

ПРИЛОЖНИ АСПЕКТИ НА ИНТЕГРИРАНИТЕ ПОЛИТИКИ  
ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ

Кремена Андонова

**I. Въведение**

Политиката за регионално развитие, формирана и реализирана на различните равнища на управление – местно, регионално, национално и наднационално (европейско), се подлага на постоянен експертен и политически дебат. Глобалният социален, икономически и екологичен контекст налага периодично преосмисляне на същността на регионалната политика от гледна точка на нейното съдържание, подходи и инструменти за прилагане. Световната икономическа криза довежда до заличаване на постигнатия през годините напредък по отношение на балансираното и устойчиво териториално развитие в европейския континент. От друга страна, предизвикателствата, произтичащи от глобализацията, недостатъчните ресурси в света, климатичните промени и застаряването на населението подлагат на допълнителен риск постигането на конвергенция между отделните региони в дългосрочен план.

Тези реалности налагат подобряване на координацията и обвързването на различни политики (европейски, национални, териториални, секторни), стратегии, програми като отговор на предизвикателствата. Във връзка с това дискусиата за съвременната политика за регионално развитие се насочва към проблема за избягване на универсалния подход и осигуряване на подходящата рамка за интегрирани решения, осигуряваща съчетаването по най-добрия начин на досегашния опит с актуалните ориентири за регионално развитие [8, 10, 11].

Целта, поставена в настоящия доклад, е да се разкрият някои приложни аспекти на интегрираните политики за регионално развитие на базата на проучване на добри европейски практики в тази област. Така поставеният фокус на разработката определя две конкретни задачи, върху които ще се построи логиката на изследването, а именно:

- да се изясни същността на регионалната политика, основана на интегрирания подход, от гледна точка на нейното съдържание и особености;
- да се очертаят подходящи области за приложение на интегрирани регионални политики в съвременните условия на развитие.

**II. Регионална политика и интегриран подход**

По своята същност регионалната политика се

In this paper the focus is put on the issues for applying an integrated approach to the process of forming and realizing regional policies. The contemporary necessities and challenges require periodic reevaluation of the policies. This means to be rejected the universal approach and to be ensured the appropriate frame for integrated decisions which combines the existing experience and the present guidelines for regional development. An accent in the research is to survey the good European practices in this field and to outline the appropriate directions for applying integrated regional development policies.

определя като комплексна политика, която, посредством съвкупността от икономически, законодателни, административни мероприятия на държавните и местните органи на управление, цели ускоряване на регионалния икономически растеж и преодоляване на различията в регионалното развитие [2, 3, 4].

Ускоряването на регионалния икономически растеж на практика предполага развитие на определена система от регионални икономически механизми за инфраструктурно развитие, повишаване заетостта на регионално обособените ресурси, поощряване на инвестиционната и иновационната активност и др.

Регионалните различия произтичат от особеностите в развитието на обществените процеси (исторически, социални, икономически, управленски и т.н.) в различните части от територията. В резултат на това между отделните райони се оформят асиметрии в развитието от гледна точка на произведена брутна продукция, разпределение на инвестициите, доходи на глава от населението, равнище на заетост (безработица), възрастова и образователна структура на населението, ниво на престъпност и др.

Сами по себе си тези многомерни цели на регионалното развитие се отнасят до управленската практика в областта на икономическото, социалното, културното, демографското, екологичното и т.н. развитие [4]. Ето защо превръщането им в реално постигнати резултати в някакъв бъдещ момент

зависи от прилагането на интегрирана политика, предполагаща единство на икономическа, социална, демографска, екологична и други видове политики. Това, от своя страна, поредполага ангажирането на комплекс от законодателни, изпълнителни, административни и икономически мероприятия, необходими за реализацията на конкретните политически решения, а именно:

- създаване на необходимата законова и подзаконова нормативна база на регионалното развитие, както и нейното синхронизиране с икономическото, социалното, екологичното и най-вече с европейското законодателство;

- институционално осигуряване на политиката – създаване и професионализиране на органите на управление на регионалното развитие и подпомагащата ги администрация;

- прилагане на разнообразен икономически инструментариум за регионални въздействия – бюджетен инструментариум, финансова децентрализация, индиректна намеса в процесите на пазарното развитие с цел постигане на баланс в социално-икономическото развитие на регионите, инвестиционно субсидиране, премии за благоустрояване на територията и осигуряване на работни места, субсидии за иновации и производствени мощности; гратисен период за инвестиционни кредити и др.

