

SPATIAL ASSYMETRIES IN THE REGIONAL DEVELOPMENT OF BULGARIA

Margarita Bogdanova

D.A. Tsenov Academy of Economics, Svishtov, Bulgaria m.bogdanova@uni-svishtov.bg

Abstract: Bulgaria's regional development has been the focus of attention over the last three decades. This is provoked both by external and internal factors. The great dilemma of regional development policies is how to stimulate the growth centers and at the same time give the chance for less developed regions to develop in a balanced, long-term perspective. This dilemma is solved in different countries in a different way. In Bulgaria, unfortunately, there are no visible successes in this respect. The main problem of territorial development in Bulgaria continues to be the existence of large internal imbalances and inequalities - as it is formulated in the National Strategy for Regional Development 2012-2022. However, by the middle of this period there are no indications for its overcoming. It even sharpened, and the effects of this can reach unprecedented dimensions. The most important priority of public policies for regional development should therefore be to implement instruments for territorial cohesion and balanced growth. The task is not easy. It requires political and managerial willingness and many resources over a long period to implement the chosen policy. In the same time, the lack of a territorial cohesion policy can lead to even more serious problems, the solution of which will require significantly more time and resources if possible to overcome. Achieving cohesion in a territorial aspect requires the implementation of policies for an integrated approach to spatial interaction. There is no territory which can develop itself in isolation from others. The processes in one municipality invariably influence the others - either in a positive or in a negative order. In its simplest version, spatial interaction takes place between nearby or neighboring units (municipalities, districts, organizations, etc.) and may have economic, social and other dimensions. English-language literature uses the term proximity, which is difficult to adapt to Bulgarian in the context of regional development. This is not necessarily geographic proximity, but rather is the manifestation of the effect of spatial interaction. The term is applied in research related to the innovation systems (national and regional), the links of universities with business and the public sector at local and regional level, new economic geography, labor market surveys, development of local economic development policies, etc. We distinguish several types of proximity in a spatial aspect: cognitive, organizational, social, institutional, geographic. Territorial coherence policies should take into account and stimulate the potential for spatial interaction. For this purpose, it is necessary to build institutional frameworks at the regional level to coordinate effectively the process of regional development. At present, such are regional and district development councils, but they fail to perform the role of facilitator, since they have no real power tools for impact and support. There are three possible ways of implementing decentralization. 1) the division between central and regional authorities is organized in clear and precise terms. Regional authorities have even their own resources and have wide-ranging planning rights. They can also subsidize or partially finance local problem solution. 2) only certain functions (planning, development, funding, project implementation) are transferred from the center to the regions, leaving the other regional policy tasks within the competence of the central government. This version is the best in the short term for countries with a unitary system, as the preparation for transferring power needs less effort. 3) the distribution of responsibilities between central and regional authorities is based on specific conditions. A joint managing authority for the development of peripheral, lagging regions is set up and the state provides some of its financial resources to this decision-making body, while the implementation of development programs is delegated to the territorial units.

Keywords: spatial asymmetries, regional development, cohesion policy.

ПРОСТРАНСТВЕНИ АСИМЕТРИИ В РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА Р БЪЛГАРИЯ

Маргарита Богданова

Стопанска академия „Д. А. Ценов“ Свищов, e-mail: m.bogdanova@uni-svishtov.bg

Резюме: Основен проблем на териториалното развитие в България продължава да бъде наличието на големи вътрешни дисбаланси и неравенства – както е формулиран в Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022 г. Но до средата на този период няма индикации за преодоляването му. Той дори се изостря, като следствията от това могат да достигнат невиджани до момента размери. Следователно най-важният приоритет на публичните политики за регионално развитие следва да бъде свързан с прилагането на инструменти за териториална кохезия и балансиран растеж. Задачата не е лесна. Тя изисква политическа и управленска воля и много ресурси за дълъг период от време, за да се реализира избраната политика. Липсата на политика за териториална кохезия обаче може да доведе до още по-сериозни проблеми, чието решаване ще изисква значително повече време и ресурси, ако изобщо е възможно да бъдат преодоляни.

