

Политиката на регионално развитие в България

ас. Юлияна Чавдарова Гълъбинова,
Център по публична администрация,
Нов български университет

Резюме

Балансираното регионално развитие е основополагаща политика на Европейския съюз(ЕС). Тя се гради върху прилагане на принципите за солидарност, сближаване, децентрализация и широко гражданско участие в процеса на вземане на решения. Регионалната политика на Европейския съюз придоби приоритетно значение в цялостния дебат за икономическата и политическа интеграция. Различията в природните условия, историческото развитие и културните традиции в отделните части на Европа водят до обособяването на региони с неравномерност и специфика в социалното и икономическото им развитие. С времето този проблем се изостря и все повече води до необходимостта от намеса за преодоляване на появилите се несъответствия. Регионалната политика на Европейския съюз подпомага изостаналите региони за повишаване на тяхната конкурентноспособност и за ефективното им участие в единния пазар, главно, чрез осъществяване на инфраструктурни проекти за подобряване на транспортната мрежа, усъвършенстване на телекомуникациите и т. н., както и чрез повишаване на квалификацията на работната сила.

В края на 1995 г. нашата страна подаде молба за членство в Европейския съюз. Преговорите за присъединяване започнаха пет години по-късно и приключиха на 15 юни 2004 г., като пълноправното членство на страната ни в ЕС е факт от 1 януари 2007 г. След присъединяването си България се възприема като страна “бенефициент” с правото да се ползва от значителни средства, предоставени по линия на провежданата от ЕС регионална политика. Очаква се в първите три години от членството си само за регионално развитие България да получи 2,3 милиарда евро. Ефективното усвояване на тези средства, предназначени за социално-икономическо развитие, е свързано с провеждането на съвременна регионална политика в национален мащаб. Вероятно това е и една от причините за ускоряване на работата в областта на регионалната политиката в България през последните две години.

Въведение

Необходимостта от политика на регионално развитие се обуславя от това, че принципът на териториалната солидарност изисква създаването на относително равностойни условия за живот в отделните части от територията на страната, че съществуващите във всяка страна регионални различия пораждаат социални и политически проблеми, че регионалните и националните икономики са тясно свързани (националното развитие може да се представи като сума от развитието на отделните райони на страната), както и от това, че само пазарните сили не могат да осигурят балансирано регионално развитие¹. Не по-малко важен аргумент е и процесът на присъединяване към Европейския съюз, в който политиката на икономическо и социално сближаване заема ключово място и освен че осигурява значителни ресурси от страна на общността, поставя специфични изисквания към страните членки и особено към кандидатстващите за членство².

Независимо, че в България се провежда определена регионална политика, нейният основен проблем до 1997-1998 г. бе липсата на цялостна, финансово осигурена, официално одобрена, публично декларирана и поставена на стабилна законова основа политика за регионално развитие.

1. Законодателна рамка на политиката на регионално развитие

Законът за регионалното развитие, приет през 1999 г., постави рамките на един нов етап, в който се търси решаването на основните проблеми на политиката на регионално развитие и преход към интегрирана, финансово осигурена и публично обявена и наблюдавана регионална политика. Всъщност именно чрез този закон за пръв път бе направен опит за регулиране на обществени отношения и процеси, свързани с регионалното развитие в Република България. Основен проблем към момента на неговото разработване и приемане, обаче, а впоследствие и на неговото прилагане, бе липсата на цялостна национална стратегия за регионалното развитие. В същото време законът не бе съобразен и с европейското законодателство и разпоредбите на Регламент 1260/1999 на Европейския съюз, уреждащ реда и общите условия за получаване на средства от Структурните фондове³, представляващи основни изисквания за успешното водене на преговорите за членството на страната ни в ЕС по Глава 21 “Регионална политика и координация на структурните инструменти”. По тези причини се наложи приемането на нов Закон за регионалното развитие, който да отговори на актуалните потребности и ясно да

¹ Доклад за човешко развитие. 1999 г.;

² Регионалната политика е и пряк обект на преговорите за присъединяване, на редовните доклади за напредъка и на Националната програма за приемане на *acquis* (глава 21 “Регионална политика и координация на структурните инструменти”),

³ Редовен доклад за напредъка на Република България в процеса на присъединяване за 2002 и 2003 г.

определи целите на политиката на регионално развитие в нашата страна, а именно:

1. Създаване на условия за балансирано и устойчиво развитие на районите в Република България;
2. Създаване на предпоставки за намаляване на междурегионални и вътрешнорегионални различия в икономическото развитие на страната;
3. Осигуряване на условия за растеж на заетостта и доходите на населението;
4. Развитие на трансгранично сътрудничество⁴.

