



**ОСНОВНИ ВЪЗГЛЕДИ И АКЦЕНТИ В РАЗВИТИЕТО НА ПОЛИТИКАТА ЗА
РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ
MAIN VIEWS AND HIGHLIGHTS IN THE DEVELOPMENT OF REGIONAL
DEVELOPMENT POLICY**

**Стела Тодорова
Stela Todorova**

E-mail: stelatodorova_au@hotmail.com

Abstract

The development and strengthening of the strategic and integrated approach to planning and forecasting of the economic and social development of Bulgarian regions and municipalities continue to be on the agenda in the modern world. In terms of current objectives, principles, rules and procedures for implementing regional policy within the EU and in Bulgaria that approach is of crucial importance. In this context, the aim of the article is to examine and evaluate the basic beliefs and emphasis in the development of regional development policy in the context of the policy for sustainable integrated regional development.

Key words: regional development, regional policy, management, zoning, indicators.

ВЪВЕДЕНИЕ

В продължаващия период на преход към пазарно стопанство икономическите, социалните и регионалните структури в България претърпяха съществени промени, в резултат на което различията в заетостта, доходите и качеството на живот между отделните териториални единици се увеличиха, което определено се отрази и оказва влияние върху различната адаптивна способност на отделната териториална единица.

След приемането на страната ни в ЕС регионалната политика на България се привежда в съответствие с тази на Европейския съюз (ЕС), известна като кохезионна политика или кохезия. Основана на принципа на солидарността, европейската регионална политика е насочена към намаляване на различията в равнището на развитие на регионите, предоставяне на равни възможности за достъп до качествено образование и обучение, получаване на подходяща работа, осигуряване на екологично чиста околна среда и благоприятна бизнес среда. В областта на регионалното развитие държавната политика е насочена към „намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическо, социално и териториално развитие“ (ЗРР, 2008).

В създадената регулативна среда съществуват възможности за сближаване между регионите в България чрез провеждането на модерна селскостопанска политика за понижаване на междурегионалните различия. Тези възможности са свързани с приемане, изменения и допълнения в специализираното законодателство, отнасящо се както до регионалното развитие, така и до реализирането на модерна селскостопанска политика, повишаване на административния и експертния капацитет на участниците в системата за регионално развитие и засилване на координацията и партньорството между тях, за да бъде постигнато сближаване между регионите.

МАТЕРИАЛИ И МЕТОДИ

В статията информационното осигуряване на анализа се основава на проучването на монографии, студии, статии и доклади на български и чуждестранни автори в областта на регионалното развитие и провеждането на съответната политика. Освен това са използвани методологически и методически документи на Европейския съюз, нормативни актове на европейското и българското законодателство, работни доклади и становища на европейските управляващи институции, резултати от проведени специализирани проучвания, тематични справочни издания и речници, както и информация от официални интернет източници на европейски и български административни органи.

Спецификата на изследвания обект предопределя използването на следните методи: анализ и синтез, логически и исторически подход, индукция и дедукция, системен подход и др. Сравнителните анализи, изводите и препоръките ще се основават на примери и казуси от практика, както и статистически данни на много други обекти в целия свят. Ще бъде използван реалистичен, практически ориентиран подход с цел да се използват поуки от чуждия опит, които биха били полезни при провеждането на селскостопанската политика в районите за планиране в България. В изложението редица постановки, термини и понятия ще се считат за дадени или познати на научната общност, деловите среди и правителствените институции и няма да бъдат обогатени със собствен теоретичен анализ.

Основна цел на регионалната политика на Европейския съюз е укрепване на икономическото, социалното и териториалното сближаване (кохезия) на регионите и държавите членки чрез намаляване на различията между нивата на просперитет и постигане на хармонично, балансирано и устойчиво развитие. Прилагането на тази политика има положителен принос към цялостното икономическо и социално развитие на ЕС. България като пълноправен член на ЕС напълно споделя и активно участва в прилагането на регионалната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите и общините в страната. Осъществяването на политика на сближаването изисква стратегическо планиране и програмиране на развитието и постигане на реален напредък за повишаване на конкурентоспособността и увеличаване на заетостта в регионите. За целите на

сближаването се прилагат структурните инструменти на ЕС, които са насочени към осъществяване на инфраструктурни проекти, насърчаване на инвестициите за производство, трансфер на технологии и ноу-хау, развитие на човешкия капитал и информационното общество в по-малко проспериращите региони и териториални общности. По този начин се преодоляват структурните проблеми в тях, подобрява се конкурентоспособността им и се създават условия за по-бърз и устойчив икономически растеж. Реализирането на политиката на сближаване, на балансирано и устойчиво регионално развитие е изключително важен израз на солидарността между държавите членки и регионите в ЕС.

