



## **РАЗДЕЛ II**

### **Глобализация, конкурентоспособност и сътрудничество за интелигентен растеж**

Съвременното икономическо пространство: ограничения, предизвикателства, ...

## ТЕРИТОРИАЛНО РАЙОНИРАНЕ НА Р БЪЛГАРИЯ – ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ<sup>1</sup>

Проф. д.н. Борислав Борисов  
Проф. д-р Маргарита Богданова  
Доц. д-р Христо Сирашки  
Гл. ас. д-р Евелина Парашкевова

### Резюме

Новото териториално деление е една от най-горещите теми в регионалната политика на страната. Не случайно го наричат „кутията на Пандора“, тъй като пред регионалните и местни власти възникват въпроси, свързани с инструментите на Кохезионната политика и тяхното регионално въздействие, което е трудно да бъде обективно оценено.

Целта на изследването е да се анализират силните и слабите страни на различните сценарии за ново териториално деление на страната, да се изведат онези от тях, които са най-адекватни на целите на устойчивото и балансирано развитие, и да се формулират целеви политики за развитие.

Изследователската теза е, че решенията за териториално деление следва да бъдат базирани на задълбочено проучване с подходящ научен инструментариум, резултатите от което да се приемат за обективни критерии при дефинирането на границите на териториалните единици. Задачите на изследването са: проучване на нормативната рамка на териториалното деление в ЕС и в страната; GAP анализ на съществуващото териториално райониране, вкл. асиметрии между съществуващите райони за планиране; сравнителен анализ на вариантите за ново териториално деление; разработване на целеви политики за развитие на районите.

Всички планирани задачи са изпълнени. Анализирани са 5 сценария и е изведен вариант за териториално деление, който отговаря най-много на нормативната база и спецификите в страната, въпреки някои негови слаби страни. Сред най-важните изводи е необходимостта от постигане на политически консенсус по отношение на балансираното устойчиво развитие на страната, което следва да се изведе като приоритетна цел в средносрочен и дългосрочен аспект.

**Ключови думи:** сценарии за териториално деление, NUTS, политики в периферните региони.

**JEL:** R12, R58.

---

<sup>1</sup> Участието на авторите е, както следва: проф. д.н. Борислав Борисов – т. 2.1., т. 3, проф. д-р Маргарита Богданова – увод, т. 1.1., т. 4, заключение, доц. д-р Христо Сирашки – т. 2.2., гл. ас. д-р Евелина Парашкевова – т. 1.2.

## **TERRITORIAL DIVISION OF BULGARIA - PROBLEMS AND PERSPECTIVES**

Prof. Borislav Borissov, DSc  
Prof. Margarita Bogdanova, PhD  
Assoc. Prof. Hristo Sirashki, PhD  
Head Assist. Prof. Evelina Parashkevova, PhD

### **Abstract**

The new territorial division is one of the hottest topics in the country's regional policy. It is not accidental that they call it Pandora's box because regional and local authorities have issues related to Cohesion Policy instruments and their regional impact, which is difficult to be objectively assessed.

The objective of the study is to analyze the strengths and weaknesses of the different scenarios for a new territorial division of the country, to identify those that are most appropriate to the purposes of sustainable and balanced development and to formulate target-oriented development policies.

The research thesis is that decisions for territorial division should be based on in-depth research with appropriate scientific tools, the results of which are considered to be objective criteria when defining the boundaries of territorial units.

The tasks of the survey are: study of the legal framework of the territorial division in the EU and in the country; GAP analysis of existing territorial zoning, incl. asymmetries between existing planning regions; comparative analysis of options for a new territorial division; developing targeted development policies for the regions.

All scheduled tasks are met. Five scenarios have been analyzed and a variant for territorial division is presented, which corresponds to the legislative framework and specifics in the country despite some weaknesses.

Among the most important conclusions is the need to reach a political consensus on the balanced sustainable development of the country, which should be considered a medium and long-term priority objective.

**Key words:** Scenarios for territorial division, NUTS, policies in the peripheral regions.

**JEL:** R12, R58.

### **Увод**

Регионалното развитие на България е обект на засилено внимание през последните три десетилетия. Това е провокирано както от външни, така и от вътрешни фактори. Външните са свързани преди всичко с членството на България в ЕС, по силата на което страната ни следва да реали-

зира принципите на общоевропейската политика за сближаване. Вътрешните фактори са свързани с все по-значимите асиметрии както между отделните райони, така и на вътрешнорегионално ниво.

Териториалното деление е предизвикателство за повечето страни от Централна и Източна Европа още при подготовката им за членство в ЕС. Не случайно го наричат „кутията на Пандора“, тъй като пред регионалните и местни власти възникват въпроси, като: кой град да бъде център на новосъздадените райони за планиране; какви органи за управление на децентрализираните функции на държавата да се създадат; какви функции и какви правомощия да имат те; с какви ресурси ще разполагат за решаване на идентифицираните проблеми на регионално ниво и т.н. (Horvath, 1998).

България е унитарна държава, в която все още няма добре изградена култура на хоризонтално сътрудничество. До известна степен това се дължи на подходите на управление по време на социализма, когато приоритетно се разработват политики на секторно ниво, без да се изследва регионалното въздействие, в резултат на което няма натрупан практически опит в регионалното планиране и развитие. В този смисъл териториалното деление е преди всичко външно провокирано и следва плътно европейската кохезионна политика. За да бъде ефективно то обаче, е необходимо да бъде обвързано и с политиката на децентрализация на страната, при което регионалните власти да имат по-големи права и отговорности както по отношение на планирането, така и на реализирането на програми с хоризонтален характер.

В този смисъл териториалното деление не е просто географски или демографски проблем. То има много по-дълбок замисъл и следва да бъде съобразено както с икономически, така и със социални, екологични, културни и пространствени взаимодействия, някои от които са трудно уловими и за изследователите, и за националните и регионалните власти.

**Целта** на настоящото изследване е да се анализират силните и слабите страни на различните сценарии за териториално деление, да се изведат онези от тях, които са най-адекватни на целите на устойчивото и балансирано развитие на страната, и да се формулират целеви политики за развитие, които биха допринесли за редуциране на констатираните регионални асиметрии.

Обект на изследване са районите за планиране в България. Предмет на проучване е равнището на сходство между отделните териториални единици и възможностите за тяхното прегрупиране с оглед изпълнение на критериите на ЕК за районите от ниво NUTS 2.

В тясна връзка с целта са и задачите на изследването:

- Проучване на нормативната рамка на териториалното деление в ЕС и в страната;
- GAP анализ на съществуващото териториално райониране, вкл. асиметрии между съществуващите райони за планиране;
- Сравнителен анализ на вариантите за ново териториално деление;

- Разработване на целеви политики за развитие на районите.

Изследователската теза е, че решенията за териториално деление следва да бъдат базирани на задълбочено проучване с подходящ научен инструментариум, резултатите от което да се приемат за обективни критерии при дефинирането на границите на териториалните единици. По този начин ще се сведе до минимум субективният характер на вземаните решения и ще се предотвратят честите промени (две за последните две десетилетия) на териториалното деление.

Изследователските методи, които са използвани в проучването, са метод на анализа и синтеза, контент анализ на документи, статистически методи за анализ на състоянието на регионите, сравнителен анализ, анализ на силните и слабите страни на различните сценарии за териториално райониране и др. Приложен е и стратегически анализ при формулирането на концепции за целеви политики по райони за планиране.