Регионалното развитие е дефинирано като “... процес на формиране и осъществяване на политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на административно-териториалните единици, на територията на Република България.”⁵ Това разбиране е в пълно съответствие и с основните постановки на Европейската регионална политика.

С оглед успешно приключване на преговорите по Глава 21 в приетия през 2004 година Закон за регионално развитие ясно са определени и:

- структурата на ангажираните с провеждането на регионална политика органи (Фигура 1). На всички етапи на програмиране, финансиране, наблюдение и оценка на помощта от ЕС се извършват консултации и се поддържа сътрудничество между държавните институции, органите за местно самоуправление, икономическите и социални партньори;
- системата от взаимнообвързани планове и оперативни документи (Фигура 2). В новоприетия ЗРР точно е дефинирано взаимодействието между различните планове и стратегически документи. Подходът “отгоре-надолу”, прилаган при разработването на плановете и програмите в новия закон е съчетан с подхода “отдолу-нагоре”. По този начин осъществяването на конкретни мерки, включващи общественозначими проекти с областен и местен характер се обвързва с реализацията на главните цели и приоритети на регионалното развитие.

2. Приоритети на регионалното развитие в България за периода до 2015 година

Важно значение за успешното ползване на финансов ресурс по предприєдинителните инструменти и структурните фондове на ЕС е заложената в ЗРР от 2004 и приета през настоящата година Национална стратегия за регионално развитие. Това е един от основните стратегически

⁴ Закон за регионалното развитие, Обн. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2004г., чл. 2

⁵ Закон за регионалното развитие, Обн. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2004г., чл. 3

документи на страната за провеждане на ефективна регионална политика, съгласувана с регламентите на Общността.

Фигура 1. Органи, участващи в процеса на регионално развитие:



Фигура 2: Планови и програмни документи по ЗРР от 2004



Главната цел и приоритетите на регионално развитие, определени в стратегията са формулирани на основата на социално-икономически анализ на районите за планиране в страната и в съответствие с изискванията на европейската регионална политика, насочена към намаляване на различията между регионите, постигане на икономическо, социално и териториално сближаване. Тези основни принципи определят и главната цел на българската стратегия за развитие, а именно: постигането на устойчиво и балансирано развитие на районите за планиране в България. Това предполага насочване на усилия и предприемане на конкретни дейности по отношение политиката на регионално развитие в страната ни в следните основни приоритети⁶:

2.1. Повишаване на регионалната конкурентноспособност на основата на икономика на знанието.

Обща за всички райони в България е необходимостта от реализацията на дейности, насочени към насърчаване на инвестициите в структурното им приспособяване и повишаване на регионалната конкурентноспособност, тъй като всеки един от тях се определя като изоставащ в сравнение с регионите на ЕС. Това определя политиката за регионално развитие в България да подкрепя именно механизмите, структурите и институциите, благоприятстващи създаването и усвояването на иновациите на регионално ниво и широкото въвеждане на информационните и комуникационни технологии, както в производствения, така и в публичния сектор.

Главните цели на регионалното развитие в рамките на този приоритет са:

- Развитие на изследователска дейност, технологично развитие и иновации в районите - изграждане на регионални центрове за изследвания, технологии и иновации; подобряване на връзките между малките и средни предприятия и университетите, изследователските и технологичните центрове; изграждане и развитие на технологични паркове и инкубатори за малки и средни предприятия;
- Изграждане на бизнес мрежи и регионални и трансгранични клъстери - развитието на регионални бизнес мрежи и клъстери е все още слабо или липсващо звено на регионалните икономики в страната. Предимствата от тяхното изграждане ги превръщат в специален обект на подкрепа от политиката за регионално развитие;
- Подобряване на достъпа и развитието на информационните и комуникационни технологии в областта на публичните услуги - изграждане на комуникационни мрежи; подобряване достъпа до и развитието на он-лайн публични услуги; подпомагане на МСП за възприемане и ефективно използване на информационните и комуникационни технологии; развиване на умения, свързани с

⁶ Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2005-2015

информационните и комуникационни технологии от местното население.