Постигането на кохезия в териториален аспект изисква прилагането на политики за интегриран подход по отношение на пространственото взаимодействие. Никоя територия не се развива изолирано от останалите. Процесите в една община неизменно влияят на останалите. В най-семплия му вариант пространственото взаимодействие се осъществява между близки или съседни единици (общини, области, организации и т.н.) и може да има икономически, социални и други измерения. В англоезичната литература се използва термина *proximity*, който трудно се адаптира на български език в контекста на регионалното развитие. Буквалният превод е близост, съседство, но това не е непременно географска близост, а по-скоро е проява на ефекта на пространствено взаимодействие.

Различаваме няколко вида близост в пространствен аспект: когнитивна, организационна, социална, институционална, географска. Политиките за териториална кохезия следва да отчитат възможностите за позитивно пространствено взаимодействие и да го стимулират. За целта е необходимо да се изградят институционални органи на регионално ниво, които да координират ефективно процеса на регионално развитие. Към настоящия момент такива са например регионалните и областните съвети за развитие, но те не изпълняват точно ролята на фасилитатор, тъй като реално нямат властови инструменти за въздействие и подпомагане.

Възможни са три начина за осъществяване на децентрализацията. При **първия** възможен модел на децентрализация разделението между централните и регионалните органи се организира по ясни и точни правила. Регионалните власти имат дори собствени ресурси и имат широкообхватни права по отношение на планирането. Те могат също да субсидират или частично да финансират решаването на локални проблеми. Същността на **втория** модел на стратегия за децентрализация е, че само определени функции (планиране, развитие, финансиране, изпълнение на проекти) се прехвърлят от центъра към регионите, като останалите регионални политически задачи остават в компетенциите на централното правителство. Тази версия е най-добрата в краткосрочен план за страните с унитарна система, тъй като подготовката за прехвърляне на властта се нуждае от по-малко усилия. В този случай няма нужда от цялостна трансформация на системата на публичната администрация, тъй като действителното влияние на централните органи не се променя.

При **третия** вариант разпределението на отговорностите между централните и регионалните органи се основава на специфични условия. Създава се общ управляващ орган за развитие на

периферните, изоставащи региони и държавата предоставя част от финансовите си ресурси на този орган за вземане на решения, докато изпълнението на програмите за развитие се делегира на териториалните единици. Този вариант е най-слабата версия на децентрализацията, но и най-слабо ефективната.

Ключови думи: *пространствени асиметрии, регионално развитие, кохезионна политика.*

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Регионалното развитие на България е обект на засилено внимание през последните три десетилетия. Това е провокирано 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 принципите на общоевропейската политика за сближаване, респективно – да прилага целите и приоритетите за съответния период, а през последното десетилетие и за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Вътрешните фактори са свързани с все по-значимите асиметрии както между отделните райони, така и на вътрешнорегионално ниво.

2. РЕГИОНАЛНИ РАЗЛИЧИЯ В БЪЛГАРИЯ

Основният документ, който определя стратегическата рамка на държавната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите на страната и за преодоляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните неравенства е Националната стратегия за регионално развитие (НСРР). Тя определя дългосрочните цели и приоритети на политиката за регионално развитие. Стратегията има интегрален характер и дава възможност за координация на секторните политики на територията и съдейства за тяхното синхронизиране.

