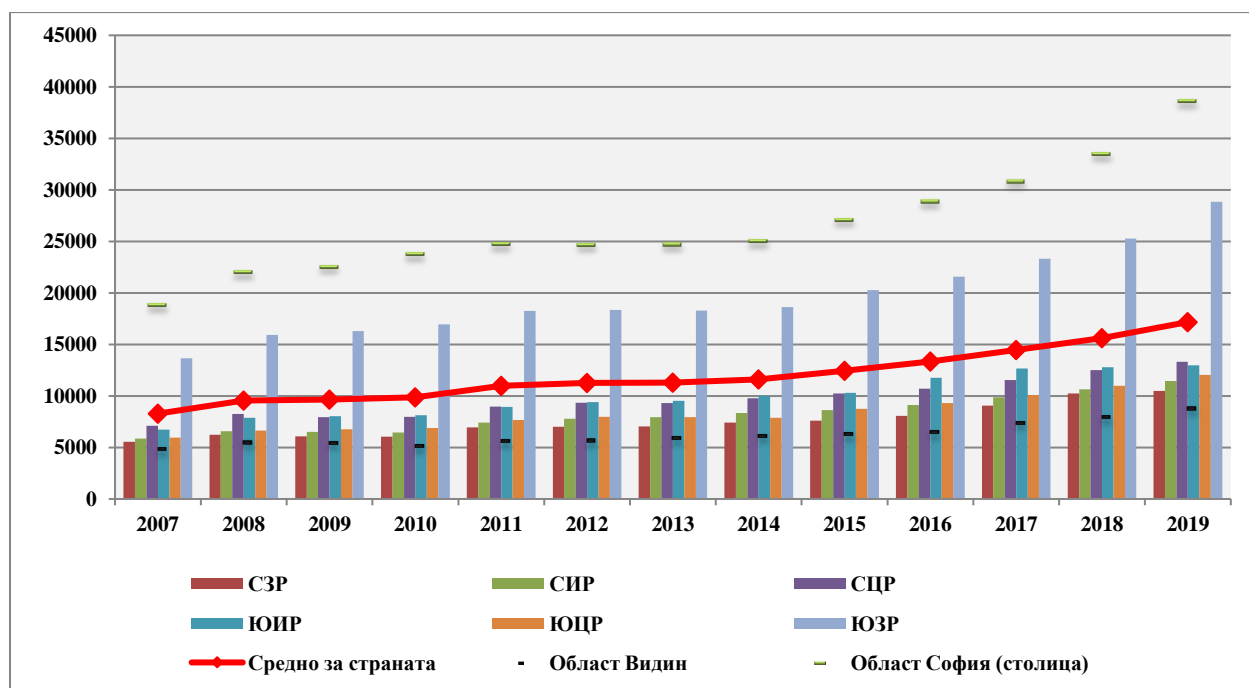


Източник: <https://infostat.nsi.bg/> [02.08.2021 г.] .

Всички останали региони намаляват присъствието си в икономиката на страната. При Южния централен (-0.4%), Северния централен (-0.8%) и Югоизточния район (-0.8%) тази тенденция е по-слабо изразена, докато Североизточният (-1.2%) и особено Северозападният район (-1.8%) намаляват приноса си по-осезаемо. На фиг. 1 се вижда, че ако извадим формирания БВП от столичния град, Югозападният район по разглеждания показател се нарежда непосредствено след Северозападния и Северния централен район.

По показателя „БВП на човек от населението“ за 2019 г. Югозападният район значително изпреварва останалите райони от ниво 2 (28 850 лв.), следван от Североизточния и Югоизточния район (13 309 и 12 971 лв.). Северозападният район остава на последно място с 10 477 лв. при средна стойност на показателя за страната 17 170 лева.

Фиг 2. БВП на човек от населението по региони от ниво 2 на Република България за периода 2007 - 2017 г., в левове



Източник: <https://infostat.nsi.bg/> [02.08.2021 г.].

По данни на Евростат²² и през 2019 г. България продължава да отчита най-ниското равнище на БВП на глава от населението, изразен в СПС сред държавите - членки на ЕС,

²² <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview> [02.08.2021 г.].