2.2. Развитие и модернизация на инфраструктурата, създаваща условия за растеж и заетост

Подкрепата за развитие и модернизация на инфраструктурата е от определящо значение за включване на всички райони в процеса на развитие, увеличаване на регионалната инвестиционна атрактивност и конкурентнособност в национален и международен план. Регионалната и местната инфраструктура е ключов фактор, стимулиращ развитието на бизнеса и икономическото приобщаване на цялата територия чрез изграждане на предпоставки за използване на специфичните регионални потенциали. Освен това дейностите по изграждане на регионалната инфраструктура са източник за създаване на нови работни места в процеса на нейното изграждане и функциониране. Конкретните цели, предвидени за постигане във връзка с приоритета, насочен към усъвършенстване на инфраструктурата са описани в *Таблица 1*.

Таблица 1

Специфична цел 1: Развитие и модернизация на елементите на регионалната и местната транспортна инфраструктура	Специфична цел 2: Изграждане и подобряване на екологичната инфраструктура	Специфична цел 3: Повишаване на достъпа и изграждане на регионална и местна бизнес инфраструктура
<p>§ пътища, осигуряващи достъп до европейските транспортни коридори;</p> <p>§ пътища, осигуряващи вътрешнорегионални връзки в районите за планиране, даващи възможност за развитие на специфичния им икономически потенциал;</p> <p>§ подобряването на транспортно-комуникационните връзки към пристанищните терминали;</p> <p>§ реконструкция и модернизация на железопътни гари в изявените регионални и местни икономически центрове.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • изграждане водоснабдителна и канализационна инфраструктура на зоните за развитие на бизнес, • изграждане на необходимата инфраструктура за екологосъобразно управление на отпадъците; • развитие на възобновяеми енергийни източници (водоелектрическа енергия, вятърна, слънчева геотермична енергия) и на енергийната ефективност в публичния сектор. 	<p>Дейности по създаване и повишаване ефективността на съществуващите бизнес услуги, включително специализирани услуги за групи МСП.</p> <p>Специфичните регионални потребности определят вида на необходимата инфраструктура: напр. изграждане на регионални офиси за обслужване на инвеститори, изложбени зали, бизнес инкубатори, бизнес центрове, индустриални паркове, нови производствени и предприемачески зони.</p>

2.3. Развитие на сътрудничеството за европейско териториално сближаване, задълбочаване на партньорството и добросъседството за постигане на развитие

Трансграничното сътрудничество е от важно значение за преодоляване на структурните проблеми на граничните райони в резултат на тяхното периферно

местоположение. Основните цели и дейности се концентрират върху развитието на инфраструктурата: пътища, жп транспорт, пречиствателни съоръжения, телекомуникации, енергетика; развитие на съвместни икономически, социални и културни дейности, които повишават привлекателността на районите за инвестиции и подобряват качеството на живот в тях.

3. Финансиране на регионалното развитие

Реализирането на всички приоритети, мерки, дейности и конкретни проекти по регионално развитие, заложи в плановите и оперативни документи се осъществява чрез ползването на финансови средства от:

- Държавния бюджет;
- Бюджетите на общините;
- Собствени средства на работодателите, местни физически и юридически лица, неправителствени организации.;
- Международни финансови източници;
- Европейския съюз:
 - за периода до 2006 г. – предприсъединителните инструменти на ЕС: програма ФАР, в частта ѝ “социално и икономическо сближаване” и трансгранично сътрудничество, програма ИСПА и програма САПАРД;
 - за периода 2007-2015 г. – Структурните фондове и Кохезионния фонд.

3.1. Финансиране на регионалното развитие до 2006 година

За подпомагане на страните-кандидатки от Централна и Източна Европа в подготовката им за присъединяване съществуват три предприсъединителни инструмента, финансирани от Европейската общност - Програмата ФАР, Програмата САПАРД, която подпомага развитието на селското стопанство и на селските райони и Програмата ИСПА, която финансира инфраструктурни проекти в областта на околната среда и транспорта.

От 1989 г. Програмата ФАР предоставя помощ на страните от Централна и Източна Европа за преодоляване на периода на фундаменталния икономически и социален преход и на политически промени. По линия на програмата за периода 1992-1999 г на България са отпуснати около 1 млрд. евро, през 2000 година - 146 млн. евро и 110.8 млн. евро през 2001г.

По линия и на трите предприсъединителни инструмента за периода 2000-2004 г. общата финансова помощ за България достигна до:

- около 178 милиона евро годишно от ФАР (*Таблица 2*),
- 57,6 милиона евро годишно от САПАРД,
- между 93 и 127 милиона евро годишно от ИСПА.

