

**ПЛОВДИВСКИ УНИВЕРСИТЕТ „ПАИСИЙ ХИЛЕНДАРСКИ“**

**ФАКУЛТЕТ ПО ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ НАУКИ**

**КАТЕДРА „ИКОНОМИЧЕСКИ НАУКИ“**

---

**ЮЛИЯН ЕЛИНОВ МОЛЛОВ**

**ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНА РЕГИОНАЛНА ПОЛИТИКА – ВЪЗМОЖНОСТ ЗА  
УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ В БЪЛГАРИЯ**

**АВТОРЕФЕРАТ**

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

Област на висше образование: 3. „Социални, стопански и правни науки“

Професионално направление: 3.8 „Икономика“

Докторска програма: „Политическа икономия“

Научен ръководител: **проф. д-р Йордан Христосков**

Пловдив, 2023

Дисертационният труд е обсъден на Катедрен съвет (КС) и е насочен за защита с решение на КС на катедра „Икономически науки“ при Факултета за икономически и социални науки на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“ от 09.06.2023 г.

Настоящият дисертационният труд съдържа въведение, три глави, заключение, библиография, списък на използваните съкращения, списък на фигури (36 фигури) и списък на таблици (12 таблици). Състои се от общо 217 страници. От тях: въведение, три глави и заключение – 191 страници, библиография на използваните източници – 18 страници. Библиографията се състои от 304 източника, като от тях 72 на български език и 232 на английски език.

Публикациите по темата на дисертационния труд са три самостоятелни и една в съавторство.

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на **29.09.2023** г., от 13:00 ч. в Заседателна зала, Ректорат на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Авторът е редовен докторант в катедра „Икономически науки“ на Факултета по икономически и социални науки при ПУ „Паисий Хилендарски“.

Материалите по защитата са на разположение на заинтересованите лица на Интернет страницата на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“ (<https://uni-plovdiv.bg>).

## **1. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### **1.1. Актуалност и значимост на темата на дисертационния труд**

Темата на дисертационния труд е актуална в няколко направления. На първо място, устойчивото и балансираното развитие на регионите е актуален стратегически проблем не само за България, но и за целия Европейски съюз (ЕС). Съществуващите междурегионални и вътрешнорегионални неравенства (икономически, социални, демографски, географски, инфраструктурни и др.) продължават да възпрепятстват устойчивото териториално развитие и социално-икономическото сближаване между европейските региони на различни нива. Устойчивото развитие като социално-икономическа концепция е все по-актуален въпрос за съвременните общества по целия свят с оглед задълбочаващите се екологични предизвикателства в планетарен мащаб, измененията в климата и значителните социални различия между държавите, а също и в техните региони.

Постигането на устойчиво развитие е стратегическа цел на ЕС, която е насочена към намирането на баланса между икономическия растеж, общественото благосъстояние и съхранението на околната среда. Не по-малко важно е и институционалното измерение на концепцията, което придобива все по-голяма тежест при определянето и провеждането на специфичните политики, особено свързани с териториалното сближаване. Видът на институционалната система, в която се прилага дадена регионална политика до голяма степен предопределя нейната ефективност и въздействие. В тази връзка дисертационният труд разглежда децентрализацията като инструмент за повишаване ефективността на регионалната политика и като възможност за постигане на устойчивото развитие на регионите в България.

Глобалните цели за устойчиво развитие вече са интегрирани хоризонтално във всички политики и инициативи на ЕС, както и в пакета мерки по линия на Зеления пакт. Всичко това поражда задължения към държавите членки да синхронизират своите национални политики в съответствие с приетите цели за ограничаване на вредните емисии и постигане на климатична неутралност на континента до 2050г. България също е изправена пред предизвикателството за осъществяването на тези амбициозни екологични цели на ЕС, които ще имат и значително регионално въздействие, особено в регионите, чийто икономики са доминирани от добива на въглища и производството на електроенергия от тях. Но не само въглищните региони са проблем за зеления преход на България. Голяма част от градовете в страната са изправени пред екологични предизвикателства, свързани с чистотата на въздуха (фините прахови частици), достъпа до питейна вода, компрометираната /или не изградената/ ВиК инфраструктура, както и с отсъствието на

устойчива градска мобилност и адекватни мерки за превенция /адаптация/ на наводнения и други рискове от екстремни природни катаклизми.

На второ място, в българските административни области и общини съществуват остри социални и демографски проблеми, а междурегионалните несъответствия са разнообразни и многоизмерни. Провежданата до момента държавна политика не може да осигури балансирано териториално развитие и сходно качество на живот във всички региони. Кохезията спрямо регионите в ЕС също е незадоволителна с изключение на прогреса на Югозападния регион, който се дължи изключително на бурния растеж на столицата София. Всички тези особености на регионалното развитие в България насочват настоящото изследване към търсене на причините за неуспешната регионална политика в страната, към анализиране качеството на стратегическото планиране и институционалната архитектура на регионалното развитие, както и ефективността на прилаганите до момента програми и мерки за развитие на регионите след присъединяването на страната към европейската общност. За тази цел обаче е необходимо да се анализират и характеристиките на кохезионната политика на ЕС, влиянието ѝ върху българската политика за регионално развитие, както и да се сравни опита на другите държави членки с преодоляването на регионалните различия и насърчаването на устойчивото териториално развитие.

На следващо място, проведеният литературен преглед показва наличието на ограничен брой научни изследвания, които да обхващат комплексно устойчивото развитие на регионите и които да обвързват ролята на децентрализацията за провеждане на ефективни регионални политики в държавите членки на ЕС. Новият интегриран териториален подход на ЕС и интегрираните териториални инвестиции (ИТИ), които са ориентирани към проблемите на конкретното място не могат да бъдат определени еднозначно като децентрализирани инструменти. В икономическата теория устойчивото и балансираното териториално (пространствено) развитие не се изследва достатъчно, което ни кара да го окачествим като сериозен научен проблем. Отделни направления в икономическата наука, като геоикономиката, регионалната икономика и икономическата география изследват регионализацията, регионалните различия, урбанизацията и локализационните икономически фактори, но все още регионалната политика, като самостоятелен управленски феномен, не заема приоритетно място в съвременната икономическа мисъл.

Темата на дисертационния труд е актуална и по отношение на забавения процес на финансова и административна децентрализация в България, който вече две десетилетия боксува, въпреки приетите стратегии в тази насока. Всичко горепосочено обосновава актуалността на темата на дисертационния труд в контекста на зеления преход, иницииран от ЕС, и с оглед на незадоволителното развитие на регионите в България, въпреки напредъка на София и някои големи

градове като Пловдив, Варна и Бургас. Но разликата в икономическото развитие на столицата и останалите градски центрове е прекомерна. София произвежда над 50% от БВП на страната. Моноцентричният сценарий за пространственото развитие, който се реализира на практика, поражда необходимостта от търсенето на нови решения за постигане на устойчиво и балансирано развитие и преодоляване на регионалните неравенства.

## **1.2. Обект и предмет на изследването**

**Обектът на изследване** е регионалната политика на България в контекста на прилаганата кохезионна политика на ЕС и целите за зеления преход. Важен аспект на изследването е начинът на програмиране на средствата от Европейските структурни и инвестиционни фондове и тяхното целесъобразно тематично и териториално приложение в България.

**Предметът на изследване** е децентрализираният подход при планиране и провеждане на регионалната политика в България като възможност за постигане на устойчиво и хармонично развитие на регионите. Фокусът на дисертационния труд е обосновката на типовете децентрализирани политики за постигане на устойчиво и балансирано регионално развитие и преодоляване на междурегионалните неравенства. Специално внимание се обръща на интегрирания териториален подход, базиран на конкретното място или на местните специфики (place-based approach). Проучва се инструмента за интегрирани териториални инвестиции (ИТИ), който включва и подход „отдолу-нагоре“.

## **1.3. Изследователска теза**

Основната научна хипотеза на дисертационния труд е, че субсидиарният принцип на управление на териториалното развитие, реализиран чрез провеждане на децентрализирана политика от оправомощени регионални институции, създава много по-добри условия и възможности за устойчиво и балансирано развитие на регионите в България. Изследването предполага положителната връзка между степента на децентрализация и успешното прилагане на регионална политика, включително постигане на целите за устойчиво развитие на ЕС.