Провеждането на интегрирана регионална политика означава също така сътрудничество и партньорство както между институциите, работещи за социално-икономическия просперитет на конкретната териториална общност, така и между различните йерархични равнища на управление – централно, регионално и местно. Интегрираната регионална политика се основава на философията, че нейната реализация не е просто проекция или механичен сбор на секторните политики върху дадена територия, а самостоятелна политика, координирана със секторните политики и концентрирана в отделни региони.

В условията на развиващи се евроинтеграционни процеси съществено и определящо значение придобиват международните аспекти на регионалната политика. Интегрираността в случая налага синхронизация и координация с политиката на икономическо и социално сближаване на ЕС (наричана Кохезионна политика). Кохезионната европейска политика реализира принципа за териториалната солидарност, който предполага създаването на относително равностойни условия на живот в отделните части на територията на страните членки или в по-големите (наднационални) обществени системи [1]. В този смисъл необходимостта от провеждането на регионална политика не се подлага на дебат. В сферата на дискусиата по-скоро попадат въпросите за намиране на подходящите

подходи, чрез които ще се търсят решенията за постигане на баланс в развитието на територията.

През последните години дебатът относно съвременната европейската политика на сближаване се концентрира върху нейните предимства като интегриран подход. Идеите за бъдещето се фокусират върху адекватно интегриране на разностранните направления на развитието с подчертан акцент върху териториалната кохезия. На практика това се свързва с прилагането на подход, който обвързва:

- стратегическо планиране, ориентирано към постигането на ограничен брой ключови средносрочни и дългосрочни цели и приоритети на развитието;

- интервенции, ориентирани към резултатите, с ясна логика и качество на изпълнението на поставените цели чрез използване на система от критерии и индикатори за конкретни продукти, резултати и въздействие;

- класификация, типология и зонироване на територията – с фокус върху райони с проблеми в развитието (нуждаещи се от социално-икономическо адаптиране и реструктуриране, райони в индустриален преход, изостанали селски територии, планински и гранични райони и т.н.);

- идентификация на взаимносвързани проблеми и цели, формулиране на комплексни решения и действия за решаване на проблемите в развитието и постигане на целите.

Идеята за прилагане на интегриран подход към регионалното развитие не е нова. Тя датира от началото на прилагането на европейската политика на сближаване, което условно се приема, че е през 1957 г. с подписването на Договора от Рим [12]. Мотивите за възприемане на идеите за заздравяване на икономическото единство и осигуряването на хармонично развитие чрез намаляване на различията, съществуващи между различните региони, почиват на основателното безпокойството, че по-слабо развитите региони няма да са в състояние да се възползват от по-нататъшната интеграция на пазара (предвид извършените разширения на ЕС). Предизвикателствата на териториалното сближаване, като основна цел на Съюза, налагат териториалните въпроси и политиките на Общността, включително целите, определени в стратегията „Европа 2020“, да обърнат по-голямо внимание на своето териториално въздействие. Обектът на регионалната политика – територията, е сложен и динамичен. В него се пресичат множество направления на общественото развитие (икономическо, социално, политическо, екологично и т.н.), подложен е на постоянното влияние на разнороден и противоречив комплекс от фактори на вътрешната и външната среда. Именно поради това като най-подходящ подход за реализиране на регионална политика може да се определи този, който осигурява интегрирано развитие.