или почти два пъти по-ниско (53%) от средното за ЕС-27 (100%). За справка, през 2010 г. страната е на 44% от средноевропейското ниво. Люксембург (260%) е страната с най-висок БВП на човек от населението в СПС - повече от 2.6 пъти над средния за ЕС, следвана от Ирландия (193%) и Дания (130%). Хърватия и България са страните с най-нисък БВП на човек в СПС, представляващ съответно 65 и 53% от средния за ЕС-27. Регионите от ниво NUTS II с най-висок БВП на човек през 2019 г. са Люксембург (260%), Южен регион в Ирландия (240%), Прага в Чехия (205%), както и Брюксел в Белгия и Източен и Централен регион в Ирландия (202%).

През 2019 г. най-бедният регион в България и в ЕС е Северозападният с БВП на човек от населението в СПС 32% от средната стойност на ЕС-27 (100%), следван от френската отвъдморска територия Майот (също 32%), намираща се в Индийския океан, между Мадагаскар и Мозамбик, Северния централен и Южния централен район, съответно с 35 и 37%, и Югоизточния район (40%). Откроява се Югозападният район с 89% от средното равнище за ЕС през 2019 година. Това е с 6% над отчетеното година по-рано и с 13% над числото от 2010 година. Няма друг регион от ниво 2 в България, който да е близо до този резултат - той идва изцяло от столицата. Данни на равнище „област“ (NUTS III) са налични само към 2018 г., но те ясно показват, че стойността на показателя идва изцяло от столицата, където произведеният БВП на човек се равнява на 110% от средното за ЕС. Налице е силно изразена поляризация в динамиката на БВП и в реализирания БВП на човек от населението между София (столица) и останалите области на страната при засилване на моноцентричния модел на развитие. Разликата между най-развита - София (столица), и най-изостаналия (Видин) в икономически план NUTS III регион нараства от 43 пъти през 2007 г. до 63 пъти през 2018 година. Най-значително изоставане се наблюдава в областите Силистра, Сливен, Видин и Кърджали, където БВП на човек от населението е около 23 - 26% от средното равнище за ЕС. Следва да отбележим, че регионът от ниво NUTS II, в който се намира столицата на дадена държава членка, има преднина в икономически план във всички държави членки на ЕС. Прага например се позиционира с БВП на човек от 205% от средното за ЕС при 93% за цяла Чехия. Регионът на Атина пък е на 91% при средно 67% в Гърция, а Букурещ е на 160% при 70% за страната.

Анализът на статистическите данни на НСИ и Евростат и сравненията с развитието на регионите от ниво NUTS II в ЕС показват, че всички български региони с изключение на Югозападния (поради наличието на столичния град) не достигат средните показатели,

характеризиращи демографското и социално-икономическото развитие, като с най-неблагоприятни стойности на показателите е Северозападният район:

- Продължителността на живота в ЕС е 81 години, а в България е 75 години, 74.7 г. за Северозападния район (2019 г.).
- Смъртността в ЕС е 10.3‰, докато в България достига 15.5‰, като в Северозападния район е 20.5‰ (2019 г.).
- Детската смъртност в ЕС е 3.5‰, а в България е 5.6‰, достигайки 9.4‰ в Югоизточния район (2019 г.).
- Делът на рано напусналите образование на възраст 18 - 24 години²³ в ЕС е 10.6%, докато в Северозападния район е 22.9% (2019 г.).
- Българските региони имат един от най-високите проценти на младежи (15 - 24), незаети в трудова дейност, образование или обучение в ЕС. Средната стойност за ЕС е 10.1%, докато в Югоизточния район е 21.2% (2018 г.).
- Делът на населението на възраст 30 - 34 години с по-ниско от основно и средно образование в ЕС е 16.4%, докато в Северозападния район достига 24.4% (2018 г.).
- Делът на населението на възраст 30 - 34 години с висше образование в ЕС е 40.7%, в Северозападния район е 18.9% (2018 г.).
- Коефициентът на заетост в ЕС на лицата на възраст 15 - 64 г. е 67.6%, докато в Северозападния район е 58.8% (2018 г.).
- Използването на интернет от физически лица в ЕС е 87%, в Северозападния район е 62.2% (2019 г.).
- Населението в риск от бедност или социално изключване в ЕС е 22.4%, докато в България е 32.5%, като в Северозападния район е 41.2% (2019 г.).