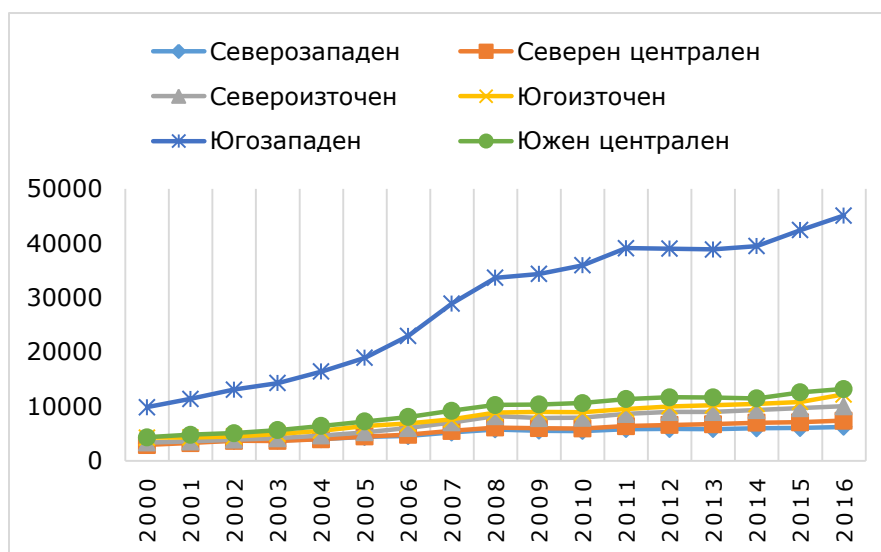
НСРР има претенциите да е насочена към развитие, което води до засилване на вътрешната кохезия и смекчаване на допуснатите дисбаланси и неравенства в икономически, социален и териториален план. Идеята е това да се постигне на базата на устойчивото градско развитие, интегрирането на проекти и програми, на териториални, човешки, времеви, информационни и финансови ресурси.

Най-значима роля за конкурентността на регионите се отрежда на големите градове и на метрополиите, които са приети за основни полюси на растеж в Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022. Дава се шанс и на населени места в по-отдалечените и рядко населените райони, където се очаква да се разпростре влиянието на големите урбанистични центрове, ако на преден план успешно се изведат техните специфични характеристики, природните и културни ценности и традиции, ако чрез интегриран подход се развият иновационни и оригинални идеи за регионално развитие.

Голямата дилема на повечето документи, свързани с регионалното развитие, е как едновременно да се стимулират центровете за растеж, независимо дали са в полицентрична, моноцентрична или друг тип структура, и в същото време да се даде шанс на по-слабо развитите региони да се развиват балансирано в дългосрочен план. Последното е свързано с недопускане на по-нататъшна депопулация, на спад в икономическото развитие, на влошаване на достъпа и качеството на публичните социални и други услуги за населението и т.н.

Тази дилема се решава в различните страни по различен начин. В България за съжаление няма видими успехи по отношение на балансираното териториално развитие. Напротив данните показват непрекъснато увеличаване на асиметрията в основните икономически показатели на регионално ниво.

На фиг. 1 е представена динамиката на БВП по райони за планиране през периода 2000 – 2016 г. Ако през 2000 г. маржът между най-силно развития (Югозападния) и най-слабо развития (Северозападния район за планиране) е около 3 пъти, то през 2016 г. е над 7 пъти. Номиналната разлика между Югозападния и Северозападния район през 2000 г. е 6 611 млн. лв., а през 2016 г. тя нараства на 38 878 млн. лв.



Фиг. 1. БВП, млн. лв. по райони за планиране през периода 2000 – 2016 г.
Източник: НСИ

За целия период (2000-2016 г.), темпът на изменение на БВП по райони за планиране е показан в табл. 1. За Югозападен район той е 4,58, а за Северозападен – 1,92.

Таблица 1 Темп на изменение на БВП за периода 2000-2016 г. по райони за планиране

