

REGULATORY FRAMEWORK AND CHALLENGES FOR THE DETERMINATION OF REGIONS IN BULGARIA

Evelina Parashkevova

D.A. Tsenov Academy of Economics, Svishtov, Bulgaria, e.parashkevova@uni-svishtov.bg

Abstract: The European Union's cohesion policy and Member States face many challenges over the coming years. The expected changes in funding criteria in the programming period 2021-2027 require a new approach to regional policy at national level. A procedure for the definition of new boundaries of the planning regions (NUTS 2) is underway in Bulgaria. It is in response to the resulting decline in the population of the Northwest Planning Region. As a result, the population of this region already has fewer than 800,000 people and does not correspond to European requirements. This is the basis of the need to set new borders, which is also a challenge throughout the regionalization of the country. The key issue is how to define the boundaries of the new regions, not to reduce access to EU Cohesion Policy funds. In the period 2021-2027, the NUTS 2 regions are divided into three groups: highly developed, under development and underdeveloped. Support will mainly be given to underdeveloped areas and no support is planned for highly developed areas in the EU. At the same time, due to the limited national resources for conducting a serious regional development policy in our country, it is necessary to look for external finance, especially European funds. This challenge requires decision making that best meets stakeholder interests. It is necessary to observe the requirements of the European regulations when defining the areas, while at the same time looking for the similar problems and common characteristics of the settlements that will fall in the respective region. Reducing the gap between regions requires a flexible and targeted regional development policy. Only in this way is it possible to implement an integrated regional development policy in support of European and national strategic objectives and to achieve sustainable long-term impacts. At European level, emphasis is placed on closer integration between European policies and objectives and specific development policies for the regions. This integration will be realized through the so-called "European Semester". In practice, this is a synchronization of the budgetary and economic policies of each individual Member State with the policies and objectives set at EU level.

NUTS 2 regionalization is important for Bulgaria as it is used not only for statistical purposes, but also for the development of the Cohesion Policy of the European Union. The objective is to identify economically, infrastructure, historical and ecologically similar regions in order to create the conditions for an adequate and purposeful regional policy that is not complementary to sectoral policies. It should be the basis for a balanced development of the territories concerned. Expectations are that this will overcome the economic backwardness and depopulation of peripheral territories and provide opportunities for growth.

Keywords: region, regional development, cohesion policy.

НОРМАТИВНА РАМКА И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД РАЙОНИРАНЕТО НА БЪЛГАРИЯ

Евелина Парашкевова

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

Резюме: Промените в европейската политика по сближаване поставят нови предизвикателства пред страните членки. Очакваните изменения в критериите за финансиране в програмен период 2021 – 2027 г. изискват нов подход към регионалната политика на национално ниво. В България тече процедура по определяне на нови райони за планиране (NUTS 2). Тя е в отговор на настъпилото намаляване на числеността на населението на Северозападен район за планиране. В резултат на което този район вече е с население под 800 000 души и не отговаря на европейските изисквания. Това налага промяна в неговите граници, която е предизвикателство през цялостното райониране на страната. Основният въпрос е как да бъдат определени границите на новите райони, за не бъде намален достъпът до средства от Кохезионната политика на Европейския съюз. В периода 2021-2027 г. районите от ниво NUTS 2 се разделят в три категории: силно развити, в развитие и слабо развити. Подкрепа ще получат основно слабо развитите райони, като не се планира помощ за силно развитите райони в ЕС. В същото време поради ограничените

