

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ
„СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“**

**ГЕОЛОГО-ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ“**

Елица Венелинова Грамадска

**РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНАЛИЗАЦИЯТА В РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд
за присъждане на образователна и научна степен
„ДОКТОР“

Научна специалност
„Администрация и управление“

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:
доц. д-р Климент Минев Найденов

гр. София, 2021 година

I. ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. АКТУАЛНОСТ НА ПРОБЛЕМА

Част от демократичното развитие на съвременната държава е необходимостта да се изграждат ефективни териториални нива и управление съобразно нуждите, породени от настоящето ѝ развитие. Актуалността на темата за въвеждане на децентрализация на регионално ниво в България се обуславя основно от две основни обстоятелства: началото на демократичните промени след 1989 г. и европейската интеграция, съответно тенденциите в развитието на ЕС.

След демократичните промени в началото на 90-те години на 20 век с приемане на новата Конституция през 1991 г. е възприет моделът на държавно управление на страната, като на под-държавно ниво той е двустепенен: децентрализирани общини и деконцентрирани области. При конструиране на административно-териториалната реформа, успоредно са поставени въпросите за местно и регионално управление, като поради социално-икономическата специфика на периода, в който се намира държавата ни е решено да се завърши реформата на общинско ниво и на по-късен етап да се реформира междинното ниво на управление, с което да приключи цялостната реформа. В годините след това се води периодичен дебат за необходимостта от провеждане на

тази реформа и въвеждане на регионално самоуправление без да има цялостна визия за развитието на този процес.

Успоредно със засилване на демократичните процеси, страната поема път към интеграция в Европейския съюз (ЕС). Тенденциите в развитието на Европейската общност и по-конкретно нуждата от адаптиране към прилагането на политиката за сближаване оказват влияние върху формиране на регионалната политика и прилагането ѝ на различните териториални нива. Въпреки това, по отношение на регионалното развитие, в последните години са отчетени неблагоприятни данни, отнасящи се основно до недостатъчна ефективност на прилаганата политика и негативна тенденция в развитието на българските райони по ключови социално-икономически показатели, както помежду им, така и в сравнение с останалите страни от Европейския съюз. На Европейско ниво се отчита засилване на ролята на регионите и осъществяване на децентрализация в рамките на държавните, като постепенно акцентът се поставя върху процеса на регионализация. Част от този подход е нуждата от преразглеждане на управлението на отделните под-държавни нива в страната и съответните им структури по отношение на прилагането на кохезионната/регионалната политика на ЕС и спазване на основните ѝ принципи като: програмиране, партньорство, допълняемост, субсидиарност. Политиката за сближаване провокира към определяне на регионално ниво и съответно неговото институционализиране чрез фондовете с които предоставя финансова помощ. Партньорският принцип, разглеждан като основа на модела за многостепенно управление предполага наличието на хоризонтални и вертикални партньорства като основа за взимане на по-децентрализирани решения, но на регионално ниво в страната не съществува на практика формиран силен участник.

Подготовката за програмния период 2021-2027 г. е предвидена да се използва като ускорител на промяната на модела за изпълнение на регионалната политика в страната, чрез по-тясно интегриране на секторните приоритети и цели с тези на политиката за регионално развитие. Тази промяна е обвързана с необходимостта от прилагането на набралия значение в ЕС „интегриран териториален подход“ за прилагане политиката за сближаване, разглеждан през новата парадигма на регионалното развитие: концепция за „базиран на мястото подход“. Този подход залага на потенциала на развитие на територията и развито многостепенно управление, като е отчетено че регионалното ниво е оптимално за прилагането му. За да се сформира по-силно представителство на регионално ниво в страната е заложено на разширяване на функциите, правомощията и състава на регионалните структури, функциониращи в районите за планиране и укрепване на капацитетът им. Този нов подход намира израз в направените промени в Закона за регионалното развитие през 2020 г. и заложено изпълнение на Интегрирани териториални инвестиции в Програмата за развитие на регионите 2021-2027 г.

2. ОСНОВНА ИЗСЛЕДОВАТЕЛСКА ТЕЗА

Основната изследователска теза, застъпена в настоящия труд е, че системата за управление на регионално/междинно ниво в България (над-общинско и под-държавно) се нуждае от оптимизация (фиксиране на териториалния обхват, преразглеждане и преосмисляне на функциите и правомощията на управленските структури), с цел осъществяването на по-ефективна политика за регионално развитие за преодоляване на отчетаните проблеми и по-концентрирано и ефективно използване на помощта от Структурните фондове на ЕС за балансирано развитие на българските региони.

Отчетените до сега проблеми на прилаганата регионална политика в страната: недостатъчна ефективност в предприетите мерки, голям брой стратегически документи, неефективен механизъм за контрол и оценка на стратегическите документи,

допълнителна административна тежест при събирането и обработването на информация за целите на регионалното и пространствено развитие, наличие на големи диспропорции в развитието и изоставане на българските райони по ключови социално-икономически показатели в сравнение с останалите страни от Европейския съюз, както и задълбочаваща се тенденция на междурегионални различия в страната, са в подкрепа на необходимостта, застъпена в основната теза. Поради липсата на силен административен орган на регионално ниво (районите за планиране не са административни единици и към тях не е насочен финансов ресурс, като такъв ресурс липсва и на областно ниво), основната отговорност за изпълнение на приоритетни проекти и политики се поема от общините.

Основната изследователска теза се основава на приемането или отхвърлянето на следните работни хипотези:

Хипотеза 1: Укрепването на капацитета на публичните институции/структури на регионално ниво чрез предоставяне на адекватни правомощия и ресурси за управление, както и подобряването на координацията и партньорството на това ниво, би повлияло на провеждане на по-координирана и ефективна политика за регионално развитие, която да отразява по-фокусирано местните нужди, като така оказва влияние върху развитието на регионите.

Хипотеза 2: Могат ли промените в Закона за регионално развитие (ЗРР) 2020, с които се задават нови функции на регионалните съвети за развитие в рамките на районите за планиране, да бъдат предпоставка за въвеждане на децентрализацията на регионално ниво.

Хипотеза 3: До каква степен процесът на европеизация е оказал (в предприєдинителния към ЕС период) или може да оказва влияние (при пълноправно членство в ЕС) върху вътрешно-териториалното административно устройство в страната, правомощията на изградените административни структури на отделните нива и провежданата регионална политика.

3. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ НА ДИСЕРТАЦИЯТА

За отправна точка на настоящото изследване се спираме на констатации от публикации на професор Marcou и инж. Джилджов.

В свой труд от 2000 г., Marcou поделва регионализацията на 5 типа и определя, че към този момент в България съществува административната регионализация. При анализ на другите типове регионализация той пише: „възможно е други държави да се насочат към регионална децентрализация, особено в Централна и Източна Европа. Този вариант е предвиден в Словакия и е предвиден в Конституцията (член 64, параграф 3). Също в България, създаването на териториални власти на регионално ниво се предвижда от 1995 г. и може да бъде предприето след изборите през 2001 г.; също се водят дискусии относно поддържането на 28-те текущи региона или създаването на нови, по-малко на брой и по-големи по обхват региони; обаче разликата между функциите на държавата и тези на териториалните власти не винаги се разбира ясно¹“.

В статия от 2006 г., инж. Джилджов констатира: „през последните 15 години едва ли има друга толкова дълго проучвана и толкова дълго отлагана реформа, както децентрализацията на регионално ниво. Защо става така, че разбиране за необходимостта от такава децентрализация има, партиите и правителствата я включват в приоритетите си, като Съветът на Европа и Европейската комисия ни препоръчаха да

¹ Marcou, G., La régionalisation en Europe, Situation, évolution et perspectives dans les États membres de l'Union européenne et dans les États candidats d'Europe centrale et orientale, Parlement européen, Luxembourg, 2000, REGI 108 FR04 – 2000/rév. 1, стр. 27-28

работим в тази посока, а реално досега нещата се изчерпват с недобиващи публичност анализи и намерения за обществено обсъждане?²“

Изхождайки от констатациите на тези двама автори, си поставяме за основна цел да изследваме динамиката на обстоятелствата, довели до териториалното и административно състоянието на регионалното ниво (област и район за планиране) в страната към настоящия момент, чрез проследяване на основните насоки на процеса на европеизация, провежданата регионална политика, процесите и формираните идеи за децентрализация на регионално ниво в страната, тенденциите по отношение на регионализацията в държавите-членки на ЕС и прилагането на Оперативна програма „Регионално развитие“ от 2007 година насам.

С оглед постигането на така посочената цел, се поставят и следните по-важни задачи, които обуславят и структурата на дисертационния труд:

1. Идентифициране на основните концепции, понятия и процеси, свързани с осъществяването на процеса на регионализация и дефинирането им за целите на изследването с акцент върху: регион, европеизация, регионална политика, децентрализация, регионализация.
2. Извеждане на основни тенденции в подходите между държавите от Западна и Централна и Източна Европа в развитието на идеите/процесите за регионализация, с конкретно проследяване на примери от държави, които притежават опит в прилагането на двустепенен модел на самоуправление – Републики Гърция и Чехия.
3. Анализ на ролята и влиянието на европеизацията изразяваща се във „външен“ фактор от страна на ЕС и на „вътрешните“ за държавата процеси, участници и институции в процесите на формиране на настоящата административно-териториална структура и регионална политика на страната.
4. Проучване и критичен анализ на протичащите процеси и формираните идеи за децентрализация на регионално ниво, като част от провежданата политика на регионално развитие в страната и връзката им с прилаганата Оперативна програма за регионално развитие. Извеждане на основни предизвикателства и очертаване на предположения за бъдещото развитие на процеса на регионализация в Република България на база на направените промени в структурите на РСР в районите за планиране със ЗРР от 2020 година.

4. ОБЕКТ И ПРЕДМЕТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Обект на изследването е процесът на регионализация (децентрализация на регионално ниво) в България. Предмет на изследването е развитието на процесът на регионализация и възможностите ѝ за оптимизиране на разпределение на правомощия между различните управленски нива в България след 1989 година.

Фокусът на настоящото изследване е въпросът за регионализация в България, който си взаимодейства с процесите на европеизация, демократизация, децентрализация, които водят до институционални и териториални промени в държавите, както и с провежданата регионална политика в страната. Анализът на другите държави от Европейския съюз, както и регионалната му политика, служат за сравнение и анализ на посоката на евентуално въздействие при формиране на държавната териториална политика.

5. МЕТОДИ НА ИЗСЛЕДВАНЕ

² Джилджов, Ал., Сагата “Децентрализация” на регионално ниво, Списание “Публична администрация”, бр. 1/2, 2006 г.

Изхождайки от комплексния характер на изследвания обект, изниква необходимостта за съвместно използване на набор от изследователски подходи и различни методи като: предварителен анализ, систематично проучване на литературата, теоретичен анализ, системен, структурен и функционален анализ на процесите на европеизация и вътрешно политически подход към въпросите на децентрализацията на регионално ниво и имащото отношение към него развитие на регионалната политика.

Използвани са различни методи за добиване и обработка на информация и данни, като проучване на документи, систематизиране, сравнение. Анализирани са официални статистически данни от НСИ, Евростат, официални статистически източници на изследваните държави, както и данни от стратегически документи, анализи и експертни обсъждания.

За дообогатяване, изясняване и валидиране на добитата информация е използван анкетен метод, чрез провеждане на полу-структурирани интервюта. Той е извършен чрез взимане на експертно мнение на интервюирани лица, като представената информация е анонимна и получените отговори са представени обобщено. Този подход позволява да се получи информация за не толкова популярни документи, както и за официални и неофициални нагласи и подходи към проблематиката. Интервютата са провеждани чрез набор от два типа въпроси: основни, валидни за всички и допълнително зададени въпроси, според експертната на респондента. Съгласно сферата на действие, избраните респонденти са експерти, представители от: централната власт: Министерски съвет, МРРБ, Министерство на финансите, представители в Европейската комисия, местната власт, областни администрации, неправителствен сектор.