Допълнителната хипотеза, която застъпва изследването е, че причините за ограничената ефективност на инвестициите по линия на ЕСИФ в България и ниската им добавена стойност за устойчивото развитие се дължат на липсата на многостепенно управление, както и на установеното

централизирано управление на програмите и несъобразяването с териториалните особености и нужди на целевите региони.

#### **1.4. Цели и задачи на изследването**

**Основната цел** на изследването е да се докажат (открийт) предимствата на децентрализирания подход при провеждането на регионална политика и използването на интегрирани териториални инвестиции. Изследването има и две специфични подцели:

А) Да се открият връзки и зависимости между децентрализираното управление на регионалното развитие и постигането на хармонично и устойчиво развитие на различните регионални нива в Европа;

Б) Да се обоснове необходимостта от приложението в България на интегрирания териториален подход, основан на местните специфики (place-based approach), и от засилването на процеса на децентрализация.

#### **Задачите на дисертационния труд са:**

1. Преглед и систематизация на теоретичните концепции и направления на икономическата наука в областта на дисертационния труд.
2. Извършване на критичен анализ на регионалното развитие и провежданата регионална политика в България на база приложението на политиката на сближаване на ЕС в страната за периода 2007 – 2020г.
3. Анализ и определяне на главните причини за задълбочаващите се икономически и социални дисбаланси между регионите в България и ограничената конвергенция с регионите в ЕС, на фона на инвестираните значителни финансови средства по линия на европейската солидарност за периода 2007-2020г.
4. Проучване и сравнителен анализ на политиката на регионална децентрализация в страните членки на ЕС и връзката ѝ със социалния напредък и устойчивото развитие на регионите от ниво NUTS2.
5. Изследване на конкретен случай (case study) за децентрализирана политика за териториално развитие в България, базирана на конкретното място и инициирана „отдолу-нагоре“ от бизнес сектора в сътрудничество с местните власти.

6. Анализ на институционалната рамка (система) на регионалното развитие, стратегическото планиране и постигнатите резултати от изпълнението на регионалната политика в страната след присъединяването към ЕС.

### 1.5. Методология и ограничения в обхвата на изследването

Методологията на изследването включва:

- анализ и синтез на научните теоретични постановки и изследванията по темата на дисертационния труд, свързани с регионалното развитие, регионалната политика на ЕС, децентрализацията и устойчивото и балансираното развитие;
- статистически инструментариум на сравнителния метод за анализ на социалния прогрес на регионите от ниво NUTS2 в ЕС и връзката му със степента на децентрализация на страните членки.
- корелационен, регресионен и клъстерен анализ на зависимости между група индикатори.
- Качествен анализ на институционалната система на регионалното развитие и провежданата регионална политика в България след присъединяването към ЕС.
- изследване на конкретен случай (case study), свързан с модела на развитие на град Пловдив, неговия агломерационен ареал и прилежащата Тракия икономическа зона (ТИЗ) чрез децентрализирани политики за привличане на инвестиции в индустриални зони, развитие на културен туризъм и ИТ бизнес.

В структурен план дисертационният труд съдържа въведение, три глави и заключение.

Дисертационното изследване следва дедуктивна научна логика. Първо се обобщават общите теоретични аспекти и характеристики на регионалната политика като инструмент за планиране и моделиране на териториалното и пространственото развитие на държавите. На второ място се извършва сравнителен анализ на резултатите и въздействието на регионалната политика в рамките на страните от Европейската общност. Третият етап на изследването е насочен към особеностите и проблемите на регионалната политика в България, като то обхваща и проучване на добра практика за успешна регионална политика в страната, иницирана с подход отдолу-нагоре. Целта е да се изведат релевантни заключения за значението на децентрализирания подход при планиране и програмиране на регионалното развитие, да се открият специфични препоръки и да се обоснове необходимостта от провеждане на децентрализирана регионална политика в България.

Същевременно се използва и индуктивен метод за обосновка на основната хипотеза на дисертационния труд чрез извършване на изследване на конкретен случай (case study) в България, от който могат да се изведат общовалидни изводи, приложими в общата теория на регионалната политика. Примерът на гр. Пловдив е показателен за възможностите на децентрализирания интегриран подход към местното и регионално развитие.

Методиката на дисертационното изследване включва и съдържателен анализ на официални стратегически документи, законодателство и научна литература. Използват се официални статистически данни от Евростат, НСИ, ЕК, ОИСР, както и информация от публични институции на европейско, национално и регионално ниво.

Настоящото изследване използва основно позитивния подход за оценка на развитието на регионите, основан на емпиричните наблюдения и официални статистически данни. Едновременно с това се прилага и нормативен подход, чрез който се предлагат определени решения/моделни за по-ефективно използване на публичните ресурси чрез децентрализирана регионална политика. Използват се и изследванията на добри примери, чрез които се подкрепя тезата на дисертационния труд.

За сравнителния анализ на развитието на регионите в ЕС се използват показателите на стратегията „Европа 2020“ за устойчиво развитие, наблюдавани от Евростат, регионалният БВП на човек от населението, изразен в стандарти на покупателната способност (СПС) в ЕС, индекса на регионалната конкурентоспособност (RCI) на Европейската комисия (ЕК), както и регионалният индекс за социален прогрес на ЕС (EU-SPI). За определяне на степента на децентрализация се използват показателите: дял на общинските разходи в общите публични разходи (%БВП) в държавите членки на ЕС; индекс за регионалната власт (RAI) и др.

### **Ограничения в дисертационния труд**

1. Времево ограничение: регионалната политика в България, като обект на изследването, се разглежда в контекста и приложението на европейската регионална (кохезионна) политика и обхваща периода 2007-2020г. За голяма част от социално-икономическите показатели се използват данни към 2019г., за да се избегне изкривяване на резултатите от здравната криза през 2020г.

2. Пространствен /териториален/ фокус: анализът на регионалната политика в България, както и статистическото изследване на регионите в ЕС са съсредоточени върху регионите от ниво NUTS2, съобразно общата класификация на териториалните единици за статистически цели на ЕС.



Територията на България е разделена на шест района /региона/ за планиране от ниво NUTS2 с приемането на Закона за регионалното развитие през 2004 г., изменян и допълван многократно. Изследването се фокусира върху развитието на регионите от ниво NUTS2 в България от присъединяването на страната към ЕС, което позволява сравнения в европейски мащаб.

3. Теоретични ограничения: изследването няма за задача извършване на пълен исторически преглед на теоретичните концепции и течения в областта на регионалната политика, децентрализацията и устойчивото регионално развитие. Представените икономически теории се използват само за разяснение на философията и главните характеристики на регионалната политика, както и за анализа на водещите икономически парадигми в рамките на кохезионната политика на ЕС. Дисертационният труд няма претенцията, че обхваща всички теоретични аспекти на устойчивото и балансираното развитие на регионите, а се фокусира върху вида и ефективността на прилаганите политики за регионално развитие в различните райони на ЕС. Важен елемент в теоретичната рамка е обосновката на подхода за регионално развитие, основан на местните специфики и ролята на децентрализацията за неговото прилагане.

4. Дискусията по административно-териториалното устройство на Република България не е пряк обект на изследване на настоящия труд. Но някои изводи от дисертацията биха били полезни за оптимизацията на функциите и правомощията на местните органи на самоуправление и за евентуална реформа на административно-териториалните единици.

5. Дисертационният труд не засяга подробно политиката за развитие на селските райони в България и ЕС. Някои от резултатите от изследването предполагат по-задълбочена координация на селскостопанската и регионалната политика на местно ниво.

## **2. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННОТО ИЗСЛЕДВАНЕ**

Настоящият дисертационният труд съдържа въведение, три глави, заключение, библиография, списък на използвани съкращения, списък на таблици и списък на фигури.