Представените по-горе статистически данни до голяма степен дават отговор на поставените в началото на настоящата разработка въпроси: До колко ефективно политиката на сближаване се използва като инструмент за преодоляване на социално-икономическите различия и успяват ли българските региони наистина да се сближат както помежду си, така и в рамките на ЕС? Цифрите недвусмислено показват, че след два програмни периода

²³ Относителен дял на лицата на възраст 18 - 24 навършени години, завършили най-много основно образование и неучастващи в образование и обучение през последните 4 седмици (вкл. наблюдаваната), от населението на същата възраст.

(2007 - 2013 г. и 2014 - 2020 г.) различията не се преодоляват, дори напротив - задълбочават се. Това, от своя страна, дава отговор на въпроса за ефективността, а именно, че средствата не се използват по ефективен начин, който да отразява целите, поставени на европейско равнище. Следователно най-важният приоритет на публичните политики за регионално развитие през програмния период 2021 - 2027 г. следва да бъде свързан с прилагането на ясен план за реформи в провежданите политики, които ще допринесат за устойчив икономически растеж и повишаване на качеството на живот в отделните териториални равнища на страната. Задачата не е лесна. Тя изисква политическа и управленска воля, административен капацитет, както и много ресурси за дълъг период от време.

Подготовка на Република България за програмния период 2021 - 2027 година. Страната навлиза в третия си програмен период на изпълнение на КП след 2007 - 2013 г. и 2014 - 2020 година. В рамките на новия програмен период страната ни ще разполага със средства за инвестиции по линия на политиката на сближаване в размер на 9 млрд. евро. КП ще продължи да инвестира във всички региони на ЕС от ниво NUTS II, като се запазват трите категории: по-слабо развити - с БВП на глава от населението под 75% от средната стойност за ЕС, региони в преход - с БВП между 75 и 100%, и по-развити региони - с БВП над 100%. По отношение на метода на разпределяне на средствата от фондовете предложението на ЕС все още е широко базирано на БВП на глава от населението - 81% от тежестта. Добавят се и нови критерии: младежка безработица, ниски равнища на образование, изменение на климата и приемане и интегриране на мигранти, за да се отрази по-добре действителното положение по места. По данни на Евростат пет от шестте района на страната попадат в категорията „по-слабо развити“. Изключение прави Югозападният район, в който е столицата София. Той е отнесен към регионите в преход.

Целите, приоритетите и инвестициите за страната по линия на КП ще се реализират посредством следните програми: 1) Програма „Развитие на регионите“; 2) Програма за конкурентоспособност и иновации на предприятията; 3) Програма „Околна среда“; 4) Програма „Транспортна свързаност“; 5) Програма за научни изследвания, иновации и дигитализация за интелигентна трансформация; 6) Програма за образование; 7) Програма „Развитие на човешките ресурси“; 8) Програма „Храни и основно материално подпомагане“; 9) Програма „Техническа помощ“; 10) Програма за морско дело, рибарство и аквакултури.

Уроците от изминалите два програмни периода следва да са отправна точка за определяне и надграждане на новите инвестиции. Равносметката показва ясна

необходимост от преодоляване на фрагментацията в прилагането на политиките и реализацията на инвестициите. През последния програмен период в рамките на Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 - 2020 г. (ОПРР) бяха финансирани инвестиции в изпълнение на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) на 39 общини, като опитът от изпълнението на програмата показва както ползите, така и слабостите на избрания подход. Категорично условие за успешното изпълнение на ИПГВР беше едновременност и координация в един и същ времеви отрязък. Интегрираните проектни предложения, които да съдържат допълващи се компоненти, финансирани по повече от една ОП (което беше основното послание на ИПГВР при тяхното стартиране през 2011 г.), останаха на заден план в процеса на изпълнение на плановете. Финансирането на градските стратегии се обезпечи с гарантирани бюджети единствено в рамките на ОПРР, която финансираше ограничен набор от инфраструктурни мерки. Не бяха поставени изисквания плановете да се съобразяват с наличните финансови ресурси от другите ОП, международни финансови институции, национални програми и т.н. Това е и основната причина за неефективни социално-икономически интервенции в избраните зони за въздействие в градовете, бенефициенти на ОПРР. Същевременно по отношение на районите извън подкрепяните по ОПРР градове възприетият на национално равнище подход за дефиниране на градски и селски райони остави голяма част от територията на страната без достъп до европейско финансиране и доведе до нездравословна конкуренция между общините и задълбочаване на междурегионалните, вътрешнорегионалните и дори на общинските различия и дисбаланси. Затова цялостното отношение, възгледи и перспективи към регионалното развитие следва да се преразгледат както по отношение на синергиите между интервенциите на различните програми, така и на нивото, на което ще се осъществяват инвестициите (община, област, регион). Необходими са повече политики, базирани на спецификата на конкретните места, съответстващи на местните нужди и специфичните потенциали на всяка територия. Според Веселинова „Истината трябва да се търси в решаване на проблемите на възможно най-ниското географско равнище, колкото се може по-близо до хората.“²⁴

В България се залага основно на „шаблонни“ решения. Тези решения са продиктувани или от наличните към момента възможности за външно финансиране, или са били ефективни на друго място, или са с утвърдена практика от изминал програмен период.