Съвременната европейска политика на сближаване се базира на различна философия за насочване на регионалното развитие. Тя еволюира от политика, насочена към компенсиране на регионите за техните недостатъци (недоразвитост и неблагоприятност), в политика, проектирана да подобри регионалния растеж и конкурентоспособността [8, 9]. Според Фабрицио Барка (специален консултант на Комисията на ЕС) това трябва да е политика, основана на подхода, „съобразен с конкретното място”. Този подход, според Барка, се основава на политическа стратегия, насочена към насърчаване на външното (за мястото) развитие чрез дейности за въздействие, съобразени с конкретните условия. В продължение на това, основен компонент на съобразеното с конкретното място разработване на политика е интегрирането на различни секторни дейности за въздействие. Ето защо прилагането на интегрирания подход в случая е особено подходящо. Секторно сътрудничество е възможно единствено на регионално ниво, т.е. в рамките на конкретното място. Може да съществува секторно сътрудничество на капиталите на дадена федерация, нация или регион, но всяка такава интеграция е само на теория. Едва на проектно ниво се взема под внимание спецификата на дадено място (потенциали, проблеми, възможности) и става ясно, че задачата може да се реализира само чрез комбинация (интеграция) на различните фактори, сектори, политики, които са териториално обособени.

Интегрираният подход може да се определи като особено подходящ в стремежа за преодоляване на предизвикателствата в бъдещата политика за териториално сближаване в ЕС [10, 11, 13]. Основанията за това могат да се обобщат по следния начин:

*Първо*, глобалните предизвикателства, свързани с изменението на климата, миграцията, необходимостта от иновации и устойчиво развитие, които ще определят хоризонтите на развитието на Европа до 2020 г., се изразяват като проблеми, които реално можем да забележим (оценим) единствено на местно ниво. Тези предизвикателства по своето естество са съобразени с конкретното място, което означава, че възможностите за тяхното решение почиват на прилагането на стратегии и политики за интегрирано развитие.

*Второ*, постоянно нарастващите и усложняващи се предизвикателства на регионалното развитие изискват промяна в подхода за тяхното изучаване. Въздействията на политиката трябва да се основават на комбиниране (интегриране) на рутинно и универсално познание, което не се основава на конкретен контекст, с познанието, което имат самите представители, работещи на местно ниво. Следователно необходими са местни експертни

познания, ориентирани към конкретното място, основани на интегриран подход, който да ги използва.

*Трето*, политически решения, отговарящи по адекватен и ефективен начин на динамично променящите се условия, не могат да имат постоянен характер. Точни „рецепти” в политиката за регионално развитие не могат да съществуват. Колкото и да е ефективна дадена политика, тя скоро става неефективна поради промяна в изходните параметри на развитието, поява на нови фактори или промяна в начина им на взаимодействие. Подходът, съобразен с конкретното място, е правилното политическо пространство за експериментирание, което позволява на интегрална основа да се разглежда, решава и провежда политика, отчитаща тези промени.

*Четвърто*, прилагането на интегриран подход осигурява свързване на различни сфери на общественото развитие (жилищно строителство, транспорт, заетост, качеството на околната среда, различни социални елементи), чрез което може да се генерират ефекти на добавена стойност за регионалното икономическо развитие. По административно-управленски причини тези компоненти са разделени в отделни сфери. Разработването на общи приоритети за тези сфери не е лесно, тъй като всяка има своите собствени цели, приоритети и бюджети. На основата на интегрирания подход към регионалното развитие може да се определи как тези институционално отделни елементи си взаимодействат, да се очертаят пресечните им точки, цели, приоритети, като с цената на по-малко ресурси се постигнат по-качествени интервенции и положителни икономически ефекти.

### **III. Области на приложение на интегрирани политики за регионално развитие**

В европейската практика са известни много области, в които прилагането на интегрирани политики за регионално развитие е особено успешно, доказателство за което са реални проекти, които се реализират на основата на интегриран подход [12].

