



**ЕТАПИ В РАЗВИТИЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА И
ВЛИЯНИЕТО ѝ ВЪРХУ БЪЛГАРИЯ
STAGES IN THE EUROPEAN REGIONAL POLICY
AND ITS EFFECT ON BULGARIA**

**Сте́ла Тодо́рова
Stela Todorova**

E-mail: stelatodorova_au@hotmail.com

Abstract

Following the country's accession to the EU, the regional policy of Bulgaria aims to comply with that of the European Union (EU), known as the cohesion policy. Based on the principle of solidarity, European regional policy focuses on reducing disparities in the level of development of the regions, providing equal opportunities for access to quality education and training, obtaining suitable employment, provision of clean environment and a favorable business environment. In the field of regional development the state policy is directed to "reducing interregional and intraregional differences in the degree of economic, social and territorial development" (RDA, 2008). The purpose of the study is to trace the main stages in the development of the European regional policy and its impact on the economy of the country.

Key words: politics, regional development stages, EU, Bulgaria.

ВЪВЕДЕНИЕ

Основните цели на политиката за регионално развитие са свързани с преодоляване на териториални диспропорции на развитието в социално-икономически план на определени териториални общности – региони в границите на дадена страна или група страни (държави от Черноморския басейн, страни от Югоизточна Европа и др.). Въздействието върху регионалното развитие на практика се изразява в провеждането на политика от страна на конкретна държава или общност от държави, които чрез законодателни и административни мерки върху развитието на дадена територия осъществяват насочване на ресурси, изграждане на инфраструктура, организиране на социални и икономически дейности. Като процес регионалната политика се реализира чрез различни инструменти и механизми, които включват взаимодействие между общи и структурни политики, провеждани от конкретния институционален субект върху определена територия.

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. 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.

МАТЕРИАЛИ И МЕТОДИ

Регионалната политика на Европейския съюз (ЕС) е разработена на основата на постиженията на европейската икономическа теория за регионално развитие, разнообразието в подходите към небалансираността в пространствените структури и инструментариума на съвременната регионална политика, в частност – на регионалното планиране и програмиране.

В научната теория зараждането на европейската регионална политика се описва като предопределена от причини, имащи едновременно исторически, политически, социален и икономически характер. Като такива може да се посочат: влияние върху пространствено „несправедливия“ механизъм за разпределение на доходите; подпомагане на структурните проблеми на икономиките в преход и подложени на шокове; намаляването на незаемите трудови ресурси; оптимизиране на пространствената локализация на икономическата активност чрез намаляване на претовареността в дадени региони и на други разходи, произхождащи от струпването на икономическа дейност в богатите региони.

В Европа осъществяването на регионални политики има почти 70-годишна история¹, като още в самото начало те имат предимно локален и секторен характер за Общността. Така например рехабилитацията на индустриалните зони във Великобритания започва още през 30-те години на XX век, а след Втората световна война се появява необходимостта от бързо възстановяване на инфраструктурата и дълготрайните материални активи, възникват проблеми с високата безработица и миграция на населението в резултат на упадък на земеделието и традиционната тежка промишленост на голяма част от европейските държави. През 50-те и 60-те години на миналия век започва активна дейност от страна на правителствата за регионално сближаване и решаване проблемите на заетостта, обезлюдяването на селските територии и географската концентрация на безработицата. Икономическата криза в Европа в средата на 70-те години довежда до

¹Моллов, Б. Регионалната политика на България в процеса на присъединяване към ЕС. С., Институт по публична администрация и европейска интеграция, 2005, с. 9-14.

намаляване на държавните интервенции, което поражда загриженост за ефективността на политиките. Годината, която условно може да се приеме за начало на регионална политиката в действие е 1975, когато се създава Европейски фонд за регионално развитие². От средата на 80-те години чрез регионалната политика започва целенасочено прилагане на икономически, социални и културни мерки за развитието на регионите и страните.

РЕЗУЛТАТИ И ОБСЪЖДАНЕ

Класификация на етапите в развитието на европейската теория и практика за периода след края на Втората световна война дава ст.н.с. д-р Ат. Атанасов. В таблица 1 се систематизират обособените от него четири фази в развитието на европейската интеграция на държавите³.