6. МЯСТО НА ИЗСЛЕДВАНЕ

Изследването се концентрира върху протичащите процеси на децентрализация в управленската структура на България с акцент върху децентрализация на регионалното ниво – области и райони за планиране и влиянието на европеизацията върху тях. Представените примери за влияние на европеизацията и демократичните промени в държавите от ЕС служат основно за извеждането на основни тенденции, които следва да бъдат анализирани при избора на оптимален модел на регионална децентрализация за страната. По-конкретно е представен процесът на регионализация в Република Гърция и Република Чехия. Основната причина за изборът на тези две държави, за да може да се направят изводи съотносими за България, са: форма на държавно устройство, големина на територията, брой население, сходно административно-териториално устройство. В същото време, друг съблюдаван критерий е да са държави-членки на ЕС и да имат функциониращи две нива на местно самоуправление, за да се разгледа подхода на административно-териториална организация приложен в условията на гореизброените параметри. Допълнителна тежест при избора имаше и информацията от проведените интервюта: в началото на демократичния процес при формиране на идеи за регионалния подход в страната ни е проучван опитът на Чехия³, подходът в Гърция от своя страна е бил обсъждан като пример по време на предприєдинителния процес.

Дисертационният труд се фокусира върху периода от 1989 г. до 2020 г., който съвпада с началото на демократичните промени в страната ни, обхваща изпълнението на два програмни периода на изпълнение на политиката за сближаване на ЕС чрез ОПРР (2007-2014 г. и 2014-2020 г.) и заложения нов подход при изпълнение на регионалната политика за следващия програмен период 2021-2027 г.

³ Джилджов, Ал., Хаузер, Фл., Маринов, В., Преглед на регионалната политика в България, състояние, оценка и перспективи, ФРМС, София 2001, стр. 87, където е препоръчано да бъде проучен опита в областта на провеждане на регионална политика в Полша, Чехия, Унгария.

7. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Ограниченията на изследването произтичат от широкия обхват на темата, засягащ различните нива на управление в държавата, както и набор от политики. Това налага разработката да се фокусира основно върху подходите за децентрализация на регионално ниво – област и район за планиране и при анализа на нормативната рамка върху ЗРР и по-конкретно административните структури с функциите, които той задава на регионално ниво и частично ОПРР. Извън обсега на работата остават процесите на децентрализация на общинско ниво, въпреки разбирането, че те са неразривно свързани.

В дисертационния труд редица от термините ще се възприемат за известни на научната общност, поради което автора няма да ги интерпретира. Това са термините: децентрализация, деконцентрация, деволуция, регионално развитие, регионална политика. Тъй като така описаните концепции и термини са много широкообхватни и не за всички има консенсус относно окончателното им дефиниране, ще се спрем само на основна информация, която считаме, че има отношение към настоящото изследване. По този начин ще зададем рамката, в която ще протича то.

По отношение на понятието „регион“ ще се спрем на някои определения, които са свързани с тези за регионализация и регионално развитие/политика без да претендираме за изчерпателност защото, въпреки широкото използване на този термин, за него няма общоприета дефиниция. В този смисъл няма да разглеждаме концепциите за регион, които са с обхват над националната държава, както и няма да се спираме на различните видове региони съществуващи в държавата, а ще разглеждаме основно административно-управленските. При използването на литература на чужд език бяха идентифицирани проблеми при превода и употребата на някои термини, като където е необходимо, това ще бъде разяснявано под линия.

По отношение на широкия обхват на тясно свързаните с регионалното развитие нормативни документи (като ЗУТ, ЗОБ, ЗА, ЗООС, ЗДП и др.) правим уговорката, че тук ще се проследи основно ЗРР с акцент върху административната рамка, която той задава на регионално ниво (област и район за планиране) и частично ЗМСМА и ЗАТУРБ, доколкото са свързани с първия и с административно-териториалната организация на територията.

8. СЪДЪРЖАНИЕ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Дисертационното изследване се състои от увод, три глави със съответните приложения, заключение и списък с използваната литература. В трите глави, хронологично се проследява развитието на идеите и подхода към децентрализация на регионално ниво в България. Успоредно с това, имайки предвид взаимодействието между демократичните процеси в страната от 1990 г. с процеса на европеизация е представена тенденцията за засилване на ролята на регионите и политиката за сближаване на ЕС. Използван е подход от общото към частното: от разликата в осъществяване на реформи на европейско ниво между държавите от Западна и ЦИЕ в първа глава, фокусът се стеснява върху подхода на Републики Гърция и Чехия във втора глава и завършва с представяне на новия регионален подход на ЕС и възникналите промени при прилагане на регионалната политика в България.

Първа глава въвежда в изследваната тема, кратко описва проблемната област, рамката на настоящото изследване и обуславят основните линии на анализ. Разглежда се взаимодействието на изследваните процеси на европеизация, демократизация, децентрализация и регионализация в качеството им на външни и вътрешни фактори, които влияят на идеите за децентрализация на регионално ниво. Разглеждат се и се определят популярни дефиниции, концепции, класификации имащи отношение по темата. По-подробно са представени резултатите от анализа на влиянието на

переговорния процес за присъединяване към ЕС като външен фактор за оказване на адаптационен натиск и вътрешните за страната процеси при формиране на АТУ и основата на институционалната рамка поставена в ЗРР на областно и регионално ниво. Проследени са особеностите в развитието на идеите за регионализация в държавите от Европейския съюз като е наблегнато на особеностите и спецификите в протичането на този процес в държавите от Западна Европа и тези от ЦИЕ. Представени са опитите за въвеждане на общи документи за местно и регионално самоуправление на европейско ниво и разработените модели и класификации на регионите в Европа.

Втора глава е фокусирана върху проблемните аспекти на развитието на идеите за децентрализация на регионално ниво в България, проследени на фона на извършваната децентрализация на местно ниво. Анализирани е връзката между програмните периоди на политиката за сближаване на ЕС (разглеждана като външен фактор) след 2007 г., приоритетите на Оперативната програма за регионално развитие в България и прилаганата регионална политика след 2004 година. Основен обект на анализа е процесът на институционална организация на регионално ниво (създадените на областно ниво и ниво район за планиране административни структури със съответните им функции) и прилагане на принципа на партньорство в областта на регионалната политика. С цел структуриране на изводи от проследяване на осъществяване на децентрализацията в други европейски държави съпоставими с България е представен по-детайлно подхода към създаване и функциониране на междинно ниво на местно самоуправление в Република Гърция и Република Чехия.

Трета глава разглежда новия регионален подход на ЕС и заложената нова философия при изпълнение на програмен период 2021-2027 година в страната, чрез прилагане на Интегрирани териториални инвестиции (ИТИ). Проследява пътя на възникване и въвеждане на интегриран териториален подход в политиката на сближаване на ЕС през новата парадигма на регионалното развитие идентифицирана от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и концепцията за „базиран на мястото подход“. Представени са предложенията за промяна в NUTS 2 класификацията в България и мястото на тези региони сред останалите в ЕС. Представени са дейностите, съпътстващи процеса по формиране на нов подход в регионалната политика на България намиращ израз в новата Програма за развитие на регионите 2021-2027 г. и отразените промени в ЗРР от 2020 г. Описан е механизмът на работа на разширената структура на Регионалните съвети за развитие (РСР). Извършен е качествен анализ на проведените полу-структурирани интервюта, на база на който и в съчетани с общия анализ в научно-изследователската дейност са очертани характеристики/проблеми на процеса на децентрализация на регионално ниво в страната за четирите изведени периода и е направен опит за формиране на възможни сценарии за бъдещо развитие на регионализацията в страната на база на предложения нов подход в регионалната политика за следващите десет години. Изведени са основните предизвикателства/възможности/заплахи пред осъществяване на планираната промяна в структурите на РСР и евентуалното им засилване в бъдеще като силен регионален орган.

В заключението са обобщени изводи от извършения анализ и са посочени идентифицираните основни пречки, както и причините за тях, пред осъществяването на регионализация в страната.

9. ПРАКТИЧЕСКА ПОЛЕЗНОСТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Прилагането на чуждестранни модели не винаги е успешно, но познаването им все пак може да представи добри примери и уроци. Освен, че представя европейски примери по отношение на регионализацията, настоящата разработка се фокусира върху

проследяване на идеите и отношението в държавата към въвеждане на регионализация и разкрива същността и проблемите на българския подход. Хронологичния подход, съчетан с експертната информация от проведените интервюта са основа за запълване на очертаня проблем с постепенната загуба на „памет“ за това какви са били планът и начертаните стъпки за реализацията ѝ през различните идентифицирани периоди. По този начин изводите и очертаните проблеми, могат да се използват във връзка с евентуални бъдещи обсъждания на политики, свързани с темата.

10. АПРОБАЦИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Представените проблеми в дисертационния труд са били предмет на обсъждане и дискусии с преподаватели в катедра „Регионално развитие“, както и с експерти, представители на централната и местна власт, неправителствения сектор и по време на участие в работни срещи.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

Първа глава: Теоретико-методологични аспекти на процеса на регионализация

1. Същност и особености при осъществяването на процеса на регионализация
2. Нормативно-правни особености в развитието на регионализацията в България
3. Особености в развитието на идеите за регионализация в Европа

Изводи

Втора глава. Проблеми и особености при осъществяването на процеса на регионализация в Република България

1. Развитие на идеите за децентрализация на регионално ниво в България
2. Анализ на връзката между програмните периоди на Политиката за сближаване на ЕС, приоритетите на Оперативната програма за регионално развитие и прилаганата регионална политика в страната след 2004 г.
3. Развитие на процеса на регионализация в Република Гърция и Република Чехия

Изводи

Трета глава: Нов подход и бъдещо развитие на процеса на регионализация в България

1. Новият регионален подход на ЕС и предложения за промяна в NUTS класификацията в България.
2. Приложението на нови подходи при формирането на регионалната политика в Република България.
3. Предизвикателства и насоки за развитие на процеса на регионализацията в Република България.

Изводи

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Библиографска справка

Приложения

III. ОСНОВНО СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

Във въведението е представена актуалността на темата и са посочени публикациите, които са възприети за отправни точки на изследването. Формулирана е основната изследователска теза и свързаните с нея работни хипотези. Дефинирани са обектът и предметът на разработката, целта и задачите, които обуславят и структурата на дисертационния труд. Посочена е използваната методология и ограниченията на анализа, както и кратко описание на съдържанието му.

ПЪРВА ГЛАВА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧНИ АСПЕКТИ НА ПРОЦЕСА НА РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ

1. Същност и особености при осъществяването на процеса на регионализация

В първата точка на първа глава се поставя рамката на настоящото изследване. Изхожда се от една страна от предизвикателствата пред държавите от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) в началото на 90-те години на 20 век, изразяващи се във възстановяване на демокрацията, като част от това е и възстановяване на местното управление и от друга, ориентирането им към приобщаване в Европейската общност и в частност, засилващото се влияние на неговата регионална политика, която осигурява стимули за създаване или засилване на регионалните институции. Именно тези два фактора, посочени от Marcou⁴, са основа за появата на въпроса за регионализация в тези държави. Очакванията към тях са били бързо да „наваксат с централно европейската тенденция на прехвърляне на все повече политическа власт и права за автономност от националното към поднационалните нива. В началото на 90-те години широко се вярва, че протичащата политическа трансформация в Източна Европа ще доведе до обширен процес на регионализация и децентрализация⁵“. За да се свърже влиянието на европеизацията с прилаганата държавна политика, в областта на регионалното развитие и децентрализацията на регионално ниво, се използва изведения подход от три стъпки на Cowles, Caporaso, Risse⁶. Чрез него се анализира как процесът на европейска интеграция променя държавите, вътрешните им институции и политическа култура и взаимодействието между няколкото нива на управление: над-национално, национално и под-национално. Първата стъпка от подхода се отнася до наличието на формални и неформални норми, правила, регулации, процедури и практики на европейско ниво, които следва да се приложат в държавите членки, за да могат да са в съответствие с тях. Втората стъпка е „сила на съответствието“ между процесът на европеизация и националното състояние на институции, правила и практики, което се определя като „адапционен натиск“. Третата стъпка от подхода се обуславя от така наречените „посреднически фактори“, от които зависи дали и в каква степен, съответната държава ще настрои институционалната си структура към изискванията на ЕС. В случай на силен адапционен натиск, наличието или отсъствието на тези фактори е от много голямо значение за степента в която се очаква да се случи държавната промяна.

