

# **НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ**

**ДЕПАРТАМЕНТ „ПУБЛИЧНА АДМИНИСТРАЦИЯ“**

---

ЮЛИЯНА ЧАВДАРОВА ГЪЛЪБИНОВА

## **ЕВРОПЕЙСКИТЕ РЕГИОНИ – ФОРМАЛНО СЛЕДВАНЕ НА НОМЕНКЛАТУРАТА ИЛИ ИЗПОЗВАНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА СБЛИЖАВАНЕ**

**(РЕЗЮМЕ)**

## ВЪВЕДЕНИЕ

Възникването на идеята за постигане на сближаване в социално-икономическото развитие на европейските региони съвпада с едно от най-значимите събития в историята на Стария континент – създаването на Европейската икономическа общност (ЕИО). В далечната 1957 г. с подписването на Договора за регламентиране на ЕИО (ДЕИО, известен още като Договор от Рим) шестте държави – учредителки на Общността заявяват своята загриженост за укрепване единството на икономиките си и за осигуряването на възможности за „...хармонично развитие посредством намаляването на различията, съществуващи между регионите и изостаналостта на по-слабо облагодетелстваните райони“ (ДЕИО, преамбюл). Основна цел на страните става постигането на „висока степен на конкурентоспособност и сближаване на икономическите показатели, повишено равнище на заетост и социална закрила, нарастване на жизнения стандарт и качеството на живот, постигане на балансирано и устойчиво развитие ...“ (ДЕИО, чл. 3).

Програмите и проектите за икономическо и социално сближаване се осъществяват в държавите – членки на Европейския съюз (ЕС) вече над половин век (1957 – 2015 г.). През тези 58 години значението им става все по-важно, като с оглед на стартирания нов програмен период (2014-20 г.) те и в бъдеще ще продължават да са основен приоритет за ЕС.

В контекста на значението, което има политиката за намаляване на различията между европейските региони, монографията търси отговори на множество въпроси от няколко основни направления, в т.ч. теоретични, административни и управленски, икономически и статистически, политически.

**Обект** на изследването са NUTS 2 регионите в двадесет и седем от двадесет и осемте държави – членки на Европейския съюз (без Хърватия). Тези региони представляват териториална основа за инвестиране на значителни по своята стойност средства от приоритетната за Общността Цел 1 на политиката за сближаване в годините след 1988 г. до наши дни.

**Предмет** на изследване е прилагането на европейската Кохезионна политика в страните от Европейския съюз, в частност степента, в която двадесет и седемте реализират на практика философията на сближаването и инвестират средствата от европейските фондове в най-изоставащите региони.

В контекста на очертаните обект и предмет на изследване е дефинирана следната **изследователска теза**: българските райони от ниво две са създадени, за да бъдат удовлетворени формално изискванията на Европейската комисия преди присъединяването на страната ни към ЕС. Реализацията на националните оперативни програми, подкрепени от финансовия ресурс на ЕС в първия за държавата ни програмен период (2007-13 г.) не съответства, както на европейската Кохезионна политика, според която финансовите ресурси от фондовете се разпределят приоритетно за най-необлагодетелстваните NUTS 2 единици, така и на практиката по използването на възможностите за сближаване чрез средства от Общността в повечето страни членки през 2000-13 г.

От изследването е изключена Хърватия поради присъединяването на страната към Европейския съюз в края на програмен период 2007-13 г. и тъй като в монографията са анализирани държави членки, които усвояват средства от Структурните фондове в периоди 2000-06 и 2007-13 г. (общо 27 на брой), както и различията между регионите, които ги съставляват.

Монографията е в обем от 484 страници и се състои от въведение, осем глави, заключение, списък на използваните съкращения, приложения и библиография.

### ПЪРВА ГЛАВА. РЕГИОНИТЕ В ЕВРОПА

В параграф първи от Първа Глава е подчертано многообразието от дефиниции на понятието “регион”. Практиката по създаването на региони в европейските страни през последните години допълнително обогатява неговата същност. В контекста на множеството представени дефиниции от български и чужди изследователи е изведено авторово определение на понятието „регион”, което е достатъчно универсално, с други думи общо, за да удовлетвори множеството значения на понятието, които съществуват в теорията и практиката.

Историческият и териториалният контекст са решаващите фактори, които влияят върху възникването на регионите и техните предназначение и функции. Установено е, че концепцията за премахването на регионалните различия и развитието на по-необлагодетелстваните региони е въведена в Римския договор за създаване на Европейската икономическа общност в далечната 1957 г. Представени са основните наднационални институции, които осъществяват дейността си в полза на европейските региони, главните от които са Асамблеята и Комитетът на регионите, Съветът на Европа (с два свои органа: Управителен комитет по местна и регионална демокрация и Конгрес на местните и регионалните власти в Европа) и Европейската комисия. Отчетен е повишения в периода 1988 – 2002 г. интерес към публикуването на харти, декларации и доклади, посветени на европейските региони.

В параграф втори е изследвана потребността от унификация на териториалните единици в ЕИО и възникването на NUTS регионите<sup>1</sup>. Авторът установява, че въпреки разнообразните становища в научната литература, необходимостта от обособяване на териториални единици, които да подсигурят данни за хармонизиране, събиране и анализ на общностната регионална статистика, възниква в далечната 1961 г., т.е. три години след подписването на Римските договори. Проучени са изключително важни и обемни архивни документи на Комисията на европейските общности (КЕО), разработени в периода 1961-1991 г., които дават яснота за дискусиите относно избора на териториалната единица, която да служи като ниво за възможно най-подходящ анализ на общностните регионални проблеми и регионалния икономически капацитет. В резултат от направеното изследване авторът констатира, че понятието „Номенклатура на териториалните единици за статистически цели“ за първи път е употребено от Комисията през 1984 г. с цел предоставяне на уеднаквена референтна рамка за регионалната статистика на Общността.

Авторовите изводи, които са направени в резултат от извършеното проучване на възникването и еволюцията на идеята за създаване на NUTS региони са, както следва:

- Класификацията възниква поради необходимостта от наличие на съпоставими статистически данни, които дават възможност да се извършват задълбочени анализи на регионалните проблеми и различия в държавите – членки на Европейската общност,
- Съгласно многобройните документи на Комисията на европейските общности, разработени в периода 1961-1991 г., NUTS се основава на регионалните звена от общ характер (административни или нормативни единици), и по този начин от номенклатурата са изключени обслужващите специфични цели територии (функционални райони),
- NUTS 2 регионите са определени като най-значимото за провеждане на социално-икономическите проучвания ниво, тъй като на това ниво в страните – членки на Общността се осъществяват националните регионални политики,

---

<sup>1</sup> Региони, създадени за нуждите на Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели (Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS)

- Въпреки намерението да се гарантира, че регионите от съответно ниво (NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3) са със сравним размер, териториалните единици, които формират трите нива в различните страни – членки на Общността се различават значително по отношение на техните площ, население, икономически показатели и административни правомощия,
- Значението на NUTS 2 регионите нараства значително през 1988 г., когато е регламентирано използването им като териториално ниво, в рамките на което се инвестират финансовите ресурси от Структурните фондове по първата цел на европейската Кохезионна политика, предвидена за най-необлагодетелстваните райони в страните – членки на Общността.

Параграф трети от първа глава акцентира върху регламентацията и устойчивостта на принципите на Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели. В резултат от представеното проучване е направено заключението, че тя е съгласувана и стандартизирана класификация на поднационалните териториални единици в Европейския съюз, а с приемането на Регламент (ЕО) № 1059/2003 Европейската комисия постига няколко важни цели:

- общата класификация на териториалните единици за набиране и публикуване на хармонизирани регионални данни в ЕС е регламентирана с правен акт,
- идентифицирани са нормативни и аналитични критерии за класификация, като Европейската комисия и ГД Евростат нееднократно подчертават своите предпочитания към използването на съществуващите в страните членки административни райони за региони със статистически цели,
- номенклатурата се състои от три йерархични нива на класификация на регионите за всяка държава членка (NUTS 1, NUTS 2, NUTS 3), като страната се разделя първо на региони от ниво 1, всеки от които на свой ред се подразделя на определен брой NUTS 2 региони, които от своя страна се състоят от ниво 3 региони,
- установена е процедура за изменение на номенклатурата, която гарантира нейната устойчивост във времето,
- наличието на регламент, който е основен източник на вторичното право и е непосредствено приложим във всяка от държавите – членки на ЕС, задължава страните да създадат NUTS райони на всяко едно от упоменатите три нива.