Основни инструментни са Структурните фондове и Кохезионният фонд, чрез които финансовите ресурси от общия бюджет на ЕС се пренасочват от по-богатите към по-бедните региони в държавите членки, където ролята на структурните инструменти не се свежда само до финансова солидарност и принос. При спазване на принципите на субсидиарност и пропорционалност чрез регионалната си политика ЕС налага визия за общо развитие, която се подкрепя и планира на регионално и местно ниво там, където хората живеят и работят.

Съвместното действие и насърчаването на един общ европейски модел на регионално развитие не трябва да се разглеждат като опит за възприемане на готови и чужди на националните интереси модели, а оттук – и като пречка пред традиционното развитие на страните и регионите. Провеждането на тази регионална политика, подкрепяща общия модел, създава нови възможности за развитие на вътрешния потенциал, многообразието, националните и регионалните традиции и идентичност в контекста на глобалната икономика и новите предизвикателства в света.

РЕЗУЛТАТИ И ОБСЪЖДАНЕ

В настоящото изследване се налага да представим разнообразната интерпретация както на категорията „регионално развитие“, така и на свързаните с нея категории „регионално планиране“, „политика за регионално развитие“, „регионално управление“, „райониране“ и др. Посочените термини са част от категоричния апарат на регионалната икономика – относително ново научно направление в икономическата наука от втората половина на XX век. Разнообразни са дефинициите за това какво изучава регионалната икономика като обществено-икономическа наука. Според някои автори регионалната икономика изучава „обществените и природните системи, тяхното взаимодействие и възможностите за регулиране и пространствено съвместяване в регионален и глобален мащаб“¹. Приема се, че глобалният подход към проблемите на отделните територии е с особена важност и дава възможност на регионалната наука в началото на XXI век да търси отговори на общи фундаментални въпроси, които едновременно имат глобален характер и са с конкретни регионални измерения.

¹ Генешки, М., „Регионална икономика“, изд. „Тракия-М“, С., 2002 г., стр.16

Други автори считат, че регионалната икономика трябва да изучава „предпоставките за зараждането, формирането и разпространението на икономическите процеси и явления в зависимост от особеностите на конкретната територия като специфично съчетание на природните, човешките и финансовите ресурси“². Природните и отчасти човешките ресурси имат „вътрешнотериториален“ характер, но финансовите ресурси в повечето случаи са „внесени“ отвън за дадената територия. Тяхното включване е обосновано, тъй като те играят ролята на катализатор за насочено желано взаимодействие между природните и икономическите ресурси на територията.

Един от основните процеси, изучаван от регионалната икономика, е свързан с регионалното развитие. Предвид сложността, многопластовото съдържание и интердисциплинарния характер на проблематиката на регионалното развитие³ се приема, че за целите на настоящото изследване е необходимо обектът да бъде ограничен до регионалната икономика. Аргументите за подобно позициониране са свързани преди всичко с авторското разбиране за проучването на регионалното развитие като процес, свързан с провеждането на политика за постигане на определени социално-икономически резултати на определена територия.

Независимо от големия брой автори, работили в областта на регионалната наука⁴, оказва се трудно да бъде дадено ясно и еднозначно определение на понятието „регионално развитие“. Проследяването на сериозен брой източници показва, че „регионалното развитие означава различни неща за различните хора“, както е констатирано в Доклада за човешкото развитие през 1999 г.⁵. В едни случаи регионалното развитие се свързва с политиката на държавата за развитие на общините, в други – с териториалната проекция и координация на секторни политики и действия, в трета ситуация то се счита за компонент на цялостната политика за развитие или дори за самостоятелно обособена политика.