национални ресурси за провеждане на мащабна политика за регионално развитие у нас е необходимо да се привличат външни финанси, най-вече европейски. Това предизвикателство налага търсене на решения, които в максимална степен да удовлетворят интересите на заинтересованите страни. От една страна е необходимо да се спазват изискванията на европейските регламенти при определяне на районите, от друга страна трябва да се търсят сходните проблеми и общи характеристики на населените места, които ще попаднат в съответните райони. Намаляването на регионалните различия изисква гъвкава и целенасочена политика за регионално развитие. Единствено по този начин е възможно да се реализира интегрирана политика за регионално развитие в подкрепа на европейски и национални стратегически цели и да се постигнат устойчиви дългосрочни въздействия. На европейско ниво се поставя акцента за по-тясната интеграция между общоевропейските политики и цели и конкретните политики за развитие на регионите. Тази интеграция ще се реализира през т.нар. “европейски семестър“. По своята същност това е синхронизиране на бюджетните и икономическите политики на всяка отделна държава членка с политиките и целите, поставени на равнище ЕС.

Районирането на ниво NUTS 2 е важно за България, тъй като то се използва не само за статистически цели, а и при разработването на Кохезионната политика на ЕС. Целта е определянето на сходни в икономически, инфраструктурен, исторически и екологичен план райони. По този начин ще се създадат условия за провеждане на адекватна и целенасочена регионална политика, която да не е допълнение към секторните политики, а да е основата за едно по-балансирано развитие на съответните територии. Очакванията са, че по този начин ще се преодолее икономическото изоставане и обезлюдяване на периферните територии и ще се осигури възможност за растеж.

Ключови думи: район, кохезионна политика, регионална политика.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Няколко са предизвикателствата пред предстоящото ново райониране в България.

На първо място осигуряване на съответствие на новите райони с европейските регламенти относно минималния брой на населението в един регион.

На второ място да се даде възможност на населените места в отделните райони за достъп до европейски средства от Кохезионната политика. Размерът на финансирането е необходимо в най-голяма степен да отговори на потребностите, т.е. това предполага да се отчита изключително важния от гледна точка на програмен период 2021 – 2027 г. показател БВП на човек от населението и неговия относителен дял спрямо средното за Европейския съюз.

На трето място да се създадат предпоставки за провеждане на интегрирана политика за регионално развитие в подкрепа на европейски и национални стратегически цели.

Въпреки, че районите в България нямат самостоятелно административно управление, се изготвят голям набор от стратегически документи за провеждане на политиката за регионално развитие. Наблюденията показват, че тези документи често не осигуряват търсеното въздействие и целевите индикатори за развитие не се достигат.

Решенията по трите ключови въпроса трябва да бъдат широко дебатирани със заинтересованите страни, за да се осигури възможност за информирано управленско решение относно бъдещото териториално райониране на страната и съответно да се създаде среда за провеждане на устойчива и интегрирана регионална политика.

2. ЕВРОПЕЙСКА НОРМАТИВНА РАМКА

На практика районирането в България от ниво 1 и ниво 2 се извършва в отговор на Регламент (ЕО) № 1059/2003 за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS)²³⁷ и Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на приложенията на Регламент № 1059/2003, допълващ класификацията с новоприетите държави членки

²³⁷ ЕП. Регламент (ЕО) № 1059/2003 за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS), 2003. http://publications.europa.eu/resource/ellar/9860cb5a-095d-4eaf-b1cf-e622cb8a5df7.0021.01/DOC_1, посл. посетена на 18.08.2018г.

(България и Румъния)²³⁸. Регламентът определя правилата за Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели (NUTS). Критериите на Регламента се прилагат при оценка на допустимостта на териториите до европейска финансова подкрепа и чрез него се дава правен статус на NUTS. Реално това деление на териториалните единици се използва за определяне на политиката за регионално развитие, която се финансира със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ).

Регламентът не е статичен документи. Той включва и правила за бъдещи изменения на класификацията. Целта е да се гарантира, че данните се отнасят за една и съща регионална единица за определен период от време.

Регламентът въвежда три нива на регионално подразделяне, което е отчетено и в Закона за регионално развитие (ЗРП). Йерархията за райониране се основава на минимална и максимална численост на населението. NUTS не обхваща местните (общински) нива. Когато броят на населението на държава от ЕС като цяло е под минималния праг за дадено ниво на NUTS, самата държава съставлява териториална единица по NUTS за това ниво.