Част от NUTS регионите съвпадат напълно в териториално отношение със съществуващи административни единици в европейските страни. Авторът констатира, че в 15 държави – членки на ЕС съществуват общо 45 административни NUTS 1 единици, в 16 страни – общо 176 административни NUTS 2 региона и в 16 държави – общо 955 административни NUTS 3 района. В останалите страни, в които са формирани неадминистративни региони, NUTS 2 и NUTS 3 районите са създадени чрез окрупняване на съществуващи по-малки административно-териториални единици и имат единствено статистическо предназначение, без да притежават нормативни правомощия.

Установено е, че въпреки употребата на региони, формирани по предложената от КЕО през 60-те години на миналия век Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели, определение за тях не е откриваемо в нито един от договорите на Общността (първично законодателство) или регламентите на Комисията (вторично законодателство), в т.ч. Регламент (ЕО) № 1059/2003. Като е взето предвид цялостното проучване на възникването на NUTS, както и практиката по нейното прилагане в страните – членки на ЕС, авторът дефинира NUTS 2 регионите като: „териториални единици за осъществяване на статистически изследвания и социално-икономически анализи и за провеждане на европейската политика за икономическо и социално сближаване“.

Вниманието в параграф четвърти е насочено към NUTS регионите в страните от Централна и Източна Европа и противоречието един регламент, два стандарта. Съществуващите до 2003 г. NUTS райони в ЕС са формирани независимо, до голяма степен въз основа на посочени от отделните държави членки териториални единици и впоследствие одобрени проформа от Брюксел. Проектът за регламент относно NUTS, изготвен през 2001 г., отбелязва, че регионите в съществуващите държави членки са

„нормативни“ териториални единици и отразяват „политическата воля“, а напрежението между Комисията и националните статистически служби по време на източното разширяване доказва необходимостта от ясни насоки относно критериите за NUTS класификация. Направени са два важни извода:

1. За разлика от ситуацията по отношение на старите държави членки, Европейската комисия се намесва пряко във формирането на NUTS регионите в присъединилите се през 2004 и 2007 г. страни. В своите редовни доклади относно напредъка на държавите кандидатки за членство Комисията препоръчва формирането на определени NUTS 2 региони и дава положителна оценка на тези държави, които са се съобразили напълно с препоръките, а за някои страни (Унгария, Румъния, Чехия) изразява мнението, че е необходимо създаването и на самоуправляващи се региони.

2. Приетият през 2003 г. Регламент (ЕО) № 1059/2003 за установяване на обща Номенклатура на териториалните единици за статистически цели също оказва сериозно въздействие върху избора на конкретни райони, които да формират NUTS единиците в присъединилите се през 2004 и 2007 г. държави. Авторът установява, че средният брой на населението в NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3 регионите се вписва в стандартите на Комисията много по-добре, отколкото в „старите“ членки на ЕС, а отклоненията от максималните и минималните стойности са значително по-малко.

В резултат от извършеното изследване на Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели и нейното прилагане в страните – членки на ЕС е направено заключението, че в рамките на Общността има три категории държави:

- в България, Чехия, Ирландия, Унгария, Португалия, Румъния, Словения, Словакия, Финландия, Швеция и Великобритания (11 държави) NUTS 2 нивото е създадено чрез обединяване на по-малки териториални единици, т.е. формираните региони са „неадминистративни“,
- в 10 страни (Белгия, Дания, Германия, Гърция, Испания, Франция, Италия, Холандия, Австрия, Полша) NUTS 2 регионите са нормативни (административни) единици с управленчески правомощия и отговорности в границите на установената територия,
- 6 страни – Естония, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург и Малта, могат да бъдат определени като държави региони.

## **ВТОРА ГЛАВА.** **СПЕЦИФИКИ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА ЗА** **СЪБЛИЖАВАНЕ**

Целта на извършеният във Втора Глава анализ е да изследва същността, възникването, спецификите, предизвикателствата, целите, средствата и фондовете на европейската Кохезионна политика от нейното зараждане през 1957 г. до края на 2013 г.

В параграф първи е подчертано, че идеята за предприемане на мерки, които да доведат до изравняване на различията между европейските региони в икономически и социален аспект, се появява за първи път в приетата от правителствата на Белгия, Германия, Франция, Холандия, Италия и Люксембург през 1955 г. Месинска декларация. В нея е обърнато внимание на наличието на по-малко облагодетелствани региони във всяка една от споменатите шест държавите и е развита концепцията за необходимостта от създаване на Европейски инвестиционен фонд, който да има за своя цел „разработването на европейски икономически проекти и по-специално развитието на изостаналите европейски региони“. Изследването включва Договора за създаване на Европейската икономическа общност, причините за създаването на Европейската инвестиционна банка и първите Структурни фондове – Европейският социален фонд и Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на земеделието. Разгледана е проблематиката относно възникването на общоевропейска регионална политика, като е направен изводът, че към 1957 г. създаването ѝ не изглежда наложително, тъй като се предполага, че процесът на интеграция и общ икономически подем ще доведе до изравняване на различията в

развитието на регионите. В допълнение, по това време всяка една от страните в Общността има своя собствена регионалната политика, така че Комисията на ЕО счита за свой дълг само да се гарантира, че националните политики не са в противоречие с целите на общите наднационални политики.

В научните среди е разпространено схващането, че до 1975 г., когато Комисията създава европейския регионален фонд, регионалната политика изцяло отсъства от приоритетите на Общността, като нейното създаване е провокирано единствено от присъединяването на Дания, Ирландия и Великобритания през 1973 г. Всъщност задълбоченото авторово проучване на многобройни документи, разработени от Комисията и различни нейни инициативи в периода 1958-1974 г. доказва, че съществуват ясно намерение и много сериозни аргументи в подкрепа на установяването на политика за намаляване на регионалните дисбаланси още в първите години след създаването на Европейската общност.

Извършеният в параграф втори анализ показва, че подписаният от държавите – членки на ЕИО през 1986 г. Единен европейски акт (ЕЕА) не само допълва ДЕИО с политиката за постигане на икономическо и социално сближаване между европейските региони. Той добавя отделна глава към Договора от Рим, посветена на тази политика, като последната е развита обстоятелствено за първи път в първичен източник на общностното право. Целта на ИСС е определена като „засилване на икономическото и социално сближаване“, „насърчаване на цялостно и хармонично развитие на Общността“, и по-специално „намаляване на различията между различните региони и изостаналостта на необлагодетелстваните региони“ (SEA, чл. 130a). В параграфа са представени данни за задълбочаването на регионалните различия в резултат от разширяването на Общността и присъединяването на Гърция (1981), Португалия и Испания (1986), реформите, въведени с пакета Делор 1, въвеждането на четири принципа за разпределение на финансовите ресурси от Структурните фондове, приоритетните цели на политиката за сближаване в програмен период 1989-1993 г. Направен е изводът, че Кохезионната политика на Общността, създадена с ЕЕА, е насочена приоритетно към райони по Цел 1 с брутен вътрешен продукт на човек от населението по-малко от 75% от средния за ЕС като основни адресати на регионалните политически мерки. Повечето средства на Структурните фондове за 1989-93 г. са инвестирани именно в тези региони на ЕИО – общо 43,8 млрд. екю, или 64% от бюджета на трите фонда.

Изследването във втори параграф включва още анализ на реформата на политиката за сближаване от 1993 г. в контекста на задълбочаването на европейската интеграция, на подписването на Договора от Маастрихт и предложенията в пакет Делор 2.

Изложението в параграфа дава основание на автора за едно изключително важно заключение – всъщност Европейската общност така и не създава с правен акт (договор или регламент) обща регионална политика, за която са осъществени проучвания и разработени множество доклади и становища в периода от приемането на Месинската декларация (1955 г.) до публикуването на Регламент (ЕЕС) № 1787/84 (1984 г.), в който се предлага повишаване на ангажиментите на Общността спрямо тази политика. Проблематиката не се дебатира с особен интерес нито в научната литература, нито от експерти в наднационални, национални, регионални и местни институции, тъй като масово е възприето синонимното ползване на „регионална“ и „кохезионна“ политика. Според автора, обаче, въпреки наличието на известна доза основателност (дотогава, доколкото политиката за сближаване е политика за регионите) тази синонимия е неприемлива. С оглед на правната и научната прецизност е подчертано, че по-коректна е употребата на понятията „Кохезионна политика“ или „политика за социално и икономическо сближаване“.