Текстът е организиран в следната структура:

### **ВЪВЕДЕНИЕ**

### **ГЛАВА ПЪРВА – СЪЩНОСТ И ХАРАКТЕРИСТИКИ НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА И УСТОЙЧИВОТО ТЕРИТОРИАЛНО РАЗВИТИЕ**

#### **1. Същност и характеристики на регионалната политиката и мястото ѝ в икономическата теория**

2. Основи на устойчивото и балансираното регионално развитие
  - 2.1. Балансирано развитие на регионите в ЕС
3. Регионализация и децентрализация
  - 3.1. Връзка между децентрализацията и икономическото развитие
4. Фискална децентрализация и фискален федерализъм
  - 4.1. Теоретични аргументи за необходимостта от фискална децентрализация
  - 4.2. Принципи на фискалната децентрализация
  - 4.3. Развитие на теорията на фискалния федерализъм
  - 4.4. Предизвикателства пред фискалната децентрализация
5. Многостепенно управление и регионална политика
6. Интегриран териториален подход към регионалното развитие

## ГЛАВА ВТОРА – РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА В СТРАНИТЕ ОТ ЕС И ВРЪЗКИТЕ Й С ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАНОТО УПРАВЛЕНИЕ И УСТОЙЧИВОТО РАЗВИТИЕ

1. Политиката на сближаване на Европейския съюз
  - 1.1. Историческо развитие на политиката на сближаване
  - 1.2. Многостепенното управление в Европейския съюз
2. Сравнителен анализ на социалния напредък на европейските региони от ниво NUTS2 и степента на децентрализация на държавите в Европейския съюз
  - 2.1. Общи положения на сравнителния анализ
  - 2.2. Методология на приложеното сравнителното изследване
3. Връзката устойчиво градско развитие – децентрализирано управление
4. Актуални проблеми и тенденции при децентрализацията и регионалното развитие

## ГЛАВА ТРЕТА – РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ – ОСОБЕНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВИ

1. Регионализация и децентрализация в България

- 1.1. Неосъществената децентрализация
2. Особености на регионалната политика в България след присъединяване към ЕС
  - 2.1. Резултати от изпълнението на регионалната политика
  - 2.2. Перспективи за периода 2021 – 2027 г.
  - 2.3. Предизвикателства в прилагането на интегрираните териториални инвестиции
3. Децентрализирана регионална политика – примерът на Пловдив
  - 3.1. Създаване на индустриални паркове на зелено
  - 3.2. Развитие на ИТ сектора и изнесените бизнес услуги
  - 3.3. Проектът „Пловдив 2019“
4. Перспективи и предизвикателства пред регионалната политика в България в контекста на прехода към зелена икономика
  - 4.1. Същност и съдържание на прехода към зелена икономика
  - 4.2. Регионалната политика в България и справедливия зелен преход

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Използвана литература

### **3. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Във въведението на дисертационния труд са изяснени значимостта и актуалността на проблема, посочени са обектът и предметът на изследване, формулирани са изследователската теза, хипотезите, целите и задачите, методиката и ограниченията, които се налагат, както и структурата на дисертационното изследване.

#### **3.1. Първа глава. Същност и характеристики на регионалната политика и устойчивото териториално развитие**

В първа глава се представят основните научни направления, които се занимават с проблемите на регионалното развитие и регионалната политика. Регионалната /пространствената/

икономика и социално-икономическата география са основните научни области, изследващи пространствените аспекти на общественото развитие, формирането на регионите, техните дадености и потенциал за растеж. Активно се развива и самостоятелното научно направление, наричано регионална наука или регионалистика.

Първа глава е структурирана в шест параграфа. В първата част се представят същността и характеристиките на регионалната политиката, както и мястото ѝ в икономическата теория. Описани са основните научни подходи за обяснение на регионалното развитие и икономическите различия между регионите. Във втората част на първа глава се представят концепциите за устойчивото и балансираното регионално развитие.

В третата част се коментира същността и значението на процесите на регионализация и децентрализация. Те определят териториалната основа на регионалното развитие и формират институционалната система на управление на държавите. Също така се анализира връзка между децентрализацията и икономическото развитие. В четвъртия параграф на главата се обсъжда теорията на фискалния федерализъм и се търсят теоретични аргументи за необходимостта от фискална децентрализация на системата на публичните финанси. Анализират се принципите и предизвикателствата пред фискалната децентрализация.

Петият параграф на първа глава включва представяне на многостепенното управление като една от отличителни черти на политиката на сближаване на ЕС с нейното споделено управление на различни равнища и се анализира връзката му с регионална политика. В последния параграф на главата се анализира новия интегриран териториален подход към регионалното развитие в ЕС, базиран на конкретното място и местните специфики (place-based approach). Подходът, представляващ реформа в политиката на сближаване, предстои да се прилага и в България.

### **3.2. Втора глава. Регионалната политика в страните от ЕС и връзките ѝ с децентрализираното управление и устойчивото развитие**

Във втора глава се представя политиката на сближаване в ЕС и се анализира ролята на децентрализацията за устойчивото развитие на европейските региони от ниво NUTS 2.

На фигура 1 са изобразени водещите теоретични направления, залегнали във философията на политиката на сближаване на ЕС.

**Фигура 1. Теоретични направления в кохезионната политика на ЕС**



Източник: Авторова интерпретация

Теоретичният анализ в първия параграф на втора глава ясно показва, че кохезионната политика на ЕС се превръща в „градска“ политика. Налице е категорично разграничение (демаркация) между политиката на сближаване и Общата селскостопанска политика на Съюза, която включва и развитието на селските райони. Емпиричните икономически данни доказват, че селско-градските връзки не се подобряват, а периферните селски райони изостават спрямо градовете. Това би могло да породи социално-политически напрежения между центъра и периферията, което от своя страна може да катализира нови процеси на регионализация и децентрализация. Много учени в сферата на градската икономика и Новата икономическа география идентифицират източника на нарастващото социално-икономическо разделение между градовете и селските райони в ЕС.

Новият интегриран териториален подход на политиката за периода 2021-2027г. е опит да се постигне по-устойчив баланс между инвестициите в градските ареали и свързаните с тях близки функционални зони, вкл. чисто селски райони. Въпреки това все още тече научен дебат за ориентацията на кохезионната политика. Част от изследователите продължават да се застъпват за фокуса ѝ върху изоставащите региони, а други автори обосновават подкрепата за градските региони. Защиават се и аргументи за пълно покритие на територията от интервенциите по линия на ЕСИФ. Но при всички положения сближаването между европейските региони остава първостепенната цел на кохезионната политика на ЕС, затова не трябва да се забравят изоставащите периферни региони.

Акцентът върху интегрираното градско развитие и задължителното прилагане на стратегии за интелигентна специализация може да стимулира държавите членки да пренастроят регионалните си политики към програми с национално финансиране. Така и или иначе вече много държави прилагат национални политики за преодоляване на регионалните дисбаланси, особено развитите страни, които не са обхванати от кохезионната политика.

Проучване на ЕК от 2019 г. анализира политиките, финансирани изцяло с национални средства, за преодоляване на териториалните различия в 11 държави членки. Всички страни, с изключение на Италия и Испания, са страни, обхванати от политиката на сближаване (България, Хърватия, Чехия, Унгария, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Словения). Изследването идентифицира, че най-често прилаганите видове мерки са пряка подкрепа за развитието на бизнеса и иновациите, проекти за транспортна инфраструктура и схеми за данъчни стимули в подкрепа на търговията и подобряване на бизнес климата. По-голямата част от въпросните политики, финансирани на национално ниво, имат изявен пространствен фокус, като са насочени към изостанали региони с конкретни икономически проблеми, например висока безработица. Повечето мерки обаче се разработват и прилагат на национално ниво с ограничено участие на регионалните власти. Това е особено характерно за държавите членки, в които поднационалните органи изразходват само малък дял от публичните разходи (както е в България, Хърватия, Унгария, Португалия, Румъния и Словения). Националните политики осигуряват допълнително финансиране за мерки, представляващи национален приоритет или за такива, които финансирането от ЕСИФ е недостатъчно или недопустимо.