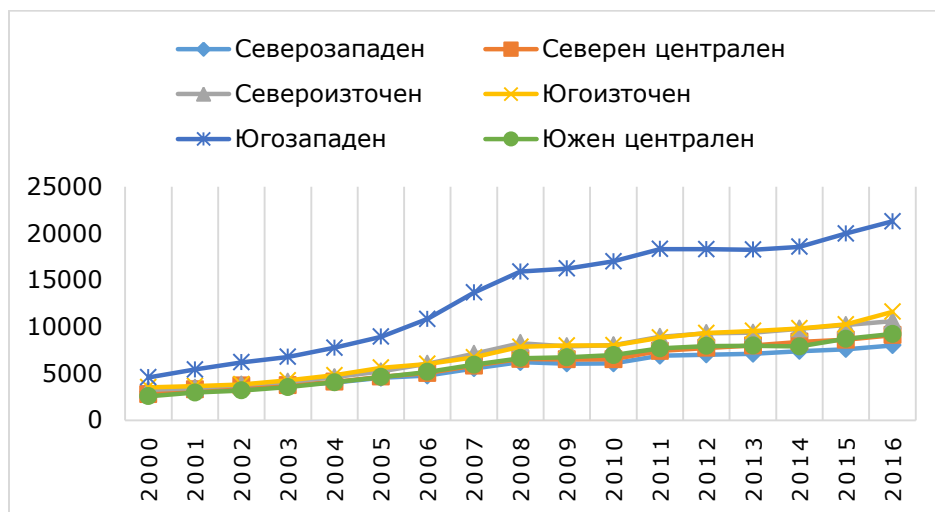
Район за планиране	Темп на изменение
Северозападен	1,92
Северен централен	2,54
Североизточен	3,00
Югоизточен	2,86
Югозападен	4,58
Южен централен	3,06

Следователно асиметрията по райони за планиране не само не се очаква да намалее, но и да продължи да се увеличава. Ако екстраполираме настоящите тенденции до 2030 г. можем да получим по-точни данни за дисбаланса. Отделните райони изостават от Югозападния от 3,7 до 8,7 пъти, като номиналната разлика в БВП е от 58,7 до 71,1 млрд. лева.

Таблица 2 Прогнозни стойности на БВП по райони за планиране до 2030 г.

Район за планиране	БВП, млн. лв. – 2016 г.	Изоставане през 2016 от ЮЗР – млн. лв.	Уравнение на тренда*	Прогноза за БВП, млн. лв. – 2030 г.	Изоставане през 2030 от ЮЗР – млн. лв.
Северозападен	6225	-38878	$Y=194.58x+3226.7$	9259	-71113
Северен централен	7384	-37719	$Y=286.27x+2793$	11667	-68704
Североизточен	10011	-35093	$Y=453.2x+2833.2$	16882	-63489
Югоизточен	12197	-32906	$Y=501.05x+3379.9$	18912	-61459
Югозападен	45103	-	$Y=2359.9x+7214.9$	80372	-
Южен централен	13210	-31893	$Y=572.47x+3895.5$	21643	-58729

Подобна е картината и когато се проследи БВП на едно лице. В този случай маржът леко се редуцира, но това се дължи единствено на намаляване на броя на населението в отделните райони за планиране, при което средната стойност на показателя БВП на едно лице се повишава.



Фиг. 2. БВП, лв. на човек от населението по райони за планиране (2000 – 2016 г.)

Източник: НСИ

Очевидно главният проблем на териториалното развитие в България продължава да бъде наличието на големи вътрешни дисбаланси и неравенства – както е формулиран в Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022 г.[1] Но до средата на този период няма индикации за преодоляването му. Както показват данните по-горе, той дори се изостря, като следствията от това могат да достигнат невиджани до момента размери. Следователно най-важният приоритет на публичните политики за регионално развитие следва да бъде свързан с прилагането на инструменти за териториална кохезия и балансиран растеж.

Задачата не е лесна. Тя изисква политическа и управленска воля и много ресурси за дълъг период от време, за да се реализира избраната политика. В Германия процесът на относително балансиране между Изтока и Запада продължава почти 30 години. В Италия – още повече, като и резултатите там не са толкова значими. Но независимо от това, липсата на политика за териториална кохезия може да доведе до още по-сериозни проблеми, чието решаване ще изисква значително повече време и ресурси, ако изобщо е възможно да бъдат преодоляни.

3. ПОЛИТИКИ ЗА ТЕРИТОРИАЛНА КОХЕЗИЯ

В теорията и практиката съществуват много и различни идеи за това как да се постигне териториална кохезия. Те са извеждани в резултат на задълбочени проучвания на множество изследователи. Някои са базирани на големи обеми данни, други – на специфични казуси. Самата история на регионалната наука е белязана от различни течения, които варират между двата края на спектъра – локално развитие срещу растеж; количествени модели срещу качествени изследвания; пазарен срещу непазарен подход и т.н. [4] Всеки от тези подходи има свои предимства и недостатъци и всеки следващ се стреми да реши недостатъците на предходните, доколкото това е възможно.