Перспективите за развитието на Европейския съюз и неговите политики, проблемите, възникващи от разширяването, и финансовата рамка за програмен период 2000-06 г. са представени в трети параграф от Втора глава. Авторът изследва реформираната политика за сближаване (2007-13 г.) в четвърти параграф, в който акцентът е поставен върху трите нови цели на кохезията, разпределението на ресурсите от

фондовете в страните – членки на Общността, допустимите за финансиране NUTS 2 региони, програмирането и принципите, на които се основава отпускането на европейски средства.

## **ТРЕТА ГЛАВА.** **КОНТРАСТИ В РАЗВИТИЕТО НА NUTS 2 РЕГИОНИТЕ**

В Трета Глава е извършено изследване на 270-те европейски региона от ниво NUTS 2 в 27 държави – членки на Европейския съюз (ЕС 27) чрез набор от показатели (брой жители, гъстота на населението, заетост, безработица, разполагаем доход на домакинствата и брутен вътрешен продукт), които характеризират социално-икономическото състояние и развитие на европейските региони. Информацията обхваща времево четиринадесет годишен период, а като източник на статистическите данни е използвана Главна дирекция Евростат към Европейската Комисия. Изследването е осъществено чрез статистическа процедура „многомерно скалиране“ (MMC, на англ. Multidimensional Scaling, MDS). Резултатите от MMC по изследваните показатели са представени на двадесет и две диаграми. За всеки един от показателите е осъществено многомерно скалиране на: 214-те региона на „старите“ страни членки – ЕС 15, 56-те региона на присъединилите се през 2004 г. и 2007 г. държави – ЕС +12, 270-те региона на Европейския съюз – (ЕС 15) + (ЕС +12). Целта ни е да извършим проучване на различията, които съществуват между NUTS 2 районите отделно в ЕС 15 и ЕС +12, след което да открием несъответствията в рамките на цялата Общност.

Заклучението от изследването в първи параграф е, че най-съществената разлика между „старите“ страни членки (ЕС 15) и ЕС +12 по отношение на демографските тенденции в периода 2000-13 г. е свързана с броя на регионите от ниво NUTS 2, в които е отчетен ръст, и тези, в които се наблюдава намаление в жителите. В 177 NUTS 2 единици от общо 214 в ЕС 15 регистрираме нарастване между 0,8 хил. д. (най-малък е ръстът в 44-ти регион Бремен, Германия) и 1246,8 хил. д. (99-ти регион Андалусия, Испания), което е резултат от положителен естествен прираст на населението и/или емиграция. В останалите 37 региона числеността на населението намалява с от 4 хил. души (80-ти регион Пелопонес, Гърция) до 963,3 хил. души (222-ри регион Южна Финландия). Държавите, които се присъединяват към ЕС през 2004 и 2007 г., от друга страна, имат сериозен спад в жителите. Последното е отчетено от автора в 35 (64,8%) от общо 56 региона, в които населението през 2013 г. намалява спрямо 2000 г. с между 1,8 и 511,7 хил. души. За сравнение отрицателни тенденции в броя на населението в ЕС 15 има в едва 17,3% от общия брой NUTS 2 единици. Две от балтийските републики – Литва и Латвия, са с най-голямо понижение на показателя, в Естония жителите също намаляват, но значително по-малко – с 46,8 хил. души. В Румъния и България е регистриран спад във всички NUTS 2 единици, като той е най-малък в столичните региони. В 21 региона от ЕС +12 констатираме ръст на населението, който варира от 0,8 до 179,9 хил. души. Изчисленията на автора показват, че регионалните различия по показателя брой на населението в „старите“ страни – членки на Европейския съюз са значителни, но с тенденция към слабо намаление в последните няколко години. В ЕС +12 съотношението между най-многочислени и най-слабо населения регион през 2000 г. е 1 към 13,4, а през 2013 г. се понижава, достигайки 1 към 12,6. Последното дава основание за извода, че по брой на населението различията между NUTS 2 единиците в ЕС 15 са много по-големи от тези в ЕС +12.

Изследването на официалните статистически данни е повод и за друго заключение – разликата между най-гъсто и най-слабо населения регион в ЕС +12 е много по-малка от тази в ЕС 15 и през 2013 г. възлиза на 84 към 1 (2563,5 души на кв. км. в Прага и 30,5 души на кв. км. в Естония) в сравнение с 3224,6 пъти повече души на кв. км. във Вътрешен Лондон (9673,7 д. на кв. км.) от Френска Гвиана (3 д. на кв. км.).

В параграф втори са анализирани несъответствията на пазара на труда, като са използвани два показателя – заетост на населението на възраст 20-64 г. и безработица.

Детайлният анализ налага два важни извода:

1. Разликата в нивото на заетост между регионите от ЕС 15 са много по-големи (87,4%, Оландски острови - 43,7% в Калабрия = 43,7% през 2000 г., 85,5%, Оландски острови - 43,7% в Калабрия = 43,2% за 2013 г.) от тези в страните членки, присъединили се през 2004 и 2007 г. (77,8% - 53,7% = 24,1% за 2000 г., 77,8% - 56,5% = 21,3% за 2013 г.). И докато при първите намалението на различията в рамките на четиринадесетгодишния период е пренебрежимо малко (0,5%), то при новоинтегрираните държави (ЕС +12) е констатиран спад от 2,8%.

2. Различията в безработицата между регионите в ЕС 15 са много по-големи от тези в ЕС +12. В допълнение, разликата между NUTS 2 единиците в присъединилите се към ЕС през 2004 и 2007 г. държави по отношение на процента на безработните лица в периода 2000-13 г. намалява (в началото на изследвания период безработни са от 4,2% в Западна Унгария до 24% в Източна Словакия, а през 2013 г. – между 3,1% в Прага и 18,5% в Източна Словакия), докато в ЕС 15 тя нараства (безработицата в „старите“ страни членки през 2000 г. варира от едва 0,8 процентни пункта на Оландските острови до 26% в Калабрия. В края на периода Горна Бавария в Германия отчита най-малко равнище на показателя – 2,6%, докато в Андалусия безработицата нараства и достига 36,2%).

Резултатите от многомерното скалиране по показателя разполагаем доход на домакинствата в регионите на ниво NUTS 2 (параграф трети) показват, че средната стойност на показателя в 270-те европейски района нараства от 10 580,6 СПС през 1998 г. до 14 608,5 СПС за 2011 г. NUTS 2 единиците с размер на показателя над средния за ЕС 27 през 2011 г. в „старите“ страни членки са 151 (70,5% от общия брой), докато в ЕС +12 само Братислава (217) надвишава 14 608,5 СПС. Авторът констатира също, че през 1998 г. доходите в 270-те региона на Общността варират от 1965,4 СПС в Североизточен, Румъния до 17 072,6 СПС във Вътрешен Лондон – съотношение 1 към 8,7. През 2011 г. най-ниска стойност на показателя регистрира отново румънския Североизточен – 4300 СПС, а най-висока Люксембург – 23 800 СПС, т.е. съотношението намалява до 1 към 5,5. Последното дава основание за заключението, че въпреки големите несъответствия в размера на разполагаемите доходи на домакинствата в края на 2011 г. е налице намаляване на различията между 270-те европейски региона по изследвания показател спрямо ситуацията през 1998 г.

Анализите на икономическите тенденции в рамките на Европейския съюз и неговите страни членки се основават преди всичко на данни за брутния вътрешен продукт, който се приема от Европейската комисия, респективно от Евростат, за основен показател при изследванията на развитието и растежа. Поради това в параграф четвърти на трета глава е извършено изследване на регионалния БВП в млн. СПС и в % спрямо средния за Европейския съюз. Авторите изводи са както следва:

1. В „старите“ страни членки в началото на изследвания период съотношението между количеството произведени стоки и услуги в региона с най-висок размер на брутния вътрешен продукт и този с най-малък (в млн. СПС) е 491,6 към 1, а през 2011 г. достига 538 към 1. Съотношението между NUTS 2 единицата с най-висока и съответно най-ниска стойност на показателя в ЕС +12 през 1998 г. е 15 към 1, а за 2011 г. – 23 към 1. Последното дава основание за заключението, че в периода 1998-2011 г. различията между регионите от ЕС 15 и от ЕС +12 нарастват.