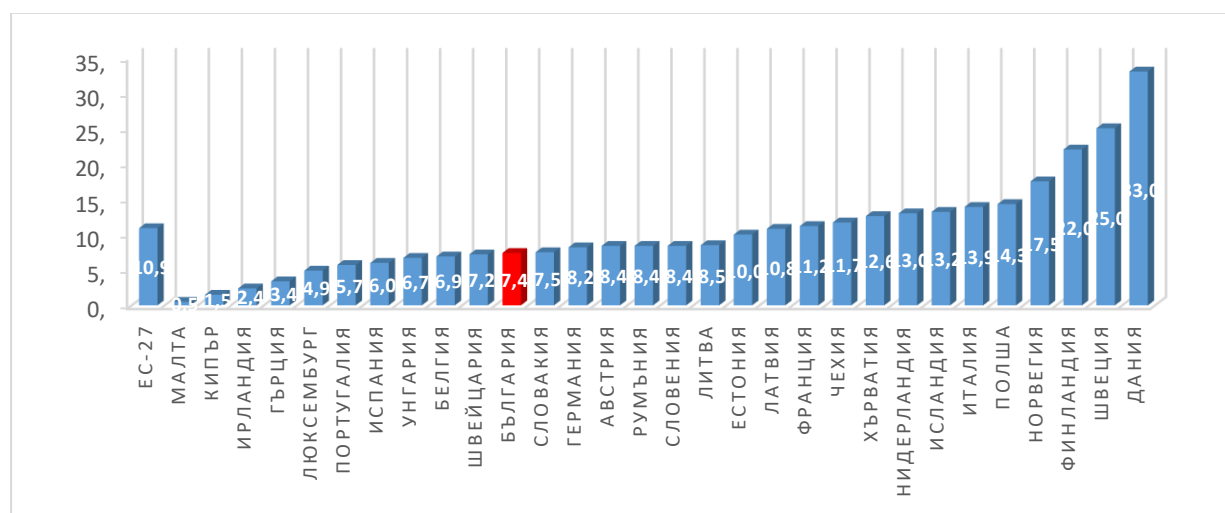
Във втори параграф на втора глава се изследва регионалната политика в страните членки на ЕС и връзката ѝ с децентрализацията и социалния прогрес на регионите. Проучването обхваща и устойчивото градско развитие в Европа. Обсъждат се тенденциите и ефектите от децентрализацията върху икономическия растеж и регионалните неравенства. Извършва се приложно сравнително

статистическо изследване, което разкрива връзки и зависимости между индикатори от социално-икономически характер в рамките на регионите на ниво NUTS 2 на ЕС.

За целите на изследването, нивото на децентрализация в съответните европейски държави е определено чрез дела на общинските разходи в общите публични разходи като процент от БВП на страната. Това е най-често използваният показател за измерване нивото на фискална децентрализация. Този индикатор е предпочетен, тъй като е много подходящ за сравнителен статистически анализ на всички европейски държави, без значение от вида на тяхното административно-териториално устройство и многостепенно управление. Общинското ниво на управление е налично както за унитарните, така и за федералните държави. Освен това обемът на разходите, които извършват местните власти е показателен за техните реални функции, отговорности и политиките, които те са натоварени да прилагат.

В рамките на ЕС регионалните и местните власти осигуряват прилагането на над 65 % от действията по целите за устойчиво развитие, като осъществяват една трета от публичните разходи и две трети от публичните инвестиции. Делът на разходите, извършени от поднационалните органи, е най-голям във федералните държави членки (Австрия, Белгия и Германия, Испания,) и в държавите членки със силно децентрализирано управление (Дания, Финландия и Швеция). През 2019 г. в Дания 65% от обществените разходи са извършени от поднационалните власти, в Швеция – над 50 %, а в Испания, Белгия, Финландия и Германия – над 40%.

**Фигура 2. Дял на общинските разходи в общите публични разходи (% БВП), 2019г.**



Източник: Евростат (COFOG)

Изследването стига до изводите, че фискалната децентрализация дава възможност за ефективно използване потенциала на регионалната икономика, и достигане до по-висока икономическа активност, кореспондираща с по-високия дял на БВП на глава от населението.

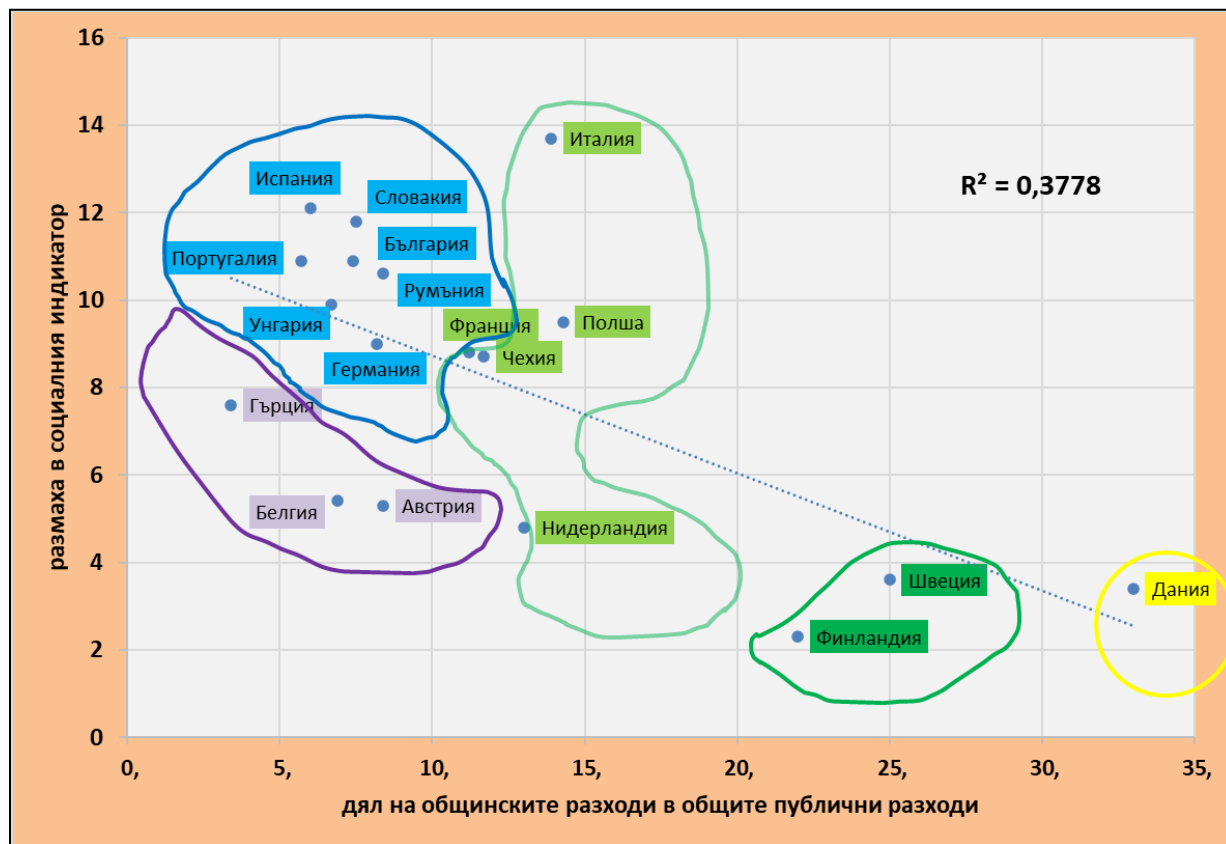
В дисертационния труд успехите на кохезионната политика на ЕС се оценяват чрез идентифициране на статистически значима връзка между нивото на децентрализация на държавите в Европа и ефективността на регионалната политика, измерена чрез отклоненията в стойността на БВП на глава от населението и постигнатия социален напредък на регионите от ниво NUTS 2 в рамките на ЕС. Социалният напредък е представен чрез индикатора за социален прогрес (EU-SPI), който включва различни компоненти, като основни човешки нужди, благоденствие и възможности. Тези измерения обхващат набор от показатели, като достъп до образование, здравеопазване, жилищни условия, лична безопасност, както и фактори, свързани с качеството на околната среда, социалното включване и личната свобода. Този индикатор е предпочетен за изследването, тъй като илюстрира комплексното развитие на регионите и по съдържание е най-близо до концепцията за устойчиво развитие, включвайки социални и екологични показатели.

Статистическият анализ на изследването включва следните инструменти:

- Deskриптивен анализ на данните по основни статистически показатели;
- Графичен анализ за визуализация и онагледяване на връзките и зависимостите между показателите;
- Вариационен анализ, за размаха и вариацията на данните по регионален признак;
- Регресионен анализ, за определяне на най-добрия модел, описващ връзки и зависимости между показателите;
- Клъстерен анализ за дефиниране на определени групи от държави по стойности на използваните индикатори.



**Фигура 3. Клъстерни групи на държавите в ЕС според алгоритъм Affinity Propagation по показатели дял на общинските разходи в общите публични разходи и размах в индекса за социалния прогрес на регионите**



Източник: собствени изчисления

Общите изводи от направения клъстерен анализ в дисертационния труд могат да се очертаят в следните аспекти:

- България се обособява в група от държави, които имат ниско равнище на общинските разходи и страдат от висока стойност в размаха на социалния индикатор в своите региони. В действителност в България липсва фискална децентрализация и са налице множество регионални неравенства и несъответствия. Тук освен останалите близки до нас държави като Румъния, Унгария, Словакия попадат и държавите от Иберийския полуостров заедно с Германия. Следва да се има предвид обаче, че Германия е федерална държава и използвания индикатор за общинските разходи не показва реалното ниво на децентрализация, тъй като и другите поднационални органи (провинциите и регионите) в страната също имат дял в общите публични разходи.

