



CHANGES IN THE REGIONAL DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT APPROACH AND ITS RELATIONSHIPS WITH THE POLICY OBJECTIVES AND CAPACITIES OF THE STAKEHOLDERS

Abstract: The report examines the changes in the system of regional development management after 1999, following the normatively assigned functions and powers of the executive bodies, the formation of structures and the development of procedures for design, implementation, and evaluation of the regional development policy. The study assesses the interrelationships between the different approaches for involving local, regional, and national authorities in the main stages of design and implementation of regional development. Possibilities and problems of the practical application of the bottom-up approach have been identified in view of the challenges of promoting the use of the internal potential of the regions and territories and the application of the integrated territorial development approach.

Author information:

Stanka Delcheva

PhD Student

Sofia University „St. Kliment Ohridski“

✉ stdelcheva@gmail.com

🌐 Bulgaria

Keywords:

regional development management, bottom-up approach, integrated regional development

Функциите и правомощията на органите на изпълнителната власт, институционалните структури и процедурите за формулиране, изпълнение и оценка на политиката за регионално развитие са определени нормативно и методически в съответните актове в системата за управление на регионалното развитие след 1999 г. Изследването на промените в прилагането на различни подходи за формулиране целите на политиката и мерките за нейното изпълнение е свързано и с разглеждане на прилагането на принципа за партньорство и участие на заинтересованите страни в процесите на управление. Прегледът и анализът на нормативни, стратегически, планови и методически документи на национално, регионално и местно ниво от гледна точка на функциите за участие във формулиране на целите и мерките на политиката, разкрива прилаганите подходи за управление на политиката за регионално развитие. При практическото прилагане на подходи „отдолу-нагоре“ и централизирания подход в управлението на политиката за регионално развитие се идентифицират съществени предизвикателства, които следва да бъдат преодолени чрез търсене на варианти за реализиране на интегрирано регионално развитие.

През последните петнадесет години европейската политика на сближаване подчертава фокуса за прилагането на интегриран подход при формулирането на регионалното развитие. Договорът от Лисабон извежда териториалното сближаване като ключово, заедно с икономическото и социалното сближаване. Изпълнението на целите за развитие, определени на европейско и национално ниво следва да отчита териториалното въздействие на осъществяваните мерки. За успешното прилагане на интегрираният подход за насърчаването на развитието се подчертава значението на по-тясна координация на публични политики, тъй като както инвестициите в инфраструктура, така и инвестициите в образование и иновации

допринасят за развитието. Осъществяването на подобна координация се разглежда като възможно единствено на регионално ниво, тъй като факторите за растежа се различават в значителна степен между регионите. Като резултат, политиката на сближаване разчита предимно на стратегии за интегрирано регионално развитие [1].

Прилагането на интегриран подход се основава на висока степен на координация между различните секторни политики, отчитаща териториалната основа, на която те се осъществяват. Различните типове координация включват различни нива и участници. Вертикалната координация, обичайно възприемана като йерархична и възприемаща форма „отгоре-надолу“ или двупосочна, се отнася до координация между различните нива на управление – напр. министерство на регионалното развитие, областни управи и местни власти. Хоризонталната координация в общия случай изисква координация между звена от различни сектори, но на едно управленско ниво – централно, областно или местно. Все повече набира сила мнението, че успешното и ефективно управление на регионалното развитие обаче изисква осъществяването на ефективна диагонална координация – между звена в различни сектори, намиращи се на различни нива на управление [2].

Ефективното осъществяване на такава координация изисква включването в засилената степен на всички участници в процеса и особено тези на най-ниските нива – там, където се случва на практика изпълнението на мерките в подкрепа за развитието и където се ползват непосредствените резултати от него, т.е. прилагането на подхода „отдолу-нагоре“.

През последните 20 години за разработването и осъществяването на политиката за регионално развитие, България прилага основно централизиран подход („отгоре-надолу“). Като единствено и до известна степен условно изключение може да се разглежда периода на действие на първия Закон за регионално развитие (ЗРР) (1999-2004). Въпреки че не може да бъде определен като оптимален, подходът за планиране на регионалното развитие, дефиниран в първия ЗРР (1999) предвижда прилагането на „смесен“ подход за формулиране на политиката, чрез включване на елементи на подхода „отдолу-нагоре“. Съгласно неговите разпоредби¹ разработваният Национален план за регионално развитие е съвкупност от инициативи за развитие на областите и общините в съответствие с определените цели на развитие². Като пресечна точка на двата подхода е дефинирано областното ниво, като областният план конкретизира насоките, които се съдържат в НППР, определени в съответствие с инициативите на общините и областите. При тази конкретизация областният план включва и проекти, определени за приоритетни в общинските планове за развитие³.