Проф. Блейкли (Blakely) описва регионалното развитие като „процес, при който местната власт и/или обществено формирани групи управляват своите налични ресурси (природни ресурси, труд, капитал, инвестиции,

² Георгиев, Л., „Регионална икономика“, НБУ, Център по дистанционно обучение“, С., 1997 г., с. 12

³ Кратък преглед на литературните източници ни убеждава, че регионалното развитие се възприема като изследователско поле за икономическата география, политологията, социалната и политическа география, геоикономиката, геодемографията, геополитиката и др. – вж. напр.: Барански (1980), Димов (1989), Бъчваров (1992), Русев (1992), Деведжиев (1996), Маринов (1998), Карастоянов (2000).

⁴ Атанасов, 1992; Василева, 1988; Гешев, 1999; Георгиев, 1998; Генешки, 1974; Конакчиев, 2003; Кръстев, 1976; Манов, 2001; Маринов, 1975; Панайотов, 1983; Славев, 1977; Тонкова, 2001; Armstrong, 2005; Blakely, 1991; Thomas, 1985; Storper, 1997; Robertson, 1999, и др.

⁵ Цит. по Джилджов, А., Ф. Хаузер, В. Маринов „Преглед на регионалната политика в България: състояние, оценка и перспективи“, ФРМС, С., 2001, с. 8

транспорт, комуникации, производствени дейности, технологии, външни пазари, национални и международни условия, капацитет на местното самоуправление и др.), за да създават нови работни места и да стимулират икономическата активност в ясно дефинирана икономическа зона“. Става ясно, че в този случай регионалното развитие се разглежда преди всичко като местно развитие, местна политика или планиране, свързано с конкретна територия.

Проф. д-р Л. Георгиев дава своя дефиниция за регионалното развитие, наричайки го „съзнателна и целенасочена дейност на обществото, при която контролирани от човека фактори водят до рационалното използване на регионално обособени материални, финансови и човешки ресурси в полза на преобладаващата част от населението на дадена територия.“ Доколкото обаче част от отделните територии не разполагат с достатъчно ресурси, то към определението за регионално развитие следва да се прибави и „процес на осигуряване на условия и ресурси за позитивни изменения в икономическата и социалната действителност на ограничената територия, като последица от нови технологични решения и по-голяма трудова заетост, целящи повишаване на потреблението на стоки и услуги, социална отговорност и гражданска сигурност“.

Тази формулировка отново поставя акцента върху връзката между налични, регионално обособени ресурси и активните действия на местното население, като към това се добавя и осигуряването на условия и ресурси за въздействие върху територията, което е важно допълнение към необходимите предпоставки за регионално развитие.

Регионалното развитие се разглежда като процес на постигане на устойчиво и балансирано развитие чрез насочване на ресурси, инфраструктурно изграждане и икономически дейности в определени райони. Проф. М. Генешки свързва този процес на развитие с политиката за регионално развитие, която е елемент на структурната политика на държавата.

По своята същност регионалната политика е „съвкупност от икономически, законодателни и административни мероприятия и действия, осъществявани от държавните и местните органи на управление с цел ускоряване на регионалния икономически растеж и преодоляване на регионални диспропорции в териториалното стопанство“. Регионалната политика включва две групи от дейности: икономически и законодателно-административни. Като водещи се приемат икономическите дейности, свързани с механизма на регионалните инвестиции и произтичащите от него възможности за финансови, данъчни, митнически, валутни преференции и стимули за икономическо и социално развитие на съответната територия. Като обект на изследване регионалното развитие се разглежда в три аспекта.

Първият аспект е териториалният, а именно като обособена територия: система от населени места (градове, села), административно-териториални единици (райони, области, общини), агломерации (урбанистични образувания), територии на държави, континентални части и др.

Вторият аспект е съдържателният, а това са компонентите, които определят: природна среда, население (общество), икономика, инфраструктура и др.

Третият аспект е тематичният, в който се разглеждат основни направления на въздействие като: комплексно развитие на териториалните единици, използване на трудовия потенциал на населението, стимулиране развитието на избрани икономически сектори и дейности, проблематика на регионално и местно управление (взаимоотношения централна–местна власт), регионална инфраструктура, активизиране на гражданското общество и др.