- Италия, Полша, Франция въпреки по-високия дял на общинските разходи отново не успяват да постигнат по нисък размах в стойностите на социалния индикатор по региони, което ясно изразява различията в развитието на техните региони от ниво NUTS2.

- За сметка на това държави като Белгия, Австрия и Нидерландия въпреки ниски до средните си стойности на дял на общинските разходи успяват да се справят много добре в постигането на равномерно развитие на регионите, изразено чрез индекса за социален прогрес. Тук следва също да се отбележи, че Австрия и Белгия реално притежават по-висока степен на децентрализация, тъй като са с федерално държавно устройство и регионалните власти също имат дял в общите публични разходи, а и отговорности към регионалната политика. Това вероятно допълнително допринася за постигането на балансирано и устойчиво развитие на техните региони.

- Швеция, Финландия и Дания са показателни как високият дял на общинските разходи кореспондира с постигането на регионална социална кохезия и балансирано развитие на регионите.

Изводите от корелационно-регресионните анализи подкрепят научната хипотеза за значението на децентрализацията като управленски инструмент за повишаване ефективността на регионалната политика и постигане на по-добро икономическо развитие и социален просперитет на регионите.

Собствените статистически изследвания доказват, че децентрализацията има сериозно значение за дизайна и въздействието на регионалната политика върху устойчивото регионално и градско развитие. Сравнителният анализ на други подобни проучвания също показва, че децентрализацията на бюджетните разходи има положителни ефекти върху икономическия растеж, но също така демонстрира смесени резултати по отношение на регионалните неравенства. Но мнозинството изследователи се концентрират върху социално-икономическите аспекти на неравенствата, измервайки основно отклоненията в дохода (регионалния БВП). Използването на индикатора за социален прогрес на регионално ниво в изследванията на децентрализацията обаче дава по-комплексна представа за ефективността на регионалните и местни политики не само в икономическо измерение, а и за възможностите за постигане на глобалните цели за устойчиво развитие, включително и в териториален аспект.

### **3.3. Трета глава. Регионалната политика в България – особености и перспективи**

В трета глава се анализира критично цялостната система за регионално развитие в България и се търсят причините за незадоволителните резултати от провежданата регионална политика.

Анализира се институционалната рамка на регионалната политика, стратегическото планиране, програмирането и постигнатите резултати от интервенциите в регионите. Обсъждат се обстойно причините за неосъществената децентрализация.

Държавната политика за регионално развитие в България не постига в достатъчна степен заложените цели за устойчиво и балансирано развитие на регионите. За преките наблюдатели на процеса на планиране, програмиране и изпълнение на политиката това не е изненада. Поставените цели в Закона за регионалното развитие и в стратегическите документи на национално, регионално и местно ниво звучат прекрасно, но за тяхното изпълнение не се работи комплексно, последователно и всеобхватно. Всички програми, инструменти и мерки в подкрепа на регионите и общините се конфигурират по начин, чрез който да се отговори на формалните изисквания на европейските регламенти, за да може да се ползват средствата от европейските фондове. Политиката за регионално и местно развитие разчита единствено на солидарността на ЕС за осъществяване на ключови интервенции в регионите. Но по този начин на реализиране на формална регионална политика не се спазва основният принцип на европейската политика на сближаване за допълняемост на инвестициите. Средствата от ЕСИФ не допълват националните мерки за подпомагане на регионите, тъй като те са много ограничени, а се случва точно обратното – държавата допълва европейската помощ като осигурява част от задължителното съфинансиране на оперативните програми. През 2019г. Европейската комисия установява, че България, Италия и Румъния не отговарят на изискванията на регламентите за допълняемост на интервенциите. В резултат на това Комисията е информирала тези държави, че е необходимо да увеличат публичните инвестиции, за да достигнат изискуемите нива.

В първи параграф на трета глава се прави аналитичен преглед на процесите на регионализация и децентрализация в България. Управлението в България е свръх централизирано и не позволява прилагане на значими децентрализирани политики, инициирани от регионите и местните власти. Регионите от ниво NUTS2 в България не са институционализирани, а са създадени за статистически цели. От своя страна областите от ниво NUTS3 са административно-териториални единици, но без реални правомощия за правене на политика. Общините като местни власти страдат от липсата на финансова самостоятелност, което възпрепятства тяхното устойчиво развитие. На практика в страната не са прилага същинска регионална политика, която да е основана на реални процеси на регионализация и децентрализация. Принципът на субсидиарност също не намира практическа реализация в страната, тъй като липсва многостепенно управление.

В процеса на присъединяване към ЕС, а и след това, България прави опити за децентрализация на публичното управление чрез приемане на национални стратегии за

децентрализация на държавното управление за определени периоди (2002-2005г., 2006-2015 г., 2016-2025г.) и програми за тяхното изпълнение. През 2006г. е създаден Съвет по децентрализация на държавното управление (СДДУ) като постоянно действащ консултативен орган на Министерския съвет при провеждането на държавната политика в областта на децентрализацията. Председател на СДДУ е министърът на регионалното развитие и благоустройството.

Функциите на СДДУ са насочени към подпомагане на МС при осъществяването на държавната политика в областта на децентрализацията на основата на единна стратегия за децентрализация на държавното управление. Последният публикуван годишен доклад за изпълнение на стратегията за децентрализация обаче е за 2014г. Същевременно на специализирания портал за децентрализация се публикуват и аналитични доклади за децентрализацията на областно и общинско ниво, но последните такива материали са от 2013г.

В годишния доклад за изпълнение на Стратегията за децентрализация за 2014г. е направен преглед на Програмата за нейното изпълнение като е оценен напредъка по планираните мерки. Основните изводи в доклада сочат, че не са реализирани ключови реформи в сферата на прехвърляне на ресурси и правомощия към местните власти, същевременно липсва напредък в реструктурирането на общинските услуги. Отчетено е, че са необходими спешни мерки за ревизиране на законодателството, касаещо функционирането на местното самоуправление и съобразяването му с Европейската харта за местно самоуправление. Реформите на регионално равнище, свързани с дейността на областните администрации, остават „на книга“. Докладът заключава, че последствията от липсата на достатъчно добра координация на това равнище се отразяват върху възможностите на държавата да провежда ефективна регионална политика.

Последната действаща стратегия за децентрализация е с период 2016-2025г., за която липсва официална информация за реализираните мерки и постигнати цели. Не са публикувани годишни доклади за наблюдение на стратегията и оценка на резултатите от предвидените мерки в програмата за нейното изпълнение. В аналитичната част на Стратегията за децентрализация 2016-2025г. са изведени ключови изводи относно изпълнението на предвидените мерки в предходната стратегия, планираната реформа на областното ниво на управление, както и направените международни сравнения за напредъка на България в областта на децентрализацията спрямо унитарните държави в ЕС за периода 2006–2014 г. По отношение на реформата на областното ниво на управление се посочва, че предложените идеи и сценарии за децентрализация не са реализирани, което налага в периода 2016-2025 г. да се обърне специално внимание на реформата в регионалните структури на централната изпълнителна власт и да се доразвият механизмите за координация и съгласуване на политиките, прилагани на територията на областта.

От друга страна сравнителният анализ в рамките на унитарните държави в ЕС показва, че световната финансова криза е довела до забавяне процеса на децентрализация в ЕС. Получаваните от общините в България средства по европейските програми не допълват, а изместват регулярните източници на финансиране на местните услуги. Най-голямата разлика в структурата на приходите на местните власти в България, в сравнение с тези в другите страни от ЕС, е изключително ниския дял на местните данъци.