Стъпвайки на зададената рамка и този подход се обуславят основните линии на анализ: европеизацията като външен натиск/фактор (изразена чрез политиката за сближаване на ЕС) и вътрешните за държавата процеси/посреднически фактори по отношение на демократичното ѝ конструиране (политиката на централната власт). По този начин, началото на процесът на европеизация на страна ни си взаимодейства с процесите на демократизация, децентрализация и регионализация. Резултатът от това

⁴ Marcou, G., *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, Open society institute, Local government and public service reform initiative, 2002, стр. 13

⁵ Pitschel, D., Bauer, M., *Subnational Governance Approaches on the Rise - Reviewing a Decade of Eastern European Regionalization Research*, *Regional & Federal Studies*, Vol. 19, No. 3, 327-347, German University of Administrative Sciences, 2009, стр. 327

⁶ Cowles, M., Caporaso, J. and Risse, T., *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Cornell University Press, Ithaca and London 2001

взаимодействие, се явява основата за формиране на модела на териториално управление на държавата и провежданата от нея регионална политика, която дава административна и правна рамка на институциите, които следва да я прилагат на различните териториални нива.

В разработката приемаме, че понятието „регион“, както и „регионализация“ са широки и се използват в различен контекст. Без претенции за изчерпателност са очертани накратко определенията за регион и употребата на понятието в страната ни. На база на анализи на различни автори е отбелязано, че в понятийния апарат, прилаган на административно, научно и ежедневно ниво се използват термините „район“ и „регион“, често без да се прави разграничаване между тях. Въпреки липсата на единно понятие за регион, съществува многообразие на форми на регионите в отделните държави и различни подходи при разделянето територията им на под-държавно и над общинско ниво. Различни организации на европейско се опитват да намерят начин за единно тълкуване на понятието „регион“, но в крайна сметка не се стига до приемливо за всички понятие. ЕК въвежда подход "Номенклатура на териториалните статистически единици-NUTS“, който се основава на обобщени статистически данни, които служат за разделяне на Европа на сравнително еднакви по размер територии, наречени региони, за да може да се улесни и уеднакви събирането и разработването на хармонизирани регионални статистики в ЕС, да служи за социално-икономически анализ на регионите в страните членки и за определянето на рамката на действията в областта на Политиката на сближаване на ЕС. Ниво NUTS 2 от тази класификация се явява рамката, която обикновено се използва от държавите-членки за прилагане на техните регионални политики и следователно е подходящото ниво за анализ на регионалните/националните проблеми. Тези региони стават основни за прилагане на политиката за сближаване на ЕС и от тази гледна този, регионалната политика на Общността се разглежда като фактор за насърчаване на регионализацията. Въпреки че принцип на ЕС е ненамеса в правните системи и конституционните основи на държавите и в тази връзка, протичащата регионализация в тях до голяма степен е резултат от местното, специфично институционално и политическо развитие, все пак Европейският парламент констатира, че чрез европейската политика за сближаване, ЕС насърчава административната регионализация в почти всички държави членки.

Акцентът при анализа на политиката на сближаване на ЕС е поставен върху реформата на Структурните фондове от 1988 г., когато се въвежда многогодишно планиране и четирите основни принципа: концентрация, програмиране, партньорство (основа на концепцията за многостепенно управление и форма на добро управление), допълняемост/съфинансиране, както и въведените с договора от Маастрихт 1993 г.: Комитет на регионите и принципът на субсидиарност. На ниво ЕС, Комитетът на регионите отчита положителна връзка между прилагането на успешната и устойчива европейска регионална политика и децентрализацията.

Като част от вътрешните демократични процеси в държавите, децентрализацията се разглежда като прехвърляне на правомощия и ресурси от национално ниво в държавата към някои от поднационалните, регионални или автономни (съгласно закон) обществени звена, като на тези звена следва да се осигури правно съществуване, бюджет, персонал, демократична изборителност. Деконцентрацията се разглежда като действие, чрез което определено ниво на държавната административна структура прехвърля, определени правомощия за вземане на решения към йерархически зависим ешелон в рамките на същата организация, но на по-ниско ниво⁷. Имайки предвид, че

⁷ Виж Диаз, Х. К., Децентрализацията в България: обща оценка и препоръки, Програма на ООН за развитие, 1998, стр. 8

всеки процес на децентрализация е в много по-голяма степен политически, отколкото технически проблем, споделяме мнението на Marcou (2000), че за да се обхване значението на процеса на регионализация е необходимо да се комбинират географски с правно-политически и регионално-икономически подход. Създаването или засилването на институции на регионално ниво се приемат за основа на появата на въпросите за регионализация. На базата на набор от критерии са разграничени пет вида регионализация от Marcou (2000) които до голяма степен съвпадат с четири типа идентифицирани от Pamfil (2003). Към четири типа се придържа и ОИСР (2020) базирайки се на факта, че съществуват различни форми на регионализация, вариращи от меки договорености до по-силно регионално управление.

2. Нормативно-правни особености в развитието на регионализацията в България

От една страна, нормативната рамка отнасяща се до регламентирането на регионалното развитие и политика и установяването на АТУ на страната отразява вижданията и желанието за реформи на управляващото мнозинство към определения момент. От друга страна, при формирането ѝ, за държавите кандидатки и членки на ЕС, влияние оказва и достиженията на правото на Общността. Имайки предвид това, подходът към анализа в настоящата втора точка се основава на идентифицираните в първа точка „външни“ фактори, които упражняват „адаптационен натиск“ при формиране на териториалната организация и регионалната политика на страната и обособяването на административни органи на различните нива на управление, както и съответната роля на „посредническите фактори“ или вътрешните за държавата фактори.

Като „външен“ фактор за оказване на адаптационен натиск се разглежда влиянието на преговорния процес за присъединяване към ЕС. Като бъдеща страна членка на ЕС, България следва да приеме достиженията на общностното право в областта на регионалната политика, като по време на преговорния процес това се случва в рамките на Глава 21 "Регионална политика и координация на структурните инструменти". Редовните докладите, по време на преговорите, се считат за добър механизъм за оказване на влияние върху държавната политика в тази област, което е подсилено от факта, че България е в позиция на заявяващ членство. В тях, преди да стартират официалните преговори през 2001 г. е отбелязано, че по отношение на регионалната политика страната ни започва от „ниско ниво на подготовка“. Имайки предвид това, в началото на преговорния процес, „адаптационния натиск“ в областта на регионалната политика се е очаквало да е висок, защото е липсвала съответна административна рамка за прилагане на тази политика. В края на преговорния процес вече има изградена юридическа рамка, обхващаща административни структури на всички нива и съответните разписани процедури за работата им. Приета е и класификацията NUTS на Евростат за целите на провеждане на структурната и регионална политика, като правната основа за формиране на районите за планиране в страната е създадена със ЗРП 1999 г. Със създаването на районите за планиране в страната ни, отговарящи на NUTS 2 се отговаря на изискванията на ЕС за провеждане на регионална политика. Въпреки това, както е отбелязано и в основните критики в докладите, не е бил напълно изграден необходимия капацитет на местно и регионално ниво и съответните партньорски взаимоотношения между заинтересованите страни в така създадените структури. Това от своя страна е нестабилна основа за работата на РСР, които в случай на засилване на позицията си са виждани като териториалната основа на евентуално регионално самоуправление в България. В крайна сметка на този етап изборът е да се реализира статистическа или административна регионализация вместо политическата, като със създаване на РСР в районите за планиране се отговаря на изискването на ЕК да има изградени структури на всички нива.

По отношение на вътрешните за държавата фактори, централното правителство е идентифицирано като основен посреднически фактор, поради факта, че само то разполага с власт да налага съответни промени. В този смисъл е отделено внимание на формирането на административно-териториално устройство на България, компетенции на териториалните общности и нормативна рамка за регионалното развитие и произтичащата от това институционална рамка на регионално ниво.

Териториалното устройство на България е претърпяло многократно развитие в близкото минало до демократичните промени като основната дилемата е била какъв модел на териториално управление е необходим – тристепенен (големи окръзи – околии – общини), или двустепенен (малки области – общини), като с малки изключения, независимо от промяната на съотношението самоуправление - управление на две от тези нива винаги е имало самоуправление⁸.

Таблица: Разпределение на административно-териториалното деление след Освобождението на България до края на ХХ век.

Година	Степени на административно-териториалното деление	Степен на единиците		
		Област	Околии	Общини
1880	Тристепенно	21	58	1354
1901	Тристепенно	12	71	1893
1934	Тристепенно	7	83	1 211
1944	Тристепенно	9	100	1 771
1949	Тристепенно	14	117	2 178
1959	Двустепенно	30	0	979
1979	Двустепенно	28	0	291
1987	Двустепенно	9	0	273
1999	Двустепенно	28	0	262

Източник: Авторова адаптация по данни от Станев, Ботев, Ковачев и Генчева, Териториално-административно устройство на Република България, София, 2000

Съгласно приетата демократичната Конституция на Република България от 1991 г., тя е единна държава с местно самоуправление и без автономни териториални образувания (чл. 2, ал. 1) с двустепенен модел – общини и области (чл. 135) и възможността със закон да бъдат създавани други АТЕ и органи на самоуправление. Приет е модел за деконцентрирана държавна власт, изнесена върху територията в 28 области и общинско самоуправление в 264 общини. Разгледано е заложените механизъм на управление на областното ниво съгласно Конституцията. На областно ниво функционират и териториални звена на министерства и агенции, като са отчетени проблеми при взаимодействието им с областната администрация. Областите съответстват на ниво NUTS 3 от класификацията на ЕС, като заедно с районите за планиране- NUTS 2, където част от министерствата са изградили свои териториални административни структури, са двете структури на регионално ниво в страната.

Разгледани са извършената реформа на административно-териториално деление в страната и приемането на ЗРР през 1999 г. Тази реформа се ограничава до увеличаване броя на областите от 9 на 28, като това е станало автоматично, без да се направи цялостно преразглеждане на правомощията и задачите на областните управители, да бъдат решени въпросите за второто ниво на самоуправление и за координацията на дейността на териториалните звена на областно ниво⁹. Приемането на ЗРР се разглежда като нов

⁸ ФРМС, Доклад „Проучване практиката на страни членки на Европейския съюз с функциониращи две нива на местно самоуправление“, София 2007, стр. 48

⁹ Джилджов, Ал., Сагата “Децентрализация” на регионално ниво, Списание “Публична администрация”, бр. 1/2, 2006 г.

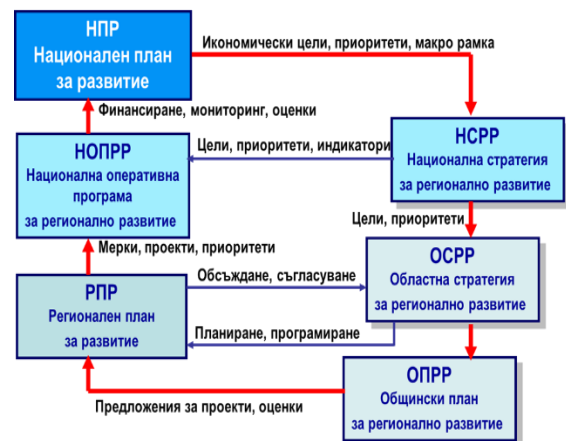
етап на формиране на политиката за регионално развитие в България и е в отговор на критики на Комисията, че регионална политика на практика не съществува, както и административна рамка за провеждането ѝ. Законът поставя началото на продължителен процес, последван от разработването на подзаконови актове, създаване и укрепване на нови институции и тяхната организация и капацитет, осъществяване на нов процес на планиране и програмиране. Актуализираната версия на ЗРП от 2004 г. има за цел да отрази принципите и подходите на кохезионната политика на ЕС в националното законодателство, като по този начин се създадат условия за последваща пълна хармонизация със законодателството на ЕС, предвид членството на България от 2007 г. В структурно отношение, този вариант на ЗРП се явява като база, на която са направени следващите промени до 2020 година. Освен стратегическите документи за всяко ниво са дефинирани правомощията и функциите на органите на различните нива на управление, отговорни за формирането и провеждането на политиката за регионално развитие както и на координацията между тях. По отношение на регионалното ниво се разглеждат структурите създадени в областите и районите за планиране. В районите за планиране се предвижда създаване на Регионални съвети за развитие, които по закон са колективни органи за провеждане на държавната политика за регионално развитие както и място за среща и дискусии на интересите и представителите на различните нива на управление: централно, областно и местно както и на други заинтересовани лица от гражданския и икономическия сектор, които могат да имат отношение. Разгледана е структурата и функциите им, както и тези на областните съвети за развитие.