2. През 1998 г. най-малък размер на показателя в ЕС +12 е отчетен в румънския Североизточен – 20%, а най-висок в Прага (16) – 135% (съотношение 1 към 6,75). През 2011 г. водещ регион по БВП на човек от населението е Братислава със 186% спрямо средния за ЕС, а най-нисък е процентът в Североизточен, Румъния и българския Северозападен – 29 пункта (т.е. съотношение 6,41 към 1). Последното е повод автора да направи заключението, че за разлика от ситуацията в „старите“ страни членки, различията между регионите от ЕС +12 по показателя БВП спрямо средния за Общността намаляват, макар и малко.

Извършеният в трета глава от монографията анализ дава основание на автора да направи извода, че различията в социално-икономическото състояние и развитие на 270-те



европейски NUTS 2 единици са изключително големи. В ЕС има региони, в които живеят 25,7 хил. д., и други, които се населяват от 11 947,7 хил. д.; безработицата в определени части на Общността достига 36,2%, а същевременно има такива, в които тя е едва 2,6%; заетостта възлиза на от 42,3 до 85,5 процентни пункта; разполагаемите доходи на домакинствата варират от 4300 СПС до 23 800 СПС на човек от населението, а брутният вътрешен продукт е между 29 и 321%. Тенденциите в изследваните за периода 2000-13 г. показатели (1998-2011 г. за доходите и брутният вътрешен продукт) също са разнообразни – в ЕС 27 има териториални единици с подобряващи се демографски и икономически характеристики и други, в които населението, заетостта, разполагаемите доходи и брутният вътрешен продукт намаляват. Подобни анализи на контрастите, които съществуват в рамките на Общността могат да се ползват от политици и експерти на общностно, национално и поднационално ниво, както и от изследователи на европейските региони, тъй като внимателното вглеждане в числата и последващото проучване на добрите примери може да подпомогне намирането на решения за съживяване на изоставашите региони.

## **ЧЕТВЪРТА ГЛАВА.**

### **ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА КОХЕЗИОННАТА ПОЛИТИКА В СТРАНИ – ЧЛЕНКИ НА ЕС С АДМИНИСТРАТИВНИ РЕГИОНИ**

В рамките на Четвърта глава авторът анализира девет страни – членки на Европейския съюз (Франция, Германия, Италия, Белгия, Нидерландия, Гърция, Испания, Австрия, Полша), чиито NUTS 2 региони попадат в категорията „нормативни“ или „административни“ (т.е. териториални единици, които имат властта да взимат административни или политически решения за региона съобразно правната и институционална рамка на страната) според действащата от 01.01.20010 г. версия на Номенклатурата на европейските териториални единици за статистиката на Евростат. За целите на изследването във всяка от държавите са проучени: административно-териториалното устройство, наличието на региони, които се отклоняват от изискванията на Регламент (ЕО) № 1059/2003, установяващ максимален и минимален праг на броя на населението в NUTS 2 единиците, финансовите средства, предоставени за реализацията на европейската Кохезионна политика, оперативните програми, разработени в програмни периоди 2000-06 и 2007-13 г., управляващите органи на националните, регионалните и мултирегионалните оперативни програми, разпределението на ресурсите от Структурните фондове на ниво NUTS 2 региони, средствата по регионалните и мултирегионалните оперативни програми (РОП и МРОП) на човек от населението в районите съобразно техния брутен вътрешен продукт. Изследването има за цел да установи каква е практиката по прилагането на европейската Кохезионна политика във всяка една от деветте страни – членки на ЕС с административни NUTS 2 региони и налага няколко много важни извода.

В осем от държавите – членки на Общността, чиито NUTS 2 региони попадат в категорията „административни“, през програмен период 2000-06 г. европейската Кохезионна политика се осъществява чрез комбинация от национални, регионални и мултирегионални оперативни програми. Единствената държава, която не е разработила регионални оперативни програми в този период е присъединилата се към Европейския съюз в средата на 2004 г. Полша, която ползва ресурсите от Структурните фондове и Кохезионния фонд чрез реализацията на национални оперативни програми, но все пак се съобразява с наличието на сериозни регионални различия и разпределя средствата от своята интегрирана регионална оперативна програма на ниво NUTS 2 по демографски, социални и икономически критерии.

Авторът установява, че от общо осем страни – членки на ЕС с регионални и мултирегионални оперативни програми през 2000-06 г. най-голям в процентно отношение е бюджетът на РОП и МРОП в три от основателките на Общността – Италия (89,9%), Германия (74,6%), Франция (65,7%), както и в Испания (60,1%). Останалите държави с

относителен дял на регионалните и мултирегионалните ОП над 50% от общите ресурси, предоставени от Структурните фондове и Кохезионния фонд, са Белгия (52,3%) и Австрия (50,3%). Страни с под 50% дял на средствата от Кохезионната политика на Общността, предвиден за инвестиции на ниво NUTS 2 за 2000-06 г., са Гърция (29,3%) и Нидерландия (23,9%). Отговорните за осъществяването на политиката на сближаване органи в страните членки подготвят РОП и МРОП за своите региони, както по Цел 1, така и по Цел 2. Регионалните оперативни програми се разработват на ниво NUTS 2 (единствено изключение и за двата програмни периода – 2000-06 г. и 2007-13 г., е Германия, в която РОП са разработени на ниво NUTS 1 провинции), а мултирегионалните програми обединяват по няколко NUTS 2 региона.

В програмен период 2007-13 г. броят на държавите – членки на Европейския съюз, в които средствата от фондовете се разпределят, както за национални, така и за регионални инвестиции нараства от осем до девет, т.е. всички страни с административни NUTS 2 региони имат както национални оперативни програми (НОП), така и МРОП и РОП. Държавите, в които са разработени регионални и мултирегионални оперативни програми, се ръководят от и съобразяват с целите и принципите на европейската Кохезионната политика, което резултира в преимуществено използване на средствата за подпомагане на най-слабо развитите региони.

Властите на всеки регион, който разполага с РОП и МРОП, съобразявайки се с характеристиките на NUTS 2 единицата, преценяват самостоятелно в какви сфери и дейности да инвестират средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд. В четири страни от ЕС (Италия, Германия, Испания, Полша) освен регионални са разработени и специални мултирегионални програми, предвидени единствено за най-необлагодетелстваните региони.

Авторът установява, че съотношението на средствата по регионални/мултирегионални и национални оперативни програми през програмен период 2007-13 г. претърпява известни промени, но освен включването на още една държава в категорията „страни с РОП“ – Полша, големи изменения в подредбата на страните не се наблюдава. Държавите с най-висок процент на ресурсите от европейските фондове, разпределен за РОП и МРОП от периода 2000-06 г., запазват високия относителен дял и за следващия – 2007-13 г. Средствата за регионални и мултирегионални програми нарастват най-много в Белгия – от 52,3% (2000-06 г.) на 89,4% (2007-13 г.) и Германия – от 74,6% (2000-06 г.) на 83,5% (2007-13 г.). От останалите осем страни – членки на ЕС с дял на РОП и МРОП под 49% от общите ресурси на европейските фондове, най-голямо нарастване на средствата за регионални програми е констатирано в Нидерландия – 23,9% (2000-06 г.) спрямо 43,5% (2007-13 г.). Полша, която през 2007-13 г. за първи път разпределя СКФ не само за национални, но и за регионални оперативни програми, заделя за РОП 28% от бюджета на европейските фондове в страната.

Направено е заключението, че делът на средствата, предвидени за реализацията на РОП и МРОП в държавите – членки на ЕС в двата програмни периода (2000-06 г. и 2007-13 г.), варира в широки граници – от 28% до 91,8%, както и размера им на човек от населението, но анализът налага категорично извода, че регионите с високи нива на БВП разполагат със значително по-малко ресурси в сравнение с изоставащите NUTS 2 единици (за Германия – NUTS 1). По-голямата част от средствата на всички РОП и МРОП в страните с административни региони е разпределена за най-необлагодетелстваните NUTS 2 единици, както в процентно съотношение (Италия – 80,5% от СКФ, Испания – 71,4%, Германия – 60,7% от бюджета на всички РОП и т.н.), така и на жител (*параграфи 1-9, Четвърта глава*).