Основният извод относно изпълнението на мерките от Стратегията за децентрализация за периода 2006-2015 г. е, че процесът на децентрализация силно се забавя, липсва устойчивост и последователност в отстояването на реформите. Това от една страна е свързано с влиянието на глобалната финансова и икономическа криза през 2008г., но също така се дължи и на провежданата финансова политика в страната през този период. В следствие на това общините са най-потърпевшите публични институции. Резултатите от изпълнението на Стратегията за периода 2006-2015 г. се определят като неудовлетворителни, тъй като са изпълнени само 39% от всички мерки. Нито една от стратегическите цели не е изпълнена в пълна степен. Като цяло мерките не са допринесли за постигане на основната цел – децентрализация на услуги, правомощия и ресурси от по-високото към по-ниските равнища на управление. Дори в периода 2010-2013г. е протичал процес на централизация на държавното управление. С най-ниска степен на изпълнение са мерките по стратегическа цел 2, касаеща областното ниво на управление. Нито един от индикаторите за отчитане на прогреса на финансовата децентрализация не е достигнат. Липсва широка политическа подкрепа за продължаване на процеса на децентрализация в дългосрочен план.

Всички тези проблеми с децентрализацията на държавното управление превръщат темата в сага или изгубена кауза, поне на този етап. Очевидната липса на политическа воля за реформи, отлагането на финансовата децентрализация, както и нежеланието от въвеждане на регионално ниво на самоуправление (или дори реформиране на областното ниво) води до акумулиране на допълнителни несъответствия и дисбаланси в развитието на регионите и продължаваща неефективност на регионалната политика.

Централизацията е обхванала в още по-голяма степен системата за управление на средствата от ЕС като и през двата изминали програмни периода оперативните програми, съфинансирани от ЕСИФ, са структурирани на национално ниво и управляващи органи са ресорните министерства. Както е широко известно в повечето държави-членки оперативните програми са териториални и регионалните институции и власти участват реално в тяхното управление. Българският модел на управление на средствата от европейските фондове, съчетан със слабите местни и регионални власти, затруднява фокусирането на инвестициите според спецификите и реалните нужди на

регионите. Заинтересованите страни на местно и регионално ниво не участват пълноценно в стратегическото планиране на регионалното развитие, програмирането на средствата от ЕС и подбора на интервенциите по оперативните програми.

Необходимостта регионалната политика в България да е базирана на спецификите на конкретното място е все по-отчетлива днес. Ориентирането ѝ към локалните особености обаче изисква нов модел на управление, основан на децентрализация и засилване ролята на регионалните институции и общините. Новият модел трябва да включва ефективни механизми за координация между нивата на управление.

Във втори параграф на трета глава се извършва задълбочен критичен анализ на особеностите на регионалната политика в България, стратегическото планиране и програмирането на средствата от европейските фондове, свързани с регионалната политика. Обобщават се резултатите от провежданите политики през изминалите два програмни периода на членството на страната в ЕС.

След присъединяването на страната към ЕС през 2007г., българските правителства имат възможността да провеждат политика на сближаване на регионите чрез специални програми за регионално развитие, както и чрез различните секторни оперативни програми, съфинансирани от ЕСИФ, в съчетание с националните политики и мерки. Анализът показва, че реализираните проекти по различни инициативи и програми с европейско съфинансиране имат безспорно положително въздействие върху българските региони и макроикономически ефекти. Анализът на емпиричните данни, както и множество изследвания обаче показват, че социално-икономическите и демографските различия в и между регионите в България и тези на ЕС се запазват или задълбочават. Кохезията и конвергенцията спрямо регионите в ЕС е незадоволителна с изключение на прогреса на Югозападния регион.

Държавната политика за регионално развитие (регионалната политика) в България е формулирана в Закона за регионалното развитие (ЗРР), в който е постановено, че тя създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините и обхваща система от нормативно регламентирани документи, ресурси и действия на компетентните органи, насочени към намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие, осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост. С изменението на закона през 2020 г. обхватът на регионалната политика е допълнен с насърчаване на инвестициите, конкурентоспособността, иновациите, както и с осигуряване на териториална основа за устойчиво пространствено развитие и за прилагане на интегрирани териториални инвестиции.

Особеност на българското държавно управление и административно-териториално устройство е, че реалната изпълнителна власт се упражнява на национално и местно ниво. Държавните институции на национално ниво свръхцентрализирано определят политиките, приоритетите и публичните инвестиции в ресорните сектори и регионите. Местното самоуправление в лицето на общините разполага с правомощия и компетенции за решаване на местни проблеми. Но поради ограничена финансова самостоятелност и административен капацитет, общините изпитват огромни трудности да реализират ефективно своите отговорности. Областните управители на административните области, като представители на държавната власт, не притежават институционални и финансови ресурси да определят насоките на регионалното развитие дори на ниво област. Държавата не разчита на тях за координацията на мерките за регионално развитие, въпреки че по Конституция областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика. На практика липсва междинно/регионално ниво на управление, което да притежава компетенции и да прилага политики за решаване на по-широки териториални проблеми от надобщинско равнище. С малки изключения по отношение на общините, принципът на субсидиарност все още не намира приложение в държавното управление.

В регионите за планиране от ниво NUTS 2 са създадени регионални съвети за развитие (РСР), които са колективни органи за провеждане на политиката за регионално развитие в съответните региони. Най-важните функции на регионалния съвет за развитие са да координира провеждането на държавната политика в съответния регион, да одобрява и наблюдава изпълнението на регионалния план за развитие (РПР), както и да осъществява регионална координация при изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС. Тези функции обаче не се упражняват ефективно. РСР не разполагат с правомощия и механизми за определяне на приоритетите на регионалната политика и за контрол на инвестиционните инструменти и програми. Разработването на РПР се инициира и финансира от МРРБ. Участието на представителите на РСР в комитетите за наблюдение на оперативните програми е формално. Техните позиции при взимането на решения в комитетите не се съгласуват предварително от членовете на РСР.

От стратегическа гледна точка до момента РСР като вид териториални органи имат пасивна роля в прилагането регионалната политика, нейната координация на регионално ниво и изпълнението на съответния РПР. Решенията и предложенията на РСР нямат задължително действие и рядко намират отражение в приоритетите на секторните институции на национално ниво или се прилагат с голямо забавяне. Основна причина за това е, че публичните политики и инвестиции са секторно ориентирани и недобре координирани на регионално ниво. Това затруднява адресирането на регионалните нужди и акцентирането върху териториалното измерение на интервенциите.

След присъединяването на страната ни към ЕС, политиката за регионално развитие в България се основава изцяло на нормите на регионалната политика на ЕС, известна като политика на сближаване, а като териториална основа за регионалното развитие са обособени региони на различни нива, съобразно общата класификация на териториалните единици за статистически цели на ЕС (NUTS).

Следвайки насоките на ЕС страната ни форматира своята регионална политика в Национална стратегия за регионално развитие (НСРР 2005-2015г. и 2012-2022г.) и Национална концепция за пространствено развитие 2013-2025г. (НКПР). Целите на тези планови документи най-общо са насочени към постигане на устойчиво и балансирано развитие на районите, с фокус върху интегрираното градско развитие, и преодоляване на регионалните неравенства в икономически, социален и териториален аспект. Тези цели са внедрени частично и в регионалните планове за развитие на регионите от ниво NUTS2, областните стратегии за развитие (NUTS3) и общинските планове за развитие. Въпреки че НСРР дава териториална насоченост на секторните стратегии, координацията на политиките на регионално ниво все още се оказва неефективна и това е една от основните причини за незадоволителните резултати от инвестициите с европейски средства в регионите.

Стратегическото планиране на регионалното развитие също се оказва неефективно. МРРБ, освен стратегическите документи на национално ниво, разработва и регионалните планове за развитие на регионите за планиране от ниво NUTS2, които през периода 2021-2027г. се превръщат в интегрирани териториални стратегии за развитие (ИТСР). В тази си дейност министерството се подпомага от собствено държавно дружество „Национален център за териториално развитие“ ЕАД (НЦТР). Тъй като регионите от ниво NUTS2 не разполагат със собствена администрация, бюджет и капацитет, планирането на тяхното развитие се осъществява централизирано от ресорното министерство. Това обаче е непродуктивно, защото самите заинтересовани страни в региона не участват пълноценно в процеса на планиране, а така също в изпълнението на предвидените мерки. На практика регионалните планове за развитие в двата програмни периода остават само „на хартия“. Те са разработени, за да може да се отговори на изискванията на регламентите на ЕС за изпълнение на оперативните програми. Същото се случва и с областните стратегии за развитие.