С приемането на новия ЗРР (2004) този подход е променен, като вече е предвидено, че областната стратегия за развитие се разработва в съответствие с Националната стратегия за регионално развитие⁴, а общинският план за развитие се разработва в съответствие с предвижданията на областната стратегия за развитие⁵.

Прилагането на подхода „отгоре-надолу“ се утвърждава както през периода 2007-2013, така и през периода 2014-2020 г. с разпоредбите на приетия през 2008 нов ЗРР (2008). С разгръщането на възможностите за достъп до европейското финансиране за осъществяване на политиката за сближаване, плановете документи на национално ниво възприемат в много висока степен целите на ЕС за съответния период. На практика, стратегическите документи на по-ниско ниво – областно и общинско, се разработват съгласувано с проектите на

¹ Чл.12, ал.1 от Закон за регионално развитие (1999)

² Чл.2

³ Чл. 16, ал. 1 и 2

⁴ чл.10, ал. 2

⁵ Чл.14, ал. 2

националните оперативни програми за инвестиции от структурните фондове на ЕС, тъй като европейското финансиране става основния и почти единствен източник на финансов ресурс за мащабно осъществяване на процесите на регионално развитие.

В общ план характеристиките на двата подхода включват различен поглед върху възможните решения. Докато подходът „отдолу – нагоре“ търси решения за проблеми на базовото ниво и ги интегрира в по-високите нива и се нуждае от взаимодействие между отделните основни проблеми/решения, за да ги комбинира по подходящ начин на високо ниво, то подходът „отгоре – надолу“ разделя голямата цел на по-малки задачи като дефинира етапите и пътищата на разделянето и се нуждае от ясно картиране на отделните етапи и канали за разпределянето на инструментите за решаване на проблеми. И в двата случая могат да бъдат идентифицирани силни и слаби страни при прилагането.

Таблица 1 Силни и слаби страни на прилагането на подходи при формулиране и изпълнение на политиката за регионално развитие

Подход „отдолу – нагоре“	Подход „отгоре – надолу“
Силни страни	
<ul style="list-style-type: none"> • Идентифицира конкретни проблеми на местно ниво и търси решения • Развитие на капацитет за програмиране на местно и регионално ниво • Осигурява възможност за разпознаваемост и приемане на решенията, за ефективност 	<ul style="list-style-type: none"> • Реализация на визията и целите на централната власт на регионално и местно ниво за развитие на отделните региони • Развитие на капацитет за програмиране на централно ниво • Повишена сигурност за оползотворяване на средства от фондовете на ЕС • Повишена ефективността на ресурсите чрез мултиплициране на мерки в различните региони
Слаби страни	
<ul style="list-style-type: none"> • Затруднено концептуализиране на нуждите и възможните инструменти за тяхното посрещане, затруднено идентифициране на реални мерки/проекти 	<ul style="list-style-type: none"> • Отсъствие на механизми за отчитане на нуждите, приоритетите на местно ниво • „Типизиране“ на инструментите и мерките, прилагани в различните региони • Необходимост от силен и работещ механизъм за координация на секторните политики на ниво регион/ област / община • Приоритетно финансиране на мерки, осигуряващи постигане целите на фондовете

Затрудненията в определянето и превръщането на идентифицираните местни нужди в ефективни проектни решения при прилагането на подхода „отдолу-нагоре“ в общия случай може да се разглежда като резултат от отсъствие на предходен подобен опит и недостатъчна експертиза и капацитет у институциите и участниците на най-ниско ниво – общини, местни НПО, представителства на гражданите; недостатъчно развит инструментариум за информационно осигуряване на процеса; липса на опит, на дефиниции, на връзки и координация с процесите на национално ниво.

В същото време, прилагането на централизирания подход разкрива не само концептуални, но и практически проблеми, свързани с ограниченото наличие на национална политика за регионално развитие и произтичащо от това припокриване на целите и приоритетите за

плановия период на национално ниво с приоритетите на документите, определящи насоките за използване на фондовете на ЕС в страната (приоритети и мерки в оперативните програми); забавяне в разработването и приемането на плановите и стратегически документи на регионално, областно, местно ниво поради забавянния в окончателното проектиране на оперативните програми и договаряне с ЕК за размера на средствата, разпределени по техните приоритети; „изпадане“ на общини/ кълъстери от общини от достъп до финансови ресурси за развитие поради специфика на финансиращите фондове и съответно на определените национални приоритети и мерки за тяхното насочване и изразходване.