И в двата програмни периода в повечето страни програмите се ръководят по децентрализиран начин, като управляващи органи на регионалните оперативни програми са властите на самоуправляващите се административно-териториални единици. Австрия, Белгия и Германия са федерални държави и РОП се разработват и управляват съответно от: деветте правителства на федералните провинции; регионалните правителства на Фландрия, Валония и Брюксел; властите на шестнадесетте немски провинции. В Италия,

Нидерландия и Полша управляващи органи на РОП са властите на поднационалното административно-териториално регионално ниво, което съвпада с NUTS 2 регионите (съответно двадесет, дванадесет, шестнадесет на брой). Във Франция регионалните префекти, които представляват националното правителство в двадесет и шестте самоуправляващи се региона, действат като управляващи органи на регионалните оперативни програми. Констатирано е, обаче, наличието на две изключения от децентрализирания подход: Испания – въпреки пълното съвпадение на самоуправляващи се и NUTS 2 региони, създадени по европейската номенклатура, РОП се ръководят и през двата програмни периода централизирано – от Министерство на икономиката и финансите и Министерство на заетостта и социалните дейност; Гърция – ръководството на РОП и МРОП се осъществява от Министерство на икономическото развитие и конкурентоспособността.

## **ПЕТА ГЛАВА.**

### **ПРИЛАГАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПОЛИТИКА ЗА СБЛИЖАВАНЕ В ДЪРЖАВИ С НЕАДМИНИСТРАТИВНИ РЕГИОНИ**

Осем държави – членки на Европейския съюз (Великобритания, Ирландия, Португалия, Финландия, Швеция, Словакия, Унгария и Чехия) имат NUTS 2 региони, които попадат в категорията „неадминистративни“ и които във връзка с прилагането на европейската Кохезионна политика изпълняват, както национални, така и мултирегионални и регионални оперативни програми. С оглед постигането на сравнимост на резултатите, подобно на изследването в Четвърта глава, за всяка една от упоменатите държави авторът проучва: административно-териториалното устройство; наличието на региони, които се отклоняват от изискванията на Регламент (ЕО) № 1059/2003, установяващ максимален и минимален праг на броя на населението в NUTS 2 единиците; финансовите средства, предоставени за реализацията на европейската Кохезионна политика; оперативните програми, разработени в програмни периоди 2000-06 и 2007-13 г.; управляващите органи на националните, регионалните и мултирегионалните оперативни програми; разпределението на ресурсите от Структурните фондове на ниво NUTS 2 региони; средствата по регионалните и мултирегионалните оперативни програми на човек от населението в районите с ниски и с високи нива на брутен вътрешен продукт.

В резултат от извършеното изследване са направени няколко важни авторови заключения:

- В седем от общо осем на брой държави – членки на Общността, чийто NUTS 2 региони попадат в категорията „неадминистративни“, в програмен период 2000-06 г. европейската Кохезионна политика се осъществява чрез национални, регионални и мултирегионални оперативни програми. Подобно на държавите с административни региони, страните с неадминистративни разработват РОП и МРОП за своите NUTS 2 единици, както по Цел 1, така и по Цел 2 на политиката за сближаване. Регионалните оперативни програми във всяка една от изследваните държави съответстват на ниво NUTS 2, а мултирегионалните програми обединяват по няколко района. Словакия и Чехия са единствените страни от общо десет, присъединили се към Европейския съюз през 2004 г. държави, които през първия програмен период разработват по една регионална оперативна програма – РОП за столичните региони Братислава и Прага.
- От общо седем страни членки с регионални и мултирегионални оперативни програми в програмен период 2000-06 г. най-голям в процентно отношение е бюджетът на РОП и МРОП във Финландия (68,50%) и Великобритания (64,5%). Относителен дял на регионалните и мултирегионалните ОП над 50% от общите ресурси, предоставени от Структурните фондове и Кохезионния фонд има и Швеция (57%). Страните членки с под 49% дял на средствата от Кохезионната политика на Общността, предвиден за инвестиции на ниво NUTS 2 за 2000-06 г., са: Португалия (42,6%), Ирландия (23,6%), Словакия (2,4%) и Чехия (1,8%).

- Броят на страните – членки на Европейския съюз, в които ресурсите от европейските фондове се разпределят както за национални, така и за регионални инвестиции нараства в програмен период 2007-13 г. от седем на осем, тъй като регионални оперативни програми (в допълнение към националните) подготвя и Унгария. В страната освен регионални са разработени и специални мултирегионални програми, предвидени единствено за шестте най-необлагодетелстваните NUTS 2 единици, както това е направено в четири от държавите с административни региони – Италия, Испания, Германия и Полша.
- Средствата за реализацията на регионални и мултирегионални програми нарастват най-много във Великобритания – от 64,5% (2000-06 г.) на 93,2% (2007-13 г.). От останалите страни на Европейския съюз с неадминистративни региони голямо увеличение на средствата за регионални програми е установено в Ирландия – от 23,6% (2000-06 г.) на 41,6% (2007-13 г.) и Словакия, където РОП за столичния регион в програмен период 2000-06 г. ползва 2,4% от Структурните фондове и Кохезионния фонд, докато през 2007-13 г. ресурсите за четирите NUTS 2 единици достигат 14,2% от предоставените по линия на европейската политика за сближаване средства.
- В пет от страните с неадминистративни NUTS 2 единици - Финландия, Португалия, Швеция, Словакия и Унгария РОП и МРОП се ръководят по централизиран начин. В останалите три държави (Великобритания, Ирландия и Чехия) е използван децентрализиран подход.
- Аналогично на ситуацията в държавите с административни региони (*Четвърта глава*) и в страните с неадминистративни NUTS 2 единици властите на всеки регион, който разполага с РОП и МРОП, съобразявайки се със спецификите и приоритети на териториалната единица, преценяват самостоятелно в какви сфери да инвестират средствата от европейските фондове.
- Делът на средствата, заделени за реализацията на регионални и мултирегионални оперативни програми в осемте държави – членки на Европейския съюз с неадминистративни региони в двата програмни периода (2000-06 г. и 2007-13 г.), варира в широки граници – от 1,8% до 93,2%, но анализът в Пета глава ни дава основание за заключението, че NUTS 2 единиците с високи нива на брутен вътрешен продукт разполагат със значително по-малко ресурси от Структурните фондове в сравнение с изоставащите региони.

## **ШЕСТА ГЛАВА.** **НАЦИОНАЛНО РЕАЛИЗИРАЩА СЕ КОХЕЗИЯ**

В резултат от извършеното проучване на реализацията на европейската Кохезионна политика в периода 2000-13 г. авторът установява, че десет страни – членки на Общността усвояват средствата от Структурните фондове единствено чрез национални оперативни програми. Люксембург, Литва, Латвия, Естония, Кипър, Малта, Дания, Словения, България и Румъния не са разработили нито регионални, нито мултирегионални оперативни програми. Поради необходимостта от сравними данни информацията в Шеста глава за всяка една от десетте държавите включва: административно-териториалното устройство, наличието на региони, които се отклоняват от изискванията на Регламент (ЕО) № 1059/2003, установяващ максимален и минимален праг на броя на населението в NUTS 2 единиците, провеждането на национална регионална политика, финансовите средства, предоставени за реализацията на европейската Кохезионна политика, оперативните програми, разработени в програмни периоди 2000-06 и 2007-13 г., управляващите органи на националните ОП. Изследването има за цел (подобно па Четвърта и Пета глава) да установи каква е практиката по използването на европейските фондове в страните с национално реализираща се кохезия.

Според автора липсата на РОП и МРОП в шест от изследваните в Глава шеста страни е по обективни причини и се дължи на разпоредбите на Регламент (ЕО) №

1260/1999 и Регламент (ЕО) № 1083/2006 относно Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд, според които:

- за 2000-06 г. Естония, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург и Малта усвояват ресурс от фондовете чрез единни програмни документи (ЕДП), които по същество заменят рамковите и оперативните програми,
- за 2007-13 г. оперативните програми, представени по Цел 1 „Сближаване“, се изготвят на съответното географско ниво и най-малко на NUTS ниво 2, а ОП по Цел 2 „Регионална конкурентоспособност и заетост“ се разработват на NUTS 1 ниво и NUTS 2 ниво в съответствие с институционалната система на всяка държава членка (Regulation (EC) №1083/2006, чл. 35).