Съгласно с първия Закон за регионалното развитие от 1999 г. показва, че регионалното развитие се описва като „процес на постигане на устойчиво и балансирано развитие чрез насочване на ресурси, инфраструктурно изграждане и икономически дейности в определени райони“, а политиката за регионално развитие се възприема като „елемент на структурната политика, осъществена чрез целенасочени, планово и финансово осигурени въздействия на държавата и общините върху регионалното развитие.“

Нормативно определение за понятието „регионална политика“ се открива и в Закона за регионалното развитие от 2004 г.: „Регионалната политика е система от нормативно регламентирани документи и инструменти, насочени към реализиране на целите на регионалното развитие в административно-териториалните единици.“

В действащия Закон за регионалното развитие от 2008 г. вече се говори за „устойчиво интегрирано регионално и местно развитие“, а политиката за регионално развитие „създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините и обхваща система от нормативно регламентирани документи, ресурси и действия на компетентните органи.“

Тълкуването на нормативната терминология от законодателя е в пълно съответствие с чл. 20 от Конституцията на България, който гласи, че „държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и подпомага териториалните органи и дейности чрез своята финансова, кредитна и инвестиционна политика.“ Без да са изчерпателни, изброените дефиниции открояват „дневния ред“ на терминологията за регионално развитие в България.

Ако допуснем, че регионалното развитие е процес на развитие на определена територия, то можем да твърдим, че въздействието върху този процес се осъществява чрез провеждане на целенасочена регионална политика от страна на държавата към регионите и чрез определени институции. На съвременния етап е важно да се оцени положително и напредъкът в дефинирането на ключовите области, които са обект на държавната политика за регионално развитие у нас – намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в териториален, икономически и социален аспект, осигуряване на условия за ускорен

икономически растеж и високо ниво на заетост и не на последно място развитие на териториалното сътрудничество в регионален, национален и европейски план“.

В европейски план за изясняването на понятията регионално развитие, регионално планиране и регионална политика е отделено специално внимание на конференцията, организирана от Европейския съюз и Съвета на Европа, състояла се през октомври 1995 г. в Прага на тема: „Регионалното планиране на голяма Европа – сътрудничество със страните от Централна и Югоизточна Европа“.

Експертите, участващи в конференцията, се обединяват около общо становище, разглеждайки процеса на регионално развитие от различни позиции:

- взаимодействие на различни по вид общи структурни политики, провеждани от държавата върху територията на определен регион;
- партньорство между институциите, работещи за социално-икономическия просперитет на определена териториална общност.