Проследявайки основните етапи от развитието на европейската регионална политика, се налага изводът, че няма единствена причина за създаването на регионалната политика на Общността. Появата ѝ се дължи на комплекс от фактори с исторически, социално-икономически и политически характер. Без съмнение остава фактът, че аргументите за социалната справедливост са доста по-силни от тези за ефективността на нейното действие. Доказателство за това са нарасналите икономически и социални различия, които са над два пъти по-големи за 27-те страни членки, в сравнение с Европа на 15-те държави преди 2004 г.

Интерес за изследването представляват вижданията на Греъм Медоуз (Graham Meadows) за политиката на сближаване⁴, "...която съществува, за да уравни растежа". Съюзът има три политики за растеж: единният пазар (вкл. търговските споразумения с трети държави), единната валута и политиката на сближаване. Регионалната политика и политиката на сближаване се стремят да балансират неравенствата, които се създават постоянно от растежа, и да помогнат регионите с по-нисък растеж да се развият по-бързо и да достигнат общия темп на растеж на Съюза.

Анализирането на част от представените в тази дискусия експертни становища позволява да бъде изразена подкрепа за тезата на Медоуз, че „икономическият растеж, който движи икономиката и кара неравенствата да нарастват, трябва да бъде балансиран, а Съюзът се нуждае от икономическа политика, която има тази цел. Това е постоянен, а не временен аргумент...”.

²Двата секторно ориентирани финансови инструмента – Европейски социален фонд и Европейски фонд за ориентирани и гарантиране на селското стопанство, са учредени още през 1958 г.

³**Атанасов, Ат.**, Ю. Спиридонова. Проблеми на регионалното развитие. С., Национален център по териториално развитие и жилищна политика, 1992, с. 5-14.

⁴Дискусия между служители в ЕК „Поглед назад към 1988 г.”, списание „Inforegio Panorama“, брой 26, юни 2008 г., с. 29-30:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_bg.pdf

Таблица 1

Основни фази в развитието на европейската интеграция
Table 1. Main stages in the development of European integration

Основни фази Main stages	Времетраене Duration	Характеристика Characteristic
Първа фаза: следвоенен период First phase: post-war period	Период от 5-10 години след Втората световна война	- Доминиране на чисто икономически подходи за позициониране на европейските държави - Техничко-устройствено планиране - Строителство, реконструкция и разширяване на териториални стопански дейности
Втора фаза: организиране на социалното пространство Second phase: organization of social space	Период до началото на 80-те години на XX век	- Неравномерно социално-икономическо развитие на отделните страни - Формиране на бързоразвиващи се зони, „стари индустриални центрове“, периферни зони - Социален подход към развитието - Изграждане на европейска политика на Общността (Европейски фонд за регионално развитие, 1975)
Трета фаза: неоконсерватизъм Third phase: neo-conservatism	Период в средата на 80-те години на XX век	- Свобода за частния капитал – без ограничения за концентрация - Единствен критерий – икономическа ефективност - „Концентрирана децентрализация“ в районите на концентрация на дейности и ресурси
Четвърта фаза: устойчиво развитие Fourth phase: sustainable Development	Период от началото на 90-те години	- Концепция за устойчивост в регионалното развитие – „устойчиво регионално развитие“ - Екологичен подход - Обновена политическа програма за действия на държавите - Прилагане на адекватни инструменти и механизми - Нови форми на партньорство

Не бива да се търси друга „велика европейска причина“, продължава Медоуз, която може да е възмущението от измененията в климата или социалните проблеми в градовете⁵. И отново европейската регионална политика и политиката на сближаване са подценени. Те могат да допринесат за решаването на екологичните проблеми и могат да помогнат за преодоляване на трудностите, дължащи се на делокализацията, което е част от процеса на предизвикване на растежа. Но колкото повече вниманието се съсредоточава върху един въпрос, като например околна среда, толкова повече се влиза в конфликт с принципа на субсидиарността, тъй като регионите трябва да решават как ще използват ресурсите, а регионите имат определени икономически цели. В този смисъл политиката на сближаване е нещо повече от екологична политика. Основната ѝ цел трябва да произтича от това „да се сложи край на бедността на хората чрез икономически растеж“. Регионалната политика и политиката на сближаване се стремят да балансират неравенствата, които се създават постоянно от растежа, и да помогнат на регионите с по-нисък растеж да се развиват по-бързо, стремейки се да достигнат общия темп на растеж на ЕС. Този аргумент може да се посочи като основна причина за съществуването на регионална политика - тя дава възможност да бъде постигнат растеж от държавите членки по „по-балансиран“ начин.