Именно по тази причина изборът на политики за развитие е въпрос, който следва да се решава консенсусно – с участието на широк кръг заинтересовани страни, вкл. представителите на науката.

Според Андре Торе и Фредерик Уолет, през последните години въпросите на регионалното развитие придобиват нови измерения поне в две посоки [7]:

- Първата е свързана с ролята на локалните производствени системи и произтичащата от това регионална динамика. Според авторите тези системи допринасят за регионалния растеж, но остава открит въпроса за това как да бъдат управлявани.

- Втората посока е свързана с развитието на информационните технологии, които изменят идеята за географската близост и ѝ придават нов смисъл. Дигиталната икономика става мощен лост за глобален растеж и това неизменно влияе и върху политиките за регионално развитие.

И двете измерения се базират на идеите за територията не просто като административна единица или географско пространство, а като място, в което се постига интегрираност на икономическите и социалните актьори, на ресурси и идеи. Най-често такава територия е общината, но може да бъде също и група общини, независимо дали са в една административна област. Организациите и институциите в нея могат да си поставят общи цели и да търсят активни начини за тяхното постигане. Публичните власти и местните икономически агенти имат решаваща роля в този процес. Колкото по-осъзнат е той, колкото по-ефикасни са местните заинтересовани страни в разработването на публични политики, толкова по-големи са шансовете дадена територия да се развие и/или поне да се запази като такава.

Постигането на кохезия в териториален аспект изисква прилагането на политики за интегриран подход по отношение на пространственото взаимодействие. Някоя територия не се развива изолирано от останалите. Процесите в една община неизменно влияят на останалите – било в позитивен, било в негативен порядък. В първия случай политиките за регионално развитие би следвало да подкрепят, а във втория – да ограничават въздействието, за да се ограничи влиянието му.

В най-семплия му вариант пространственото взаимодействие се осъществява между близки или съседни единици (общини, области, организации и т.н.) и може да има икономически, социални и други измерения. В англоезичната литература се използва термина *proximity*, който трудно се адаптира на български език в контекста на регионалното развитие. Буквалният превод е близост, съседство, но това не е непременно географска близост, а по-скоро е проява на ефекта на пространствено взаимодействие. Прилага се в изследвания, свързани с иновационните системи (национални и регионални), връзката на университетите с бизнеса и публичния сектор на локално и регионално ниво, в новата икономическа география, при проучвания на трудовия пазар, разработване на политики за местно икономическо развитие и др.

В най-общ смисъл пространственото взаимодействие се основава на първия закон на географията, формулиран от Валдо Тоблер през 1970 г. Според него всяко нещо е свързано с друго такова, но близките неща са по-силно свързани от тези, които са отдалечени едно от друго (*Everything is related to everything else, but near things are more related than distant things.*) [6] В някои казуси дори терминът *proximity* се използва в контекста на степен на сходство или подобие между отделни единици, дори когато не са съседни, при което се търсят общи характеристики, влияещи върху наблюдаваните променливи.

Различаваме няколко вида близост в пространствен аспект: когнитивна, организационна, социална, институционална, географска. Разбира се, географската близост не бива да означава просто късо разстояние между две териториални единици. Ефектът на близост зависи и от морфологичните характеристики на териториите, които се разглеждат в географска. [8]

Политиките за териториална кохезия следва да отчитат възможностите за позитивно пространствено взаимодействие и да го стимулират. За целта е необходимо да се изградят работещи институционални органи на регионално ниво, които да координират ефективно процеса на регионално развитие. Към настоящия момент такива са регионалните и областните съвети за развитие, но те не изпълняват точно ролята на фасилитатор, тъй като реално нямат властови инструменти за въздействие и подпомагане. Другият проблем е, че в страните от ЦИЕ няма създадена култура на хоризонтално сътрудничество. Повечето политики по време на социализма са разработвани на секторно ниво (на вертикален принцип), без да се търси регионалното въздействие. По тази причина и административните органи в новосъздадените нива 2 на районите за планиране нямат никакъв опит в планирането и реализирането на мерки с хоризонтален характер.