## **1. Нормативна рамка на териториалното райониране**

### **1.1. История на териториално деление в ЕС**

Първата класификация на райони в ЕС е направена още след подписването на Римския договор. Тя дефинира различни групи в зависимост от преобладаващата секторна принадлежност. Така се оформят селскостопански, транспортни, индустриални и др. региони. Но тъй като подобна класификация не е особено удобна за сравнителен анализ, през 1961 г. Европейската комисия въвежда концепцията за Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели (NUTS). През 70-те години на 20 век NUTS започва постепенно да се налага и да се приема от страните – членки за целите на регионалната статистика и за формиране на политики за развитие на регионално ниво с акцент върху „изоставащите“ от средното ниво региони.

Първият проблем с териториалното дефиниране на районите от ниво 2 се забелязва още през 80-те години. По това време страните – членки са само 9 на брой, но въпреки това различията в териториите на формираните NUTS 2 райони са твърде явни. Докато в Белгия и Холандия (две от по-малките страни – членки) тези асиметрии са относително малки, то разликите с британските и френските региони са значителни. В същото време Ирландия (отделен NUTS 2 регион) е с голяма площ, но с по-малко на брой население. Ето защо ЕК решава, че разликите в териториите могат да се компенсират, като се въведе индикатор за гъстотата на населението. Така големи територии с малка гъстота (например в Шотландия и Ирландия) стават сравними с малки територии с голяма гъстота.

В официалното законодателство на ЕК за първи път NUTS номенклатурата се споменава в Регламент на Съвета от 24 юни 1988 относно

задачите на Структурните фондове в частта за икономически изостаналите райони. (Council, 1988) В документа обаче няма дефиниция на NUTS регионите, а е направена препратка към публикация на Евростат. За сметка на това са определени точно кои региони от ниво 2 подлежат на интервенции поради факта, че техният БВП за последните 3 години е под 75% от средния за ЕС.

С годините Евростат набира все по-големи бази данни с информация по региони от ниво 2 и то става базово при определяне на това, какви кохезионни политики и инструменти ще се следват през даден програмен период.

Настоящата номенклатура NUTS, приложима от 1 януари 2015 г., разделя икономическата територия на Европейския съюз в 98 региона на ниво NUTS 1, 276 региона на ниво NUTS 2 и 1342 региона на ниво NUTS 3.

Под тях са определени две нива на местните административни единици (LAU). Първото ниво LAU (LAU 1, по-рано NUTS ниво 4) е определено само за следните държави: България, Чешката република, Дания, Германия, Естония, Ирландия, Гърция, Франция, Кипър, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Полша, Португалия, Словения, Словакия, Финландия и Обединеното кралство. По-ниското ниво LAU (LAU 2, преди това ниво 5 на NUTS) се състои от около 121000 общини или еквивалентни звена в 28-те държави – членки на ЕС (считано от 2013 г.).

## 1.2. Нормативна рамка на районирането в Р България

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

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

Районите от ниво 2 към средата на 2018 г. са шест (Закон за регионалното развитие) и имат следния териториален обхват:

- Северозападен район, включващ областите Видин, Враца, Ловеч, Монтана и Плевен;
- Северен централен район, включващ областите Велико Търново, Габрово, Разград, Русе и Силистра;

- Североизточен район, включващ областите Варна, Добрич, Търговище и Шумен;
- Югоизточен район, включващ областите Бургас, Сливен, Стара Загора и Ямбол;
- Югозападен район, включващ областите Благоевград, Кюстендил, Перник, Софийска и София;
- Южен централен район, включващ областите Кърджали, Пазарджик, Пловдив, Смолян и Хасково.

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

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

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

Правилникът за прилагане на закона за регионално развитие (ППЗРР) не предвижда разработване на стратегически документи за развитие на райони от ниво 1. За районите от ниво 2 чл. 14 от Правилника предвижда разработване на регионални планове за развитие. Това са документи за „стратегическо планиране на устойчиво интегрирано регионално развитие на съответния район от ниво 2 и се разработва в съответствие с Националната стратегия за регионално развитие, секторните приоритети и инвестиционните намерения на другите структуроопределящи политики за съответния район и с перспективите за пространствено развитие, определени от регионалната схема за пространствено развитие на района.“ (Правилник за прилагане на закона за регионално развитие). С тези документи се определя средносрочното (седемгодишно) приоритетно развитие на района при отчитане на спецификата и потенциала му. Министерството на регионалното развитие и благоустройството, в лицето на министъра, е отговорната институция за подготовката, съгласуването и актуализацията му. „Регионалните планове за развитие се приемат с отделни решения на Министерския съвет за всеки район от ниво 2.“ (Правилник за прилагане на закона за регионално развитие).

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

Със Закона за устройство на територията (Закон за устройство на територията, 2001) се създава Национален експертен съвет по устройство на територията и регионалната политика, който има функции основно по устройство на територията и не участва във формирането на регионалната политика.



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

На практика районирането в България от ниво 1 и ниво 2 се извършва в отговор на изискванията на Регламент (ЕО) № 1059/2003 за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS) (Регламент (ЕО) № 1059/2003) и Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на приложенията на Регламент № 1059/2003, допълващ класификацията с новоприсъетите държави – членки (България и Румъния). (ЕП. Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета). Регламентът определя правилата за Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели (NUTS). Критериите на Регламента се прилагат при оценка на допустимостта на териториите до европейска финансова подкрепа и чрез него се дава правен статус на NUTS. Реално това деление на териториалните единици се използва за определяне на политиката за регионално развитие, която ще бъде финансирана със средства от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ).

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

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

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

Таблица 1

*Граници за населението на NUTS*

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

Регламентът предвижда ситуация, в която за дадено ниво на тази класификацията не съществува административно ниво с подходящ размер в дадена държава от ЕС. Тогава това ниво се създава специално. За целта

се консолидират подходящ брой по-малки близки административни единици. Обединените съседни административни единици формират неадминистративно ниво, при което всяка такава единица трябва винаги да съответства на минималната численост на населението.

Приложенията на Регламент (ЕО) № 1059/2003 са изменени с Регламент (ЕС) № 1319/2013 на Комисията от 9 декември 2013 година. Изменението е в сила от 01 януари 2015 г. и въвежда разбивката на NUTS нива 1, 2 и 3.

Интерпретацията на европейската регламентация по отношение на NUTS се свързва основно с идеята за създаване на обща статистическа класификация на териториалните единици, с която да се позволи събирането, съставянето и разпространението на хармонизирана регионална статистика в Общността. „Тази йерархична система служи за социално-икономически анализ на регионите в страните – членки и за определянето на рамката на действията в областта на политиката на сближаване (кохезионната политика) на Европейския съюз. Ролята на регионите като решаващ фактор за определяне степента на участие на всяка страна – членка на ЕС в използването на финансовите инструменти (фондовете) по целите на кохезионната политика предполага създаване на трайно във времето регионално деление на страната, съобразено със спецификата на природо-географските дадености на територията, демографските тенденции, историко-културните особености и социално-икономическите характеристики на всеки един от регионите. В най-висока степен това се отнася за нивото „NUTS 2“, защото индикаторите за оценка на степента на развитие на регионите от това ниво са ключовият фактор за определяне по коя от целите на кохезионната политика ще се насочва помощта както по отношение на бюджетния сегмент за интелигентен и приобщаващ растеж: заетост, конкурентоспособност и регионално развитие, така и по сегмента устойчив растеж: природни ресурси, земеделие и околна среда.“ (Моллов, 2018).