При анализирането на законодателството някои автори правят сравнение на икономическото и социално сближаване с „регионална политика“, считайки ги в голяма степен за идентични. Но когато една държава отговаря с цялата си територия на критериите за „изоставащ“ регион (като България), политиката на Съюза допринася за развитието и структурното регулиране на цялата национална икономика, като едновременно е ориентирана и към вътрешнорегионалните различия. Следователно политиката за икономическо и социално сближаване е в значителна степен регионално съсредоточена и поощряването на развитието на региони с определени проблеми се разглежда като първостепенно. Независимо от това, в исторически план, първите „несъответствия“, за които признава Европейският съюз, още в първите години на съществуването на Европейската икономическа общност, са точно социалните и свързаните със заетостта.

Основните цели на европейската регионална политика са адресирани към подпомагане на икономическия растеж и устойчивото развитие и подкрепа за изостаналите региони чрез инвестиране в човешкия и физически капитал в няколко основни проблемни области:

- подпомагане на региони, изоставащи в своето социално-икономическо развитие;
- преустройство на региони, засегнати от регресивно промишлено развитие;

⁵ Пак там, с. 35

- борба с дългосрочната безработица и интеграция на пазара на труда;
- подпомагане развитието на селските райони и провинции;
- улесняване приспособяването към преустройство и промяна на производствените процеси;
- подпомагане на региони с малка гъстота на населението и др.

Регионалната политика е един от водещите елементи на общата рамка на икономическата политика на Европейската общност. Тази политика се създава в резултат на обединяването на регионалните, социалните и някои селскостопански политики, като се мотивира с нуждата от по-добра координация между трите области. Важността на политиката за икономическо и социално сближаване се потвърждава и от факта, че за нейното реализиране, Европейската общност насочва повече от една трета от общия си бюджет. Нормативната уредба на политиката за регионално развитие на ЕС се открива както на първично ниво в основните договори на Европейската общност (ЕО), така и на вторично ниво – в договорите на органите на Общността.

Основен акт е Договорът за създаване на Европейската общност (ДЕО), в който се представят същността и основните принципи на регионалната политика⁶. В него са уредени принципите на структурната политика на Съюза и структурно-политическите мерки за подпомагане на ЕО. С ДЕО е създадена и правната уредба на Комитета по регионите като съвещателен орган на Общността⁷.

В консолидираните текстове на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз⁸ към обхвата на политиката за икономическо и социално сближаване в раздел XVIII (чл. 174-178, предишни чл.158-162 от ДЕО) е добавено и териториалното измерение като трети основен стълб на регионалната политика на Общността. Както се посочва в ДЕО и в Договора за функционирането на Европейския съюз, всички предприети инициативи целят намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони. В синхрон с териториалното сближаване, списъкът на регионите със специфични нужди е допълнен, като са прибавени райони, засегнати от индустриалния преход, както и райони, засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия.

Договорът от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г. от 27-те държави членки на Евросъюза, в сила от 1 декември 2009 г.⁹ изменя двата

⁶ Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Title XVII Economic and Social Cohesion, art. 158-162, Official Journal C 325, 24 December 2002.

⁷ Пак там, Part five Institutions of the Community, Chapter 4 the Committee of the Regions, art. 263-265.

⁸ Официален вестник n° C 115, 09/05/2008 стр. 0001-0388.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0001:01:BG:HTML>

⁹ Договор от Лисабон за изменение на Договора за Европейския съюз и на Договора за създаване на Европейската общност, подписан в Лисабон на 13 декември 2007 г., Официален вестник на ЕС, издание на български език, С 306, 17 декември 2007, с. 1-271.