По Номенклатурата на териториални единици за статистически цели всяка една от четирите страни – Литва, Латвия, Естония и Малта, представлява едновременно, както NUTS 1 регион, така и NUTS 2 регион. Поради малкия брой на населението Кипър (829,4 хил. души) и Люксембург (519 хил. души) се възприемат от Европейската комисия и от ГД Евростат като страни, които (всяка по отделно) са едновременно NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3 регион. Заключение, което е направено е, че регламентите на ЕС в частта им за географския обхват на програмирането и разпределението на Структурните фондове и Кохезионния фонд по Цел 1 и Цел 2, както и праговете за население при обособяването на NUTS единиците (Регламент (ЕО) № 1059/2003 в сила от юли 2003 г.) правят възможно разработването единствено на национални оперативни програми в шест от общо десетте страни без регионални ОП за двата изследвани програмни периода.

Дания е разделена на 5 NUTS 2 единици и според двата регламента за Структурните фондове и Кохезионния фонд в програмни периоди 2000-06 и 2007-13 г. има възможност да разработи регионални оперативни програми, но авторовото проучване показва, че тя реализира по две национални оперативни програми във всеки от периодите. Изводът е, че административно – териториалните промени, както и балансираното развитие на отделните региони (Дания е държавата с едни от най-малки регионални различия на ниво NUTS 2 в Европейския съюз) оказват влияние върху избора на правителството относно подхода за осъществяването на европейската Кохезионна политика в страната и той е централизиран – НОП, управлявани от ресорни министерства.

Словения се присъединява към ЕС през 2004 г. и е другата държава, която според Регламентите за СКФ през 2000-06 и 2007-13 г. също би могла да разработи РОП, но и през двата програмни периода нейните оперативни програми са национални. Въпреки централизирания подход за осъществяване на европейската Кохезионна политика, обаче, за една от трите си национални оперативни програми през 2007-13 г. – „Укрепване на регионалния потенциал за развитие“, страната заделя най-много ресурс – 1,7 млрд. евро финансиране от ЕФРР, и поема ангажимент за преодоляване на социално-икономическите несъответствия, съществуващи на ниво NUTS 2 и NUTS 3. Освен това регионалните различия, както в случая на Дания, са едни от най-малките в Общността.

В България са създадени шест NUTS 2 региона, а в Румъния – осем, като и в двете държави те не са административно-териториални единици, а служат единствено за целите на европейската статистика. В програмния период 2007 -13 г., поради ниските нива на БВП, страните получават достъп до Цел 1 „Сближаване“ на европейската Кохезионна политика. Според автора общото между България и Румъния е наличието на изключително големи междурегионални различия<sup>2</sup> и липсата на регионални оперативни програми, чрез които ресурсите от европейските фондове да се разпределят на ниво NUTS 1 и/или NUTS 2. Румъния провежда нормативно регламентирана регионална политика от 1998 г. и има децентрализирана поднационална структура на управление, състояща се от общинско и окръжно ниво. За разлика от нея, обаче, нашата страна е с централизиран модел на държавно управление, а дискусиите относно въвеждането на регионално

<sup>2</sup> Различията в нивото на развитие на румънските и българските региони спрямо останалите европейски NUTS 2 единици по няколко значими показателя, в т.ч. демографски тенденции, заетост и безработица, доходи и брутен вътрешен продукт, са представени в *Трета глава*. Още по-детайлна информация относно регионалната небалансираност в България е налична в *параграф 4, Седма глава*.

самоуправление продължават без воля за промяна и категоричен политически ангажимент повече от двадесет години. Правната и институционалната рамка на българската политика за регионално развитие е изследвана в Седма глава, а резултатите от първия за държавата ни период като страна – членка на ЕС с право на достъп до СКФ и разпределението на средствата, с които разполагат седемте национални оперативни програми по NUTS 2 региони, са анализирани в Осма глава.

## **СЕДМА ГЛАВА.** **ТЕНДЕНЦИИ В РАЗВИТИЕТО НА БЪЛГАРСКИТЕ РАЙОНИ**

Проблемите за развитието на българските райони от ниво две са в обхвата на Седма глава. Намаляването на различията между регионите и постигането на икономическо, социално и териториално сближаване са основна цел и приоритет на провежданата в страната ни регионална политика. Дали, обаче, тенденциите в шестте български NUTS 2 единици са основание да приемем, че декларираният в Конституцията на Република България, Законите за регионално развитие (1999 г., 2004 г., 2008 г.) и множеството стратегически и програмни документи ангажимент за изравняване на междурегионалните различия е изпълнен?

В параграфи 1, 2 и 3 е направен критичен анализ на нормативната рамка на регионалното развитие в България, въвеждането на европейската Номенклатура на териториалните единици за статистически цели в страната ни и националните стратегически документи, разработени във връзка както с реализацията на националната регионална политика, така и съобразно принципите, целите и механизмите на европейската Кохезионна политика за програмен период 2007-13 г.

Националната стратегия за регионално развитие 2005-15 г. е първият документ, определящ стратегическата рамка на държавната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите в страната и за преодоляване на междурегионалните неравенства в контекста на общоевропейската политика за сближаване, за който може да бъде направена оценка. Голям интерес представлява постигането на втората стратегическа цел, която си поставя НСРР 2005-15 г., а именно „Намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия чрез развитие на вътрешния потенциал на регионално и местно ниво“. Както авторът упоменава по-рано (параграф 3, Седма глава) в документа няма конкретизация на индикатори, чрез които се следи напредъкът по постигането на тази цел. Поради това при изследването на регионалните различия в България са използвани показателите от Актуализирания документ за изпълнение на НСРР 2011-15 г., допълнени с още един по мнението на автора изключително значим показател – брой на населението (*Таблицы 7.2, 7.4.-7.8.*). Установено е, че регионалните различия в броя на живущите в шестте български NUTS 2 региона за периода 2000-14 г. се увеличават. През 2000 г. в Северозападен район живее 13,2% от населението на България, а към 2014 г. този процент намалява до 11,2%. В Югозападен район, от друга страна, има повишение с 3,4% – от 26% за 2000 г. до 29,4% през 2014 г. Несъответствията между NUTS 2 единиците по следващия показател – заетост на населението, са с тенденция на нарастване. В началото на изследвания период разликата между Северозападен и Югозападен район е в размер на 9,7%, към 2014 г. се покачва до 11,1%. Различията между СЗР и ЮЗР по отношение на НИРД също се повишават – докато през 2000 г. те възлизат на 57,6 млн. евро, то в края на изследвания период достигат 214,5 млн. евро. Към 2000 г. разликата в доходите на населението в Югоизточен и Югозападен регион е 313 лв., а в края на изследването тя нараства до 2051 лв. През 2000 г. между шестте района от ниво две в България не съществуват значителни различия по отношение на БВП на човек от населението. Към 2011 г., обаче, те са съществени, като се оформят три вида региони: най-развитият (ЮЗР) с БВП, достигащ 78% от средния за ЕС и доближаващ се до средноевропейското ниво, Североизточен и Югоизточен регион с БВП, възлизащ на 38% и третата група на изоставащите райони с БВП между 29% и 32%: Северозападен, Северен централен и

Южен централен район. Най-нисък е процентът на БВП в СЗР – 29%, който заема последното място не само в България, но и в целия Европейски съюз.

Извършеният анализ на демографски, социални и икономически показатели показва, че Югозападен район се откроява сред останалите райони и, че през последните години регионалните различия в страната ни се увеличават. Всичко това дава основание на автора да определи втората цел на Националната стратегия за регионално развитие 2005-15 г. като неизпълнена – вместо намаление е констатиран тренд на нарастване на несъответствията в социално-икономическото развитие на българските NUTS 2 региони.