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

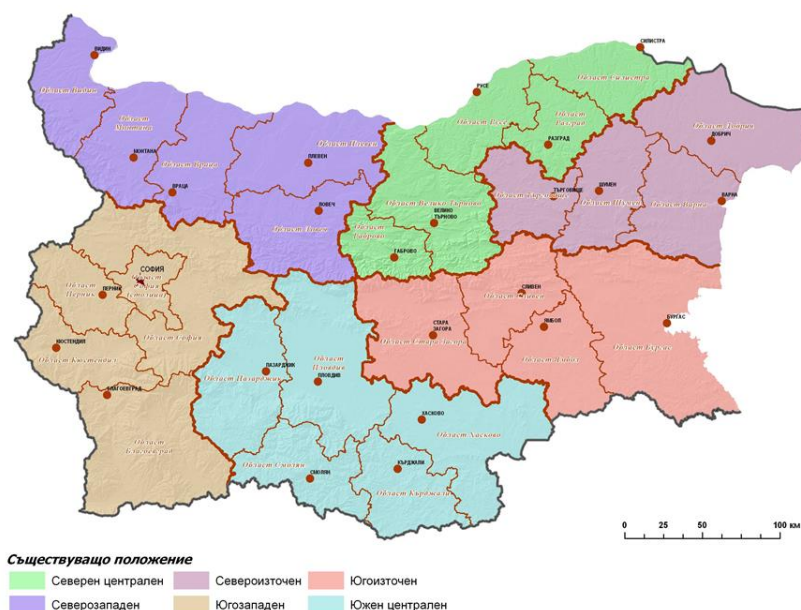
В обобщение може да се отбележи, че нормативната регламентация на районирането в България е в съответствие на европейските регламенти, насочени към създаване на единна система за събирането, съставянето и разпространението на хармонизирана регионална статистика в Общността. В същото време обаче е необходимо да се предприемат действия за провеждане на реална политика в неадминистративните територии, каквито в случая са NUTS 2, за се реализират целите и приоритетите, заложи в регионалните планове за развитие и да се намали небалансираното развитие на територията на страната. Това изисква законодателна инициатива за интеграция на нормативната база в тази посока и за обвързване на стратегическите планови документи на регионално ниво.

## 2. GAP анализ на съществуващото териториално райониране в България

### 2.1. Състояние на районите за планиране

Териториалното деление на България след Освобождението е повлияно както от исторически установената структура на територията, така и от опита на Русия и западноевропейските държави, като е въведена тристепенна териториална организация на равнище община, околия и окръжие. През 1886 г. се приемат Закон за селските и Закон за градските общини, с които се утвърждават и първите принципи на местното самоуправление. След преврата през 1934 г. и отмяната на Търновската конституция тези закони се отменят и на тяхно място се приемат Наредбо-закони за селските и за градските общини, които засилват административния централизъм, но не променят териториалното устройство на страната. Междувременно се правят редица промени в броя и обхвата на окръжията, преименуват се в области, възстановяват се в окръзи, променят и се заличават околии.

Следващата по-голяма реформа е от 1959 г., с която се преминава към двустепенна структура на административно-териториалното устройство с общини и окръзи. Реформата от 1978 г. отново въвежда тристранна система: окръзи, общини и кметства. Последователно се извършват няколко реформи, които променят броя на окръзите, преразпределят общините или преобразуват окръзите в области (1988 г.).



Фигура 1. Райони за планиране в Р България от ниво NUTS 2

Таблица 2  
Територия и население на административните единици от ниво NUTS 1  
и 2 в България

NUTS	Територия (кв.км.)	Население (брой)	Територия (% от страната)	Население (% от страната)	Области (брой)	Общини (брой)	Нас. места (брой)
<b>България</b>	<b>111001.902</b>	<b>7364570</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>28</b>	<b>264</b>	<b>5302</b>
<i>Северна и Източна България</i>	68330.407	3752349	61.56%	50.95%	18	155	3044
Северозападен район	19070.308	847138	17.18%	11.50%	5	51	646
Северен централен район	14822.115	861112	13.35%	11.69%	5	36	996
Североизточен район	14639.252	966097	13.19%	13.12%	4	35	721
Югоизточен район	19798.732	1078002	17.84%	14.64%	4	33	681
<i>Югозападна и Южна Централна България</i>	42671.495	3612221	38.44%	49.05%	10	109	2258
Югозападен район	20306.441	2132848	18.29%	28.96%	5	52	952
Южен централен район	22365.054	1479373	20.15%	20.09%	5	57	1306

Източник: НСИ.

Най-застрашен от изпадане под долната граница за население е Северозападният район, въпреки присъединяването към него на Плевенска и Ловешка области през 2008 г. (Табл. 2). Това стана причина през настоящата година да се заговори за ново райониране на страната, което да отговори на изискванията на Евростат.

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

1. Относителен дял в създаването на БДС<sup>2</sup>

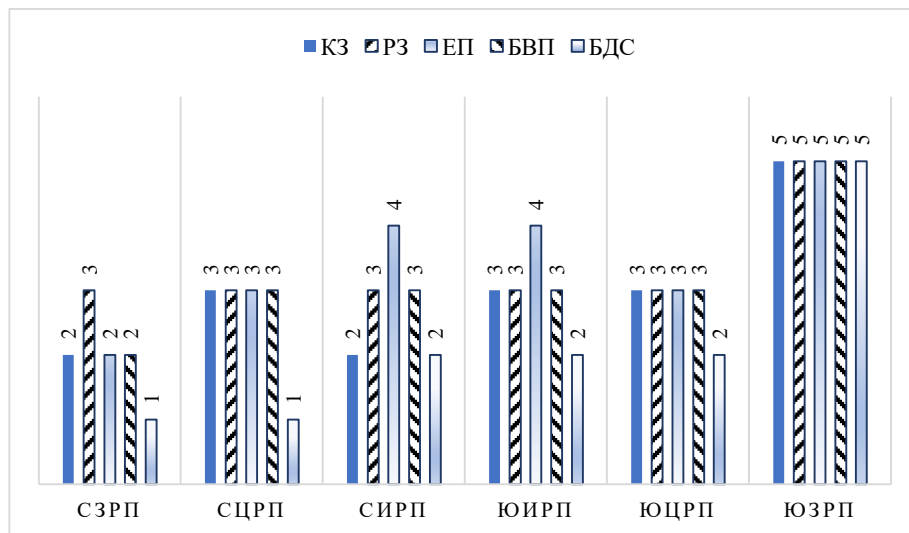
<sup>2</sup> По данни на НСИ за 2016 г.

2. БВП на глава от населението<sup>3</sup>
3. Естествен прираст на 1000 души от населението<sup>4</sup>
4. Средна брутна работна заплата<sup>5</sup>
5. Коефициент на безработица<sup>6</sup>

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

Визуално много добре се открояват големите диспропорции в развитието на шестте района за планиране, като се вижда също, че Северозападният район не може да достигне и половината от стойностите, характерни за Югозападния.

На Фигура 3 е представена динамиката на БВП по райони за планиране в България през периода 2000 – 2016 г.