В търсене на работещ подход за управление на политиката за регионално развитие

С приетия през 2004 г. нов Закон за регионално развитие се създават съвети за развитие на национално, регионално и областно ниво с конкретни правомощия по провеждането на политиката за регионално развитие. През 2008 г., с новия ЗРР се въвеждат изисквания министрите и ръководителите на ведомства да отчетат целите и приоритетите на НСРР при провеждане на секторните политики в рамките на своите компетенции, а регионалните и областните съвети за развитие са трансформирани в държавно-обществени органи за провеждане на политиката за регионално развитие, като в тяхната структура са включени представители на социално-икономическите партньори. Със следващи нормативни промени са създадени регионални координационни комитети за осъществяване на регионална координация при изпълнение на оперативните програми, съфинансирани от ЕС. За управлението на проектите, финансирани от Оперативна програма „Региони в растеж“, в рамките на одобрените инвестиционни програми на общини⁶, за периода 2014-2020 г. са определени междинни звена в рамките на общините-бенефициенти по първа приоритетна ос на програмата.

Въпреки сравнително честите промени и надграждането на функциите на съветите за развитие на различните нива и особено тези на регионално ниво, подходът за управление на политиката за регионално развитие остава в голяма степен централизиран. Оценка на стратегическите документи за развитие, изготвени през периодите 2007-2013 и 2014-2020 г. показват силно ограничена степен на сближаване на българските региони с останалите в ЕС, а също и нарастване по множество показатели на междурегионалните и вътрешно регионални различия в националната територия.

Съгласно резултатите от проведените през 2019 г. от Световна банка стратегически консултации, концепцията за нов интегриран регионален подход, разбран като засилващ териториалното измерение на политиката за развитие в България среща значителна подкрепа, въпреки сравнително нееднородното ниво на осведоменост сред заинтересованите страни и възприемането на тази промяна като прекалено радикална от част от участниците в процесите. Местните заинтересовани страни не оценяват регионалните планове за развитие като полезна стратегическа рамка за планиране на техните инвестиции, поради прекалено абстрактния и общ характер и неотчитане на териториалния аспект на планираните мерки. Общините оценяват като сравнително полезни прилаганите от 39 града в периода 2014 – 2020 г. интегрирани планове за градско възстановяване и развитие, като основната причина за това мнение е фактът, че са плановете са изготвени на принципа „отдолу-нагоре“ и са съобразени с местните потребности. Като дефицити в системата за планиране общините посочват както факта, че идентифицирани в стратегиите и плановете инвестиционни приоритети остават недопустими за финансиране по оперативните програми, така и пропуснатите възможности за междуобщинско сътрудничество, възникнало на принципа „отдолу-нагоре“, а не заложено в съответните

⁶ Инвестиционните програми са разработени като инструменти за приоритизиране на проекти, включени в изготвените ИПГВР на общините за периода 2014-2020 г., за които е осигурено финансиране по ПО 1 и ПО 2 на ОПРР 2014-2020 г.

оперативни програми за специфични инвестиционни приоритети (напр. създаване на регионални туристически продукти). Проведените консултации извеждат и необходимостта от засилване на координацията и съгласуваността на действията на централно ниво, което би се отразило благоприятно върху изпълнението на проекти на местно ниво.

Прегледът, извършен в рамките на тези стратегически консултации, установява приемане в значителна степен на необходимостта от делегиране на повече правомощия на регионално ниво, въпреки наличните различия кое да бъде то – дали NUTS 2 или общинско ниво, и дали чрез засилване правомощията на регионалните съвети за развитие или по друг начин. Установена е подкрепа за варианти на структуриране, които да осигурят независимост на офиса на регионалния съвет за развитие спрямо централната власт, което се разглежда като първа стъпка за изграждане на пълноценни в оперативен отношение административни структури за райони на планиране от ниво 2, които ефективно да прилагат териториалния разрез на програмирането и управлението на политиката за развитие. Съществуващото към момента на прегледа състояние на регионалните съвети за развитие е оценено като неефективно функциониране, без правомощия и достатъчен капацитет, което ги прави неспособни за играят съществена роля по отношение на новия интегриран териториален подход, ако не бъдат предприети действия за значително преструктуриране и овластяване. Подобно преструктуриране, предвиждане на нови състав и функции, развитие на капацитета на регионалните съвети за развитие се разглеждат като основни предизвикателства пред създаването на ефективно работещо звено на регионално ниво, което да съумява да подкрепя и прилага интегрирания подход за развитие чрез осъществяване на интегрирани териториални инвестиции [3].

Резултатите от тези стратегически консултации са използвани за формиране на новата норматива и оперативна рамка за управление на политиката за регионално развитие в периода след 2020 г. След опита от интегрирано градско планиране в България (ИПГВР), прилаган 2014-2020, за предстоящия планов период 2021-2027 е предвидено прилагането на интегрирани териториални стратегии за развитие на ниво регион. Интегрираните териториални стратегии отчитат нуждите – социални и икономически и тяхното териториално разпределение, чрез идентифициране на функционални зони – за растеж и социални зони.