основни договора: Договор за Европейския съюз и Договор за функционирането на Европейския съюз. Посоченият политически документ на XXI век е от ново поколение, според оценката на експертите за него, не е свършен, но безспорно представя един подобрен набор от правила за бъдещото развитие на ЕС. От една страна, Договорът значително засилва законодателните правомощия на Европейския парламент, а, от друга – предоставя на европейските граждани повече права и отговорности за пряко изразяване по отношение вземането на решения.

Лисабонският договор се отразява положително и върху работата на националните парламенти на страните членки. В този контекст Договорът разширява значително правомощията и на Народното събрание в сферата на европейската интеграция, давайки възможност за пълноценно участие в европейския процес на вземане на решения, като предлага нов механизъм, гарантиращ че Съюзът ще действа само тогава, когато резултатите могат да бъдат постигнати по-добре на равнище ЕС. И когато националните парламенти преценят, че този принцип на субсидиарност не е спазен, те могат да затруднят и дори да блокират законодателния процес.

Актуалната регионална политика за периода 2007-2013 г., може да бъде представена чрез редица политически и нормативни документи на Европейския съюз, между които с особено значение за целите на настоящото изследване са избрани: Стратегиите от Лисабон и Гьотеборг¹⁰, Регламентите за Структурните фондове на Европейската общност¹¹, Стратегическите насоки за развитие на Общността в периода 2007-2013 г.¹², Териториалният дневен ред на Европейския съюз¹³, Зелената книга на териториалното сближаване¹⁴, Четвъртият доклад за икономическо и социално сближаване на

<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:BG:HTML>

¹⁰ http://sf.mon.bg/lisabon_strategy.pdf

¹¹ Регламентите за Структурните фондове за периода 2007-2013, публикувани в Официален вестник на ЕС, серия L 210/31.07.2006 и серия L 371/27.12.2006, вкл.:

- Регламент № 1083/2006 от 11 юли 2006 год., съдържащ основните разпоредби относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд (отменя Регламент № 1260/1999);
- Регламент № 1080/2006 от 5 юли 2006 год. относно Европейския фонд за регионално развитие (отменя Регламент № 1783/1999);
- Регламент № 1081/2006 от 5 юли 2006 год. относно Европейския социален фонд (отменя Регламент № 1784/1999);
- Регламент № 1082/2006 от 5 юли 2006 год. относно Европейските обединения за териториално сътрудничество;
- Регламент № 1084/2006 от 11 юли 2006 год., създаващ Кохезионен фонд (отменя Регламент № 1164/1994).

¹² http://www.eufunds.bg/docs/strateg_nasoki_bg_corrected.pdf

¹³ Territorial Agenda on the European Union, Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion, Leipzig, May, 2007; http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005295/Territorial-Agenda-of-the-European-Union-Agreed-on-25-May-2007-accessible.pdf

¹⁴ Зелена Книга за Териториално сближаване. Превръщане на териториалното разнообразие в движеща сила, http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_bg.pdf

ЕС (май, 2007)¹⁵, Петият доклад за икономическо и социално сближаване (юни, 2008)¹⁶, Шестият доклад за напредъка в икономическото и социалното сближаване (юни, 2009)¹⁷ и предложението на Европейската комисия за нова икономическа стратегия „Европа 2020“¹⁸.

Несъмнено трябва да отбележим, че в стратегическите и планови документи за развитие на България се поставя по-силен специфичен фокус върху развитието на районите, а не върху цялостното развитие на страната, което кореспондира с утвърждаването на нови центрове за растеж на територията на страната и е в съответствие с вижданията на европейските институции за запазване на регионалното измерение в бъдещата стратегия на ЕС¹⁹. Възприета е препоръката за акцентирание върху териториалното сближаване чрез засилване ролята на регионалните и местните власти, както и на други действащи заинтересовани страни като работодателски организации, синдикати, неправителствени организации, агенции за развитие и др.

Изведените в стратегията „Европа 2020“ приоритети са безспорно ключови както за бъдещето на Европейския съюз, така и за развитието на България и нейните региони. Тези приоритети са напълно подходящи и приложими не само на европейско и национално ниво, но и за регионите и общините при разработването на тяхната бъдеща стратегия за развитие и следва да бъдат отразени и адаптирани към специфичните потребности на отделните териториални общности в България.