Фигура 2. Позиция на районите за планиране в зависимост от основни макроикономически показатели, разпределени в пет групи по възходящ ред на стойностите им

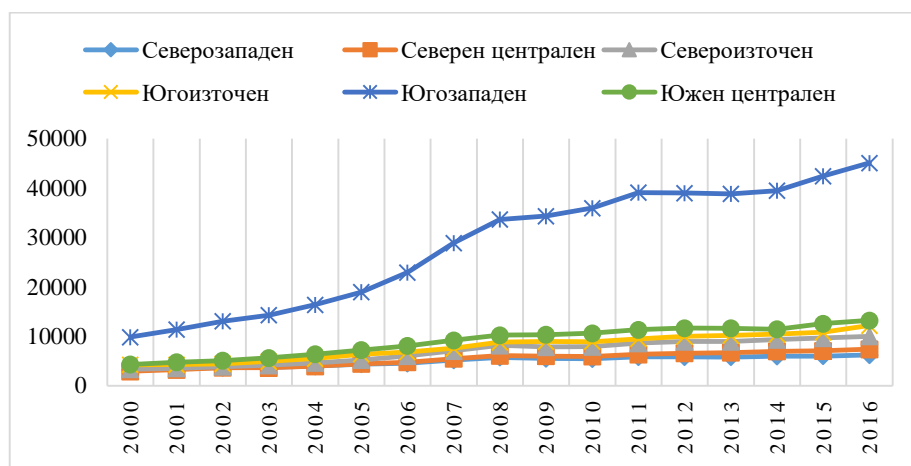
<sup>3</sup> По данни на НСИ за 2016 г.

<sup>4</sup> По данни на НСИ за 2017 г.

<sup>5</sup> По данни за второто тримесечие на 2018 г.

<sup>6</sup> По данни на НСИ за 2017 г.

Ако през 2000 г. маржът между най-силно развития (Югозападният) и най-слабо развития (Северозападният район за планиране) е около 3 пъти, то през 2016 г. е над 7 пъти. Номиналната разлика между Югозападния и Северозападния район през 2000 г. е 6 611 млн. лв., а през 2016 г. тя нараства на 38 878 млн. лв.



Фигура 3. БВП, млн. лв. по райони за планиране през периода 2000 – 2016 г.  
Източник: НСИ.

## 2.2. Прогноза за развитието на районите за планиране

Ако екстраполираме настоящите тенденции до 2030 г., можем да получим по-точни данни за дисбаланса. Отделните райони изостават от Югозападния от 3,7 до 8,7 пъти, като номиналната разлика в БВП е от 58,7 до 71,1 млрд. лева.

Таблица 3

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

Район за планиране	БВП, млн. лв. – 2016 г.	Изоставане през 2016 от ЮЗР – млн. лв.	Уравнение на тренда (при R <sup>2</sup> над 0.91)	Прогноза за БВП, млн. лв. – 2030 г.	Изоставане през 2030 от ЮЗР – млн. лв.
Северозападен	6225	-38878	$Y=194.58x+3226.7$	9259	-71113
Северен централен	7384	-37719	$Y=286.27x+2793$	11667	-68704
Североизточен	10011	-35093	$Y=453.2x+2833.2$	16882	-63489
Югоизточен	12197	-32906	$Y=501.05x+3379.9$	18912	-61459
Югозападен	45103	-	$Y=2359.9x+7214.9$	80372	-
Южен централен	13210	-31893	$Y=572.47x+3895.5$	21643	-58729

Източник: НСИ, Собствени изчисления на авторите.

Следователно очерталата се асиметрия по райони за планиране не само не се очаква да намалее, но и да продължи да се увеличава, при това с нарастващи темпове. Това може да доведе до необратими последици както по отношение на количеството и качеството на човешкия капитал, така и на инфраструктурата в периферните райони на страната, с което да се подкопаят бъдещите условия за тяхното възстановяване и развитие.

### **3. Варианти за ново териториално деление на България на ниво NUTS 2**

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

**Първият вариант** за ново райониране на България предвижда в страната да има 5 района от ниво NUTS 2: Югозападен, включващ областите София-град, Софийска, Благоевград, Кюстендил и Перник; Южен Централен, включващ областите Пазарджик, Пловдив, Хасково, Кърджали и Смолян; Югоизточен, включващ областите Стара Загора, Сливен, Бургас и Ямбол; Североизточен, включващ областите Търговище, Русе, Разград, Силистра, Добрич, Варна и Шумен; Северозападен, включващ областите Видин, Монтана, Враца, Плевен, Ловеч, Габрово и Велико Търново (Фиг. 4).

#### **Силни страни на Първи вариант:**

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

#### **Слаби страни на Първи вариант:**

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



Фигура 4. Райони за планиране при Вариант 1

Таблица 4  
 Територия, население, брой области, общини и населени места по райони  
 за планиране, определени по Вариант 1

NUTS	Територия (кв.км.)	Население (брой)	Територия (% от страната)	Население (% от страната)	Области (брой)	Общини (брой)	Нас.места (брой)
<b>България</b>	<b>111001,902</b>	<b>7364570</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>28</b>	<b>264</b>	<b>5302</b>
Северозападен район	25754,885	1228334	23,20%	16,68%	7	65	1338
Североизточен район	22776,79	1446013	20,52%	19,63%	7	57	1025
Югоизточен район	19798,732	1078002	17,84%	14,64%	4	33	681
Южен централен район	22365,054	1479373	20,15%	20,09%	5	57	1306
Югозападен район	20306,441	2132848	18,29%	28,96%	5	52	952

Източник: НСИ.



Таблица 5

## Прогнозен брой население по райони при Вариант 1

Райони	Бр. обл.	2012	2020	2025	2030	2040	2050	2060
Северозападен	7	1197020	1087433	1024680	965133	857653	769066	691935
Североизточен	7	1428420	1354801	1305664	1255738	1159970	1070730	982175
Югоизточен	4	1067981	1019773	989050	958805	901076	846791	794519
Южен централен	5	1462348	1383776	1331621	1279210	1178533	1081123	987350
Югозападен	5	2128783	2104653	2083974	2060331	2018294	1980351	1928061

Източник: НСИ.

*Забележка:* Тук и по-нататък са ползвани данни за населението от годината след официалното преброяване през 2011-та и прогнозите на НСИ по I вариант (при хипотеза за конвергентност), който се определя като реалистичен и е съобразен с нормативните изисквания на Европейския съюз за социално-икономически процеси в страната.

**Вторият вариант** предвижда, в страната да има 4 района от ниво 2: Югозападен, включващ областите Софийска, София-град, Благоевград, Кюстендил и Перник. Тракийско-Родопски район, обхващащ областите Пазарджик, Пловдив, Стара Загора, Хасково, Кърджали и Смолян. Черноморски район, в който влизат областите Сливен, Ямбол, Бургас, Варна, Добрич и Шумен. Дунавски район, включващ областите Търговище, Видин, Монтана, Враца, Плевен, Ловеч, Габрово, Велико Търново, Русе, Разград и Силистра. В Аналитичния доклад от 2013 г. този вариант съществуваше в две модификации, като Черноморският район беше без областите Сливенска и Ямболска и с Търговищка област. В крайна сметка бе одобрен вариант на четирирайонно деление във вида, показан на Фигура 5.

Таблица 6

## Територия, население, брой области, общини и населени места по райони за планиране, определени по Вариант 2

NUTS	Територия (кв.км.)	Население (брой)	Територия (% от страната)	Население (% от страната)	Области (брой)	Общини (брой)	Нас.места (брой)
<b>България</b>	111001,902	7364570	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	28	264	5302
Дунавски	36602,806	1829068	32,97%	24,84%	11	92	1838
Черноморски	26576,536	1585031	23,94%	21,52%	6	53	1009
Тракийско - Родопски	27516,119	1817563	24,79%	24,68%	6	67	1503
Югозападен	20306,441	2132848	18,29%	28,96%	5	52	952

Източник: НСИ.