Изображение: Териториалната организация в страната ни съгласно изискванията на класификацията NUTS към 2021 г.



Източник: НСИ

Схема: Обвързаност на документите за планиране и програмиране, съгласно ЗРП 2004



Източник: Моллов, Б., презентация „Поети ангажменти по глава 21 “Регионална политика и координация на структурните инструменти”, изнесена в рамките на събитие “Регионална политика на Европейския съюз, Регионална политика в национален контекст“, 10-11.12.2005, София

3. Особенности в развитието на идеите за регионализация в Европа

Демократичните системи са изправени пред общи и индивидуални предизвикателства за съответните държави, които водят до необходимостта от трансформация на държавата чрез нейната модернизация и реформа, като например: децентрализация, планиране с участие на гражданите на местно и регионално ниво, институционализирани механизми на директна демокрация. Част от общите

предизвикателства са: глобализация на световната икономика и криза на социалната държава и преобразуване на ролята на държавата и засилената роля на гражданското общество.

Над 60% от решенията, взимани на Европейско ниво имат директно влияние върху градовете, общините, областите и регионите и почти 70% от инвестициите в публичния сектор в Европа идват от местни и регионални правителства¹⁰. Тези две цифри показват все по-важната роля, която местните и регионалните власти заемат в европейската икономика и в живота на гражданите. Отчетена е разлика при възникването на тенденцията за регионализация в държавите от Западна Европа и тези от ЦИЕ. При първите тя се заражда в периода между 70-те и 80-те години на 20 век и се осъществява отдолу-нагоре. Възникването ѝ е в резултат на нуждата да се повиши ефективността на администрацията, демократичността на местното управление и най-вече поради криза на легитимността на държавата се заражда нуждата от създаване на относително автономни власти на под-национално ниво, които да поемат част от задачите ѝ. При държавите от ЦИЕ тя възниква в началото на демократичния преход под влиянието на: възстановяване на демократичната форма на управление и ЕС и влиянието на регионалната му политика. Разглеждайки регионализацията като част от процеса на децентрализация в държавите от ЦИЕ, характерно за тях е стартиране на реформа с преотстъпване на правомощия и засилване на местното самоуправление, пред това на междинно ниво.

Отчита се, че в рамките на държавите от ЕС се наблюдават два типа региони: административни, формирани от вътрешно-правното и историческо развитие и формирани под влиянието на европеизацията - статистически, както и че във всички държави общината е основно териториално ниво в което има самоуправление. Страните от Западна Европа, се отличават основно с тристепенно и двустепенно деление, като самоуправлението е на минимум две от нивата. За разлика от тях, само три държави от ЦИЕ се доближават до този модел с тристепенна подялба и управление на трите нива в Полша и в две в Словакия и Чехия. При останалите преобладава двустепенно разделение с едно ниво на самоуправление. По отношение на съвпадение на административно ниво с ниво NUTS 2, при малко повече от половината от разглежданите западноевропейски държави се наблюдава такова. В ЦИЕ държави, Полша е единствената държава при която има съвпадение на НУТС 2 с административно-териториални единици.

Направеното общо заключение вследствие на прегледа на АТУ на разглежданите държави е, че не съществува единен модел за структурирането му и прилагане на децентрализация на отделните нива. Във всяка държава, структурите с прилежащите им компетентности и правомощия са формирана на база на съчетаването на различни показатели като: историческо развитие, демографски характеристики, социално-икономическо развитие, особености на местната култура. Не винаги взимайки модел от друга държава, той може успешно да бъде приложени, но познаването им могат да бъдат използвани като пример за успешни или не практики, както и „опитът на западна Европа“ по отношение на регионализацията може да послужи за възможностите и предизвикателствата пред които се изправят държавите от ЦИЕ. Взимайки предвид територията на България и сравнението ѝ с унитарни държави с подобна площ, тя попада сред държави, които имат изградени по две нива на самоуправление под държавното ниво.

По подобие на Европейската харта за местно самоуправление, която е единственият правно обвързващ документ, който поставя принципите на

¹⁰ Council of European Municipalities and Regions, Local and Regional Governments in Europe: Structures and Competences, Brussels, 2016, стр. 3

демократичното местно самоуправление се прави опит да се изработи Европейско харта за регионално самоуправление, но изработения вариант не получава подкрепа от достатъчно голяма част от държавите-членки на СЕ. В крайна сметка след 2008 г. се разработва Референтна рамка за регионална демокрация с цел да служи като източник на вдъхновение, когато държавите решат да създадат или реформират своите регионални органи, както и да действа като съвкупност от принципи, на които Конгресът на местните и регионални власти в Европа може да разчита при наблюдението на регионалната демокрация в страните-членки на Съвета на Европа.

Изводи

На база на представената информация в тритите основни точки на първа глава са формирани изводи. Посочено е, че за целите на разработката понятието „регион“ ще се използва за междинното административно-териториално ниво в държавата и неговите функции в управлението, разположено под националното и над общинското. Констатирайки, че създаването или засилването на институции на регионално ниво са основа на появата на въпросите за регионализация, последната приемаме за процес на децентрализиране на власт към регионални единици на междинно ниво. Политиката за сближаване на ЕС провокира към определяне на регионално ниво и съответно неговото институционализиране чрез фондовете с които предоставя финансова помощ и легитимирането му като статистическа териториална организация чрез номенклатурата NUTS.

В първа глава се акцентира върху периода 1990-2000 г., който е идентифициран като първи етап на развитие на идеите за децентрализация на регионално ниво. В рамките му е приета демократичната Конституция на Република България 1991 г., ЗРР и закони, имащи отношение към местното самоуправление и АТУ. Конституцията постановява нормативната рамка на настоящата административно-териториална организация на страната. Заложени са възможности за реализиране на второ ниво на самоуправление чрез ЗМСМА 1991 г. и в резултат от работата на междуведомствена работна група през 1992 г. като и двете предложения са отхвърлени. Окончателното решение е първо да се завърши реформата на общинско ниво и след това в периода 1998-2000 г. да се концентрира върху областното ниво, с което да приключи цялата реформа, но политическите процеси в страната и икономическата ситуация в периода 1996-1998 г. възпрепятства осъществяването ѝ. По този начин засилването на децентрализацията в посока само към общините възпрепятства възможността на междинното териториално ниво за вземане на решения и икономическо възстановяване като част от процеса на демократизация.

С развитие на регионалната политика на ЕС и създаването на ЕФРР се повишава научния интерес относно връзката на процесите на интеграция на европейско ниво и решенията за регионализация в рамките на държавите-членки, като се отчита разликата при възникването на тази тенденция в държавите-членки от Западна Европа и съответно тези от ЦИЕ. Административните региони в държавите-членки на ЕС са формирани в следствие от развитието на процеса на децентрализация на поднационалното ниво и се характеризират с разнообразие по отношение на управление, функции и наименования, както и с различни подходи при разделяне на територията. Формираните статистически региони в тези държави са наложен чрез номенклатурата NUTS. При държавите с по-голяма площ естествено се формира нуждата от разделяне на поведо административни единици и прехвърлянето им на децентрализирани правомощия.

ВТОРА ГЛАВА. ПРОБЛЕМИ И ОСОБЕНОСТИ ПРИ ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПРОЦЕСА НА РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1. Развитие на идеите за децентрализация на регионално ниво в България

Въпросите свързани с децентрализацията и регионалното развитие и по-конкретно с децентрализация на регионално ниво са пряко свързани с политиката за сближаване, както и с начина на разпределение и използване на средствата по структурните и кохезионния фонд на ЕС. Тази връзка е чрез установената институционалната организация, финансирането и планирането на тази политика. В тази точка се проследява подхода към децентрализация на регионалното ниво на фона на извършваната децентрализация на местно ниво прилаган след 1989 година и предложените варианти за реализация, с акцент върху идеите след 2001 г. Във връзка с посоката на българския преход към демокрация, въпросите за държавна административна реформа и децентрализация са особено важни и тясно свързани с икономическата структурна реформа, която следва да се извърши.

В периода 2001-2005 г. се реализира преговорния процес за присъединяване към ЕС. В разработката се анализира работата на новото правителство което, за да отговори на критиките в докладите на ЕС, стартира процес на модернизация на държавната администрация като в рамките му е приоритизиран постепенно и процесът на децентрализация. Като цяло, въпросът за въвеждането на междинно ниво на самоуправление започва да заема все по-високо ниво сред очертаните приоритети, като се насърчава провеждане на обществена дискусия по темата. Сформирана е работна група, като една от задачите ѝ е да ускори процеса на децентрализация на системата на държавното управление в България. Разработени са работни варианти на Стратегия и Закон за децентрализация, които обаче не са приети, което забавя развитието на децентрализационния процес на регионално ниво. Основното направление на идеите е насочено към оптимизиране на функциите на деконцентрираната централна администрация и засилване на тези на областните управители ставайки първостепенни разпоредители с бюджетни средства, както и създаване на Съвет за децентрализация и деконцентрация към МС. Засиленият процес на предприсъединителни преговори е възможност да се използва ЕС като предпоставка за провеждане на реформа на регионално ниво, но това не е осъществено. Въпреки това, периодът е балгодата за развитие на процеса на децентрализация в страната, особено по отношение на общините.

През 2006 г., година преди пълноправното членство в ЕС, като признак за задълбочаване на процеса на децентрализация в страната се разглежда сформиранието на Съвет за децентрализация към МС. Започва и реализирането на приети Стратегия за децентрализация и програма за нейното изпълнение. В настоящата точка са разгледани същността на Стратегията и програмата към нея, като и структурата на Съвета. По отношение на работата на Съвета се очаква това да е консултативен орган където да се срещат интересите на всички териториални нива по въпросите за децентрализация. Въпреки първоначалния тласък, той бива постепенно припознат от местните власти като място за прокарване на решения в собствен интерес и се измества пълноправното участие на областните управители. По този начин се изпуска още една възможност да се създаде силен защитник на интересите на регионалното ниво.

В рамките на Стратегията за децентрализация са идентифицирани варианти за регионализация, като се клони към създаване на 12-13 области. Основните заключения за този период са, че в страната няма условия за въвеждане на второ ниво на децентрализирани местни власти и подходът към него следва да бъде постепенен. Основният въпрос, който най-напред трябва да бъде окончателно решен е въпросът за запазването или промяната на съществуващото АТД и като цяло нуждата от въвеждане

на втори ниво на местно самоуправление. В крайна сметка е разработена, но не е реализирана концепция, на базата на която през 2021 г. е следвало да се въведе второ ниво на самоуправление на нивото на район за планиране. Независимо че и досега съществува Стратегията за децентрализация 2016-2025 г., като цяло са отчетени неудовлетворителни резултати от прилагането на мерките от програмата към нея, изработените документи в областта на регионализацията остават само на хартия. От 2011 г. работата на Съвета по децентрализация постепенно остава без реална тежест да осъществи каквито и да е реформи и постепенно прекъсва своята дейност, но не е закрит. Това съвпада с периода след 2014 г., когато децентрализацията вече не е сред приоритетите на правителствената програма. Така, от една страна правителството не иска да провежда реална децентрализация, като тя от 2014 г. вече не е сред приоритетите му, но от друга, с поддържането на неработещ Съвет, иска да има видимост, че нещо се прави.

В тази точка са представени и заключения от мониторингов доклад на Комитета на местните и регионални власти в Европа към Съвета на Европа, изготвен през 2011 г. Забележката, относно двете различни значения: област и район за планиране при употребата на понятието „регион” в страната съвпада с наблюденията в разработката.

2. Анализ на връзката между програмните периоди на Политиката за сближаване на ЕС, приоритетите на Оперативната програма за регионално развитие и прилаганата регионална политика в страната след 2004 г.