Интегрирано развитие - интегриране на подходите?

С промените от 2020 г. в Закона за регионално развитие (ЗРР, 2008) се предвижда система от три типа документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие, за които е посочено, че се намират в йерархична съподчиненост, като националният документ има характер на средносрочен, а документите на регионално и общинско ниво се разработват за период от 7 години⁷. Изведените в закона цели на системата от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие се фокусират върху дефинирането на проблеми и решения на всички нива, които да се отчитат при разработването на финансови инструменти от различни типове, вкл. и тези, съфинансирани от ЕС, а също и върху определянето на мерки, които допринасят за постигане на националните цели за регионално развитие.

Новата Програма „Развитие на регионите“ 2021-2027 [4] предвижда подходът „отдолу-нагоре“ да се осъществява в координация с подхода „отгоре-надолу“ с цел гарантиране изпълнението на националните приоритети на отделните секторни политики. Програмата определя като *пресечна точка* между двата подхода *етапа на подбор на операциите* чрез предварително определени критерии за подбор, които ще дават приоритет на концепции и проекти, съответстващи на секторните стратегии и картите на услугите, отразени в съответните

⁷ Чл.8, ал.2 и 3

териториални стратегии на ниво NUTS 2. Дискусионен остава въпроса за степента, в която значимите обекти, определени от министерствата на образованието или здравеопазването отговарят на и се разпознават като важни за регионалното и местното развитие от местните заинтересовани страни и по какъв начин ще бъде гарантирано, че картирането на национално ниво на нуждите на секторните политики осигурява целите на регионалното развитие.

За осъществяването на този подход, в началото на 2020 г. са приети съответните промени в Закона за регионално развитие: засилено включване на регионалното ниво в изпълнението на политиките - съгласно промените, преструктурираните регионални съвети за развитие ще представляват териториалните власти, отговорни за изпълнението на интегрирани териториални инвестиции и за подбора на операции, които да бъдат финансирани от различни финансови източници, включително ЕСИФ.

Какво да очакваме?

Проектирането на институционалната система за прилагане на новия интегриран подход за регионално развитие се изправя пред значителни като брой и обхват предизвикателства. Някои от тях се коренят в досега използваните процеси и процедури, други са свързани с възможностите за прилагане на нови за страната и за заинтересованите страни подходи.

Сред „старите“ предизвикателства могат да бъдат открити отсъстващата култура и механизми за координация на политиките – както хоризонтална, така и диагонална и създадените нагласи за „оползотворяване“ на достъпни към момента средства без оглед възможността за „нестратегическото“ им използване.

Като „нови“ предизвикателства могат да бъдат определени откриването и регулирането/параметризирането на съвместната работа между местните власти; натрупването на експертен капацитет на регионално и общинско ниво за анализ на тенденции и откриване на потенциал и възможности за съвместни действия за интегрирано развитие; „изобретяването“ на координационните функции на регионалното ниво при отсъстващи управленски функции.

Тези предизвикателства обхващат наслоени с години стратегически и оперативни въпроси, които не успяват да достигнат до политическото си развитие при досегашните правителства. Въз основа на натрупания опит, с голяма вероятност може да се предположи, че както администрацията, така и новите политически лица ще „заложат“ на реализирането на подход, който да гарантира в максимална степен усвояването на средствата от фондовете на ЕС, в рамките на изготвените оперативни програми за периода 2021-2027 г., а въпросът за стратегическата национална политика за развитие вероятно ще остане отворен и през предстоящия седемгодишен период.

References:

- [1] Spisanie „Panorama“, br.34 (2010), str.34, Generalna direktsia „Regionalno i gradsko razvitie, Evropeyska komisia
- [2] Shannon, L., van Egeraat, C. (2013), *Regional governance and bottom-up regional development in the Border Region and County Cavan*, Administration, vol. 61, no. 3 (2013), pp. 75-99 [Shanan, L., van Egeraat, K. (2013) Regionalno upravlenie i regionalno razvitie otdolunagore v Granichnia region i Okrag Kavan, Administratsia, br.61, № 3 (2013), str. 75-99]
- [3] Svetovna banka, Doklad za strategicheskite konsultatsii, Programa za razvitie na regionite 2021-2027 g. (oktomvri 2019), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/436981617102223315/pdf/Strategic-Consultation-Report-Program-for-Development-of-the-Regions-2021-2027.pdf> (Достъпен: 20.12.2021)
- [4] Aktualiziran proekt na Programa „Razvitie na regionite“ za perioda 2021 – 2027 g. (09.12.2021), <https://www.eufunds.bg/bg/oprd/node/8981> (Dostapen: 20.12.2021)