Фигура 5. Райони за планиране при Вариант 2

Таблица 7

Прогнозен брой население по райони при Вариант 2

Райони	Брой обл.	2012	2020	2025	2030	2040	2050	2060
Дунавски	11	1786766	1633181	1543830	1458386	1302449	1170723	1054384
Черноморски	6	1576823	1516980	1477051	1436135	1356994	1280937	1203011
Тракийско-Родопски	6	1792180	1695622	1630134	1564365	1437789	1316050	1198587
Югозападен	5	2128783	2104653	2083974	2060331	2018294	1980351	1928061

Източник: НСИ.

**Силни страни на Втори вариант:**

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

**Слаби страни на Втори вариант:**

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



Фигура 6. Райони за планиране при Вариант 3

Третият вариант предвижда запазване на броя на районите – 6, но с променен обхват.

Таблица 8  
Територия, население, брой области, общини и населени места по райони за планиране, определени по Вариант 3

NUTS	Територия (кв.км.)	Население (брой)	Територия (% от страната)	Население (% от страната)	Области (брой)	Общини (брой)	Нас.места (брой)
<b>България</b>	111001,902	7364570	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	28	264	5302
Западен	29245,759	1277221	26,35%	17,34%	7	83	1309
Северен централен район	23604,203	1272286	21,26%	17,28%	7	55	1247
Североизточен район	14639,252	966097	13,19%	13,12%	4	35	721
Югоизточен район	19798,732	1078002	17,84%	14,64%	4	33	681
Южен централен район	22365,054	1479373	20,15%	20,09%	5	57	1306
София - град	1348,902	1291591	1,22%	17,54%	1	1	38

Източник: НСИ.

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

Таблица 9

Прогнозен брой население по райони при Вариант 2

Райони	Брой обл.	2012	2020	2025	2030	2040	2050	2060
Западен	7	1249249	1148799	1087896	1028804	918152	817670	724131
Северен централен район	7	1272286	1138940	1087227	1035034	936967	1867969	817648
Североизточен район	4	966097	915954	888743	861052	807029	753987	697650
Югоизточен	4	1067981	1019773	989050	958805	901076	846791	794519
Южен централен	5	1462348	1383776	1331621	1279210	1178533	1081123	987350
София	1	1302316	1334900	1351178	1364559	1393743	1423597	1436446

Източник: НСИ.

**Силни страни на Трети вариант:**

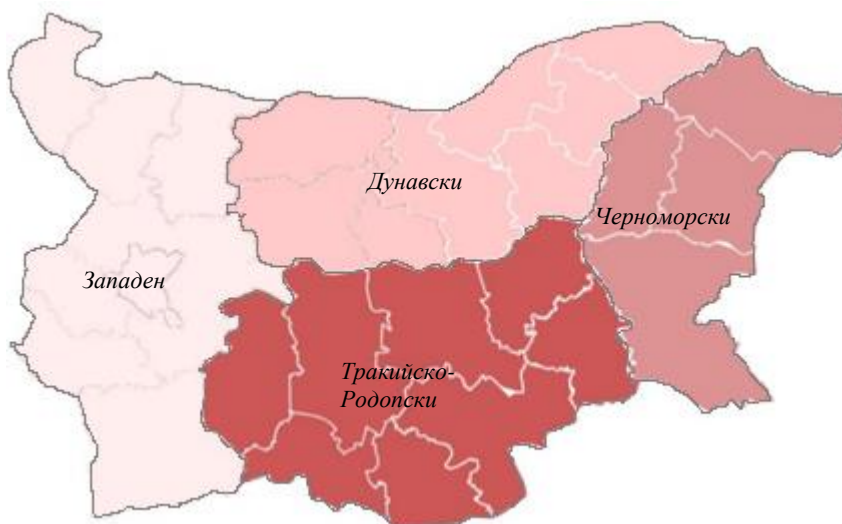
- Устойчивост на критериите към 2045 г.;
- Добра географска ориентация и по приоритетни транспортни коридори;
- Обособяването на два регионални центъра в Черноморския регион удовлетворява претенциите за административен център на Варна и на Бургас.

**Слаби страни на Трети вариант:**

- Обособяването на столицата в самостоятелен район, което е характерно за някои европейски столици (Берлин, Прага, Виена, Букурещ), може да доведе до проблеми, свързани с откъсването на града от общините, които са пряко свързани със София, като Ботевград, Самоков, Дупница, Кюстендил Перник и др., и да се наруши икономическото развитие както на столичния град, така и на общините от едночасовия изохрон;
- Разкъсване на естествената граница между Северна и Южна България – Стара планина и необходимост от определяне на нови NUTS I райони;

- Общините и областите от Черноморския басейн, които имат сходни проблеми и характеристики, необосновано се разделят в два района;
- Ще се наложи разработването на нови програмни и стратегически документи на три нови района.

**Четвърти вариант – предложение на ИПИ.** Институтът за пазарна икономика, който системно изследва регионалното развитие чрез своите анализи, публикувани в електронния сайт „Регионални профили“ (<http://www.regionalprofiles.bg/>), също има свое предложение за ново регионално деление на страната. То се състои в обособяването на четири района, представени на Фигура 7. Оформят се Дунавски, Черноморски, Тракийско-Родопски и Западен райони за планиране, като два от тях – Черноморският и Западният, нарушават границите на NUTS 1 (Николова, 2018).



Фигура 7. Райони за планиране при Вариант 4

От Таблица 10 по-долу се вижда, че при този вариант диспропорциите между районите не се преодоляват. Ако за обособяването на един район около Черноморското крайбрежие може да се представят убедителни аргументи, то едва ли има такива за обособяването на един западен район. Между общините от Северозападна България и Югозападна България има огромни различия в исторически, културно-традиционен, икономически, етнографски, природо-географски и пр. план. Единствената полза от обособяването на такъв район ще бъде механичното подобряване на показателите на бедните общини от Северозападна България, които ще бъдат статистически отчитани заедно с най-богатите общини от Югозападна, от което обаче на практика тяхното положение няма да се подобри.

Таблица 10

БВП на глава от населението и брой на населението по райони  
при Вариант 4

Район	БВП на глава като % от средния размер за ЕС	Население (хил. души)
Западен	70,9%	2 516
Дунавски	32,2%	1 305
Тракийско-Родопски	38,7%	1 754
Черноморски	37,8%	1 554

Източник: <http://ime.bg/bg/articles/novite-raioni-na-bylgariya-shte-se-otreje-li-dostupyt-do-evrosredstva-na-chast-ot-teritoriyata/>

#### Силни страни на Четвърти вариант:

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

#### Слаби страни на Четвърти вариант:

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

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



Фигура 8. Райони за планиране при Вариант 5

Аргументите на автора на предложението са изложени в следващата Таблица 11.