Интегрираният подход може да се използва като допълващ подход за реализация на хоризонталните цели на ЕС за стимулиране на иновациите и научните изследвания. Иновациите са ключът за постигане и запазване на конкурентоспособност на европейските предприятия, поради което почти 25 % от финансирането по политиката на сближаване за периода 2007—2013 г. е насочено в тази сфера. Но осигуряването на средства не е достатъчно, особено във времена на криза, когато предприемачите поставят под въпрос сумите, изразходвани за иновации, ако те не носят незабавни резултати. Интегрираният подход може да осигури необходимите специализирани решения, които да гарантират, че

иновациите ще се превърнат в печалби. Интегрираната регионална политика трябва да осигури основната част от финансирането (вкл. и от европейски фондове) за развитието на нови концепции, като обезпечи подкрепа за насърчаване на местното предприемачество (според конкретните потребности и възможности), активизиране на регионалната икономическа дейност и генериране на мултипликационни ефекти.

Пример за прилагане на интегрирана регионална политика в областта на иновациите е обособяването на творчески клъстер (Обидос, Португалия) [5, 6, 12]. Чрез обединяване на предприемачи и различни институции от близки населени места до гр. Обидос се създава Системата за подкрепа ABC – организация, която предлага помощ на предприемачите в областта на творчеството. Целта е събиране на различни професионални дейности под „един покрив” – дизайн, туризъм, издателска дейност, бижутерство. Чрез съвместно създаване на галерии, тематични ресторанти и специализирани училища, организиране на работни семинари и панаири, се осигуряват свежи идеи за стопанска дейност в региона. Прекият ефект е насърчаване на предприемачеството чрез стимулиране на творчеството, а вторичните ефекти се изразяват в активизиране на нови дейности в секторите на традиционната местна икономика – туризъм, кулинарство, земеделие и мебелно производство.

Интегрираните регионални политики се определят като подходящ механизъм за развитието на градските райони, поради което са подкрепяни от редица инициативи на Общността: URBAN (1994–2006), URBACT (2007–2013), Лайпцигска харта за устойчиви европейски градове (2007) и др. Градовете са местата, където са съсредоточени много предизвикателства, настоящи и бъдещи, и представляват основни местоположения за превръщането на европейските икономики в по-силни, по-екологични и социално ангажирани. Това прави укрепването на политиките за градските райони в ЕС една от основните цели на политиката след 2013 г. [8, 11]

Интегрираното създаване на политики за развитие на градовете осигурява пространствена, времева и фактическа координация (по уникален начин, съобразен с конкретното място) на различни политики и планови ресурси за постигане на разнообразни икономически, социални и екологични цели [7]:

- намаляване на структурните слабости в по-слабо развитите региони чрез стимулиране възникването на нови отрасли, като: екологично строителство, агроекологични производства, производство на биоенергия и други;

- генериране на допълнителни (мултипликационни) ефекти в резултат на директните регио-

нални икономически интервенции: развитие на свързани отрасли от местната икономика; повишаване на заетостта, доходите; подобряване на начина на живот на хората;

- активизиране на връзките между градовете и прилежащите селски области с цел да се създаде ефект на домино между градските центрове;

- активно ангажиране на местната общност във всяка стъпка от процеса на разработване и прилагане на различните мерки и др.

Успешен пример за това е проектът за изграждане на по-зелено бъдеще „Ил-де-Франс”, реализиран в област Сен-Авал, Париж [12]. Интервенциите на регионалното развитие целят внедряване на цялостна система за интегрирано развитие на градската среда, включваща обучение, консултации за предприемачите и мерки за стимулиране на търсенето в сектора на екологичното строителство. Във връзка с това е създадена Агенция за екологично строителство, в която се намира и Институт за обучение по екологично строителство, проведени са осведомителни кампании, приложени са регулаторни мерки за разширяване използването на дървесината като строителен материал. Преките ефекти от проекта са свързани с решаване на проблемите със заетостта в областта – подготвят се специалисти в новосъздадената промишленост, създадени са благоприятни условия за строежа на 2500 нови домове годишно от 2010 г. Допълнителен положителен ефект е, че професиите в сектора на строителството придобиват по-привлекателен имидж чрез връзката им с новите технологии.