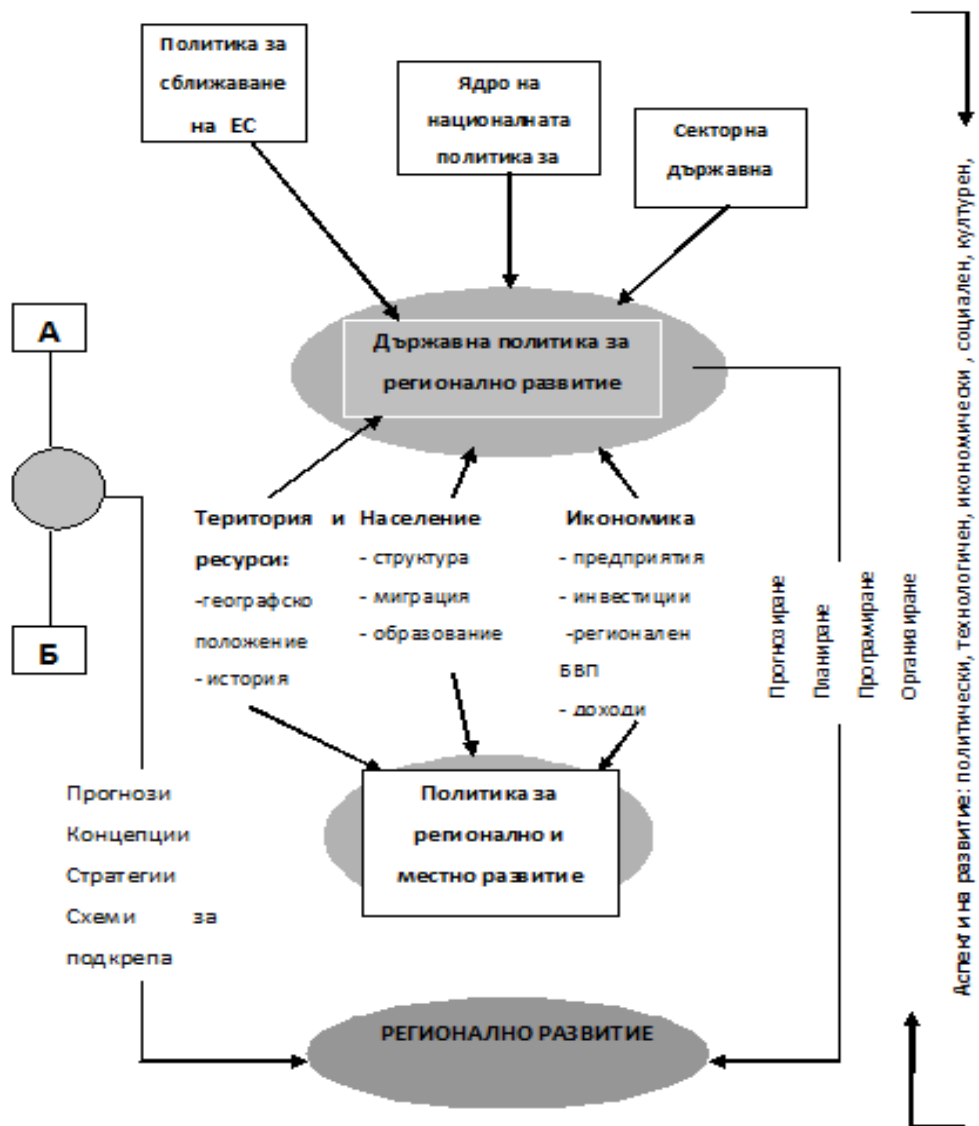
Основните компоненти и взаимовръзки на системата за регионално развитие в съдържателен и процесуален аспект можем да видим нагледно на фиг. 1. Политиката на регионално развитие е политика, основаваща се на социалното, икономическото и инфраструктурното развитие, както и на системата от регионални икономически механизми на европейско, национално и регионално ниво.

Безспорно много често регионалното развитие се представя като процес на преразпределение на национален ресурс върху различни региони от територията на дадена страна или страните членки на Европейския съюз. Този процес се осъществява чрез различни инструменти и механизми.

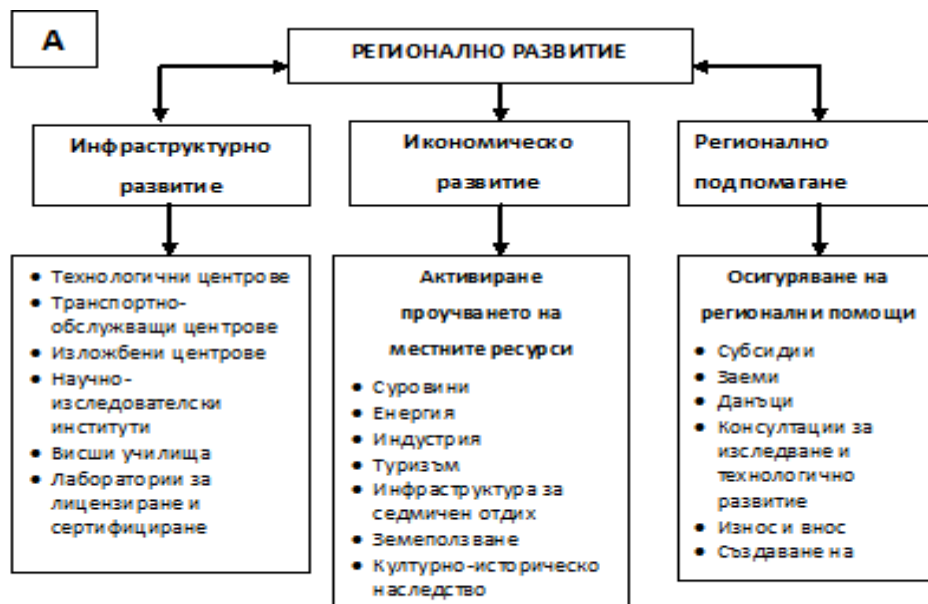
Върху държавната политика за регионално развитие оказват влияние европейската политика на сближаване, общата национална политика за развитие и секторните политики на страната.