Таблица 11

Критерии и аргументи за обособяване на 4 статистически района, съобразени с природно-географските характеристики, според арх. Белин Моллов

	РАЙОНИ ЗА ПЛАНИРАНЕ	КРИТЕРИИ (АРГУМЕНТИ) ЗА ФОРМИРАНЕ				
		ДЕМОГРАФСКО НАСЕЛЕНИЕ*	ГЕОГРАФСКИ ХАРАКТЕРИСТИКИ	ПРИРОДНИ И КУЛТУРНИ ДАДЕНОСТИ	УСТРОЙСТВЕНИ ИНФРАСТРУКТУРИ	УЧАСТИЕ В КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА НА ЕС
1.	ДУНАВСКИ РАЙОН НА ПЛАНИРАНЕ (ДРП)	1 575 064 жители (1 500 000)	Дунавската равнина е една от петте физикогеографски области на България – най-голямата равнинна част от територията, интегрална част от Европейското Дунавско пространство	Аграрен район, плавателна река, хидромелиорации, Мизия; Търновско царство, Възраждане – „Вратата към Европа“, „Дунавски вилает“, Княжество България	Добро позициониране по река Дунав (ЕКТ №7); пристанища; Център Русе, пресечна точка на ЕКТ № 7 и № 9, „ТРАСЕКА“, Агломерация Русе-Гюргево; на 60 км от Букурещ; ЕКТ №4; №7; №9; АМ „Хемус“; Мостовете на р. Дунав, АЕЦ Козлодуй	Дунавска стратегия и Дунавска програма, ТГС „България-Румъния“, Свързване на газопреносни мрежи, Проект Dunau-regionen+

2.	ЧЕРНОМОРСКИ РАЙОН НА ПЛАНИРАНЕ (ЧРП)	1 664 010 жители (1 600 000)	Обхваща черноморския физико-географски район, южна Добруджа, източна Тракия и Сакар; интегрална част от Черноморското пространство	Великолепно съчетание на морски плажове, планински и горски територии, Добруджа – житницата на България, Първо българско царство, антично наследство	Предпоставки за морски и културен туризъм, морски пристанища, про-дуктопроводи, Център Варна, пресечна точка на „ТРАСЕКА“ и АМ „Черно море“	Добро позициониране в обхвата на Черноморската икономическа зона и черноморската програма за трансгранично сътрудничество
3.	ЮЖЕН РАЙОН ЗА ПЛАНИРАНЕ (ЮРП)	2 057 762 жители (2 000 000)	Рило-Родопска област – четири подобласти – Осогово-Беласишка, долината на Струма, Рило-Пиринска с долината на Места, Западно и Източно-родопска	„Зеленото сърце на Европа“, балнеоложки центрове, зимни курорти; условия за културен, религиозен, винен, кулинарен туризъм	Развитие на центровете по оста (изграждане на инфраструктурата и пътя) Петрич, Гоце Делчев, Доспат, Девин, Смолян, Ардино, Кърджали, Момчилград, АМ „Тракия“, АМ „Марица“, ЕКТ №9	Програма „Балкани-Средиземно море“; ТГС България-Гърция; ТГС България-Македония; Коридор №9
4.	СОФИЙСКИ РАЙОН НА ПЛАНИРАНЕ (СРП)	1 805 023 жители (2 000 000)	Западната част на Краищенско – средногорска (Шоплука)	Природни и културни забележителности, планински и балнеоложки ресурси, възможност за пространствено развитие на столицата	Средищно положение на Балканите, пресечна точка на 5 европейски транспортни коридора; зимен, балнеоложки, конгресен, културен туризъм; административен, научен и културен център, столица	Район с показатели на ниво средните за Европа, район в преход

\*Към 31.12.2016

Източник: (Моллов, 2018).



Както се вижда от таблицата, авторът изтъква редица допълнителни аргументи за това деление, извън популярния критерий за брой на населението. Според него промените трябва да създадат по-добри условия за участие в Кохезионната политика на ЕС и ефективно използване на европейското финансиране в периода след 2020. Необходимо е преодоляване на различията и противоречията между център и периферия. Много сериозен е въпросът за обособяването на Столична община като самостоятелен регион. Такова решение би се отразило негативно на планирането и развитието на града. София има нужда от прилежащи територии в рамките на едночасовия изохрон за пътуване. София град, Софийска област, Перник и Кюстендил формират перфектен, компактен планов район с население около 2 милиона жители и богати пространствени възможности за развитие на столичните функции, науката, образованието, високотехнологична икономика, специфично селско стопанство, балнеология, туризъм и рекреация (Моллов, 2018).

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

Таблица 12

Основни параметри на районите за планиране при петрайонното деление  
(предложение на арх. Б. Моллов)

Район	Територия (кв.м.)	%	Население (бр.)	%	Гъстота (д. кв.м.)
Дунавски район	34 044	30,5	1 708 250	23,6	50,18
Черноморски район	34 286,1	30,92	1 683 876	23,43	57,9
Южен район	28 814,5	26,77	2 173 153	34,1	60,26
Софийски район	13 850	12,4	1 772 645	24,7	128

#### Силни страни на Петия вариант:

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

#### Слаби страни на Петия вариант:

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

Както става ясно от казаното дотук, от 10 варианта за ново регионално деление при общественото обсъждане те са сведени до 3, като същевременно се появяват и нови идеи. Погрешно е да смятаме, че с новото деление трябва просто да отговорим на изискването за **минимален брой население на статистически район** от ниво NUTS 2. Целта и ползите от новото деление трябва да са много по-амбициозни. Ясно е, че NUTS-2 се използват при разработването на Кохезионната политика на ЕС и при определянето на средствата за нея. От това как точно са начертаните граници на районите във всяка една страна, зависи и какъв ще бъде **достъпът на съответните райони до различните инструменти на Кохезионната политика**. Следователно трябва внимателно да се преценява в коя от следните групи ще попаднат те:

- Слабо развити райони с БВП на глава в стандарт на покупателна способност (СПС) под 75% от средното за ЕС;
- Райони в преход с БВП/глава между 75 и 90% от средното за ЕС или
- По-силно развити райони с БВП/глава над 90% от средното за ЕС.

Ясно е, че районът, към който ще принадлежи столичният град, ще бъде във втората или в третата група и няма да може да разчита на средства за кохезия, колкото и останалите. В същото време обаче той е и с най-голям брой население, сиреч най-голям брой заинтересовани лица. В този смисъл разширяването на този район с прилежащи области, които да го направят по-слаб икономически, може би има логика от гледна точка на неговото развитие, но не и от гледна точка на развитието на останалите области извън София-град и София област, които изкуствено ще подобрят икономическите си резултати.

Към 2018 г. по показателя „БВП на човек от населението“ 80 региона в ЕС са под 75% от средния за Европа. Четиринадесет от тях са с БВП на човек от населението под 50% от средния за Европа. Това са пет от съществуващите сега шест района за планиране. Ясно е, че България няма интерес да увеличава изкуствено броя на районите, които са с показатели, поставящи ги в горните групи, или техния териториален обхват. За да подобрят показателите си по естествен начин, тези райони трябва да разчитат на повече средства, т.е. да се отчита реалното им състояние на слабо-развити.

При новото регионално деление под внимание трябва да се вземат и **изградените транспортни връзки и коридори, възможностите за икономическо развитие на база съществуващите природни дадености, традициите и природо-географските сходства**.

Има още един факт, който като че ли не се отчита в дотук представените анализи и предложения. В „Препоръки за развитие 2018“ на списание „Регионални профили“, издавано от Института за пазарна икономика,

се казва: „Големият брой общини и неравномерното разпределение на населението в тях води до изкривявания в демократичния модел, структурата на местните финанси, дейността на образователните институции и много други сфери. На места това води до превръщането на общинската администрация и общинските предприятия в основен работодател, което създава значителен риск от политически зависимости и води до ненужно високи съотношения между общинските служители и местното население.“ (Институт за пазарна икономика, 2018). И още: „Ниският административен и финансов капацитет в редица общини е предпоставка за затруднения и при привличането на инвестиции и изпълнението на проекти с европейско финансиране, както и по-общо при провеждането на местни политики“.