Анализът на състоянието на районите в България и тенденциите в развитието им през последните години сочи, че количествените европейски цели²⁰ на стратегия „Европа 2020“ са нереалистични предвид ниската стартова позиция и други специфични условия и предпоставки като скорост на реформите в България, периоди на кризи, възстановяване и др. Уместно е избран подходът всяка страна да определи свои специфични национални цели, които да отчитат както изходната позиция на страната, така и националните особености, като се дава възможност целите във всеки конкретен случай да бъдат достижими в плановия период. По такъв начин

¹⁵ Четвърти доклад за икономическото и социално сближаване, Комисия на Европейските общности, Брюксел, май 2007, COM (2007) 273, http://www.eufunds.bg/docs/_communication_4CR.pdf

¹⁶ Пети доклад за напредъка в икономическото и социалното сближаване. Растеж в регионите, растеж в Европа, Комисия на Европейските общности, Брюксел, юни 2008, COM(2008) 371, <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0371:FIN:BG:PDF>

¹⁷ Шести доклад за напредъка в икономическото и социалното сближаване, Комисия на Европейските общности, Брюксел, юни 2009, COM (2009) 295, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim6_en.htm

¹⁸ „ЕВРОПА 2020“: Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Европейска комисия, Брюксел, 03.03.2010, COM(2010) 2020 окончателен, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_BG_ACT_part1_v1.pdf

¹⁹ Бъдещето на Лисабонската стратегия след 2010 г., становище на Комитета на регионите, ЕС, декември 2009, CdR 25/2009 fin EN/DE-YD/AA-Nd/NA/yp/ld, с. 7

²⁰ Пак там, с. 5

всяка страна членка ще има принос в постигането на високите европейски цели на общностно ниво.

Процесът на икономическо реструктуриране на икономиката на страната и адаптирането ѝ към правилата на единния пазар на ЕС се повлиява негативно от световната финансова и икономическа криза. Икономическите анализи от последните години потвърждават необходимостта от сериозно намаляване на енергоемкостта и диверсификация в производствения сектор.

Регионалната икономика, която е базирана основно на използването на местния ресурсен потенциал, се нуждае от мерки за намаляване консумацията на първични ресурси и все по-широко използване на възобновяеми енергийни източници. Постигането на по-висок икономически растеж не трябва да влошава параметрите на околната среда, което очертава като значим приоритет за българските региони въвеждането на екологосъобразни, „зелени“ технологии за широкия спектър от икономически дейности, осъществявани в регионите. За постигането на устойчив растеж в рамките на ЕС от особена важност е приносът и усилията на всяка отделна страна и всеки регион.

ИЗВОДИ

1. Пълното отразяване и интегриране на водещите теми и цели на общата европейска стратегия е една от ключовите задачи за управляващите непосредствено след одобряването на общия подход и договорените стратегически цели от европейските институции. Стратегия „Европа 2020“ е основана на разбирането за съвместна работа и ангажираност на всички държави членки. В този аспект необходимо е да бъдат предприети конкретни действия за адаптиране и обновяване по подходящ начин на приоритетите и целите на националната политика за регионално развитие в съответствие с новата социално-икономическа стратегия на ЕС.

2. Много важни условия в този процес са търсенето на партньорство, взаимодействие и подкрепа на всички участници в управлението на регионалното развитие и местното самоуправление, както и на всички заинтересовани органи и организации на национално, регионално и местно ниво, включително отговорните икономически и социални партньори и граждански организации.

Изводите от направения анализ на промените в европейската регионална политика подкрепят виждането на автора за необходимостта от подобряване на работата на органите за управление на регионалното развитие, особено на ниво NUTS 2, където липсват административно-управленски структури в България.

LITERATURE

Atanasov, At., Yu. Spiridonova, 1992. Problemi na regionalното razvitie. S., Natsionalen tsentar po teritorialno razvitie i zhlishtna politika, 5-14.

Mollov, B., 2005. Regionalnata politika na Bulgaria v protsesa na prisaedinyavane kam ES. S., Institut po publiczna administratsia i evropeyska integratsia, 9-14.

Рецензент – проф. д-р Живко Гешев