Тенденциите в развитието на шестте района от ниво две са повод авторът да направи заключението, че България не е успяла да реализира: конституционно декларирания ангажимент за балансирано териториално развитие, заложените в трите закона за регионално развитие цели за намаляване на междурегионалните дисбаланси, заявените в многобройните стратегически и програмни документи намерения за изравняване на различията и прелом в развитието на NUTS 2 регионите. Подчертано е, че нормативните и стратегическите цели са подкрепени финансово от националния и общинските бюджети, както и от милиарди евро, предоставени на държавата ни по линия на предприєдинителните инструменти и Структурните фондове. Различията в социално-икономическото състояние на българските NUTS 2 единици се увеличават, едни от най-нуждаещите се райони от ниво две – Северозападен и Северен централен, изостават все повече, докато Югозападен има изключително динамични темпове на развитие, явявайки се притегателен център на високообразовано население и инвестиции за разлика от другите региони.

Според автора изложеното в Седма глава от монографията налага необходимостта от прилагането на по-адекватни публични политики за намаляване на регионалните различия през следващите няколко години, тъй като постигането на тази неосъществена до момента цел е заложено и в новата Национална стратегия за регионално развитие 2012-22 г.

## **ОСМА ГЛАВА.**

### **АНАЛИЗ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА ОПЕРАТИВНИТЕ ПРОГРАМИ В БЪЛГАРИЯ**

Последната, Осма глава от монографията изследва резултатите от реализацията на седемте оперативни програми, които България изпълнява през програмен период 2007-13 г. След присъединяването си към Европейския съюз на 01.01.2007 г. страната ни има право на достъп до средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Общността. Едно от най-желаните преимущества от присъединяването на България, но в същото време и предизвикателство, е усвояването на подкрепата за развитие, предоставяна чрез фондовете на ЕС. Тази подкрепа създава безпрецедентни възможности за социално-икономически растеж и сближаване. Кохезионната политика на Общността може да окаже положително въздействие върху развитието на страната ни, тъй като нейна основна задача е повишаването на човешкия, социалния, физическия и финансовия капитал на подкрепяните страни и техните региони.

Както е посочено във Втора глава, ресурсите от фондовете се предоставят на всички страни – членки на Европейския съюз въз основа на разработени и одобрени от Европейската комисия оперативни програми, при чието изпълнение се финансират проекти, за да се осъществят програмираните действия и да се постигнат желаните резултати. Съгласно предложените от страната ни програмни документи средствата, които са предвидени да бъдат отпуснати и усвоени за периода 2007-2013г., са разпределени в седем оперативни програми: „Регионално развитие”, „Транспорт”, „Околна среда”, „Развитие на човешките ресурси”, „Развитие конкурентоспособността на българската икономика”, „Административен капацитет” и „Техническа помощ“.

Детайлният анализ на данните за усвояването на средствата от СКФ по седемте оперативни програми дава възможност да се проследи какво е постигнато от България в

първия за страната ни програмен период (2007-13 г.) и дали ресурсите са използвани в съответствие с философията на европейската Кохезионна политика. Изследването на оперативните програми, извършено в параграфи от 1 до 7, включва информация относно: финансовото изпълнение по години и приоритетни оси, основните проблеми, оказали въздействие върху усвояването на ресурси от европейските фондове и разпределението на средствата по райони от ниво две.

Изводите, до които стига авторът в резултат от анализа в параграфи 1-7 на Осма глава, могат да бъдат обобщени до следните:

1. Усвояемостта на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд за периода 2007-13 г. по седемте оперативни програми на Република България към 15.01.2015 г. възлиза на 76,7%. Установено е, че с най-голямо изоставане в реализацията на проекти и в разплащанията към бенефициентите на безвъзмездна финансова помощ е оперативна програма „Транспорт“ (70,93%). Най-висок е процентът на усвояемост при ОП „Развитие на човешките ресурси“, по която са изплатени 85,32% от разполагаемия бюджет. Що се отнася до останалите пет оперативни програми, то до получателите на безвъзмездна финансова помощ от началото на периода са достигнали между 75,87% по „Околна среда“ и 79,11% по „Развитие конкурентоспособността на българската икономика“ (Таблица П13 от приложенията).
2. 2007-11 г. е периодът с най-малко на брой сключени договори и реализирани проекти, съответно изплатени средства по всичките седем оперативни програми, като до края на 2009 г. реално достигнали до бенефициентите са едва 1,3 % от всички разполагаеми от Европейския съюз средства. Реализацията на оперативните програми бележи напредък чак в края на програмния период – след 2011 г., като при повечето от програмите изплатените суми нарастват в пъти през 2012, 2013 и 2014 г.
3. В ежегодните доклади на управляващите органи и на Комисията по европейските въпроси и контрол на европейските фондове към Народното събрание са констатирани сериозни трудности при реализацията на проекти, подкрепени от финансовите инструменти на европейската Кохезионна политика. Сред най-често срещаните проблеми при работата по седемте български ОП се открояват: недостатъчния административен капацитет (в т.ч. текучеството на кадри), прилагането на нормативната рамка, нарушенията при провеждане на обществените поръчки, липсата на оборотни средства в бюджета на бенефициентите за съфинансиране на проекти.
4. За разлика от опита на повечето държави – членки на Европейския съюз (Четвърта и Пета глава), структурата на българските програми е организирана единствено съобразно институциите в България, които отговарят за националните политики в съответните сектори, а не на регионален или мултирегионален принцип. Както авторът установява в резултат от проучването в Четвърта и Пета глава, през програмен период 2000-06 г. в 15<sup>3</sup> от общо 19 държави – членки на ЕС, чиято територия е разделена на повече от един NUTS 2 регион<sup>4</sup>, са разработени освен национални и регионални и/или мултирегионални оперативни програми по трите цели на политиката за сближаване. За 2007-13 г. броят на страните с РОП и МРОП нараства до 17<sup>5</sup> от 21. Направено е заключението, че архитектурата на българските оперативни програми, разработени в първия за България програмен период, не съответства на практиката в повечето от държавите – членки на Европейския съюз в последните два програмни периода.
5. Изчисленията на автора показват, че финансовите ресурси, с които разполагат седемте български оперативни програми, се разпределят изключително небалансирано в рамките на шестте български NUTS 2 региона (Таблица 8.8). Най-много средства за реализиране на проекти – почти 6,3 млрд. лв., или 39,4% от одобрените проекти за програмен период 2007-13 г., получава най-добре социално и икономически развития

<sup>3</sup> Франция, Германия, Италия, Белгия, Нидерландия, Гърция, Испания, Австрия, Великобритания, Ирландия, Португалия, Финландия, Швеция, Словакия и Чехия.

<sup>4</sup> Изключени са Естония, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, които, както е уточнено в Първа глава, представляват държави региони по Номенклатурата на териториалните единици за статистически цели.

<sup>5</sup> Полша и Унгария също разработват регионални оперативни програми.



български регион – Югозападен, чийто БВП през 2011 г. достига 78% от средноевропейския. На последно място по привлечени финансови ресурси за реализацията на седемте ОП се нарежда най-необлагодетелстваният NUTS 2 регион не само в България, но и в рамките на целия Европейски съюз – Северозападен, със 7,43% (почти 1,2 млрд. лв.) от общата стойност на одобрените проекти за 2007-13 г.

6. България няма регионални оперативни програми, каквато е практиката в седемнадесет от държавите – членки на Европейския съюз. Ресурсите от европейските фондове се разпределят на конкурентен принцип (с изключение на оперативна програма „Транспорт“, при която и проектите и бенефициентите са определени предварително) и печеливш за периода 2007-13 г. се оказва регионът, в който потенциала за развитие е най-голям – Югозападен, а най-малка е стойността на договорените средства в изоставащия Северозападен (Таблица 8.8.). Подобен резултат не е констатиран в нито една от петнадесетте държави – членки на ЕС с регионални и мултирегионални програми за програмен период 2000-06 г., както и в седемнадесетте страни с РОП и МРОП през 2007-13 г. (Четвърта и Пета глава). Данните от Таблица П21 от приложенията предоставят информация за разпределението на ресурсите за провеждане на европейската Кохезионна политика в осемнадесет държави (изключени са тези, в които не са разработвани регионални и мултирегионални оперативни програми). Авторът установява, че във всяка една от седемнадесетте страни (без нашата) необлагодетелстваният региони разполагат с по-голям ресурс, в сравнение с NUTS 2 единиците с най-високо ниво на brutния вътрешен продукт. Присъединилите се през 2004 г. централноевропейски държави също разпределят ресурса от европейските фондове приоритетно за регионите с по-нисък процент на brutния вътрешен продукт. Авторите изчисления показват, обаче, че за разлика от останалите седемнадесет държави, в България средствата от оперативните програми за най-просперирация район от ниво две надхвърлят повече от два пъти привлечените по оперативните програми ресурси в изоставащия NUTS 2 регион – в Югозападен те са 1515,4 евро на човек от населението, докато в Северозападен възлизат на 741,2 евро.