Липсата на административен капацитет на регионално/областно и общинско ниво за стратегическо планиране и за правене на политики оказва ефект и върху бъдещите резултати от предвидените мерки и интервенции на регионално и местно ниво. Но този проблем съществува и на централно ниво. За пример може да се посочи обединяването на функциите по стратегическо планиране и изпълнение (финансиране) на регионалната политика в един орган – Главна дирекция



„Стратегическо планиране и програми за регионално развитие“ към МРРБ. Дирекцията е Управляващ орган на оперативните програми за регионално развитие, съфинансирани от ЕСИФ, през изминалите два програмни периода, а и за новия период 2021-2027г. В нито един друг секторен орган на държавно ниво няма такова припокриване на функции.

През 2019г. Сметната палата на Република България публикува доклад от одит на системата за стратегическо планиране и изпълнение на регионалната политика за периода 2012-2016г. Според националния контролен орган изпълнението на законовото изискване за създаване документите за пространствено развитие на съответните територии е възпрепятствано поради неосигурено финансиране. В резултат не са създадени условия за постигане на целта на програмния период 2014 – 2020 г., а именно да бъде отчетен териториалния аспект при планиране на развитието. Липсата на разработени схеми за пространствено развитие предполага непостигане на качество на документите за стратегическо планиране на регионалното развитие, с които да се осигурят условия за балансирано регионално развитие.

Административният капацитет на МРРБ, на областните администрации и на общините не осигурява навременно и качествено планиране на регионалното развитие. В подкрепа на това са установените пропуски в съдържанието на разработените и приети стратегически документи. Съществен недостатък на документите за стратегическо планиране на регионалното развитие на трите териториални нива е, че не е осигурена ясна обвързаност със секторните стратегии. Причина за това е липсата на териториален аспект в секторните стратегии. Главното заключение в системния одит е, че процесът на планиране и проследяване на изпълнението на политиката за регионално развитие е неефективен.

През периода 2007-2013г. инвестициите по линия на структурните фондове и кохезионния фонд на ЕС са насочени към голям брой населени места и широк кръг операции и сектори. Прилага се конкурентен подбор на проектите по всички програми без регионална приоритизация. Във всички региони се прилагат еднакви мерки. С малки изключения интервенциите нямат интегриран характер и ясен фокус върху териториалните различия. Например финансират се мерки за енергийна ефективност в образователна инфраструктура без да са съпроводени с цялостна модернизация на учебните заведения. Извършват се частични ремонти на пътни отсечки без да се осигурява цялостна регионална свързаност и достъпност.

Освен това прави впечатление, че през периода по-значимите инфраструктурни проекти са реализирани в южните райони като например завършването на автомагистралите „Тракия“ и „Марица“, частичната модернизация на жп линиите София-Пловдив и Пловдив-Бургас,

разширението на метрото в гр. София, околновръстен път и северна скоростна тангента на София и др. Всичко това засилва междурегионалните неравенства по отношение на инфраструктурното обезпечаване.

Регионалната политика е ревизирана за програмен период 2014-2020г. чрез засилване на градското измерение и социалното приобщаване чрез концентрация на интервенциите съобразно специални предварителни условия за всяка програма. От 2013г. държавата възприема урбанистичен модел на умерен полицентризъм, насочен към подкрепа на 39 града от първо до трето йерархично ниво, определени като двигатели за растеж и 28 градове - балансори като опорни центрове в периферните райони. Центровете от първо и второ ниво, както и агломерационните им ареали, са пространствения фокус на икономическата политика и зони на растеж. За първи път се подкрепя вид териториален подход – водено от общността местно развитие (ВОМР), за изпълнение на стратегии на местно развитие. Като цяло обаче се запазва секторната логика на интервенциите съобразно 11-те тематични цели на политиката на сближаване.

ВОМР подходът в България се прилага на общинско ниво в селските райони и се подкрепя основно от Програмата за развитие на селските райони 2014-2020г., както и от част от оперативните програми, съфинансирани от ЕФРР и ЕСФ. Анализът на подкрепените интервенции обаче показва, че в местните стратегии са заложили същите мерки, които са програмирани и на национално ниво. Това означава, че местните инициативни групи също не разполагат с административен капацитет за правене на самостоятелни политики на микро ниво, инициирани „отдолу-нагоре“.

В трети параграф на трета глава на дисертационния труд се извършва и изследване на конкретен случай (case study) като пример за успешно регионално и местно развитие, реализирано посредством децентрализирани политики и специфични местни подходи. Такъв пример е гр. Пловдив, който успява да се превърне в привлекателен град с високо качество на живот, притегателен бизнес център и водеща туристическа дестинация. Пловдив е двигател на икономическото развитие на едноименната област, но и на целия Южен централен регион за планиране от ниво NUTS 2.

Развитието на град Пловдив и неговия агломерационен ареал в последното десетилетие е свързано с бурно развитие на индустрията, информационните технологии и културния туризъм. Около града се създават и развиват успешно няколко индустриални зони, които привличат значителни чуждестранни инвестиции. Развиват се секторите на информационните технологии (ИТ) и аутсорсинг услугите. Градът е Европейска столица на културата (ЕСК) през 2019г., което допринася за превръщането му в атрактивна целогодишна туристическа дестинация на световно

ниво. Успехите на региона в тези три направления изцяло се дължат на прилагане на местни стратегии и децентрализирани политики, инициирани от местната общност.

Възникването и развитието на индустриалните паркове на зелено в близост до град Пловдив, които през 2013 г. се обединяват под общия бранд „Тракия икономическа зона“ (ТИЗ), е пример за децентрализирана политика с регионално значение. Изцяло частната инициатива на местен строителен холдинг прераства в специфично публично-частно партньорство с девет общини от област Пловдив. Създаването на индустриалните зони на зелено е изцяло местна инициатива, нямаща нищо общо с държавната регионална политика. Уникалният местен модел на публично-частно партньорство (ПЧП) обаче не е типичен пример за ПЧП, тъй като не е нормативно регулиран и при него липсва класическото аутсорсване от публичните институции към частния сектор. Приносът на общините в децентрализирания модел на партньорство се изразява най-вече в популяризирането на региона като конкурентна инвестиционна дестинация, бързото административно обслужване на инвеститорите, устройственото планиране на територията, проектирането на инфраструктурата, подобряването на образователните и социалните услуги, както и съдействието за осигуряване на работна сила за бизнеса.

Икономическите тенденции и бизнес статистиката за област Пловдив са красноречиви и ясно показват влиянието на децентрализирания процес на индустриализация върху цялостното развитие на региона на Пловдив. Брутният вътрешен продукт (БВП) на областта расте устойчиво от 2000г. насам като неизменно е на второ място по абсолютен размер след този на столицата София. Дори нараства и през кризисната 2020г. в сравнение с другите водещи региони. Доказателство, че индустриалните зони са с важно значение за развитието на региона е и броят на заетите лица в преработващата промишленост. В област Пловдив през 2020г. над 69 хил. души работят в преработвателния сектор, което е 32,7% от всички наети лица в региона. Техният брой намалява слабо в сравнение с 2019г., но това е най-големият абсолютен брой заети лица в преработващата промишленост по области и представлява дял от 14,8% от всички заети лица в тази индустрия в страната.

Развитието на ИТ индустрията и изнесените бизнес услуги е вторият стълб в децентрализирания модел на развитие на Пловдив, който обогатява профила на местната икономика. За разрастването на технологичния сектор в града местната власт също има съществен принос. От 2011г. община Пловдив прилага целенасочена стратегия и последователни мерки за привличане на фирми от този сектор. По данни на община Пловдив градът се превръща в бързо развиваща се ИТ&ВРО локация с над 7000 заети лица, както и предпочитана дестинация за фрилансъри. В града днес оперират над 200 компании в ИТ сектора и B2B услугите.

Трета значима децентрализирана политика с регионално значение (не по важност), която „отключва“ осезаемо развитието на Пловдив, е реализацията на проекта „Пловдив 2019“. Инициативата на местни артисти и интелектуалци Пловдив да бъде Европейска столица на културата през 2019г. е подкрепена от местната власт и през 2011г. е учредена Общинска фондация „Пловдив 2019“, която организира и реализира проекта.

