

THE NEW REGIONAL DIVISION OF BULGARIA - FORMAL ACT OR RELATED POLICY

Borislav Borissov

Tsenov Academy of Economics, Svishtov, Bulgaria, b.borissov@uni-svishtov.bg

Abstract: The regional division of Bulgaria in six regions according to level NUTS 2 raises problems due to the decrease of the required number of the population in one of them and the deteriorating demographic situation. However, disproportions in regional development are not limited to the population, nor are they valid only for the Northwest region, which is one of the least developed in Europe. The discrepancies in the development of individual regions can be seen in other key indicators, such as relative share in the GVA, GDP per capita, natural growth per 1000 inhabitants, average gross salary, unemployment rate, etc.

More than 10 variants have been developed for regions with different territorial coverage. The new regional division of Bulgaria should take into account not only the population requirements but also the criteria for effective management of the funds from the European funds, the existence of administrative capacity for good governance, the principles of decentralization and subsidiarity, the established transport-economic relations between the populated places, municipalities and districts, as well as natural and geographical features defining common problems and opportunities for development. The need for a new territorial distribution of the country is a good reason to specify and the number of municipalities, many of which are very small and without the necessary staffing potential.

The report highlights the strengths and weaknesses of five regional divisions of Bulgaria - the three best options formulated by the Working Group of the Ministry of Regional Development, one of the Institute for Market Economics and one of the architect Belin Mollov, former Deputy Minister of regional development.

The strengths and weaknesses of each option are highlighted and the second and fifth of them are defined as the best. They are quite similar, except that the fifth option adds to the metropolitan area two more administrative districts.

Keywords: regional division, regional development, NUTS.

НОВОТО РЕГИОНАЛНО ДЕЛЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ – ФОРМАЛЕН АКТ ИЛИ ЦЕЛЕНАСОЧЕНА ПОЛИТИКА

Борислав Борисов

Стопанска академия „Д. А. Ценов“, България, b.borissov@uni-svishtov.bg

Резюме: Регионалното разделение на България в шест региона според ниво NUTS 2 повдига проблеми поради намаляването на необходимия брой на населението в един от тях и влошаването на демографската ситуация. Освен това, диспропорциите в регионалното развитие не се смеждат само до броя на населението, нито са валидни само за Северозападния регион, който е един от най-слабо развитите в Европа. Несъответствията в развитието на отделните региони съществуват и по отношение на други ключови показатели, като относителен дял на брутната добавена стойност, БВП на глава от населението, естествен ръст на 1000 жители, средна брутна заплата, безработица и др.

Разработени са повече от 10 варианта за различно регионално деление на България. Новото деление трябва да вземе предвид не само изискванията за необходимия брой на населението, но да бъде съобразено и с такива критериите като ефективно управление на средствата от европейските фондове, наличието на административен капацитет за добро управление, принципите на децентрализация и субсидиарност, икономически отношения между населените места, общини и области, както и природни и географски характеристики, определящи общи проблеми и възможности за развитие. Необходимостта от ново териториално разпределение на страната е добра причина да се уточнят и броят на общините, някои от които са много малки и без необходимия квалифициран персонал.

В доклада се изтъкват силните и слабите страни на петте регионални разделения на България - трите най-добри варианта, формулирани от Работната група на Министерството на регионалното развитие, един на

Института за пазарна икономика и един на арх. Белин Моллов, бивш заместник-министър на регионалното развитие. Посочени са силните и слабите страни на всеки сценарий, като втория и петия от тях са определени като най-добри. Те са доста сходни, с изключение на това, че петият вариант добавя към столичния район още два административни района.

Ключови думи: регионално развитие, регионално деление, NUTS.

1. ГАР АНАЛИЗ НА СЪЩЕСТВУВАЩОТО ТЕРИТОРИАЛНО РАЙОНИРАНЕ В БЪЛГАРИЯ

Административно-териториалното устройство (АТУ) у нас се регламентира със Закона за административно-териториално устройство на Република България, приет на 30 юни 1995 г. Съществуващото административно-териториално деление е обусловено от няколко фактора:

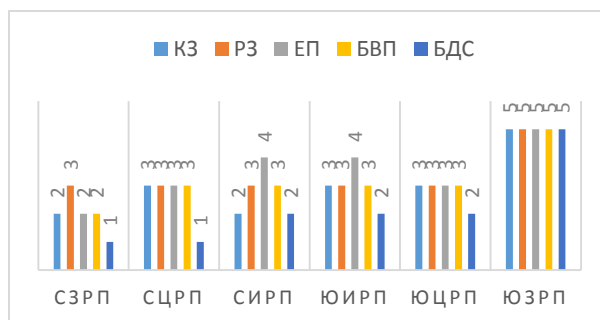
- Исторически – следват се установени в миналото връзки и зависимости между населените места;
- Политически – АТУ трябва да отговаря на националните интереси, но и да позволява самоуправление административно-териториалните единици (АТЕ);
- Административно-управленски – териториалното деление трябва да улеснява, а не да усложнява управлението на АТЕ;
- Финансово-икономически – управлението на АТЕ трябва да бъде осигурено с необходимите финансови и управленски ресурси, част от които да се формират на местно ниво.