²⁴ Веселинова, Н. (2021) Медицинската география - постижения и надежди. Изд. Парадигма, С., с. 218.

За новия програмен период би трябвало да се търсят повече новаторски решения. Новите документи трябва да се основават на подход, съобразен с „конкретното място“. На практика този подход представлява стратегия, насочена към насърчаване на външно (за мястото) развитие чрез дейности, съобразени с конкретните условия²⁵.

За адресирането на местните проблеми и оползотворяването на местния потенциал трябва да бъдат използвани предимно интегрирани подходи и инструменти за териториално развитие за реализиране на синергични ефекти. Терминологичният речник на СЕМАТ определя интегрирания подход като „подход, който разглежда всички фактори, които са в състояние да повлияят на пространственото развитие на определена територия“²⁶. Особен интерес тук представлява кохерентността на секторните политики, които оказват ефект върху територията по начин, който осигурява възможно най-добрата териториална ефективност. Интегрираното планиране, от своя страна, се определя като „процес, който се състои в обединяване на различните видове секторни планирания на различните териториални равнища, за да могат да се вземат стратегически решения и да се достигне до общо виждане за ресурсите и тяхното разпределение“²⁷.

Проектът на Програма „Развитие на регионите“ (ППР) за периода 2021 - 2027 г. от април 2021 г.²⁸ предвижда интервенциите в рамките на интегрирания териториален подход да се осъществяват на базата на стратегии за териториално развитие в две направления: 1) градско развитие на територията на 10-те общини²⁹ на големи градове от първо и второ йерархично ниво съгласно Актуализацията на Националната концепция за пространствено развитие 2013 - 2025 г.³⁰ и 2) териториално развитие на шестте района за планиране в страната (NUTS II) съобразно спецификата на всеки един от тях, описана в съответната териториална стратегия. Инвестициите, насочени към развитие на регионите от ниво NUTS

²⁵ Barca, F. Barca Report - an agenda for a reformed Cohesion Policy. DG Regio, 22 June 2009, Summary Note Of The Discussion, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/seminars/doc/2206209/Summary_paper_final.pdf [23.07.2021 г.].

²⁶ Glossary of key expressions used in spatial development policies in Europe. 14 CEMAT (2006) 6, Strasbourg 24 January 2007, p. 5, http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/CEMAT_Glossary_Jan_24th_2007.pdf [23.07.2021 г.].

²⁷ Пак там, с. 8 - 9.

²⁸ Проект на Програма „Развитие на регионите“²⁸ за периода 2021 - 2027 г. от април 2021 г., <http://www.bgregio.eu/programirane-i-otsenka/proektite-na-regionalni-shemi-za-prostranstveno-razvitie-sa-publikuvani-za-obshtestveno-obsazhdane.aspx> [23.07.2021 г.].

²⁹ Видин, Плевен, Русе, Велико Търново, Варна, Бургас, Стара Загора, Пловдив, Столична община и Благоевград.

³⁰ Актуализация на националната концепция за пространствено развитие за периода 2013 - 2025 г., <https://www.eufunds.bg/bg/oprd/node/4554> [23.07.2021 г.].

II, предвид по-големия им териториален обхват, ще се осъществяват чрез пакети от взаимосвързани и допълващи се интегрирани проекти (концепции за ИТИ).

ИТИ са инструмент за изпълнение на териториални стратегии, чрез който се извършва „пакетно“ финансиране по няколко приоритетни оси на една или повече програми за многомерни и междусекторни интервенции. ИТИ могат да бъдат идеален инструмент за подпомагане на интегрирани действия в определени територии, тъй като позволяват да се съчетае финансиране, свързано с различни тематични цели, включително да се комбинира финансиране от различни източници. Прилагането на ИТИ на практика обаче изисква политическа и експертна подкрепа, както и създаването на координационен механизъм, регламентиращ подпомагането по повече от една програма, в т.ч. конкретните стъпки по детайлното изпълнение, отговорността, точната финансова алокация за ИТИ, отговорния управляващ орган, делегирането на функции на регионално равнище и механизма за избор на проекти за многофондово финансиране.