Според автора резултатите от програмен период 2007-13 са следствие от комбинираното въздействие на няколко фактора, в т.ч.:

- Мястото на област София град (NUTS 3 регион по европейската номенклатура) в обхвата на Югозападен регион, което е отчетено като сериозен проблем. В следствие от сегашния модел на райониране за нуждите на европейската статистика София, като част от Югозападен район получава средства от най-добре финансово подкрепената кохезионна цел и попада в категорията „необлагодетелстван, изоставащ регион“ без в действителност да е такъв. Въпросът за столичния град в други държави членки е решен, като той е дефиниран като отделен NUTS 2 регион и получава финансиране от Цел 2.
- Централизирания модел на държавно управление, в който решенията се „спускат“ за изпълнение на по-ниските нива, без да е осигурена реална децентрализация – административна и финансова. В България размерът на по-голямата част от общинските бюджети е малък и твърде недостатъчен за съфинансиране и реализация на проекти, подкрепени от европейската политика за сближаване. Последното води до концентрация на ресурсите от Структурните фондове и Кохезионния фонд в най-големите български градове и предимно в София, т.е. там, където е концентрирано населението, образователната и изследователската инфраструктура, бизнеса, чуждестранните инвестиции.
- Архитектурата на оперативните програми, които са национални и секторни. Както е подчертано в параграфи 1-7 от Осма глава, програмите са съобразени с множество на брой европейски регламенти, насоки, директиви, конвенции, с българското законодателство и стратегии. Техният фокус е регион „България“, а не шестте NUTS 2 региона. Четири от ОП – „Транспорт“, „Околна среда“, „Административен капацитет“, „Техническа помощ“, не са адресирани към проблемите в съответните сектори на ниво NUTS 2 райони. В аналитичната част на останалите програми – „Регионално

развитие“, „Развитие на човешките ресурси“ и „Развитие конкурентоспособността на българската икономика“, има отделни текстове, в които се споменава наличието на регионална небалансираност. В стратегическата и финансовата част на тези три оперативни програми, обаче, не са посочени интервенции, които следва да бъдат осъществени в районите от ниво две, нито средства, които трябва да се инвестират с цел намаляване на различията в социално-икономическото развитие на българските региони.

Според автора резултатите от изминалия програмен период, както и архитектурата на политиката за сближаване в България за 2014-20 г., която дублира в значителна степен оперативните програми от 2007-13 г., налагат стартирането на задълбочена обществена дискусия относно бъдещето на европейската кохезия в страната ни през периода 2021-27 г. Участие в тази дискусия следва да вземат не само ресорни по Структурните фондове дирекции от Министерски съвет, управляващи органи на финансово подкрепените от Общността програми, експерти от други централни институции, областни и общински администрации, но и представители на социалните и икономическите партньори, на академичната общност и на неправителствените организации. Изключително важно е именно тези отговорни институции и заинтересовани страни да обмислят формата на оперативните програми, които България предстои да предложи за одобрение от Европейската комисия след пет години, така че страната ни да постигне основната цел на националната политика за регионално развитие, кореспондираща с намерението за намаляване на поднационалните различия.

За предстоящия програмен период (2021-27 г.) авторът предлага три варианта (алтернативи), които се различават от постигнатото през 2007-13 г., както и от предвиденото за стартирания период 2014-20 г.:

- **Вариант (алтернатива) 1** – всеки български NUTS 2 регион получава конкретни дефинитивно разписани финансови ресурси от оперативните програми, т.е. приоритетните оси на ОП се трансформират в регионални – шест на брой, по една за Северозападен, Северен централен, Североизточен, Югоизточен, Южен централен и Югозападен район от ниво две.
- **Вариант (алтернатива) 2** – Запазване на някои от националните оперативни програми (например „Транспорт“ и „Околна среда“, които са секторни по характер) и паралелно с това разработване на регионални оперативни програми без да бъдат предприемани реформи за трансформирането на българските райони от ниво две в административни.
- **Вариант (алтернатива) 3** – Паралелно с разработването на РОП и МРОП да започне задълбочаване на процесите на децентрализация на управлението и създаване на регионално ниво на самоуправление, което, обаче, е обвързано с необходимостта от административно-териториална реорганизация на нашата страна. Това предложение, в съчетание с разработването на регионални и мултирегионални оперативни програми, би подобрило резултатите от прилагането на европейската Кохезионна политика и би осигурило възможности за постигане на сближаване между българските NUTS 2 региони.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Постигането на балансирано развитие на NUTS 2 районите е една от най-значимите цели на Европейския съюз. То е и сред приоритетите на България, която четири години преди да подаде молба за членство в Общността записа в своята Конституция: „Държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата, кредитната и инвестиционната политика“, а непосредствено преди присъединяването препотвърди този свой ангажимент в първия Закон за регионално развитие от 1999 г. и първата Национална стратегия за регионално развитие за 2005-15 г.

Опитът на преобладаващ брой от държавите – членки на Общността в последните два програмни периода показва, че усвояването на средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд се осъществява чрез комбинация от национални, регионални и мултирегионални оперативни програми. Делът на средствата, заделени за реализацията на РОП и МРОП в страните членки варира в широки граници – от 1,8% до 93,2%, но анализът на автора налага категорично извода, че регионите с високи нива на брутен вътрешен продукт разполагат със значително по-малко ресурси в сравнение с изоставащите NUTS 2 единици.

Какви, обаче, са резултатите от прилагането на европейската Кохезионна политика в България? Използването на финансови средства от СКФ в България през първия програмна период 2007-13 г. е в противоречие, както с практиката на повечето страни – членки на ЕС, така с основния принцип на европейската Кохезионна политика – подкрепа на изоставащите в развитието си региони и намаляване на регионалните различия. В периода 2007-13 г. Европейският съюз разпределя 81,56% от бюджета на Структурните фондове и Кохезионния фонд за инвестиции в необлагодетелстваните NUTS 2 единици, докато в България 39,4% от договорените ресурси са привлечени в най-добре развития регион – Югозападен, а едва 7,43% в най-изоставащия – Северозападен.

Оперативните програми за програмна период 2014-20 г. следват логиката на програмите от предходния период – страната не е разработила регионални ОП, чрез които реално да подпомогне изоставащите си региони, а седем национални програми: „Добро управление“, „Транспорт и транспортна инфраструктура“, „Региони в растеж“, „Развитие на човешките ресурси“, „Иновации и конкурентоспособност“, „Околна среда“, „Наука и образование за интелигентен растеж“. В случай, че тенденциите при изпълнението на новите оперативни програми се запазят и през втория за България като държава – членка на ЕС програмна период, очакванията са за продължаващо приоритетно инвестиране в Югозападен район и в град София, което вместо до кохезия в нивото на развитие между шестте NUTS 2 региона ще доведе до още по-задълбочаващи се от представените регионални различия в нашата страна.

Изводите от анализа на автора са еднозначни – моделът, по който се осъществяват оперативните програми в страната ни, национални и секторни по своя характер, не може да допринесе за сближаване в социално-икономическото развитие на българските NUTS 2 райони. Напротив – резултатите показват увеличаване на регионалните дисбаланси, т.е. богатите региони стават по-богати, а бедните – по-бедни. Едно от възможните направления за положителна промяна в тези неблагоприятни тенденции е създаването на условия за приемане и прилагане на регионални оперативни програми, с ясни цели и адекватни ресурси. Използването на този подход не отменя ролята на секторните политики, но ги поставя в териториални рамки, които да вдъхнат живот на цялата територия на България. От друга страна, децентрализацията в управлението на средствата от европейските Структурни фондове ще даде допълнителен импулс на основата на включване на всички заинтересовани страни и засилено участие в процеса на регионално развитие на структурите на гражданското общество. Сигурно е, че такова развитие на нещата ще постави на дневен ред за решаване и въпросите, свързани с административно-териториалното дефиниране на българските региони от ниво две. Промяната трябва да започне незабавно с действия, осигуряващи предпоставките за нов подход, който да влезе в сила с началото на следващия програмна период 2021-27 г.