Нивото на NUTS, на което съответства дадено съществуващо административно ниво, се определя на основата на средния брой на населението на неговите административни единици (вж.табл. 1).

Таблица 1.Граници за населението на NUTS

Ниво	Минимална численост на населението	Максимална численост на населението
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Регламентът предвижда, ситуация в която за дадено ниво от тази класификацията не съществува административно ниво с подходящ размер в дадена държава от ЕС.В този случай това ниво се създава специално. За целта се консолидират подходящ брой по-малки близки административни единици. Обединените съседни административни единици формират неадминистративно ниво, при което всяка такава единица трябва винаги да съответства на минималната численост на населението. Приложенията на Регламент (ЕО) № 1059/2003 са изменени с Регламент (ЕС) № 1319/2013 на Комисията от 9 декември 2013 година. Изменението е в сила от 01 януари 2015 г. и въвежда разбивката на NUTS нива 1, 2 и 3.

Интерпретацията на европейската регламентация по отношение на NUTS се свързва основно с идеята за създаване на обща статистическа класификация на териториалните единици, с която да се позволи събирането, съставянето и разпространението на хармонизирана регионална статистика в Общността. „Тази йерархична система служи за социално-икономически анализ на регионите в страните членки и за определянето на рамката на действията в областта на Политиката на сближаване (Кохезионната политика) на Европейския Съюз. Ролята на регионите като решаващ фактор за определяне степента на участие на всяка страна, членка на ЕС в използването на финансовите инструменти (фондовете) по целите на Кохезионната политика, предполага създаване на трайно във времето регионално деление на страната, съобразено със спецификата на природо-географските дадености на територията, демографските тенденции, историко-културните особености и социално-икономическите характеристики на всеки един от регионите. В най-висока степен това се отнася за нивото "NUTS 2", защото индикаторите за оценка на степента на развитие на регионите от това ниво са ключовият фактор за определяне по коя от целите на Кохезионната политика ще се насочва помощта, както по отношение на бюджетния сегмент за интелигентен и приобщаващ растеж:

²³⁸ ЕП. Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на приложенията на Регламент № 1059/2003, допълващ класификацията с новоприетите държави членки, 2008. http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/Classifics/EC_REG_176_2008_BG.pdf, посл. посетена на 19.08.2018г.

заетост, конкурентоспособност и регионално развитие, така и по сегмента устойчив растеж: природни ресурси, земеделие и околна среда.²³⁹

Включването на обособените неадминистративни райони в ЗРР показва, че на тези нива ще се формулират и изпълняват публични политики за развитие. И това е необходимо с оглед на протичащите социално-икономически процеси и небалансирано развитие, които се наблюдават на ниво 2 в България. Обособяването на районите е важно и от гледна точка на финансовата подкрепа, която ще получи всяка община от отделните райони, както и процента на съфинансиране, което ще трябва да се осигури.

3. НАЦИОНАЛНА НОРМАТИВНА РАМКА

Нормативната основа за регионалното деление на България е поставена с приемането на ЗРР²⁴⁰. В чл. 4. ал. 1 се посочва, че „за целите на планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението и оценката на регионалното развитие се обособяват райони, които се разделят на нива в съответствие с изискванията на общата класификация на териториалните единици за статистически цели, прилагана в Европейския съюз.“²⁴¹ Районите от ниво 1, съгласно сега действащия ЗРР са два. Те имат следния териториален обхват:

- район "Северна и Югоизточна България", включващ Северозападния район, Северния централен район, Североизточния район и Югоизточния район;
- район "Югозападна и Южна централна България", включващ Югозападния район и Южния централен район.