По отношение на градското направление взаимната обвързаност и допълняемост на инвестициите ще се търси на базата на интегрирана териториална стратегия на всеки град чрез така наречения План за интегрирано развитие на община (ПИРО). Пакетите трябва да включват комбинация от проекти за инвестиции в инфраструктура, съчетани с подходящи „меки“ мерки, като трябва да се търси допълняемост на инвестициите по различните програми, съфинансирани от ЕФРР, КФ и ЕСФ, както и от националния бюджет.

Процесът на разработване на териториалните стратегии за шестте региона от ниво NUTS II и плановете за интегрирано развитие на десетте общини на големите градове от първо и второ йерархично ниво към днешна дата (септември 2021 г.) буди известни притеснения. Съгласно чл. 13, ал. 1 от ЗРР „Планът за интегрирано развитие на община определя средносрочните цели и приоритети за устойчиво развитие на общината и връзките ѝ с други общини в съответствие с интегрираната териториална стратегия за развитие на региона за планиране от ниво 2 и общия устройствен план на общината“. Към настоящия момент интегрираните териториални стратегии не са одобрени от съответните регионални съвети за развитие, респективно не са приети от Министерския съвет (МС) по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството, в съответствие с разпоредбите на ал. 7 и 8 на чл. 11 на ЗРР. На сайта на Министерството на регионалното развитие и благоустройството е поместен работен проект на шестте документа от март 2020

година. Очакванията съгласно § 11 от Правилника за прилагане на ЗРР³¹ стратегиите да бъдат приети от МС най-късно до края на февруари 2021 г. не се оправдаха. В проекта на „Програма за развитие на регионите“ за периода 2021 - 2027 г. е посочено, че се очаква приемането на специализиран подзаконов нормативен акт (Постановление на МС към Закона за управление на средствата от европейските фондове), в който да бъдат регулирани процедурите по прилагане на инструмента ИТИ. Посоченият в програмата нормативен акт все още не е приет. В публичното пространство не се открива и проект на документа.

Справка в „Портал за обществени консултации“³² към МС показва, че нито една от десетте общини на големите градове от първо и второ йерархично ниво няма разработен и приет от съответния общински съвет ПИРО за периода 2021 - 2027 година. Сроктът, посочен в § 12 от Правилника за прилагане на ЗРР - 31 март 2021 г., не е спазен. Публично достъпната информация от сайтовете на десетте община показва, че процесът по разработване на ПИРО е стартирал, но не става ясно кога ще бъде завършен.

Посочените факти извеждат на преден план липсата на последователност и взаимнообвързаност в процеса на стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие в страната, характерна черта и за изминалите два периода. По този начин успоредно с разработването на ПРР се подготвят шестте териториални стратегии и ПИРО. Съществен недостатък на тази немалка по своите мащаби дейност е липсата на синхрон и взаимосвързаност. Няма и мощен изследователски център в страната, който да „свърже“ тези документи по най-оптималния и ефективен начин на територията, за да се подпомогне и стимулира управленската практика³³. Не се отчитат и съблюдават вертикалните и хоризонталните връзки и последователността при изготвянето на отделните стратегии, програми и планове. Много е вероятно да се наложи документите да бъдат актуализирани (преработени) преди реално да бъдат „пуснати“ в действие.

³¹ Правилник за прилагане на ЗРР. Приет с ПМС № 183 от 4.08.2020 г., обн., ДВ, бр. 70 от 7 август 2020 година.

³² <https://www.strategy.bg/> [15.08.2021 г.].

³³ Димов, Н. Регионално устойчиво развитие на България: предимства, ограничения и синергетичен ефект. Евроинтеграция и устойчиво развитие. Фондация „Фридрих Еберт“, Институт по социология на БАН. С., 2007 г., с. 188.

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА:

Андонова, К. (2011). Приложни аспекти на интегрираните политики за регионално развитие. Известия на Съюза на учените - Варна 1/2011, с. 47, http://www.suvarna.org/Humanitari-1-011/46_51.pdf [01.08.2021 г.].