Политиките за местно развитие имат съществен принос при определянето на целите и приоритетите на държавната политика за регионално развитие. Участници в регионалното развитие са потенциални центрове в областта на инфраструктурата и икономиката чрез научно-изследователски, технологични и логистични центрове, както и активизиране на проучването на регионалните и местните ресурси.

Регионалното подпомагане се реализира под формата на субсидии, нисколихвени заеми, данъчни преференции, консултации за изследване и технологично развитие, подкрепа за създаване на малки и средни предприятия, рисков кредитиране и др.



Фиг. 1. Регионално развитие – политика и индикатори



Фиг. 2. Потенциални центрове за регионално развитие

Адаптирано по: аналитични материали на Центъра за изучаване на демокрацията, С., 1996

От друга страна, провеждането на политиката на регионално развитие е процес на координация на секторните политики върху територията на дадена страна. Осъществява се чрез система от стратегии, прогнози, програми и териториално-устройствени планове, разработвани и одобрявани по определен ред и процедура.

Интегрирането на секторните политики и вписването им в един общ регионален модел на развитие предполага прилагане на последователни действия на органите за регионално управление за осъществяване на координация и съвместна работа на всички заинтересовани институции в изработването, приемането и изпълнението на възприетата политика за регионално развитие. Съчетаването на природен, човешки, материален и финансов ресурс мобилизира териториалния потенциал и регионалното развитие се осъществява в контекста на една ориентирана политика за развитие (фиг. 2).

Политиката за регионално развитие обаче не повтаря целите на секторните политики, а извежда собствени цели и приоритети, вземайки предвид специфичните характеристики на съответните териториални общности. В общия случай тези цели и приоритети са свързани с тяхното устойчиво балансирано и интегрирано развитие и намаляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните им различия.

ИЗВОДИ

1. Политиката за регионално развитие се осъществява на наднационално, национално и регионално ниво. Реализацията на политиката, а оттам – и на желаното въздействие върху регионалното развитие, зависи от законодателните решения по отношение на териториалното устройство на държавите, стимулирането на социално-икономическото развитие по региони, административното подразделяне на отделните страни, тяхното местно и регионално самоуправление и не на последно място от активната роля на администрацията.

2. Основните регулационни механизми се регламентират от националните закони и нормативни актове в съответствие със законодателството на по-големите държави или общности като Европейския съюз. Практическите конструктивни решения на регионалната политика на тези страни се превръщат в реалност чрез избраната система от политически документи, стратегии, планове и програми, осигуряващи регионалното развитие.

LITERATURE

Geneshki, M., Karakashev Hr., Slavev Sl., Marinov, Hr. i dr., 1980. Regionalna iкономика, Nauka i izkustvo, S., s. 35.

Geneshki, M., 2002. Regionalna iкономика, Trakia-M, S., s.16.

Georgiev, L., 1997. Regionalna iкономика, NBU, Tsentar po distantsionno obuchenie, S., s.12.

Dzhildzhov, A., F.Hauzer, V. Marinov, 2001. Pregled na regionalnata politika v Bulgaria: sastoyanie, otsenka i perspektivi, FRMS, S., s. 8.

Armstrong, M. and D. Sappington, 2004. Toward a Synthesis of Models of Regulatory Policy Design with Limited Information, Journal of Regulatory Economics, 26 (1), 5–21.

Blakely, Edward, 1989. Planning and Local Economic Development. Theory and Practice. Sage Publications, CA.

Storper, M., 1997. The regional world: Territorial development in a global economy, Guilford Press.

Рецензент – проф. д-р Живко Гешев