Друг пример за добра практика в областта на интегрираното градско развитие е проектът „Биоенергията на Байръот”, който интегрира агроекологична и енергийна загриженост (Байръот, Бавария, Германия). Основната цел на проекта е да се разработи иновативен биоенергиен модел, който прилага концепциите на устойчив растеж в използването на биоенергия. Конкретните дейности по проекта са свързани с: проучване на биоенергийни посеви, разработване на учебни материали в областта на агроекологията и производството на биоенергия, реализиране на мерки за подобряване на енергийната ефективност на биоенергийните централи. Ефектите от интеграцията на екологична загриженост, земеделско производство и енергийни потребности могат да се търсят в превръщане на отношенията между град Байръот и съседните селски области във взаимно ползотворни. Генерираната биоенергия на регионално ниво може да се използва в града за задоволяване на половината от потребностите на частните домакинства. Допълнителните ефекти се изразяват в създаване на нови работни места и генериране на печалби, което е особено важно за развитието на селските райони.



Интегрирането на различните аспекти на териториалното развитие се е доказало като успешен подход за преодоляване на препятствията в областта на трансграничното сътрудничество. Предизвикателствата основно се коренят в това, как да се помогне на различните култури да се срещнат, или как границите да се превърнат в „мост“ за икономически, социален и културен обмен. Един от успешните примери в това отношение е създаването на Еврометрополисът „Лил-Кортрийк-Турнай“. Териториалният му обхват е агломерацията Лил (в Северна Франция) и белгийските градове Кортрийк (Фландрия) и Турнай (Валония). Това е най-голямата трансгранична агломерация в Европа (2 млн. жители, територия 3550 km<sup>2</sup>). Интегрираната политика за трансгранично сътрудничество се реализира чрез проект, в който участват 145 общини и 14 публични органа на национално, регионално и местно ниво. Основната цел е създаване на структура от политически представители, гражданското общество и експерти от различни региони. На тази основа функционира широка платформа за анализи и обсъждания – 6 тематични работни групи се фокусират върху икономическото развитие, мобилността, териториалната стратегия, услугите за населението, туризма и културата, премахването на езиковите бариери. Резултатите от реализирането на съвместните регионални програми са: подобрена мобилност (изграждане на преки транспортни линии, спестяване на време и средства на пътуващите); активизиране на трансграничния пазар на труда, вкл. провеждане на ежегодна трансгранична трудова борса; улесняване посещенията на забележителности от другата страна на регионалните граници; развитие на регионални програми за насърчаване изучаването и използването на двата езика в трите региона. Усилията за интегриране на различните аспекти на развитието на голяма по обхват територия, отличаваща се с изключително регионално разнообразие на съставлящите я части, дават благотворен резултат. Улеснява се и се подобрява животът на жителите на трансграничния триъгълник чрез подкрепа за пълноценната среща на различните култури и поощряване на икономическия, социалния и културния обмен между тях.

#### **IV. Основни изводи**

Реализацията на интегрирани политики за развитие е предизвикателна задача – изисква координация на всички политически и експертни равнища, но позволява създаването на съвместна „лаборатория“ в реално време, в която на основата на открита и честна дискусия по въпросите на развитието да се формулират „експериментирани“ решения, съобразени с конкретното място.

Не може да се твърди, че има общоприложима

рецепта за формиране на интегрирани регионални политики, но могат да се обобщят някои особености, които трябва да се имат предвид при прилагането на интегрирания подход:

1. Целите на всяка политика за развитие са справедливост и ефективност, т.е. социално включване, което се отнася до многоплановите аспекти на човешкото благосъстояние и цялостно използване на регионалния капацитет, който е свързан с ефективността. Основното противоречие, което трябва да реши политиката (с цената на ограничените регионални ресурси), е: да търси баланс в целите на развитието или да направи ясно разграничение между действията за увеличаване на растежа и тези, насочени към редуциране на различията. Развитието включва всички направления, затова и интегрираната политика следва да обхваща всички възможности. Интегрираният подход в случая осигурява необходимата ресурсна и политическа координация за реализиране на въздействията в определените приоритетни сфери на развитието.