Във втората точка се анализира връзката между приоритетите на програмните периоди на политиката за сближаване на ЕС след 2007 г. и приоритетите и опита от изпълнението на оперативната програма за регионално развитие в страната ни, както и предизвикателствата пред регионалната политика в условия на пълноправно членство по отношение на промените в ЗРР след 2004 г. отнасящи се до регионалното ниво.

ЗРР като нормативно изражение на политиката за регионално развитие се разглежда като важна съставна част от процеса на децентрализация, тъй като той дава рамката на механизма за планиране на регионалното развитие отгоре надолу и отдолу нагоре. Изразено е виждане е, че за да се засили интереса и мотивацията към процеса на регионализация в частност и децентрализация като цяло, следва да има конкретен двигател (държавата и/или друг, освен държавата), който да притежава относителна степен на самостоятелност при взимане на решения или независимост, за да се насочат усилията към извършването на промяна в тази насока. Обект на анализ в тази точка е процесът на институционална организация на регионално ниво и прилагане на принципа на партньорство в областта на регионалната политика между заинтересованите страни. Под институционална организация на регионите имаме предвид административните структури, създадени на областно ниво и на ниво район за планиране и техните функции (въпреки, че районите за планиране не са АТЕ). В тази връзка се спираме на тези промени в ЗРР след 2004 г., които се отнасят до институционалната организация и рамката на стратегическите документи, с които те боравят. Във връзка с възникналите нови отношения на страната ни с ЕС след 2007 г., именно статутът на пълноправен член, те се обвързват с основните изисквания на съответните програмни периоди и изпълнението на ОПРР. По този начин е илюстрира степента на постепенното „сливане“ между основните насоки на регионалната политика на ЕС, оперативната програма в областта на регионалното развитие и ЗРР.

Въпросите свързани с децентрализацията са пряко свързани с политиката за регионално развитие, както и с начина на разпределение и използване на средствата по фондовете на ЕС. Преди пълноправното членство вече съществува създадена

административна рамка за прилагането и управлението на средствата от ЕС с наличие на административни структури на всички нива и правила за работата им чрез ЗРР. Характерно за политиката на сближаване на ЕС, е че тя се модернизирала с всеки следващ програмен период, за да може да отговори на промените и предизвикателствата на заобикалящият ни свят. В тази перспектива са представени основните промени в прилагането на тази политика за двата програмни периода: 2007-2013 и 2014-2020 г. както и основните приоритети и структури на ОПРР. Проследени са направените промени в ЗРР, въпреки които, голяма част от основните разпоредби на закона са запазени.

Имайки предвид, че укрепването на капацитетът на Регионалните и областните съвети за развитие се е разглеждало като стратегическа необходимост за усъвършенстване на политиката за регионално развитие, е обърнато внимание на изготвено проучване сред областните управители по тази тема. Сред резултатите му е отчетено, че РСР като орган за провеждане на държавната политика за регионално развитие съдействат, но в малка степен за ефективна децентрализация и субсидиарност в процеса на управление. Заключение е, че има нуждата от засилване, разширяване и подкрепа в признаването на функциите на РСР, за да могат те да имат активно и реално участие в процеса на формиране и прилагане на регионалната политика. За да бъде изпълнено това следва да се задоволи нуждата от периодични обучения, развитието на експертния потенциал и подобряване на хоризонталната и вертикалната координация.

3. Развитие на процеса на регионализация в Република Гърция и Република Чехия

В тази точка се проследява по-детайлно подхода към създаване и функциониране на междинно ниво на местно управление на две държави от ЕС: Гърция и Чехия. Република Чехия е част от петото разширение на Общността заедно с България, но за разлика от нея се присъединява като част от първата вълна през 2004 г. Република Гърция от своя страна е част от южното разширение на ЕС (обхващащо присъединяването на Гърция през 1981 г. и в следствие на Испания и Португалия през 1986 г.) с което в ЕС влизат държави с по-ниски показатели за развитие от тези на вече членуващите. Трите държави са част от две разширения на Съюза, характеризиращи се с приемането на относително по-изостанали държави на съществуващия общ фон. Разглеждани по ниво на развитие, Гърция, подобно на България попада при по-слабо развитите държави-членки с БВП на глава от населението под 75 % от средния за ЕС през 2015 г., докато Чехия е сред средно развитите държави с БВП на глава от населението между 75 % и 90 %¹¹.

За Република Гърция е характерно, че приема демократична Конституция през 1975 и с развитието на процеса на децентрализация и засилване на правомощията и структурите на местната власт както и реорганизация на администрацията, започва да се развива и процесът на регионализация. През 80-те и 90-те години на 20 век се правят опити за формиране на силно второ ниво на управление, които се провалят. Едва през 1994 г. то е установено, като префектурите се превръщат в териториални власти и префектите и съветите в тях са директно избирани. Административно-териториалното устройство се характеризира с две основни териториални реформи. Първата е „Каподистрия“ (1997) основно насочена към намаляване на броя на общините и довела до сформиранието на: общини, префектури като второ ниво на децентрализация и региони, които са подразделения на държавата. Втората е „Каликратис“ (2010), която също намалява общините, но акцент в нея е регионалното ниво. Тази реформа е

¹¹ Седми доклад за икономическо, социално и териториално сближаване“ Моят регион, моята Европа, нашето бъдеще”, Европейска комисия, Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург, 2017 г.

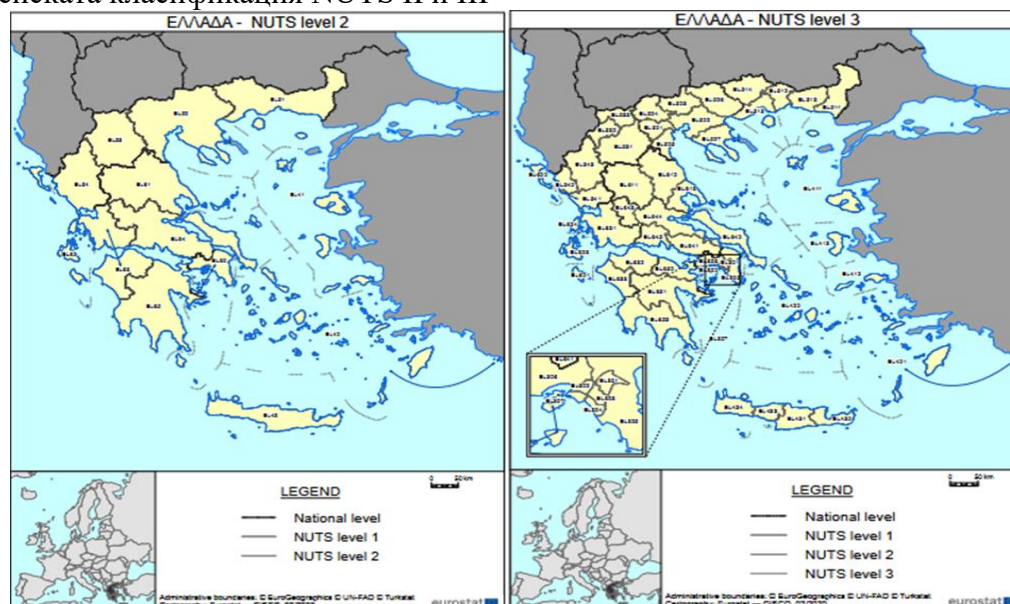
използвана въпреки съществуващата финансова криза в страната и като средство срещу нея и води до създаването на 7 децентрализирани държавни администрации, 13 самоуправляващи се региона отговарящи на NUTS II и 325 общини. В разработката е акцентирано върху структурата и компетенциите на регионалните власти.

Таблица: Сравнителна таблица на двете административни реформи в Гърция: План „Каподистриас“ и план „Каликратис“

	Първа реформа План Каподистриас 1998-2010	Втора реформа План Каликратис от 2011 г.
Децентрализирана национална администрация	13 административни региона (periferies)	7 децентрализирани администрации („Apokentromeni Diikesi“)
Регионално ниво	51 префектури Някои са групирани в по-големи административни суперпрефектури или "хиперномархии", докато префектура Атика е допълнително подразделена на четири административни префектури ("номархии").	13 региона (Periferia или peripheries) Регионите се явяват NUTS 2 ниво от териториалната класификация на Евростат.
Местно самоуправляващо се ниво	900 общини 133 общности	325 общини (Dimos)

Източник: Авторова адаптация

Изображение: Карти на подялба на територията на Република Гърция, съгласно Европейската класификация NUTS II и III



Източник: Eurostat, Statistical regions in the European Union and partner countries NUTS and statistical regions 2021, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2020

Република Чехия от своя страна е част от Чехословашката федерация просъществувала до 1993 г., когато се отделя в две отделни държави: Чехия и Словакия. Територията на Чешката република се състои от три исторически региона и в исторически план е разгледана еволюцията на териториално-административните единици в Чешката република. В началото на демократичния преход, регионалното ниво на управление е разпуснато. Новата демократична Конституция от 1992 г. постановява териториалното самоуправление, като държавата е разделена на общини, които са основата на това самоуправление и на региони, които се явяват самоуправляващи се

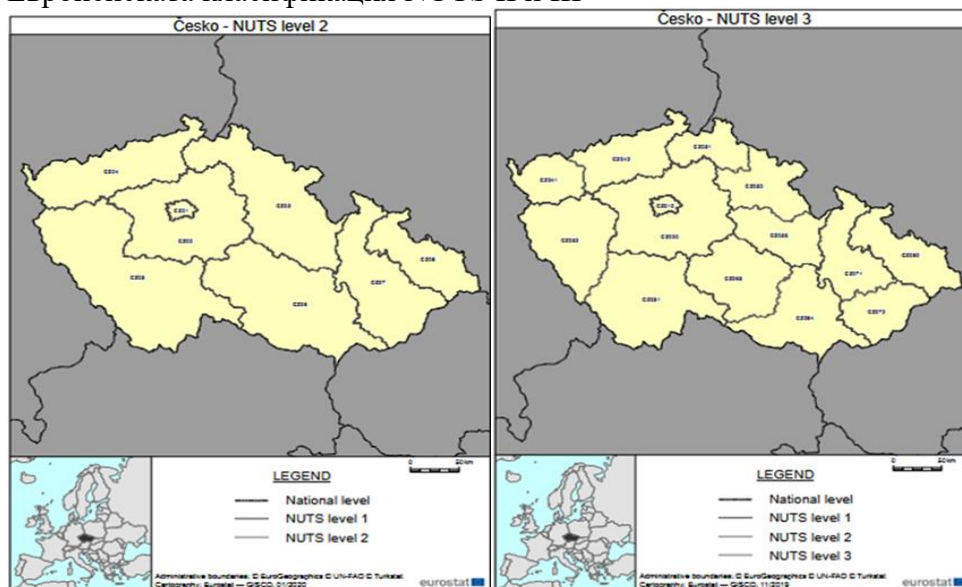
единици на по-високо териториално ниво. Въпреки това, регионите реално са въведени след 2000 г. АТУ на страната се състои от 76 окръзи - 14 региона NUTS 3 - 6 258 общини. Съгласно статистическата методология на ЕС, регионите в Чешката република отговарят на ниво NUTS 3, съответно на ниво NUTS 2 страната е разделена на 8 големи региона, които се използват за статистически и планови цели в контекста на политиките на Европейския съюз. Разгледана е структурата и компетенции на регионалните власти.