За нуждите на европейската статистическа система Евростат, с Постановление на Министерския съвет от 2000 г. бяха определени и шест района за планиране, а именно: Северозападен, Северен централен, Североизточен, Югоизточен, Южен централен и Югозападен. Съгласно Регламент (ЕО) № 1059/2003 за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS), критериите, на които трябва да отговарят районите от ниво NUTS 2 са брой на населението да е минимум 800 000 и максимум 3 млн. души. Най-застрашен от изпадане под долната граница за население е Северозападния район, въпреки присъединяването към него на Плевенска и Ловешка области през 2007 г. Това стана причина през настоящата година да се заговори за ново райониране на страната, което да отговори на изискванията на Евростат.

Диспропорциите в регионалното развитие обаче, не се свеждат само до броя на населението нито са валидни само за Северозападния район. Несъответствията в развитието на отделните райони могат да се видят и по отношение на други основни показатели, като:

1. Относителен дял в създаването на БДС
2. БВП на глава от населението
3. Естествен прираст на 1000 души от населението
4. Средна брутна работна заплата
5. Коефициент на безработица

На Фиг. 1 се вижда каква е позицията на всеки един от районите за планиране, разпределени в пет групи, в зависимост от стойностите на горните показатели, като група 1 е с най-ниски стойности до 20% от максимално регистрираните, група 2 е със стойности на показателите от 20 до 40% от тези на най-добрия район, група 3 – от 40 до 60%, група 4 – от 60 до 80% и група 5 – от 80 до 100%. Попадането на даден район по някой от изброените показатели в група 1 означава, че той се характеризира със стойности на показателя, които са 20 или по-нисък процент от тези на най-добрия район, в случая – Югозападния, който попада в пета група по всичките пет показателя.



Фиг. 1. Позиция на районите за планиране, в зависимост от основни макроикономически показатели, разпределени в пет групи по възходящ ред на стойностите им.

2. ВАРИАНТИ ЗА НОВО ТЕРИТОРИАЛНО ДЕЛЕНИЕ НА БЪЛГАРИЯ НА НИВО NUTS 2

През 2017 г. Министерство на регионалното развитие и благоустройството сформира междуведомствена работна група, която след проведените заседания консенсусно определи 3 варианта за нов териториален обхват на районите от ниво 2, с 4, 5 и 6 района. Работата по анализа и прогнозите за регионалното развитие и съответствието на шестте планови района в България на изискванията на Евростат започна още през 2013 г., когато беше изготвен доклада „Анализ на състоянието и тенденциите за промени в обхвата на районите от нива 1, 2 и 3 в Република България в контекста на общата класификация на териториалните единици за статистически цели в Европейския съюз“ (ФРМС, 2013). От предложените над 10 варианта, работната група, експерти и представители на различни институции определи като приоритетни три варианта. – с 4, 5 и 6 района.

Първият вариант за ново райониране на България предвижда в страната да има 5 района от ниво NUTS 2: Югозападен, включващ областите София-град, Софийска, Благоевград, Кюстендил и Перник; Южен Централен, включващ областите Пазарджик, Пловдив, Хасково, Кърджали и Смолян; Югоизточен, включващ областите Стара Загора, Сливен, Бургас и Ямбол; Североизточен, включващ областите Търговище, Русе, Разград, Силистра, Добрич, Варна и Шумен; Северозападен, включващ областите Видин, Монтана, Враца, Плевен, Велико Търново, Габрово, Ловеч, Габрово и Велико Търново (Фиг. 2).



Фиг. 2. Райони за планиране при Вариант 1

Силни страни на Първи вариант:

- Ще се наложат сравнително малко промени на програмни и стратегически документи, тъй като трите южни района се запазват;
- Очаква се по-добър баланс на показателите по райони, тъй като се увеличават стойностите на показателите на двата северни района, поради териториалното им разширяване с нови области.