Районите от ниво 2 към края на м. август 2018 г. са шест и имат следния териториален обхват:

- Северозападен район, включващ областите Видин, Враца, Ловеч, Монтана и Плевен;
- Северен централен район, включващ областите Велико Търново, Габрово, Разград, Русе и Силистра;
- Североизточен район, включващ областите Варна, Добрич, Търговище и Шумен;
- Югоизточен район, включващ областите Бургас, Сливен, Стара Загора и Ямбол;
- Югозападен район, включващ областите Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийска и София;
- Южен централен район, включващ областите Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково.

Районите от първо и второ ниво не са административно-териториални единици.

Районите, които образуват ниво 3 са административно-териториални единици и са 28 на брой. Техният териториален обхват съвпада с този на отделните административни области.

Според чл. 4, ал. 5 „Районите от съответните нива са териториална основа за провеждане на държавната политика за регионално развитие“²⁴²

Правилникът за прилагане на закона за регионално развитие (ППЗРР)²⁴³ не предвижда разработване на стратегически документи за развитие на райони от ниво 1. За районите от ниво 2 чл. 14 от Правилника предвижда разработване на регионални планове за развитие. Това са документи за „стратегическо планиране на устойчиво интегрирано регионално развитие на съответния район от ниво 2 и се разработва в съответствие с Националната стратегия за регионално развитие, секторните приоритети и инвестиционните намерения на другите структуроопределящи политики за съответния район и с перспективите за пространствено развитие, определени от регионалната схема за пространствено развитие на района.“²⁴⁴ С

²³⁹ Моллов, Б. Варианти за нови райони за планиране в България от ниво NUTS 2.

https://gradat.bg/news/2018/04/23/3167498_arh_belin_mollov_varianti_za_novi_raioni_za_planirane/23.04.2018, посл. посетена на 16.08.2018г.

²⁴⁰ Закон за регионалното развитие. Обн. ДВ. бр.50 от 30 Май 2008г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.28 от 29 Март 2018г.

²⁴¹ Пак там, чл. 4, ал. 1

²⁴² Пак там, чл. 4, ал. 5

²⁴³ Правилник за прилагане на закона за регионално развитие, Обн. ДВ. бр.80 от 12 Септември 2008г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.50 от 1 Юли 2016г.

²⁴⁴ Пак там, чл. 14, ал. 1

тези документи се определя средносрочното (седемгодишно) приоритетно развитие на района при отчитане на спецификата и потенциала му. Министерството на регионалното развитие и благоустройството в лицето на министъра е отговорната институция за подготовката, съгласуването и актуализацията им. „Регионалните планове за развитие се приемат с отделни решения на Министерския съвет за всеки район от ниво 2.“²⁴⁵

Тези документи указват политиката за съответния район при отчитане на икономическото, социалното, инфраструктурното, екологичното и т.н. развитие. По тази причина те се разглеждат от експерти в рамките на специализирани комисии.

Със Закона за устройство на територията (ЗУТ)²⁴⁶ се създава Национален експертен съвет по устройство на територията и регионална политика, който обаче има функции основно по устройство на територията и не участва във формирането на регионалната политика.

ЗУТ не регламентира устройството на територията на регионално ниво, което показва, че районирането има отношение само за нуждите на планиране на регионалното развитие и трудно намира конкретно измерение в другите политики. Това говори за слаба интеграция на нормативната база, от една страна, и за липса на ясна визия за значението и ролята на политиката за регионално развитие в България, от друга.

4. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

До края на 2018 г. България трябва да определи границите на своите нови райони в съответствие с Регламент (ЕО) № 1059/2003 за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS). Числеността на населението, обаче не трябва да бъде единствения критерий за райониране. Трябва да бъдат отчитани и други показатели като природни, географски, исторически, инфраструктурни и икономически характеристики. По този начин ще се осигури адекватното участие на всеки район в Кохезионната политика на Европейския съюз.

В момента в Европа има 276 региона със специфични характеристики. Кохезионната политика има различни цели в зависимост от развитието на районите. Потребностите и потенциала им за развитие, сходството по отношение на нуждата от подкрепа трябва да бъдат основен критерий при избора на вариант за райониране, а не физическата близост на териториите. Естествено и това е важно, но съществуват различни възможни конфигурации, които минимизират значението на географската близост и дават приоритет на другите характеристики.