Таблица: Еволюция на териториално-административните единици в Чешката република

Период	Поделяне на територията	Региони	Област/Окръг	Общини
1949-1960	-	13 за Чехия 6 Словакия	180 Чехия 92 Словакия	Около 8700 Чехия Около 3334 Словакия
1960-1968	-	7 за Чехия 3 Словакия	76 за Чехия 33 за Словакия	Около 4100 Чехия Около 2700 Словакия
1969-1990	2	7 за Чехия 3 Словакия	76 за Чехия 33 за Словакия	Около 4100 Чехия Около 2700 Словакия
1991-1992	2	-	76 Чехия 38 Словакия	Около 4100 Чехия Около 2700 Словакия
1993-1996	-	-	76	6196
1996-1999	-	-	76	6196
2000-2002	-	14	76	6258
2003-2004	-	14	-	6258
2004 -	-	14	-	6258

Източник: Авторова адаптация по Brusis, Martin, „Czechoslovakia: State Formation and Administrative-Territorial Organization”, 2015

Изображение: Карти на подялба на територията на Република Чехия, съгласно Европейската класификация NUTS II и III



Източник: Eurostat, *Statistical regions in the European Union and partner countries NUTS and statistical regions 2021*, Luxembourg: Publications Office of the EU, 2020

Изводи

На база на извършения анализ и предоставената информация в трите точки, в тази глава са обособени три периода по отношение на формиране на идеите за регионализация: 2001-2005 г., 2006-2013 г. и 2014-2020 г. По време на първия период се стартира процес на модернизация на държавната администрация, приоритизиран е

процесът на децентрализация и въпросът за въвеждането на междинно ниво на самоуправление започва да става все по-важен. Версията на ЗРР от 2004 г. е използвана за подготовка на оперативните програми и Националната стратегическа референтна рамка за цикъла на структурните фондове 2007-2013 г. като с това се поставя и връзката между този закон и приоритетите на оперативната програма за регионално развитие. Засиленият процес на предприсъединителни преговори е била възможност да се използва ЕС като предпоставка за провеждане на реформа на регионално ниво, но това не е осъществено.

Вторият и третият период преминават в условията на пълноправно членство и очакването е идеята за регионализация да дойде по инициатива на самата държава, не чрез налагане от ЕС. В тази връзка официално е сформиран Съвет за децентрализация към МС и се реализират приети Стратегия за децентрализация и програма за нейното изпълнение. Реализира се и практическото изпълнение на ОПРР, като общите изводи за първата ОПРР са, че тя е съобразена с изискванията на ЕС и е основана на съществуващото законодателство към момента, включително на ЗРР 2004. Въпреки разширеното представителство на заинтересованите страни в подготовката ѝ, ролята на централното правителство в България за първия програмен период остава силно централизирано, което с малки изключения (ИПГВР) остава валидно и за втория. В периода 2010-2013 г. по-скоро е протичал процес на централизация на държавното управление, докато процесът на децентрализация протича на приливи и отливи, липсва устойчивост и сигурност на редица от направените реформи. Двете оперативни програми имат като цяло сходна логика, преобладава секторния подход, но начинът на изпълнението на втората е сменен, чрез делегирането на междинни звена в 39 общини и изпълнението на ИПГВР. Въпреки изпълнението им и прилаганата регионална политика в страната е отчетено неефективно прилагане на мерките и задълбочаващи се проблеми в регионите.

В същото време, на европейско ниво за периода след 2014 г. е намерен инструмент - ИТИ, насочен към преодоляване на секторното планиране, отразяващ потенциала на територията и обединяващ местните партньори за участие. Този инструмент е решено да не се прилага в страната ни, като обяснение за това е липсата на време за промяна на подхода, прилаган досега. Промените в ЗРР и в двата периода са свързани с подготовката или изпълнението на програмните периоди без да има съществена промяна в него. Отлагането на ефективното реализиране на регионализация до 2007 и 2013 г. предричат провалът ѝ, защото с одобряването на ОПРР за тези два периода не може да се правят промени в заложения механизъм за достъп до фондовете на ЕС.

По отношение на регионализацията в Република Гърция, реформите се извършват от една страна, за да може Гърция да се възползва от фондовете на ЕС и политиките за развитие, от друга страна, въвеждането на регионите е пример за реформа в АТУ на фона на съществуваща финансова криза и като средство срещу нея. Реформата е въведена след обсъждане през 2011 г., време в което е планирано да стартира подготовка за подобна реформа и в България, която не е реализирана. В исторически план в Чехия е съществувало тристепенно делене като в началото на демократичния преход, регионалното ниво на управление е разпуснато и е възстановено едва през 2000 г. в контекста на демократичните процеси и на провежданата реформа в публичната администрация и от подготовката за членство в ЕС. Не на последно място регионите запълват институционалната празнота, оставена от премахването на административни структури, съществували преди това в страната.

ТРЕТА ГЛАВА: НОВ ПОДХОД И БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ НА ПРОЦЕСА НА РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ

1. Новият регионален подход на ЕС и предложения за промяна в NUTS класификацията в България.

В тази точка се разглежда новия регионален подход в политиката за сближаване на ЕС за периода след 2021 г. Внимание е отделено на предложените промени в класификацията NUTS в България във връзка с подготовката на районите за планиране за реализиране на следващия програмен период.

Новият програмен период на европейската политика за сближаване 2021-2027 г. се характеризира със специфични приоритети, като най-общо можем да го опишем със стремеж за опростяване на инструментите. Наблюдава се тенденция към общо задаване на темите в регламентите с които държавите следва да се съобразят. За този период се предвижда за първи път да бъдат определени общи разпоредби за седемте фонда прилагани чрез споделено управление. Освен това, концентрацията е отново в устойчивото градското развитие и продължаване на развитието на местно равнище чрез прилагането на интегрирани мерки чрез инструмента - ИТИ. Проследен е пътят на зараждане на идеята за прилагане на ИТИ, която води началото си от доклад на ОИСР, в който започва да се обръща по-голямо внимание на нарастващата роля на териториалната политика, която се разглежда не само от гледна точка на устройственото планиране и регионална политика, а включва и всички останали дейности, насочени към нея от централното правителство. На преден план е изведен т.н. териториален капитал на всяка територия, който е уникален за нея, отличава я от другите и се определя от: географско положение, размер, климат, природни ресурси, традиции, социален капитал и др. (ОЕСД, 2001). По този начин, преосмислянето на регионалната политика води до въвеждане на нова парадигма в нея, наречена от ОИСР „базиран на мястото подход“, който взема предвид особеностите и предимствата на територията и нуждата от въвличане на местните участници за правилно идентифицирани, че приетите решения са възможно най-ефективни и че са поставени правилните приоритети. Тоест, политика базирана на мястото е дългосрочна стратегия, насочена към използване на потенциална на териториите за постигане на конкурентоспособност и активиране на многостепенното управление. В съзвучие с това, още след 2000 г., постепенно започват да се обсъждат предимствата на европейската политика на сближаване като „интегриран подход“ за създаване на политика, чрез по-тясна координация на публични политики. Отчетено е, че подобна координация е възможна единствено на регионално ниво. Интегрираният подход съответства на териториално базирана политика, каквато е европейската политика на сближаване, като се нуждае и от взаимодействие с различните нива на управление. ИТИ обединяват в себе си инвестиции, които биват подпомагани от един или няколко фонда, програми или приоритети, заложили в една програма.

След направена оценка¹² на опита от изпълнението на ИТИ в средата на програмен период 2014-2020 г. са идентифицирани ползи като: ускорено изпълнение след забавено стартиране; увеличаване на акцента върху проекти, свързани със специфични нужди на териториалното развитие; стимулиране на отделните институции да работят заедно чрез възприемане на „обединен“ подход за справяне със сложни териториални предизвикателства за развитие; изграждане на капацитет в многогодишното многостепенно стратегическо планиране и дизайн на политики, особено на местно ниво, като увеличаването на ролята на местните власти, НПО и други

¹² European parliament, Committee on Budgetary Control, Integrated Territorial Investments as an Effective Tool of the Cohesion Policy, Brussels, PE 636.472 - March 2019

поднационални органи, участващи в управлението и изпълнението на европейските фондове в дългосрочен план може да помогне за укрепване на капацитета за прилагане на териториално развитие; развиване на култура на сътрудничество (особено в случаите, при които ограничените традиции на сътрудничество сред местните власти е довело до фрагментация и съперничество при кандидатстване за фондовете, което е особено забележимо в някои държави от ЦИЕ); насърчаване на гражданското участие в местното и регионалното управление, засилване на отчетността. Отчетени са и предизвикателства отнасящи се до: затруднения при определянето на оптималния географски обхват, мобилизиране на потенциалните бенефициенти, като в този случай има опасност стратегиите да останат централизирано управлявани от общините с ограничено участие на други партньори; разработване на стратегически, интегрирани предложения за проекти и др.

С оглед на нуждата от съществуването на ефективна териториална основа за осъществяване на регионално развитие и разработване на съответните стратегически документи залегнали в ЗРР, както и на програмите, съфинансирани от Европейските фондове след 2020 г., се разглежда повдигнатия въпрос за промяна на границите на районите за планиране в България. Целта е да бъдат „създадени силни и жизнени райони, които са по-добре географски обособени и разположени по основни оси на развитие със силни, достъпни и притежаващи капацитет и възможности центрове на райони“. Отчетено е несъответствие с нормативната рамка за NUTS 2 регионите и в следствие на това са разработени възможни варианти за подялба на страната. В края на 2017 г. са представени три варианта за нова подялба на 6, 5 или 4 района.

Изображение: Карти с предложения на варианти за промяна на NUTS 2 ниво в Република България от 2017 г.



Източник: Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Изображение 9: Карта на модифициране на предложен вариант от МРРБ по предложение на арх. Моллов



Източник: Предложението е публикувано във в-к Градът, електронен вариант, <https://gradat.bg/>, арх. Белин Моллов: „Варианти за нови райони за планиране в България от ниво NUTS 2“, 23 Април 2018

В крайна сметка, през 2019 г., след дискусии с Евростат е постигнато решение до 2027 г. да се запази сегашният обхват на шестте района от ниво NUTS 2 в страната, независимо от отчетените дисбаланси в броя на населението основно в два от тях – Северозападен и Северен централен .

2. Приложението на нови подходи при формирането на регионалната политика в Република България.

Във втора точка се обръща внимание на подхода в България за програмиране на ОПРР, който се базира на научените уроци от предходните периоди и формиране по нов начин на регионалната политика, за която е отчетено че такава в истинския смисъл не е провеждана и действията са били насочени единствено с презумпцията европейски средства¹³. На база на тенденциите за прилагане на ИТИ на европейско ниво, концепцията за изпълнение на интегриран регионален подход през новия програмен период 2021-2027 г. предвижда синхронизиране и по-тясно обвързване на стратегическото планиране на регионалното развитие с програмирането на европейските фондове.

Проследени са протичащите процеси в страната за подготовка на новия програмен период като на базата на извършен анализ на действащата национална политика за регионално и пространствено развитие са очертани проблеми като: недостатъчна ефективност в предприетите мерки, голям брой стратегически документи, неефективен механизъм за контрол и оценка на стратегическите документи, допълнителна административна тежест при събирането и обработването на информация за целите на регионалното и пространствено развитие, както и наличие на големи диспропорции в развитието и изоставане на българските райони по ключови социално-икономически показатели в сравнение с останалите страни от ЕС. С цел преодоляване на така описаните проблеми и съобразяване с приоритети на новия програмен период, общата идея е насочена към провеждане на институционални реформи в посока разширяване на функциите, правомощията и състава на РСР в районите за планиране, които да могат да изпълняват функции, свързани с изпълнението на програми, съфинансирани от европейските структурни и инвестиционни фондове и укрепване на капацитетът им.

На база на сътрудничество с ОИСР и Международната банка за възстановяване и развитие са изготвени варианти за засилване на процеса на регионално развитие за следващия програмен период 2021-2027 г. и идентифициране на подход за изграждане на капацитета на регионалните съвети за развитие за тяхното участие в прилагането на нов интегриран териториален инструмент, подпомаган по оперативната програма. След обстоен преглед на развитието на многостепенното управление в страната и процесът на децентрализация в доклад¹⁴, изготвен от ОИСР е констатирано основно: България се класира последен от всички 28 държави от ЕС, според Европейския индекс за качество на управлението за 2017 г., поради липса на избрани управители в българските региони се намалява политическата им значимост и се затруднява оценката им за качество на

¹³ Виж Вестник Капитал, сектор Политика, електронна версия www.capital.bg, Огнян Георгиев, Мила Чернева, „Новата карта на България“, 9 ноември 2018 г.

¹⁴ OECD, Making multi-level governance and decentralization work for regional development in Bulgaria, CFE/RDPC(2020)18, 2020, доклад, представен официално представен на дистанционно проведен семинар на 23.02.2021 г.