Богданов, Б. (2013). Някои основни аспекти на социалната политика и ролята на статистиката в началото на новото хилядолетие. Теория и методология на статистическите изследвания. Статистика, кн. 1 - 2/2013, https://www.nsi.bg/spisaniestatistika/page/en/details.php?article_id=31 [28.07.2021 г.] .

Бояджиев, В. (2006). Регионално развитие и местно самоуправление. - В: Икономиката на България и Европейския съюз. Догонващо икономическо развитие - стратегия и реалности. Икономически институт на БАН, Фондация „Фридрих Еберт“, С.

Веселинова, Н. (2021). Медицинската география - постижения и надежди. Изд. Парадигма, С.

Годишни доклади на Института за пазарна икономика „Регионални профили: показатели за развитие“.

Димов, Н. (2007). Регионално устойчиво развитие на България: предимства, ограничения и синергетичен ефект. Евроинтеграция и устойчиво развитие. Фондация „Фридрих Еберт“, Институт по социология на БАН. С.

Закон за регионалното развитие. В сила от 31.08.2008 г., обн., ДВ, бр. 50 от 30 май 2008 г., Посл. изм. и доп., ДВ, бр. 21 от 13 март 2020 г.

Петти доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС. ЕК, 2010 г., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/5scr_bg.pdf [21.07.2021 г.].

Правилник за прилагане на ЗРР. Приет с ПМС № 183 от 4.08.2020 г., обн., ДВ, бр. 70 от 7 август 2020 г.

Проект на Програма „Развитие на регионите“ за периода 2021 - 2027 г. от април 2021 г., <http://www.bgregio.eu/programirane-i-otsenka/proektite-na-regionalni-shemi-za-prostranstveno-razvitie-sa-publikuvani-za-obshtestveno-obsazhdane.aspx> [23.07.2021 г.].

Първи преработен и актуализиран доклад за Социално-икономическия анализ на регионите за планиране от ниво 2 в Република България. МРРБ, 2020 г.

Регионална политика - интегриран подход. Преглед на 360°. Panorama info regio, бр. 34, 2010 г.

Речник на българския език. Т. 15 (Р). Институт за български език към БАН. София, Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, 2015, <https://ibl.bas.bg/rbe/> [22.07.2021 г.].

Речник на думите в българския език, <http://rechnik.info/> [28.07.2021 г.].

Социално-икономически анализ на развитието на селските райони. МЗХГ, 2020 г.

Съобщение на Комисията „Градското измерение на политиките на ЕС - ключови характеристики на една програма на ЕС за градовете“. ЕК, Брюксел, 2014 г., COM(2014) 490 final.

Хаджиниколов, Д. (2014). Кохезионната политика на ЕС и регионалните различия в България. - В: Сб. Европейският съюз на кръстопът. Доклади от международната

конференция на катедра „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“, май 2014 г., <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/61319/> [28.07.2021 г.].

Barca, F. (2009). Barca Report - an agenda for a reformed Cohesion Policy. DG Regio, 22 June 2009, Summary Note Of The Discussion, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/seminars/doc/2206209/Summary_paper_final.pdf [23.07.2021 г.].

Camagni, R. (2005). ‘The rationale for territorial cohesion and the place of territorial development policies in the European model of society’. Paper presented at the Vienna Seminar on ‘Territorial cohesion and the European model of society’ July 2005.

European Commission. (2010). Ex-Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000-06: The URBAN Community Initiative. Evaluation report. June 2010, pp. 40 - 110

European Commission. (2008). Fostering the urban dimension. Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007-2013). Working Document of the Directorate-General for Regional Policy. Brussels, 25 November 2008 [02.08.2021 г.].

Glossary of key expressions used in spatial development policies in Europe. 14 CEMAT (2006) 6, Strasbourg 24 January 2007, http://commin.org/upload/Glossaries/European_Glossary/CEMAT_Glossary_Jan_24th_2007.pdf [29.07.2021 г.].

Veselinova, N. (2020). The illusion about the cohesion: A view from Bulgaria. Knowledge International Journal, 38 (6), 1475 - 1480. Retrieved from <https://ikm.mk/ojs/index.php/KIJ/article/view/3850>.

The European Union and Its ‘Cohesion’ Policies: An Evaluation. Institute for International Economics, <http://www.iie.com/> [28.07.2021 г.].

<https://infostat.nsi.bg/> [25.07.2021 г.].

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-statistical-system/overview> [25.07.2021 г.].