Големият брой на все по-намаляващите като численост на населението общини в България е факт. Съществуват общини с население по-малко от едно село. Ясно е, че в такива общини е трудно да се изгради административен капацитет за добро обслужване на населението. Чл. 8 от Закона за административно-териториалното устройство на Република България (ЗАТУРБ) поставя като изискване за създаване на нова община наличието на население над 6 хиляди души. Това изискване не се прилага по отношение на вече съществуващи общини, затова през 2015 г. в страната има вече 69 общини, които не отговарят на този първоначален критерий за създаване на община. Ако той се приложи чрез обединяване на малките общини, броят на всички общини в България ще бъде под 200. Това е нормално за малка страна като нашата. Ето защо **промяната в районирането трябва да се съчетае с обединяване на общини в рамките на съществуващите области**. Така реформата ще бъде цялостна и по-ефективна от гледна точка на административен капацитет за по-добро обслужване на населението. Това може да се извърши преди предстоящите местни избори през 2019 г., с което едновременно ще се намали административният персонал в териториалните административни единици от ниво LAU 1 (общини) и ще се отговори на европейските изисквания за формиране на статистически райони от ниво NUTS 2.

Изводи:

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

- От изброените пет варианта за регионално деление (три на Междудомствената работна група към МРРБ, един на Института за пазарна

икономика и един на арх. Белин Моллов), като най-удачни се открояват вторият и петият вариант, които са доста сходни с тази разлика, че в петия районът с център София е разширен с още две области – Пернишка и Кюстендилска.

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

#### 4. Целеви политики за развитие на районите в България

Който и сценарий да бъде избран, проблемите на изоставащите райони няма да бъдат решени само с новото териториално деление. То е първа стъпка към по-нататъшни действия, които следва да бъдат предприети.

Списъкът с интервенции може да бъде много дълъг. Известни са редица добри практики на страни – членки, които в една или друга степен са подобрили регионалните си показатели. Ето защо тук ще се концентрираме върху два основни въпроса, по които е необходимо да се постигне консенсус на политическо ниво:

1. Ускореното развитие на изоставащите райони и намаляването на регионалните различия да се разпознае като *приоритетна* цел на национално ниво.
2. *Децентрализирано финансиране* на програми за развитие на регионите.

Ако не се постигне консенсус по тези въпроси, ще се достигне до „България на две скорости“ (и дори на повече) и до необратими последиствия, включително за националната сигурност.

Ускореното развитие на изоставащите региони изисква както програмни интервенции, така и институционални промени. Необходимо е засилване на функциите на МРРБ, което да осъществява междуведомствена координация по всички секторни въпроси, които имат и регионален компонент. Така могат да се покрият липсващи връзки между секторни министерства, да се тушират конфликти на интереси, които затрудняват координацията и като цяло да се припознае Стратегията за регионално развитие като приоритетен документ, за чието изпълнение да отговарят и секторните министерства или поне да формулират стратегическите си перспективи, съобразявайки се с тези на Стратегията.

Необходимо е също така да се изградят институционални органи на регионално ниво, които да координират ефективно процеса на регионално развитие. Към настоящия момент такива са например регионалните и областните съвети за развитие, но те реално нямат властови и финансови инструменти за въздействие и подпомагане. В процеса следва да бъдат

включени и браншовите организации на регионално ниво и неправителствените организации, ангажирани с местното икономическо развитие. Често те са много по-ефикасни в ролята на институции, които подкрепят и подпомагат локалните производствени системи.

Децентрализацията е сложен процес, който може да се осъществи по различен начин в зависимост от политиката на правителството и от прилаганите инструменти, но ако се разкъсат административната от финансовата децентрализация, не биха се постигнали никакви значими резултати. Ето защо е необходим национален консенсус относно параметрите, дълбочината и механизмите за осъществяване на финансовата децентрализация. Тя се свързва и с въвеждането на второ ниво на местно самоуправление, при което не само общинските, но и областните структури ще подлежат на избор чрез пряка демокрация. Това обаче изисква не само даване на правомощия на органите от второто ниво на местно самоуправление, но и изграждане на техния административен капацитет.

Изграждането на ефективно регионално самоуправление на ниво NUTS-3 е препоръка и на Конгреса на местните и регионалните власти в Европа още през 1998 г. На своята 21-ва сесия от 21-ви септември 2011 г. Делегацията на Конгреса прави констатацията, че „намира употребата на термина „регионализация“ по отношение на междинното ниво, съществуващо между централното управление и местните власти, за неправилно и би предложила изясняване на регионалните стратегии на българското правителство. За тази цел Делегацията представи серия от възможности с цел създаване на истински демократични междинни нива на регионална администрация, като изборът по този въпрос е оставен изцяло на преценката на самите български институции“. (Комитет за наблюдение на Конгреса на местните и регионални власти, 2011). Препоръчва се създаването на второ ниво на местно самоуправление в областите от ниво NUTS-3 и създаване на реално регионално управление на ниво NUTS-2.

Според унгарския изследовател Гюла Хорват (Horváth, 2007), възможни са три подхода за осъществяване на децентрализацията. При първия възможен модел разделението на функциите между централните и регионалните органи се организира по ясни и точни правила. Регионалните власти разработват планове и програми за развитие, които са обезпечени както със собствени източници на приходи, така и чрез достъп до трансфери от правителствени средства. Този модел осигурява най-всеобхватната форма на децентрализация, а в дългосрочен план това е най-ефективното решение. За целта обаче е необходимо да се създадат съответните политически, конституционни, публични и икономически условия. Поради това този модел на практика не се прилага напълно в нито една страна от ЦИЕ.

Същността на втория модел на стратегията за децентрализация е, че само определени функции (планиране, реализиране на програми и проекти, упълномощаване и финансиране) се прехвърлят от центъра към

регионите, като останалите регионални политически интервенции продължават да бъдат от компетенциите на централното правителство. Преразпределението на властта зависи от обхвата на дейностите, които трябва да бъдат децентрализирани, институционалната система, която ще ги поеме, и инструментите, които ще бъдат на разположение на регионите. Тази версия е най-добрата в краткосрочен план за страните с унитарна система, тъй като подготовката за прехвърляне на властта се нуждае от по-малко усилия. Не се налага цялостна трансформация на системата на публичната администрация, тъй като влиянието на централната власт не се променя.

Идеята на третия вариант на децентрализация е да се създаде общ управляващ орган за развитие на периферните, изоставани региони и държавата да предостави част от финансовите си ресурси на този орган за вземане на решения, докато изпълнението на програмите за развитие се делегира на териториалните единици. Тази версия представлява най-слабата версия на децентрализацията, но тъй като няма нужда да се променя установената структура на властта. Ето защо повечето страни от Източна и Централна Европа разработват своите програми за териториално и пространствено развитие на тази основа. Централните правителства смятат, че това решение е най-лесният начин за решаване на проблема. Така вертикалните и хоризонталните отношения на властта остават недокоснати.

В България, въпреки приетата Стратегия за децентрализация 2016-2025 г., в която ясно се разпознава необходимостта, децентрализацията на компетенции да бъде адекватно обвързана с децентрализацията на ресурси, все още не е постигнат реален напредък в прехвърлянето на правомощия от централната власт към нейните регионални структури и по-специално в създаването на силна администрация на ниво област или район за планиране, способна да координира секторните политики на регионално равнище. Това пряко се отразява на невъзможността, държавата да провежда ефикасна политика за регионално развитие. На практика в анализа на Стратегията се признава, че процесът на децентрализация е блокиран (Стратегия за децентрализация 2016-2025 г., 2016).