Слаби страни на Първи вариант:

- Според прогнозата на НСИ, Северозападният район отново ще попадне под долната граница за население преди 2025 г.;
- Пренебрегнати са съображенията за географските характеристики на районите и предвижданията за развитие на базисната инфраструктура;
- Североизточния район също остава на ръба на необходимия минимум за брой население;
- Не е отчетена спецификата на Дунавския и Черноморския региони

Вторият вариант предвижда в страната да има 4 района от ниво 2: Югозападен, включващ областите Софийска, София-град, Благоевград, Кюстендил и Перник. Тракийско-Родопски район, обхващащ областите Пазарджик, Пловдив, Стара Загора, Хасково, Кърджали и Смолян. Черноморски район, в който влизат областите Сливен, Ямбол, Бургас, Варна, Добрич и Шумен. Дунавски район, включващ областите Търговище, Видин, Монтана, Враца, Плевен, Ловеч, Габрово, Велико Търново, Русе, Разград и Силистра. В Аналитичния доклад от 2013 г. този вариант съществуваше в две модификации като Черноморският район беше без областите Сливенска и Ямболска и с Търговищка област. В крайна сметка бе одобрен вариант на четири районно деление във вида, показан на Фиг.3.



Фиг. 3. Райони за планиране при Вариант 2

Силни страни на Втори вариант:

- Районите имат обособени географски характеристики;
- По отношение на броя на населението, на областите и общините този вариант е по-балансиран;
- Няма опасност в близко бъдеще да бъде нарушено изискването за минимален брой население на статистически район.

Слаби страни на Втори вариант:

- Остават големи вътрешно регионални различия в рамките на Югозападния район, тъй като столицата и микрорайонът около нея ще изкривят общите показатели за района като цяло;
- Необходимост от определяне на нови NUTS I райони;
- Ще се наложи актуализация на всички програмни и стратегически документи с изключение на документите за Югозападен район.

Третият вариант предвижда запазване на броя на районите – 6, но с променен обхват. Обособява се Западен район, включващ областите Софийска, Благоевград, Кюстендил, Перник, Видин, Монтана и Враца. СЦРП обхваща Плевен, Ловеч, Габрово, Велико Търново, Русе, Разград и Силистра. СИРП, ЮЦРП и ЮИРП райони запазват сегашния си обхват. Най-съществената разлика в този вариант е, че област София-град ще бъде обособена в самостоятелен район (Вж. Фиг. 4).



Фиг. 4. Райони за планиране при Вариант 3

Силни страни на Трети вариант:

- Устойчивост на критериите до към 2045 г.;
- Добра географска ориентация и по приоритетни транспортни коридори;
- Обособяването на два регионални центъра в Черноморския регион удовлетворява претенциите за административен център на Варна и на Бургас.

Слаби страни на Трети вариант:

- Обособяването на столицата в самостоятелен район, което е характерно за някои европейски столици (Берлин, Прага, Виена, Букурещ) може да доведе до проблеми, свързани с откъсването на града от общините, които са пряко свързани със София, като Ботевград, Самоков, Дупница, Кюстендил Перник и др. и да се наруши икономическото развитие както на столичния град, така и на общините от едновременния изохрон;
- Разкъсване на естествената граница между Северна и Южна България – Стара планина и необходимост от определяне на нови NUTS I райони;
- Общините и областите от Черноморския басейн, които имат сходни проблеми и характеристики, необосновано се разделят в два района;
- Ще се наложи разработването на нови програмни и стратегически документи на три нови района.

Четвърти вариант - предложение на ИПИ. Институтът за пазарна икономика, който системно изследва регионалното развитие чрез своите анализи, публикувани в електронния сайт „Регионални профили“ (<http://www.regionalprofiles.bg/>), също има свое предложение за ново регионално деление на страната. То се състои в обособяването на четири района, представени на Фиг. 5. Оформят се Дунавски, Черноморски, Тракийско-Родопски и Западен райони за планиране, като два от тях – Черноморският и Западният, нарушават границите на NUTS 1 (Николова, 2018).



Фиг. 5. Райони за планиране при Вариант 4

При този вариант обаче, диспропорциите между районите не се преодоляват. Ако за обособяването на един район около Черноморското крайбрежие може да се представят убедителни аргументи, то едва ли има такива за обособяването на един западен район. Между общините от Северозападна България и Югозападна България има огромни различия в исторически, културно-традиционен, икономически, етнографски, природо-географски и пр. план. Единствената полза от обособяването на такъв район ще бъде механичното подобряване на показателите на бедните общини от Северозападна България, които ще бъдат статистически отчитани заедно с най-богатите общини от Югозападна, от което обаче, на практика тяхното положение няма да се подобри.

Силни страни на Четвърти вариант:

- Устойчивост на критериите за брой на населението;
- Запазва се естественото географско разделение и свързване на крайдунавските и крайморските области;
- Освен Западния, всички останали четири района попадат в групата на по-слабо развитите, което би означавало, че ще могат да разчитат на повече средства по Кохезионната политика на ЕС.