управлението; териториалните различия са увеличени на регионално, областно и общинско ниво; положените усилия от началото на 90-те години към децентрализация и местно регионално развитие все още не са дали желаните резултати, като страната запазва своя централизиран модел на многостепенно управление; прилаганата регионална политика, която все още се изпълнява отгоре надолу, не насърчава интегриран подход в различните сектори и специфичните териториални нужди не са взети предвид, което не позволява на всички региони да реализират пълния си икономически потенциал; не е постигнато ефективно регионално управление както на ниво област, така и на ниво район за планиране, което отчасти се дължи на липсата на достатъчно власт и административни и финансови ресурси. Предприетият процес на децентрализация е със „смесени резултати“, което е един много дипломатичен начин отново, да се каже, че почти нищо не е постигнато на практика. Самата тема не е считана за приоритет, а по-скоро за вторичен въпрос, след въпросите за икономическото и финансовото състояние на страната. По отношение на регионалната политика в България е констатирано, че тя не е достатъчно основана на базирания на мястото подход, който все още не се прилага на практика. Отчетено е, че липсва ефективно регионално управление, защото настоящият подход за прилагане на регионалната политика не успява да отговори на нуждите и да отключи потенциала на регионите и общините, по-специално малките градове и селските райони, за да се възползват от междусекторните синергии. Секторните политики все още доминират върху стратегическото планиране за регионално развитие, особено на поднационално ниво. По отношение на системата за планиране на териториалното развитие на теория се осигурява съгласуване на целите и приоритетите на всички нива; но на практика този подход не успява да осигури стратегическа съгласуваност.

Дадена е препоръка по отношение на Стратегията за децентрализация 2016-2025 да се засили връзката между децентрализацията, регионализацията и регионалното развитие и да се активира отново работата на Съвета за децентрализация. Дадени са три препоръки по отношение на възможна реформа на многостепенното управление в страната: препоръчано е да се засили „базиран на мястото“ подход чрез: подобряване на общинското управление, засилване на областните администрации като деконцентрирана администрация и засилване на районите за планиране като органи за регионално развитие.

Приложение: Схема за подобряване и засилване на процеса на децентрализация и регионализация в България, предложение на ОИСР

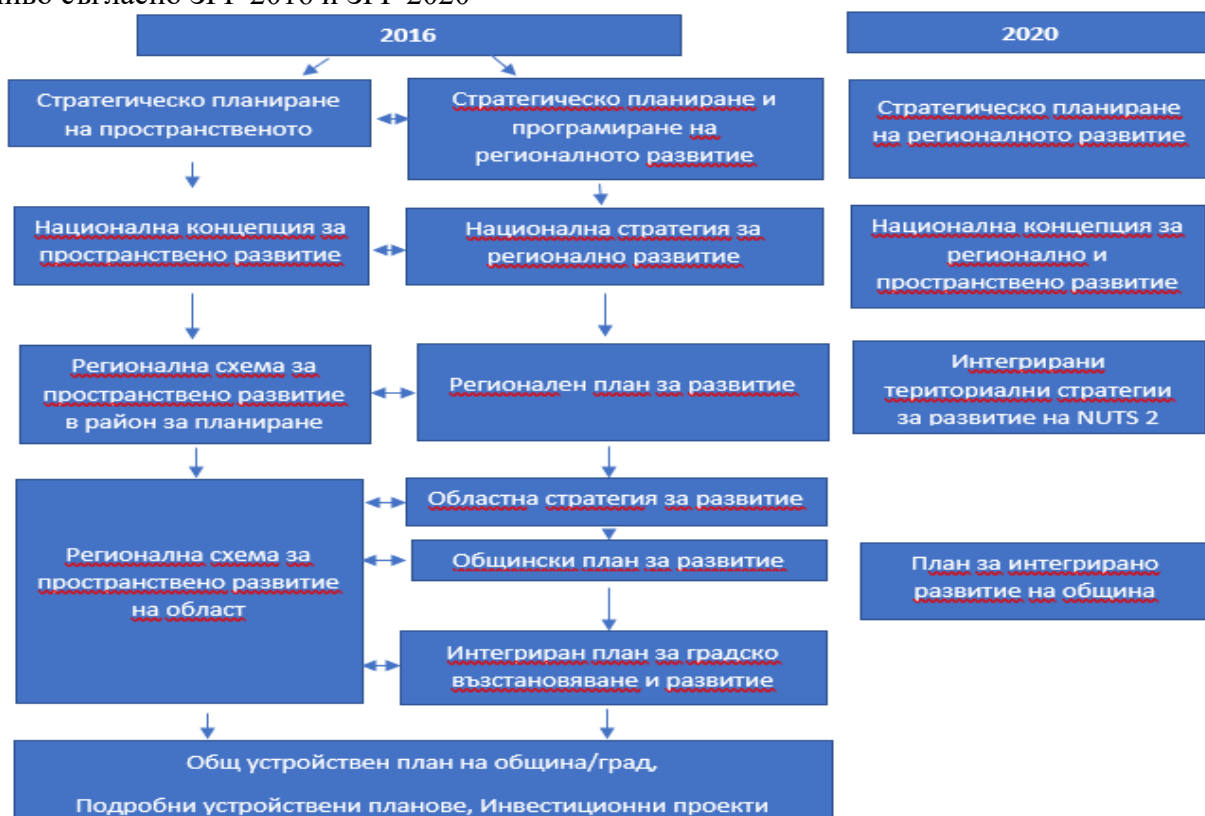
Засилване на многостепенното управление и децентрализацията в България за по-добро регионално развитие	Подобряване на общинското управление	Политическа децентрализация: - Засилване на вътрешно общинската децентрализация - Повече практики по участие на гражданското общество, прозрачност и отчетност
		Административна децентрализация - Подобряване възлагането на отговорности - Инвестиране: повече свобода на действие, повече многостепенно управление - Административен и стратегически капацитет - Междубщинско сътрудничество и управление на столицата
		Фискална децентрализация - Реформиране на системата от грантове - Към реформа за местни данъци - Повече външно финансиране - Здрава фискална рамка и финансово управление
	Засилване на областите като държавна териториална администрация	Преко конфигуриране на отговорностите и обхвата на областите
		Засилване на човешкия и финансов капацитет на областите
		Каква да бъде териториалната организация за областите?
	Засилване на районите за планиране като структури за регионално развитие	Осигуряване на правосубектност на районите за планиране
		Избиране на управленски модел
		Създаване на управленски структури
		Определяне на отговорности и функции
	Осигуряване на човешки и финансови ресурси	

Източник: авторова адаптация по: OECD, *Making multi-level governance and decentralization work for regional development in Bulgaria*, CFE/RDPC(2020)18, 2020

При подготовката на програмния период и съобразяването с тези препоръки, отново е поставен въпросът за засилване на регионалното ниво и децентрализацията в общественото пространство, въпреки породената нужда от съобразяване с изискванията за прилагане на политиката за сближаване на ЕС, а не поради вътрешно осъзнаване на тази потребност. Освен тези теми се засяга отново темата за приносът от многостепенното управление и се въвежда терминът регионализация, който не е широко употребяван в значението му, анализирано в настоящия труд. В крайна сметка, така направените препоръки са приети, като основни двигатели на партньорството и избора на инвестиции в страната е решено да бъдат Регионалните съвети за развитие в съответния район за планиране от ниво NUTS 2. С промени в ЗРР от 2020 г. на тях са делегирани повече функции и отговорности като по този начин се засилва децентрализирането на управлението на средствата от ЕС на регионално ниво. Основните нововъведения в ЗРР от 2020 г. могат да се обобщят до:

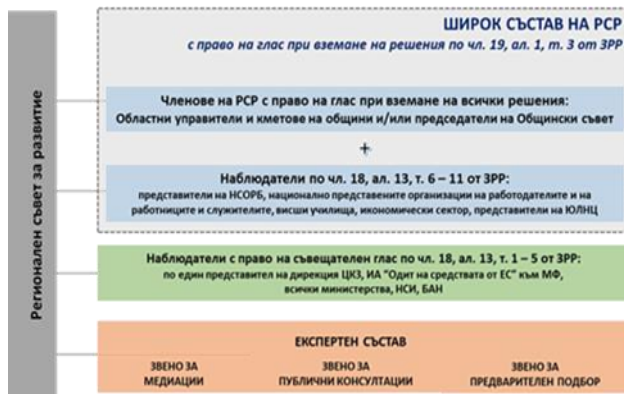
1. Намален брой стратегически документи с ясна насоченост и ясно изявени връзки и взаимодействия между тях самите и между тях и другите секторни документи;
2. Подобен и опростен процес на наблюдение, контрол и оценка на стратегическите документи за регионално развитие, намалена административна тежест и обем на събираната и обработвана информация за целите на регионалното и пространствено развитие;
3. Институционални реформи, които са насочени предимно към районите от ниво 2 и са в посока разширяване на функциите, правомощията и състава на регионалните структури, които да имат възможност да изпълняват и функции, свързани с изпълнението на програми, съфинансирани от ЕСИФ, както и укрепване на техния капацитет.

Изображение: Стратегически документи, разработвани на различните териториални ниво съгласно ЗРР 2016 и ЗРР 2020

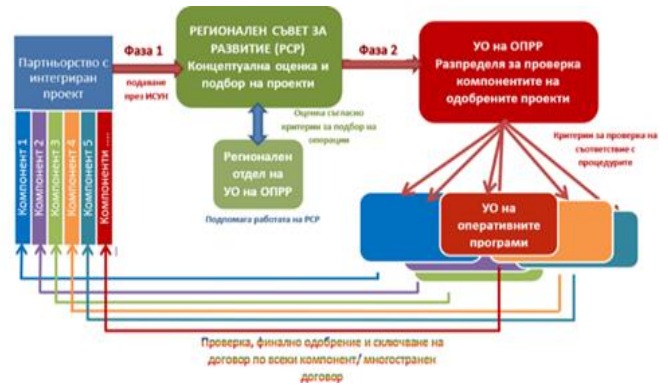


Източник: Авторова интерпретация по МРРБ, Методически указания за изготвяне на регионалните схеми за пространствено развитие, София, 2016 г. и ЗРР 2020 г.

Изображение: Схема на членовете и структурите в РСР



Изображение: Схема на нова концепция за регионален подход за програмния период 2021-2027 г. в България



Източник: УО на ПРР (от официално представяне на доклад ОИСР на дистанционно проведен семинар на 23.02.2021 г.)

Източник: УО на ОПРР

Очакването след изпълнение на програмния период е да се допринесе за намаляване на различията между и в регионите в страната, да се увеличи икономическата активност и да се подобри качеството и стандарта на живот, както и да се продължи и надгради реформата в страната по отношение, както на регионализацията, така и на децентрализацията, като бъдат създадени работещи и силни регионални структури, които да имат водеща роля в изпълнението на регионалната политика на България. Намерение, което е заложено, но неизпълнено още при сформирание на РСР.

3. Предизвикателства и насоки за развитие на процеса на регионализацията в Република България.

Информацията от проведените интервюта като част от настоящето изследване е използвана при разработването на всяка глава. Настоящата трета точка започва с по-задълбочен анализ на резултатите от зададените общи въпроси на респондентите. След тях са очертани хронологично основните постижения и предизвикателствата, пред които е бил изправен процеса на регионализация в Република България и се завършва с хипотетична прогноза за бъдещо развитие.

Анализът на резултатите от общите въпроси на интервютата няма за цел да представи конкретни количествени данни за отговорите на отделните въпроси, защото броят им сам по себе си не би представлявал представителна информация, но дава представа за очаквани нагласи към изследвания процес. Причините за това са основно две: респондентите не са отговорили на всички въпроси и целта ни е да представим по-скоро изразените мнения и очертаващата се тенденция, които да съпоставим с анализирания в текста документи. Най-общо прави впечатление, че както и по самата тема на проучването няма еднозначен отговор, така и по някои от въпросите има противоречиви мнения. Изводите от анализирания резултат подкрепя и повтаря в голяма степен изведените характеристики и проблеми на процеса на децентрализация на регионално ниво в страната.