Към момента основен източник на финансиране на проекти за местно развитие са оперативните програми, най-вече ОП „Региони в растеж“. Въвеждането на второ ниво на местно самоуправление е необходимо условие за прекратяване на централизирания модел на финансиране, при което решенията за разпределение на средства за проекти могат да се вземат на регионално или дори на областно ниво. Така ще се отчетат в много по-висока степен регионалните специфики и приоритетни области на развитие, отколкото когато конкуренцията се осъществява на национално ниво. Подобен подход на *децентрализирано финансиране* се прилага в много от старите страни – членки и той дава добри резултати.

Разбира се, освен за финансова децентрализация, е необходимо да се положат усилия и за реализиране на административна и политическа децентрализация. Но с оглед на съпротивата на централната власт в на-

стоящото изследване се поставя акцент именно върху финансовия аспект, тъй като в централизирания модел на управление в България най-висока е чувствителността именно към финансовия аспект.

Не на последно място ефикасното регионално развитие изисква адекватни хоризонтални връзки между институциите на регионално и местно ниво. Силният вертикален модел на управление в страната почти изключва подобен род връзки, което намалява ефективността на работа на териториалните администрации. В това отношение известен напредък е постигнат с регионалните сдружения (асоциации на общини предимно на географски признак, Националното сдружение на общините). Но въпреки това тук се крият огромни резерви в мрежовото вътрешнорегионално сътрудничество, което често е блокирано от конкуренция за ресурси и намалява добавената стойност на съвместните проекти с надобщинско и надобластно значение.

## Заклучение

Общите изводи, които се налагат в резултат на направения анализ на сценариите за териториално деление на страната и свързаните с това проблеми и предизвикателства, могат да се обособят по следния начин:

Нормативната база на териториалното райониране на страната е хармонизирана с тази в ЕС и осигурява съпоставимост при събирането, съставянето и разпространението на регионална статистическа информация в Общността. Необходимо е обаче да се преодолее огромното несъответствие в нормативната база по отношение на функциите на районите за планиране.

От една страна, ниво NUTS2 е обект на анализ и на целеви политики в кохезионната политика на ЕС. От друга страна, това ниво е най-слабо обезпечено както в административно, така и във финансово отношение в нашата страна и на практика не разполага нито с властови, нито с финансови инструменти за реализиране на целите на развитие на регионално ниво. Ето защо са необходими законодателни инициативи за интеграция на нормативната база в тази посока и за обвързване на стратегическите планови документи на регионално ниво.

От всички анализирани варианти като най-удачни се открояват **вторият и петият** вариант на териториално деление, които са доста сходни с тази разлика, че в петия районът с център София е разширен с още две области – Пернишка и Кюстендилска. Разбира се, тези варианти също имат своите недостатъци. Решението ще зависи от потенциалните ползи за страната и за отделните райони по отношение достъпа до различните инструменти на Кохезионната политика. Към момента надделява желанието за включване на София в регионите с БВП (СПС) на глава под 75% от

средното за ЕС, което означава, че ще бъде избран вероятно **вторият** вариант.

Научно-приложните приноси на разработката са свързани с:

- очертаване на недостатъците в нормативната база, която не обезпечава нито административно, ниво финансово районите за планиране с оглед тяхното значение за реализиране на Кохезионната политика на ЕС;
- анализ на асиметриите в регионалното развитие по ключови показатели и прогноза за тяхната динамика, при условие че се запази настоящото териториално деление;
- анализ на силните и слабите страни на предложените варианти за ново териториално деление и очертаване на най-вероятния от тях с оглед целите и интересите на страната;
- дефиниране на приоритети в политиката за балансирано устойчиво развитие на страната.

Асиметрията в регионалното развитие е очевидна. Тя няма да се преодолее с новото териториално деление на страната, но то може да се превърне в добра база за редуциране на тези различия или поне за тяхното овладяване в разумни граници. Пропускът да се направи това, може да има необратими последици за страната като цяло и да доведе до крайно нежелани сценарии в средносрочен и в дългосрочен аспект. Ето защо от изключителна важност е да се постигне политически консенсус по отношение на балансираното устойчиво развитие на страната, което става все по-актуален проблем. Неблагоприятните последици от нерешаването на този проблем могат да бъдат в множество посоки – както икономически, така и демографски, културни, етнически и не на последно място, свързани с националната сигурност в широкия смисъл на понятието.

### Цитирани източници

- ЕП. Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета . (н.д.). *ЕП. Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на приложенията на Регламент № 1059/2003, допълващ класификацията с новоприетите държави членки, 2008.* [http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/Classifacs/EC\\_REG\\_176\\_](http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pages/Classifacs/EC_REG_176_).
- Закон за регионалното развитие. (н.д.). *Закон за регионалното развитие, Обн. ДВ, бр.50 от 30 Май 2008г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.28 от 29 март 2018г.*
- Закон за устройство на територията. (2001). *Закон за устройство на територията. В сила от 31.03.2001 г.*



- Институт за пазарна икономика. (18 08 2018 г.). *Регионални профили : Препоръки за развитие 2018*. Извлечено от Регионални профили, [www.regionalprofiles.bg](http://www.regionalprofiles.bg): [http://ime.bg/var/images/rppp2018\\_ime.pdf](http://ime.bg/var/images/rppp2018_ime.pdf)
- Комитет за наблюдение на Конгреса на местните и регионални власти. . (2011). *Местна и регионална демокрация в България. Страсбург*.
- Моллов, Б. (23 4 2018 г.). *Варианти за нови райони за планиране в България от ниво NUTS 2*. Извлечено от Градът: [https://gradat.bg/news/2018/04/23/3167498\\_arh\\_belin\\_mollov\\_varianti\\_zh\\_novi\\_raioni\\_zh\\_planirane/](https://gradat.bg/news/2018/04/23/3167498_arh_belin_mollov_varianti_zh_novi_raioni_zh_planirane/)
- Николова, Д. (2 3 2018 г.). *Новите райони на България – ще се отреже ли достъпът до евросредства на част от територията?* Извлечено от Институт за пазарна икономика: <http://ime.bg/bg/articles/novite-raioni-na-byulgariya-shte-se-otreje-li-dostupyt-do-evrosredstva-na-chast-ot-teritoriyata/>
- Правилник за прилагане на закона за регионално развитие. (н.д.). *Правилник за прилагане на закона за регионално развитие, Обн. ДВ, бр.80 от 12 септември 2008г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.50 от 1 юли 2016 г.*
- Регламент (ЕО) № 1059/2003. (н.д.). *Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 година за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS)*.
- Стратегия за децентрализация 2016–2025 г. (2016).
- ФРМС. (2013). *Анализ на състоянието и тенденциите за промени в обхвата на районите от нива 1, 2 и 3 в Република България в контекста на общата класификация на териториалните единици за статистически цели в Европейския съюз*. София: ФРМС.
- Council, o. t. (24 June 1988 г.). *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing fina.*
- Horvath, G. (No. 23 1998 г.). *Regional and Cohesion Policy in Hungary*. Извлечено от Centre For Regional Studies Of Hungarian Academy Of Sciences,: <https://discussionpapers.rkk.hu/index.php/DP/article/view/2148/3992>
- Horváth, G. (2007). *The Dilemmas of Creating Regions in Eastern and Central Europe*. Regionality and/or Locality, Pécs: Centre for Regional Studies. Discussion Papers, Special, стр. 13-28.