Като цяло резултатите от дейността на предприсъединителните инструменти в България са положителни. В резултат от финансовия ресурс, предоставен по тяхна линия в редица важни области като селското стопанство, публичната администрация, митниците, граничната полиция, финансирането на обществения сектор и околната среда е реализиран ефективен трансфер на ноу-хау, оборудване и финансови средства.

Чрез участието си в програмите ФАР, ИСПА и САПАРД, обаче България не само получава определено финансиране, но би следвало да се подготви и за бъдещото усвояване на структурните фондове при пълноправното членство. Целта на програмите е да подпомагат служителите в администрацията на национално, регионално и местно ниво, гражданските организации, и бизнес сектора за придобиване на опит за бъдещото управление на Структурните фондове и Кохезионният фонд на ЕС от 2007 година.

Таблица 2. Програма Фар – финансов принос и приоритетни сфери за периода 2002-2004.

Програма ФАР - 2002
<p>Програма ФАР за 2002 г. за България се състои от отпуснати 94.9 млн. евро и е насочена към следните приоритети:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Икономическа реформа</u> и приемане и прилагане на достиженията на правото на ЕС (<i>acquis</i>) - 24млн евро; • <u>Икономическа и социална кохезия</u>: проекти за насърчаване на младежката заетост; развитие на екотуризма; подкрепа на реформата в професионалното образование и обучение (14 млн. евро); • <u>Укрепване на държавната администрация</u>: проекти за изпълнение на стратегията за съдебната реформа; борба срещу корупцията; укрепване на капацитета на човешките ресурси в държавната администрация; укрепване на граничния контрол и управление; подобряване на регионалната статистика (36 млн. евро); • <u>Етническа интеграция и гражданско общество</u>: проекти за насърчаване на по-активно и устойчиво гражданско общество (8 млн. евро); • Допълнителна помощ в размер на 28 млн. евро е отпусната за програми за <u>транс-гранично сътрудничество</u> главно за инфраструктурни проекти по границите на България с Гърция и Румъния.
Програма ФАР - 2003
<p>Програма ФАР за 2003 г. за България се състои от отпуснати 122.9 млн. евро и е насочена към следните приоритети:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Политически критерии</u>: проекти за развитие на гражданско общество, здравеопазване и образование на ромите и грижи за детето (9 млн. евро); - <u>Вътрешен пазар и икономически критерии</u> - 8 млн. евро; - <u>Изпълнение на други задължения съгласно достиженията на правото на ЕС</u>: проекти за ветеринарен граничен контрол, селско стопанство, морски транспорт, заетост, социална политика, образование, енергетика и околна среда (23 млн. евро); - <u>Правосъдие и вътрешни работи</u>: проекти за граждански и наказателни процедури, информационна технология за реформата на съдебната система, полицейска академия, мобилни гранични звена (14 млн. евро); - <u>Административна реформа и финанси</u>: проекти за реформа на държавната администрация, подготовка за изграждане на институция за структурните фондове, митници и финансов контрол (19 млн. евро); - <u>Икономическа и социална кохезия</u>: проекти за алтернативна заетост, водоснабдяване на туристически зони и регионално развитие (11 млн. евро); - Допълнителна помощ в размер на 28 млн. евро е отпусната за програми за <u>транс-гранично сътрудничество</u> главно за инфраструктурни проекти по границите на България с Гърция и Румъния.
Програма ФАР - 2004
<p>Програма ФАР за 2004 г. за България се състои от отпуснати 208,3 милиона евро. Програмата е насочена към следните приоритети:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Политически критерии</u>: проекти за засилване на публичната администрация на всички нива

(36 милиона евро); проекти за подобряване на прозрачността, финансовия контрол и борбата срещу корупцията (8 милиона евро); проекти за етническите малцинства, уязвимите групи и гражданското общество (13 милиона евро).

- Икономически критерии: проекти за насърчаване на икономическия растеж и конкурентноспособността (35 милиона евро).

- Изпълнение на задълженията, произтичащи от членството: проекти за засилване на административния и съдебен капацитет за изпълнение и засилване на законодателните мерки и поемане на задълженията, произтичащи от членство в ЕС (42 милиона евро); проекти за подобряване на стратегическото планиране и ефективно използване на фондовете на ЕС, както и подготовка за структурните фондове (12 милиона евро).

- Трансгранично сътрудничество на българските граници с Гърция, Румъния, Турция, Сърбия и Черна гора и Бивша Югославска Република Македония (36 милиона евро)

3.2. Финансиране на регионалното развитие в България от 2007 година (Таблица 3)

След присъединяването си към Европейския съюз нашата страна използва финансов ресурс от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Общността.