Заключенията от направеният анализ досега и проведените интервюта относно подходът на България при замисъла и изпълнението на процеса на регионализация или

децентрализация на регионално ниво и постигнатата в крайна сметка административна регионализация (без да се достигне до регионалната децентрализация, както е загатнато от проф. Marcou (2000)) са синтезирани чрез частично използване на елементи от подхода на SWOT анализа. От гледна точка на очертаните четири периода, водейки се от констатацията, че на регионално ниво липсват силни административни структури е направен опит да бъдат маркирани основните: положителни стъпки (силни страни), препятствия или пречки (слабости) и евентуални последствията от това (заплахи) или пропуснати възможности при подхода на централната власт по отношение на разглеждания процес.

На база на тази информация е направен опит за идентифициране на три възможни сценарии за бъдещо развитие на регионализацията на база на отчетените проблеми досега и предложени нов подход в регионалната политика за следващите 10 години: „Песимистичен“, „Умерено оптимистичен“ и „Оптимистичен“. Като основен елемент на който се базира успехът на тези сценарии е идентифицирана възможността за осъществяване на планираното изграждане на капацитет на регионално ниво и умения за синергични действия от страна на заинтересованите страни от конкретната територия. Също така е маркирано, че при подготовката на следващия планов период, отново ще излезе на дневен ред въпросът за промяна в териториалния обхват на ниво NUTS 2 при запазени тенденции за намаляване на населението. Така разгледаните сценарии се отнасят до заложения модел в изпълнение на регионалната политика в ЗРР от 2020 г. Интересът ни към тях и съотнасянето на модела към въпросът за регионална децентрализация се основава на факта, че това е първата практическа реформа в структура на регионално ниво след 2004 г., когато са формирани РСР, независимо от вида на заложените промени.

Изведени са и основни предизвикателства, които в много случаи могат да бъдат използвани и като възможности и като заплахи за осъществяване на планираната промяна в структурите на РСР и евентуалното им засилване в бъдеще като силен регионален орган: начинът по който ще се подходът към постигане на синергичен процес, имайки предвид че в РСР ще се кръстосат интересите на различни заинтересовани групи; мотивирането и обучението за прилагането на новите методи на работа в състава на РСР и сред експертния състав и усложнената политическа ситуация през 2021 г. със забавяне на формиране на кабинет.

Изводи

Фокусирането върху териториалния капитал на всяка територия води до преосмислянето на регионалната политика и до въвеждане на нова парадигма в нея „базиран на мястото подход“ за изпълнението на който има нужда от въвличане на заинтересованите участници на всички нива или многостепенно управление. Приложението на този подход в политиката за сближаване на ЕС се извършва чрез прилагането на инструмент ИТИ, въведен през програмния период от 2014 г. Въпреки че от началото на демократичния процес в страната ни е постигнат напредък при прилагане на регионалната политика и практически опит от изпълнението на ОПРР не са постигнати желаните резултати и са отчетени неблагоприятни тенденции. В контекста на подготовката за новия програмен период, ЕК дава да се разбере, че секторния подход в оперативната програма прилаган досега следва да се замени с фокусиране върху нуждите и потенциала на съответните територии (прилагането на базирания на мястото подход) чрез използване на партньорски подход, както и засилване на регионалния аспект. Прилагането на този подход в страната ни се затруднява поради липсата на силни административни органи на регионално ниво и неразрешената дилема на кое от съществуващите: област или район за планиране да се засилят функциите. От гледна

точка на регионалната политика на ЕС, нивото на районите NUTS 2 е по-подходящото място за прилагането ѝ, въпреки че в рамките на държавата те не са административно-териториални единици за разлика от областите.

Още от самото си създаване, РСР са замислени като място за среща на различните интереси от държавно и общинско ниво и гражданския сектор, като на тях са се възлагали очаквания да се превърнат в силен фактор на регионално ниво. Въпреки това, въпросът за техния капацитет е поставян от създаването им, засилването му е заложено в редица документи, но на практика не е постигнат. По отношение на ОПРР вече има практически опит от прилагането ѝ в два програмни периода, като още в началото на процеса на съставянето ѝ в началото на 2007 г. се призова за развиване на практически капацитет, основаваща се на партньорство за интегрирано регионално и местно развитие, който не е постигнат, а се осъществяват отделни секторни проекти. Имайки предвид това, заключението е, че предложения нов подход към регионалното развитие би довел по-скоро до осъществяването на умерено оптимистичния сценарий. При правилен подход, новите структури на РСР биха се развили като звена за деконцентрирани функции на УО. Липсата на политическа воля за децентрализация на регионално ниво и дилемата на кое ниво да бъде осъществена тя, по-скоро биха довели до това да се изчака, да се анализира отпита от функционирането на новите структури, преди да се повдигне този въпрос отново. Най-вероятно в края на програмния период или дори и след него ще може да се отчете дали е постигнато по-ефективното управление на регионите и съответно дали приложените мерки биха довели до преодоляване в голяма степен и отчетените междурегионалните различия.

Въпреки че политиката на ЕС е да не се меси в решенията за вътрешното административно-териториално устройство на държавите, чрез финансиране на проект през 2018 г., изпълняван от ОИСР за изграждане на административен капацитет за следващия програмен период се поставят на дневен ред въпросите за децентрализация и регионализация в страната. Основната препоръка е да се извърши реформа по отношение на възможна реформа на многостепенното управление, за да се подкрепи изпълнението на „базиран на мястото“ подход като се засилят областните администрации като деконцентрирана администрация и районите за планиране като органи за регионално развитие. На базата на тази препоръка е и извършена промяна в ЗРР 2020 г. в който основните промени се отнасят до опростяване на системата от стратегически документи и разширяване на функциите на РСР. Това разширяване се разглежда като възможна предпоставка за бъдеща децентрализация на това ниво, за която към момента е отчетено че няма възможност да бъде осъществена.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключението са представени основните наблюдения, обобщения и изводи от направения анализ в разработката на база на информацията в трите глави. На база на това е потвърдена формулираната основната теза, както и подкрепена първата хипотеза, че с опита за възстановяване на основните функции, заложили при създаването на РСР като място на среща на интересите на заинтересованите лица с оглед на разрешаването на проблемите на региона и предвидената им нова структура и начин на работа би повлияло на провеждане на по-координирана и ефективна политика за регионално развитие, която да отразява по-фокусирано местните нужди.

По отношение на изложената втора хипотеза относно възможността с разширяване на функциите на РСР, те да бъдат предпоставка за въвеждане на децентрализацията на регионално ниво прогнозата е по-скоро скептична. Причината за това е начинът по който тя е осъществена, който е продиктуван по-скоро от нуждата от прилагане на приоритетите на програмния период на политиката за сближаване на ЕС и

осъществяването на новата програма за развитие на регионите, отколкото от вътрешно осъзната нужда за реформа на държавно ниво. В този смисъл, по-реалистично е да се постигне очертавания в настоящата разработка „умерено-оптимистичен“ сценарий на развитие в който новосъздадените структури в РСР могат да продължат и за в бъдеще да представляват децентрализиран подход за изпълнение на оперативната програма, което ще ги приближи до проблемите на гражданите при програмирането и изпълнението и ще е предпоставка за изпълнението на качествени и устойчиви проекти.

По отношение на третата хипотеза за степента на влияние на процеса на европеизация върху вътрешно-териториалното административно устройство в страната и правомощията на изградените административни структури на отделните нива заключението е, че то е било използвано по различен начин. Чрез него е зададена рамката и структурите за изпълнение на регионалната политика, но е пропусната възможността да се наложи децентрализация на регионално ниво. Предвижданата реформата на областното ниво от началото на 90-те години на 20 век е отложена за по-късен етап, като засилването на децентрализацията в посока само към общините възпрепятства възможността на междинното териториално ниво за вземане на решения и икономическо възстановяване като част от процеса на демократизация. Това е периода, който Marcou (2000) отбелязва като възможност за предприемане на реформа към създаване на териториални власти на регионално ниво и преминаване от административна към политическа регионализация, въпреки че към този момент отчита, че разликата между функциите на държавата и тези на териториалните власти все още не са разбрани ясно. От този момент започват периодични дискусии относно размера, нивото и функциите на определяне на регионални власти или както обобщава Джилджов (2006) „сагата децентрализация на регионално ниво“.

Базирайки се на хронологичния анализ в разработката са идентифицирани четири периода на развитие на поставените въпроси за регионализация. В рамките на периода 1989-2020 г. този процес най-общо се характеризира с: отложен старт (1990-2000), възход в поставяне на въпросите за регионализация без реален резултат, но с отчетени резултати в децентрализация на общинско ниво (2001-2005), продължаване на инерцията чрез узаконяване на стратегически документ за децентрализация, последван отново от възход в осъществените дейности по изпълнението им по отношение на изготвени документи, но поради липсата на практическо изпълнение, следвани от рязък спад (2006-2020). В рамките на всеки един от идентифицираните периоди е имало възможност за стартиране на действия в посока на преминаване от административна към политическа регионализация или регионална децентрализация, но тя не е реализирана. Поддържането на структури (Съвет за децентрализация), изпълняващи стратегически документи (Стратегия с Програма за децентрализация) за осъществяване на децентрализация без реална тежест и без да бъдат закрити, разкриват нежеланието на централната власт да провежда реална децентрализация, която от 2014 г. вече не е сред приоритетите му, но и необходимостта да има видимост, че нещо се прави в тази насока.

Изразено е мнението, че образно представено, регионализацията от „сага“ може да се разглежда като „омагьосан кръг“ в който основната мантра е липсата на капацитет в структурите на поддържащо ниво. Като основни пречки пред осъществяването ѝ се очертават: липсата на политическа воля, както и липсата на „двигател“ на поднационално ниво, който да прокарава и защитава интересите на регионалното ниво, по подобие на НСОРБ по отношение на общините. Идентифицирани са и най-съществените причини, довели да тези пречки.

Като обобщение се отбелязва, че нито има модел за осъществяване на децентрализация, в частност такава на регионално ниво, нито въвеждането ѝ води до бързи и съществени резултати. Основният извод от направеното проучване е, че

оптимизирането на работата на регионалното ниво и практическото осъществяване на първоначалния замисъл за работа на РСР като място за среща на интересите на всички заинтересовани лица с цел подобряване развитието и конкурентоспособността на територията би довело до осъществяването на по-ефективна политика за регионално развитие, по-концентрирано и ефективно използване на помощта от Структурните фондове на ЕС и засилване на многостепенното управление. В интерес на полагане на устойчивост и засилване на функциите на този орган би било да се помисли за подкрепата му с бюджет и правомощия, като най-реалистично е това да бъде осъществено, след отчитане на резултатите от работата му, заложена с новия ЗРР 2020 г., което най-вероятно ще се случи в края на програмния период.

IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСИТЕ В ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. На базата на информация от разнородни български и чуждестранни източници и проведени интервюта е направено проследяване, обобщаване и анализ на идеите и предложенията за регионализация в страната в периода 1990-2020 г.
2. След хронологично проследяване на постиженията и предизвикателствата пред идеите за регионализация в Република България са изведени и анализирани четири периода в развитието на процеса на регионализация или децентрализация на регионално ниво за периода 1990-2020 г.
3. Направен е опит за идентифициране на възможни сценарии за бъдещо развитие на регионализацията на база на отчетените проблеми досега и предложени нов подход в регионалната политика за следващите 10 години.
4. Изведени са основните пречки пред осъществяване на регионализация и са идентифицирани най-съществените причини, довели да обособяването на тези пречки.

V. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Грамадска, Е., Новите тенденции в Европейската регионална политика за периода 2007-2013г. и техните териториални измерения, Годишник на Софийския университет "Св. Климент Охридски", Геолого-географски факултет, Книга 2 – География, 2008, Том 100, стр. 215-233
2. Gramadska, E., The new functions of the regional development councils in Bulgaria: prerequisite for regionalization or deconcentrated structures, Knowledge-International Journal, 2020, 43.5: 985-991, ISSN 2545-4439
3. Gramadska, E., Europeanization role in regional development and sub-national government structures in Bulgaria, Knowledge – International Journal, 2020, 43.5: 973-978, ISSN 2545-4439

VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ

Декларирам, че настоящата дисертация е изцяло авторски продукт и в нейното разработване не са използвани в нарушение на авторските им права чужди публикации и разработки.

гр. София, 2021 г.