Европейската политика разглежда развитието на регионите в три групи:

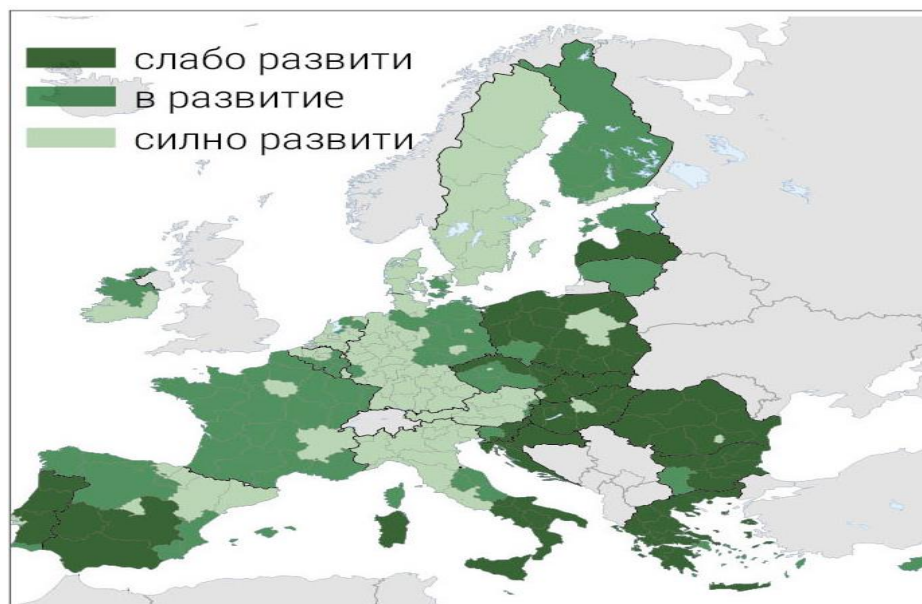
- ✓ Слабо развити – с БВП на човек от населението под 75% от средното за ЕС;
- ✓ В развитие – с БВП на човек от населението между 75% и 90% от средното за ЕС;
- ✓ Силно развити – с БВП на човек от населението над 90% от средното за ЕС.

Фокусът на Кохезионната политика е към финансиране на проекти в слабо развити региони. Такива в България в момента са: Северозападен район, Северен централен район, Североизточен район, Югоизточен район и Южен централен район. Като район в развитие е определен Югозападния район., включващ областите Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийска и София (вж. фиг. 1). Развитието на района се дължи основно на показателите за БВП, реализирани в София град. Това означава, че при запазване на този район в настоящите му граници областите, с изключение на София ще са ошетени по отношение на финансовата подкрепа за развитие в програмен период 2021 – 2027 г. Същото се отнася и при варианти, в които София град се обособява като самостоятелен район, тъй като за 2016 г. реализирания БВП на човек от населението е 105%²⁴⁷ от средното за ЕС и това би причислило района към силно развитите и съответно без финансова подкрепа за кохезия.

²⁴⁵ Пак там, чл. 18, ал. 2

²⁴⁶ Закон за устройство на територията, Обн. ДВ. бр. 1 от 2 Януари 2001 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 28 от 29 Март 2018 г.

²⁴⁷ Костадинова, С. Становище относно обществено обсъждане на вариантите за нови райони на България от ниво 2 по европейската класификация (NUTS-2). Институт за пазарна икономика.
http://ime.bg/var/images/IME_Position_New_Regions.pdf, посл. посетена на 21.08.2018



Източник: Европейска комисия

Фиг 1. Регионите в ЕС

По тази причина трябва да се подхожда изключително внимателно при районирането на страната. Потребностите, които има всяка територия са специфични и стремежът трябва да бъде към максимално задоволяване. Поради ограничените национални ресурси за провеждане на мащабна политика за регионално развитие е необходимо да се привлича външни финанси, най-вече европейски средства.