Таблица 3. Структурни фондове на ЕС – същност и сфери на финансиране.

<p style="text-align: center;"><u>Европейски фонд за регионално развитие/ЕФРР/</u></p> <p>Фондът е създаден през 1975 г. и финансира проекти основно в сферата на:</p> <ul style="list-style-type: none">- изследванията и технологичното развитие, иновации и предприемачество, трансфер на технологии,- развитието на информационното общество, подобряване на достъпа до он-лайн услуги;- опазване на околната среда,- образованието и здравеопазването, които да допринесат за нарастване на привлекателността и качеството на живот в регионите.
<p style="text-align: center;"><u>Европейски социален фонд /ЕСФ/</u></p> <p>ЕСФ е създаден през 1957 г. Чрез този фонд се финансират професионално обучение и мерки за подпомагане на заетостта и подобряване на образователните системи. Една от целите на фонда е да допринесе за социалното интегриране на безработните и за създаването на равни възможности. Особено внимание се обръща на развитието на човешките ресурси чрез обучение и професионалното усъвършенстване, което да допринесе за намаляване на безработицата.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Европейски фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието</u></p> <p>Фондът е създаден като средство за осъществяване на общата селскостопанска политика. Основната му цел е да стимулира структурното приспособяване в селското стопанство чрез модернизиране на производството и развитие на селските райони.</p>
<p style="text-align: center;"><u>Кохезионен фонд /КФ/</u></p> <p>Европейският кохезионен фонд е създаден през 1993 година. Финансира и насърчава сближаването на европейските страни и региони, чийто БВП е под 90% от средния за Общността.</p>

Съгласно предложената в началото на 2004 г. от Европейската комисия (ЕК), финансова рамка за България, средствата, които се предвижда да бъдат

отпуснати на нашата страна за периода 2007-2009 възлизат общо на 4 731 300 000 евро, разпределени както следва:

- За регионално и инфраструктурно развитие – 2 299 900 000 евро;
- За селско стопанство – 1 553 200 000 евро;
- За преки плащания за земеделски производители – 431 800 000 евро;
- За развитие на селските райони – 733 300 000 евро;
- За пазарни интервенции – 388 100 000 евро;
- Компенсация за затварянето на реакторите 3 и 4 на АЕЦ “Козлодуй – 550 000 000 евро;
- За външни граници – 270 000 000 евро.

Отпуснатият от ЕК за България финансов ресурс от над 4 млрд. и половина евро обслужва главно една от най-важните политики на ЕС, а именно целта на постепенно премахване на дисбалансите в икономическото и социално развитие в рамките на съюза. По-голямата част от тези средства (2,3 млрд. евро от целия пакет) са предвидени за Структурни действия и регионално развитие– т.е. за развитие на инфраструктурата, като построяването на първокласни транспортни връзки, изграждането на водно-пречиствателни станции и връзки, осъществяването на екологични проекти и др. Паричните средствата, които страната ни ще получава по линия на Структурните фондове, подобно на средствата, предоставени чрез предприсъединителните инструменти, се разпределят на проектен принцип, т.е. те трябва да бъдат спечелени с успешни проекти.

Заклучение

Политиката на регионално развитие придобива все по-голямо значение за пълноценната интеграция на България в европейските структури. Провеждането на тази политика осигурява значителни ресурси от страна на общността, но същевременно поставя специфични изисквания към страните членки. Европейската политика на регионално развитие се основава на принципа на териториалната солидарност, който изисква създаването на относително равностойни условия на живот в отделните части от територията на всяка страна.

Финансовите ресурси, одобрени от страна на Европейската комисия за България през периода 2007-2013, ще имат решаващ принос за повишаване конкурентността на българската икономика и подпомагането на индустрията; за изграждането на трансевропейските транспортни, комуникационни, енергийни мрежи; за разширяването на дейностите в областта на изследванията и технологичното развитие; за подобряване на образованието; за повишаване на заетостта, подобряване на качеството на работата; за увеличаване на ролята на регионалните и местни власти.

Няма съмнение, че финансовият пакет ще даде много важен тласък на България, на икономиката ѝ, ще повлияе върху всички сфери от общественоекономическия ни живот.

Използвани източници

1. Доклад за човешко развитие. 1999 г;
2. Закон за регионалното развитие, Обн. ДВ. бр.14 от 20 Февруари 2004г.;
3. Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2005-2015;
4. Редовен доклад за напредъка на Република България в процеса на присъединяване за 2002, 2003 г, 2004, 2005 г..