Според Гюла Хорват [5], възможни са **три начина** за осъществяване на децентрализацията.

При **първия** възможен модел на децентрализация разделението между централните и регионалните органи се организира по ясни и точни правила. Регионалните власти имат дори собствени ресурси и имат широкообхватни права по отношение на планирането. Те могат също да субсидират или частично да финансират решаването на локални проблеми. В зависимост от нивото на икономическо развитие на региона, доходите на регионално ниво могат да бъдат допълнен от трансфери от централни правителствени фондове. Тази стратегия осигурява най-всеобхватната форма на децентрализация, а в дългосрочен план това

е най-ефективното решение. Тя обаче изисква адекватни политически, конституционни и икономически условия, каквито рядко се създават.

Същността на **втория** модел на стратегия за децентрализация е, че само определени функции (планиране, развитие, финансиране, изпълнение на проекти) се прехвърлят от центъра към регионите, като останалите регионални политически задачи остават в компетенциите на централното правителство. Разширяването на преразпределението на властта зависи от задачите, които трябва да бъдат децентрализирани, от институционалната система, която ще ги поеме, и от инструментите, които ще бъдат на разположение на регионите. Тази версия е най-добрата в краткосрочен план за страните с унитарна система, тъй като подготовката за прехвърляне на властта се нуждае от по-малко усилия. В този случай няма нужда от цялостна трансформация на системата на публичната администрация, тъй като действителното влияние на централните органи не се променя.

При **третия** вариант разпределението на отговорностите между централните и регионалните органи се основава на специфични условия. Създава се общ управляващ орган за развитие на периферните, изоставаша региони и държавата предоставя част от финансовите си ресурси на този орган за вземане на решения, докато изпълнението на програмите за развитие се делегира на териториалните единици. Този вариант е най-слабата версия на децентрализацията, но и най-слабо ефективната.

Няколко проблема могат да се очертаят при проучвания, свързани с пространственото взаимодействие, които неизменно създават проблеми и при вземането на решения за това какви публични политики за регионално развитие да се разработват и реализират:

- Преобладаващият брой изследвания са със статичен характер, т.е. те очертават картината на пространствено взаимодействие, но само към определен момент.
- Регионалните изследвания изискват интердисциплинарен подход чрез включване на социолози, географи, плановици, архитекти, еколози, с което се разширява значително обхватът на работата в посока на интегриране на различни аспекти на развитието на местно ниво.
- Много често се пропуска отрицателния ефект на „близостта“, наричан още „парадокс на близостта“ [3]. Така например струпването на много фирми на определено място може да доведе до конкуренция за квалифицирани работници, за земя или за офис пространство.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Национална стратегия за регионално развитие 2012-2022, МРРБ, С. 2012
- [2] НСИ, www.nsi.bg
- [3] Boschma, R. and K. Frenken (2015), Evolutionary Economic Geography. Papers in Evolutionary Economic Geography # 15.18.
- [4] Capello R., P. Nijkamp (Eds.), 2009, Handbook of regional growth and development theories, Edward Elgar, 529 p.
- [5] Horváth, Gyula : The Dilemmas of Creating Regions in Eastern and Central Europe. In: Regionality and/or Locality, Pécs: Centre for Regional Studies, 2007. 13-28. p. Discussion Papers, Special
- [6] Tobler, W. (1970), A Computer Movie Simulated Urban Growth in the Detroit Region. Economic Geography, 46(2): 234-340.
- [7] Torre, André, Frédéric Wallet, (2014) Introduction. The role of proximity relations in regional and territorial development processes, 2014, Regional development and proximity relations, New Horizons in regional Science, Edward Elgar, London, <http://andre-torre.com/pdf/PDFpub284N1.pdf>
- [8] Torre A., Rallet A., (2005), Proximity and localization, Regional Studies, vol. 39, n° 1, 47-60.