Паралелно с подготовката и реализирането на мащабния културен проект, местната администрация се фокусира върху обновяване на градската среда и експонирането на множеството обекти от недвижимото културно наследство в центъра на града. Пловдив е известен, че е най-старият жив град в Европа. Хилядолетната му история е отличителна черта и основен елемент в потенциала му за развитие на културно-историческия туризъм. Обновяването на квартала на творческите индустрии „Капана“, реставрацията на исторически забележителности и провеждането на разнообразни културни събития постепенно вдъхват енергия на града и го позиционират като целогодишна дестинация за културен и фестивален туризъм. Важен резултат от реализацията на проекта „Пловдив 2019“ е създаването на изцяло нов икономически сектор в местната икономика – туризма. Допреди това градът не предлага такъв цялостен продукт и на практика отсъства от туристическата карта на България и Европа. Официалните статистически данни ясно показват, че след старта на проекта градът става привлекателен за туристите, включително и за чужди граждани, както и за инвестиции в хотелиерството.

Синергията между икономика и култура е уникалното достижение на децентрализирания модел на интегрирано териториално развитие на регион Пловдив. Местната предприемчивост допринася за привличането на значими инвестиции в индустрията и технологичния сектор, но позиционирането на града като европейска столица на културата допринася за цялостното подобряване на регионалната бизнес среда и за популяризирането на региона като атрактивна бизнес и туристическа дестинация. Примерът на Пловдив показва, че регионалната политика може да се създава и провежда децентрализирано. Децентрализираната политика в конкретния случай осигурява необходимите възможности за устойчиво развитие на целия регион без пряката подкрепа на централната власт.

### **3.4. Заключение**

Теоретичният анализ и литературния преглед на научните изследвания, свързани с регионалната политика, децентрализацията и социално-икономическото развитие на регионите в ЕС установи, че институционалният контекст и съобразяването с особеностите на конкретното място

(регион) имат роля при дизайна и успеха на политиките. Сравнителното статистическо изследване на социалния напредък на регионите в ЕС показва, че е налице значима корелация между децентрализираното многостепенно управление и устойчивото развитие на тези региони, измерено чрез регионалния индекс за социален прогрес. Резултатите от сравнителния анализ ясно демонстрират, че децентрализацията има значение за ефективността и успеха на политиката за регионално развитие и би следвало да се взема предвид при планирането и програмирането на регионалната политика, както и при конструирането на институционалната рамка на многостепенното управление.

България може да почерпи опита на децентрализираните унитарни държави в ЕС при евентуални реформи, свързани с регионализацията и прилагане на финансова децентрализация. Предложения за такива реформи идват от страна на различни изследователски организации, но те са залегнали и в платформите на някои водещи политически партии.

В развитието на регионите в България са налице значителни социални и икономически дисбаланси, които ограничават възможностите за ускорен растеж и реална конвергенция както между самите български региони, така и между тези в ЕС. Въпреки огромните по размер средства от ЕСИФ, инвестирани в България до момента, макроикономическите ефекти от инструментите на регионалната политика не осигуряват необходимата кохезия и устойчиво развитие. Това до голяма степен се дължи на недобрата координираност на публичните политики и липсата на многостепенно управление.

От институционална гледна точка на регионално ниво са налице множество проблемни фактори, ограничаващи ефективността и въздействието на инструментите на кохезионната политика. Процесът на децентрализация на практика е замразен както на областно, така и на общинско ниво. Това проличава от информацията на специализирания портал за децентрализация, както и от отчетните доклади от изпълнението на стратегията за децентрализация. Причините за прекратяването на процеса на децентрализация са комплексни – финансовата криза през 2008г., липсата на политическа воля за реализация на реформи в тази посока и др.

На следващо място, въпреки че участват формално в процеса, регионалните институции (РСР, областни администрации) и местните власти не разполагат с правомощия за определяне на политиките и за разпределението на планираните средства в подкрепа на регионите. Местното самоуправление в България, поради липса на фискална децентрализация, е силно зависимо от правителството и трансферите от републиканския бюджет.

В обобщение, регионалната политика, провеждана до момента в България не успява да постигне своите цели за устойчиво и балансирано развитие на регионите, поради няколко съществени причини:

- Неприлагане на комплексен териториален подход за решаване на социално-икономическите проблеми, ориентиран към специфичните условия и потенциал на отделните региони;
- Отсъствие на целенасочени национални мерки към необлагодетелствани райони, изпълнявани паралелно с интервенциите по линия на европейската солидарност;
- Неефективна координация със секторните политики на регионално ниво;
- Централизирано планиране и програмиране с незадоволително участие на местните заинтересовани страни;
- Липса на оторизирани регионални институции и финансово независими местни власти.

От 2021г. освен традиционните инструменти на кохезионната политика ще действат и нови фондове на ЕС, насочени към зеления преход и възстановяването от кризата, причинена от корона вируса. Те предоставят изключителна възможност за мащабно въздействие върху междурегионалните дисбаланси и биха имали висока добавена стойност, в случай че бъдат адекватно адресирани в рамките на интегриран и децентрализиран териториален подход.

#### **4. ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

##### **Приноси от теоретико-методологичен характер**

- Формулирано е авторско определение за децентрализирана регионална политика и е обосновано нейното приложение в България чрез изследване на конкретен случай и чрез детайлен анализ на слабите страни и предизвикателствата пред политиката за регионално развитие в страната;

- Приложен е специфичен методологичен инструментариум и са подбрани подходящи статистически показатели за изследване на връзката между степента на децентрализация и икономическия и социален напредък на европейските региони на ниво NUTS2. За постигането на по-добри обективни резултати е извършена селекция от страни членки с приблизително съпоставими характеристики. Методологичният инструментариум включва: дескриптивен анализ на данните по избраните статистически показатели; графичен анализ за визуализация на връзките и зависимостите между показателите; вариационен анализ за размаха и вариацията на данните на регионално ниво; регресионен анализ за определяне на най-добрия модел, описващ връзки и зависимости между

избраните показатели; клъстерен анализ за дефиниране на определени групи от държави по стойности на използваните индикатори.

### **Приноси от теоретико-приложен характер**

- Идентифицирана е статистически значима връзка между степента на децентрализация на държавите членки (като градивен елемент на регионалната политика), социалния прогрес и устойчивото развитие на регионите в ЕС;
- Открити са главните проблеми и стратегическите грешки при планирането и програмирането на регионалната политика в България, които възпрепятстват социалната кохезия и устойчивото развитие на българските региони;
- Набелязани са подходящи мерки и препоръки за провеждане на целенасочена регионална политика за преодоляване на регионалните диспропорции в България;
- Изведен е добър пример за децентрализирана регионална политика и е доказана градивната роля на интегрираните регионални инвестиции и публично-частното партньорство с препоръки за разширяване на този успешен модел.

## **5. СПИСЪК НА ПУБЛИКАЦИИТЕ ПО ТЕМАТА И ПРОБЛЕМАТИКАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

1. Моллов, Ю. (2021) Регионалната политика в България след присъединяването към Европейския съюз – особености и перспективи. В: Сборник с доклади от Шестата научна конференция на катедра „Икономикс“, посветена на 100-годишнината на Университета за национално и световно стопанство: „Икономически предизвикателства: криза, шокове, реструктуриране, политики“ (19.11.2020), Издателски комплекс-УНСС, София, ISBN 978-619-232-466-7. стр. 384-395
2. Моллов, Ю. (2021) Интегрираните териториални инвестиции – предизвикателство и възможност за икономическото развитие на регионите в България, Сборник с доклади „Икономически предизвикателства пред България (2021-2023 г.) – устойчивост и рискове“, Висше училище по застраховане и финанси, София, ISBN 978-619-7622-05-8, стр. 428-438
3. Raychev, St., Madzhurova B., Mollov, Y. (2021) Perspectives and challenges for the regional policy in Bulgaria in the context of the transition to a green economy. *Conference proceedings „Economic, regional and social challenges in the transition to a green economy “*, Plovdiv University Press, 2021, ISBN (print) 978-619-7663-08-2, ISBN (online) 978-619-7663-07-5. pp.328-340

4. Моллов, Ю. (2023) Децентрализирана регионална политика – примерът на Пловдив. В: Сборник доклади от Международната научна конференция 2022 “Икономическо развитие и политики: реалности и перспективи. Предизвикателства и рискове в условията на наслагващи се кризи”, София, Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“ (под печат)\*

*\*Конференцията е проведена в периода 21-22.11.2022г.*

#### ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ

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

*Изразявам благодарност и признателност към научния ми ръководител за стратегическите напътствия, възискателността и професионализма. Благодарности и към ръководителя и членовете на катедра „Икономически науки“ за професионалното и колегиално отношение, и непрекъснатата подкрепа. Благодарности и към факултетното ръководство за съдействието и загрижеността към докторантите.*