2. Съществуват трудности при определянето на количествената оценка на въздействието на интегрираните политики за развитие. Обектът на оценка – интегрираните секторни дейности, е многокомпонентен. Това може да създаде проблеми, тъй като при оценяването на пакети от дейности е трудно да се диференцира оценката по отделни компоненти. При отчитането на интегралния резултат е интересно да се види кой точно компонент работи или не работи достатъчно добре, дали е можело да се постигнат същите добри резултати (или да се подобрят) без реализирането на определена дейност.

3. Интегрираната политика за развитие представлява предизвикателство за онези, които работят на местно ниво. Възприемането на интегриран подход за регионално развитие изисква политическите фактори да използват програмни стратегии, които разглеждат реални потребности, без да се поддават на изкушението за относително лесно изразходване на ресурси за отделни сектори. Това изисква определянето на цели и задачи въз основа на анализ на предизвикателствата, с които се сблъсква самият регион. Местните стратегии не трябва да се формулират изолирано, а трябва да се изработват на основата на секторна и трансрегионална координация, т.е. трябва да се обръща внимание на стратегии, които са приложени в други сфери, области или в съседни региони. По такъв начин интегрираният подход, основан на взаимната координация на действията в политическите области, може да постигне по-добри резултати от индивидуалните инициативи.

**Литература**

1. **Василева, Л. и кол.** Регионално развитие и интеграционни процеси по зони и райони. Трансгранично сътрудничество. С., Тракия-М, 2005.
2. **Великова, М.** Местно самоуправление и управление, регионализация. В., Унив. изд. на ВСУ „Черноризец Храбър”. 2008.
3. **Генешки, М.** Регионална икономика, С., Тракия-М, 2000.
4. **Конакчиев, Д.** Обща теория на регионалната икономика – политика. Кн. 2, В., ВСУ „Черноризец Храбър”, 2003.
5. **Парашкевова, А.** Инновационная система и технологичний трансфер в глобалной экономике. Финансовые проблемы РФ и пути их решения: теория и практика, ч. 2 (лиценз ЛР №020593), С. Петербург, Русия, 2008.
6. **Parashkevova, A.** Legal issues of the SMEs clusters as organizational form of interaction between the small and medium-sized enterprises and the big business in national and European dimensions, 6th International Knowledge, economy and management congress, 26–28 December, 2007, Istanbul, Turkey.
7. Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие за средните, големите и много големите български градове. Министерство на регионалното развитие и благоустройството, С., 2008, [http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=reg\\_dev&type=74](http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=reg_dev&type=74) (достъпно на 03.01.2012).
8. Пети доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС. Европейска комисия, 2010, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_en.cfm) (достъпно на 04.01.2012).
9. Политика на сближаване на ЕС 1998–2008: Инвестиции в бъдещето на Европа. Panorama info regio, бр. 26, 2008, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_bg.pdf) (достъпно на 04.01.2012).
10. Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на Стратегия „Европа 2020”. Европейска комисия, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0553:BG:NOT> (достъпно на 04.01.2012) и др.
11. Приносът на регионалната политика за устойчив растеж в рамките на Стратегия „Европа 2020”, Европейска комисия, 2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0017:FIN:BG:PDF> (достъпно на 04.01.2012).
12. Регионална политика – интегриран подход. Panorama info regio, бр. 34, 2010 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag34/mag34\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag34/mag34_bg.pdf) (достъпно на 03.01.2012).
13. Regions 2020. An assessment of future challenges for EU regions, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/regions2020/pdf/regions2020_en.pdf) (достъпно на 20.12.2011).

**Адрес за контакти**

Гл. ас. д-р Кремена Андонова  
ВСУ “Черноризец Храбър”  
Варна 9007, к. к. “Чайка”  
e-mail: [kremi.andonova@gmail.com](mailto:kremi.andonova@gmail.com)  
тел.: +359 52 359 595  
GSM: +359 888 475 932