Слаби страни на Четвърти вариант:

- Механично обединяване на Северозападна с Югозападна България без наличие на никакви сходства между областите и общините;
- Западния район става несъразмерно по-голям от останалите, както по територия, така и по брой на населението;
- БВП в Западния район превишава двойно този на останалите райони, но това не променя положението на най-бедните области и общини от Северозападна България. Напротив, изкуственото отчитане на по-високи икономически показатели може да доведе до намаляване на средствата от ЕС за тези области и общини;
- Ако за три от районите има възможност да се дадат географски определения на наименованието им, то за т. нар. Западнен район такива няма, тъй като те не съществуват.

Пети вариант - предложение на арх. Белин Моллов. Този вариант е доразвиване на вариант 2 на междуведомствената работна група. Водещ мотив е четирите района за планиране да са съобразени с естествените географски характеристики на територията, историческо и селищно развитие. Област Търговище се остава в Черноморския регион, област Благоевград се присъединява към Южния район (Тракийско – Родопски – Пирински), оформя се Столичен регион, обединяващ Софийската агломерация с областите Перник и Кюстендил (Моллов, 2018).



Фиг. 6. Райони за планиране при Вариант 5

Авторът на предложението изтъква редица допълнителни аргументи за това деление, извън популярния критерий за брой на населението. Според него, промените трябва да създадат по-добри условия за участие в Кохезионната политика на ЕС и ефективно използване на европейското финансиране в периода след 2020. Необходимо е преодоляване на различията и противоречията между център и периферия. Много сериозен е въпросът за обособяването на Столична община като самостоятелен регион. Такова решение би се отразило негативно на планирането и развитието на града. София има нужда от прилежащи територии в

рамките на едночасовия изохрон за пътуване. София град, Софийска област, Перник и Кюстендил формират перфектен, компактен планов район с население около 2 милиона жители и богати пространствени възможности за развитие на столичните функции, науката, образованието, високотехнологична икономика, специфично селско стопанство, балнеология, туризъм и рекреация. (Моллов, 2018).

Предложеният от арх. Моллов вариант за четири районното деление има своя разновидност, свеждаща се до промяна на мястото на Старозагорска област от Южния район към Черноморския.

Силни страни на Петия вариант:

- Осигурява балансирано разпределение на населението.
- Предоставя необходимата територия за развитието и просперитета на всички общини, в близкия обхват на столичния град от четирите области – Софийска, София град, Перник и Кюстендил;
- В голяма степен съпада с естествените природо-географски области, което означава, че обединява общини и области със сходни характеристики, проблеми и възможности за развитие.

Слаби страни на Петия вариант:

- И тук се смесват наименования, основани на географски понятия, с пространствено ориентирани критерии и наименования на градове (София).

3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

При новото регионално деление на България трябва да се имат предвид не само изискванията за брой население но и критериите за ефективно управление на средствата от Европейските фондове, наличието на административен капацитет за добро управление, принципите на децентрализацията и субсидиарността, създадените транспортно-икономически връзки между населените места, общините и областите, както и природно-географските особености, определящи общи проблеми и възможности за развитие.

От изброените пет варианта за регионално деление (три на Междуведомствената работна група към МРРБ, един на Института за пазарна икономика и един на арх. Белин Моллов), като най удачни се открояват втория и петия вариант, които са доста сходни с тази разлика, че в петия районът с център София е разширен с още две области – Пернишка и Кюстендилска.

Добре би било новото регионално деление да се съчетае с крайно необходимото окрупняване на малките общини и свеждане на общия брой на общините в България под 200.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Дрискол, Д., & Дзиенконски, О. (2002). Изясняване ролите и усъвършенстване на планирането на централно, областно и местно ниво. София: ИМС.
- [2] Институт за пазарна икономика. (2018, 08 18). Регионални профили : Препоръки за развитие 2018. Retrieved from Регионални профили, www.regionalprofiles.bg: http://ime.bg/var/images/rppp2018_ime.pdf
- [3] Комитет за наблюдение на Конгреса на местните и регионални власти. (2011). Местна и регионална демокрация в България. Страсбург: Комитет за наблюдение на Конгреса на местните и регионални власти на Съвета на Европа.
- [4] Моллов, Б. (2018, 4 23). Варианти за нови райони за планиране в България от ниво NUTS 2. Retrieved from Градът: https://gradat.bg/news/2018/04/23/3167498_arh_belin_mollov_varianti_za_novi_raioni_za_planirane/
- [5] Николова, Д. (2018, 3 2). Новите райони на България – ще се отреже ли достъпът до евросредства на част от територията? Retrieved from Институт за пазарна икономика: <http://ime.bg/bg/articles/novite-raioni-na-bylgariya-shte-se-otreje-li-dostupyt-do-evrosredstva-na-chast-ot-teritoriyata/>
- [6] ФРМС. (2013). Анализ на състоянието и тенденциите за промени в обхвата на районите от нива 1, 2 и 3 в Република България в контекста на общата класификация на териториалните единици за статистически цели в Европейския съюз. София: ФРМС.