На европейско ниво се поставя акцента за по-тесната интеграция между общоевропейските политики и цели и конкретните политики за развитие на регионите. Тази интеграция ще се реализира през т.нар. "европейски семестър". По своята същност това е синхронизиране на бюджетните и икономическите политики на всяка отделна държава членка с политиките и целите, поставени на равнище ЕС. Това обвързване се осъществява в рамките на първото шестмесечие на всяка календарна година. Координацията е в три направления:

- структурни реформи, насочени към осигуряване на растежа и заетостта;
- фискални политики, обезпечавщи структурните реформи;
- намаляване и предотвратяване на големи макроикономически дисбаланси в т.ч. и на регионално ниво.

Реализирането на възможно най-добро териториално райониране предполага спазване на националната и европейска рамка по отношение числеността на населението. В същото време е нужно да се прецизира внимателно избора на райони от гледна точка на достъпа им до финансиране от Кохезионната политика на ЕС. Именно това е и основното предизвикателство – да се избере такъв вариант на райониране, който в максимална степен да е благоприятен за населените места и да отразява тяхната реална потребност от финансова подкрепа.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В обобщение може да се отбележи, че националната нормативна база на районирането в България е в съответствие на европейските регламенти, насочени към създаване на единна система за събиране, съставяне и разпространение на хармонизирана регионална статистика в Общността. В същото време, обаче е необходимо да се предприемат действия за провеждане на реална политика в неадминистративните територии, каквито в случая са NUTS 2, за се реализират целите и приоритетите, заложили в регионалните планове за развитие и да се ограничи дебалансираното развитие на територията на страната. Това изисква законодателна инициатива за интеграция на нормативната база в тази посока и за обвързване на стратегическите планови документи на регионално ниво с европейските приоритети и цели на Кохезионната политика за периода 2021 - 2027 г.

Делението на ниво NUTS 2 е важно за България, тъй като то се използва не само за статистически цели, а и при разработването на Кохезионната политика на ЕС. Целта е определянето на сходни в икономически, инфраструктурен, исторически и екологичен план райони, за да се създадат условия за провеждане на адекватна и целенасочена регионална политика, която да не е допълнение към секторните политики, а да е основата за едно по-балансирано развитие на регионите. Очакванията са, че по този начин ще се преодолее икономическото изоставане и обезлюдяване на периферните територии и ще се осигури възможност за растеж.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон за регионалното развитие. ДВ. бр.50 от 30 Май 2008г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.28 от 29.03.2018г.
- [2] Закон за устройство на територията, Обн. ДВ. бр. 1 от 2 Януари 2001 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 28 от 29 Март 2018 г.
- [3] Костадинова, С. Становище относно обществено обсъждане на вариантите за нови райони на България от ниво 2 по европейската класификация (NUTS-2). Институт за пазарна икономика. http://ime.bg/var/images/IME_Position_New_Regions.pdf
- [4] Моллов, Б. Варианти за нови райони за планиране в България от ниво NUTS 2. https://gradat.bg/news/2018/04/23/3167498_arh_belin_mollov_varianti_za_novi_raioni_za_planirane/23.04.2018
- [5] Правилник за прилагане на закона за регионално развитие, Обн. ДВ. бр. 80 от 12 Септември 2008г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.50 от 1 Юли 2016г.
- [6] Регламент (ЕО) № 1059/2003 за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS). Европейски парламент, 2003. http://publications.europa.eu/resource/cellar/9860cb5a-095d-4eaf-b1cf-e622cb8a5df7.0021.01/DOC_1
- [7] Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на приложенията на Регламент № 1059/2003, допълващ класификацията с новоприетите държави членки. Европейски парламент, 2008. http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/Classifics/EC_REG_176_2008_BG.pdf

