

## Възможности за интегрирано управление на националната територия за преодоляване на регионалните различия

Камен Петров

**Abstract:** *This report is an attempt to clarify the need for integrated management of the national territory as an approach to overcome regional disparities. It is assumed that the territory of Bulgaria is predominantly regional differences due to socio-economic development in recent years. However, membership in the European Union creates prerequisites for overcoming these deficiencies. The author sees this deal through the imposition of greater integration management of the national territory.*

**Key words:** *regional differences, regional planning, management, sustainable development*

Развитието на България през XXI век изисква търсенето на нови подходи и възможности за националното ни развитие. Важно условие за постигането на динамично развитие на регионите, чрез за засилване на конкурентоспособността на икономиката ни с цел постигане на висок и устойчив растеж. Това може да стане възможно чрез укрепване и развитие на човешкия капитал и осигуряване на достатъчна висока заетост, социално интеграция и нормални доходи на населението, което да позволи на страната по-успешно да се впише в общоевропейския дом. Снимката над нашата територия показва, че пространствен порядък вътрешно регионалните различия са достатъчно значими, за да се очертаят големите диспропорции в степените на развитие между градските и селските райони у нас. В тази посока пред България може да бъдат дефинирани няколко цели и приоритети от тематичен и териториален порядък. На първо място необходимо е да се работи за подобряване на дефицитите между отделните територии, чрез подобряване на базисната инфраструктура, повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта, насърчаване на предприемачеството, създаването на благоприятна бизнес среда и добро управление и най-вече подкрепа на балансирането териториално развитие на страната. Това предполага търсене на възможности за интегрирано управление на националната територия с цел насърчаване на регионалното развитие. Фокусът на осъществяваната социално-икономическа политика на България, трябва да е насочена към развитие на ефективна и конкурентна икономика и пълноценно членство в европейските структури. Политиката за регионално развитие, която придобива все по-голямо значение, е част от тази политика. В зависимост от териториалните специфики и характер на националната територия е необходимо да се осъществяват серия от дейности и положителни практики на политиката за регионално развитие, които да подпомагат икономическата активност на населението и да генерират сигурност и стабилност при развитието на националната територия. При провеждането на съответните дейности е необходимо да се отчитат и новите цели на структурните и кохезионна политики на ЕС и визията за екологично и устойчиво развитие на националната територия. Основа за идентифицирането на териториите (зоните, районите, извън градските територии, градовете и населените места) за целенасочено въздействие, създаване на възможности за интегрирано управление на територията и подготовката на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) с времеви хоризонт 2020 г. са новите Общ устройствени планове на градовете и селата и Общинските планове за развитие 2014-2020 г., съгласувани с изискванията на Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове и Декларацията от Толедо на министрите, отговарящи за градското развитие и др.

В теоретичен порядък интегрираното управление на националната територия има многоцелови и многофункционален характер, то може да се изразява и в

потребността от целенасочено и ефективно регионално развитие на страната. Доколкото останалите политики нямат за конкретен обект развитието на районите и намаляването на регионалните различия, политиката за регионално развитие трябва да се фокусира върху тях и да предложи комплекс от интегрирани мерки, които ще допринесат за постигане целите на дългосрочното развитие на страната, като включи и териториалните фактори на растеж. По тази причина интегрираното управление на националната територия трябва да предложи и обхваща всички ключови елементи на бъдещото регионално развитие. Това кореспондира и с визията, че управленските политики и мерки в голяма степен се реализират в партньорство със секторните политики, но пък има и набор от други, които са предмет единствено на регионалната политика. При всички случаи заложените действия винаги са свързани със задължителното участие на регионалните и местните власти. Целта на интегрираното управление е да се постигне оптимално разпределение на правомощия и ресурси между различните нива на управление за предоставяне на по-качествени услуги на гражданите и развитието на националната територия чрез извеждането на преден план на най-силните и страни, чрез оптималното функциониране на регионалната икономика.

Подходите към интегрираното управление на територията на първо място е свързано с нейната специфика и устройство. В тази последователност устройството на територията е тясно свързано с планирането на предназначението на земята, градоустройството, планирането на транспорта, ландшафтното устройство, планове за строителство и др. Устройството на самата територия фактически се отнася за дейностите и проектите, които се свързват непосредствено с географската и екологичната структура на градовете и на техните околности (за разлика от икономическото планиране или дейностите по социално планиране). Всепризнато е, че всяка зона има специфичен потенциал (или капитал), което е различен от този на другите зони и който се определя от серия фактори. Същите могат да включват географското положение на зоната, големината ѝ, наличието в нея на производствени фактори и инфраструктури, климата ѝ, природните ѝ ресурси, качеството на живот в нея и състоянието на околната ѝ среда или икономиката на населените места и градовете, които се намират в нея, инкубаторите ѝ на предприятия, промишлените ѝ зони или мрежата ѝ от други икономически дейности, които намаляват стойността на транзакциите. Другите елементи са със социален и културен характер: те включват фактори като: традициите, начина на виждане и неформалните правила, които позволяват на икономическите субекти да работят заедно в условия на несигурност, солидарност и взаимопомощ.

В тази посока важно значение за определяне на потенциал на интегрирано управление е изясняване на понятието "териториален потенциал", което включва също и едно по-качествено измерение, свързано с взаимодействието на институции, правила, практики и субекти като производители, изследователи и отговорни за вземането на решенията лица, които правят възможни иновацията и известно творчество. В общи линии под понятието за териториален потенциал (или капитал) се подразбират теориите и стратегиите за ендегенен растеж, които се разработват и прилагат от 70-те години в отговор на нестабилността или вредните ефекти от екзогенните фактори, които предизвикват безработица и закриване или делокализация на предприятията. През последните години понятието за териториален потенциал стана отново актуално поради изострянето на междурегионалната и международната конкуренция в контекста на европейската интеграция и глобализацията. Разбира се необходимостта от взаимно опознаване на системите за местно развитие и планиране в отделните региони на страната задава необходимостта от определяне на инструменти за подкрепа на устойчивото развитие, който да отчита в максимална степен ключовите проблеми, участници и

местни нужди в развитието на цялата територия. Това налага и разбирането, че регионалното развитие в България не е константна величина, напротив регионалното развитие визира едновременно оптиката на увеличаването на богатството на даден регион и дейностите, които водят до това забогатяване. То се основава преди всичко на икономиката, въпреки че може да включва и културни, и социални аспекти. В тази посока от пространствена гледна точка, устройството на територията на регионално ниво от гледна точка на управленската технология е измерение на планирането на предназначението на земите, като се интересува от организацията на инфраструктурата, развитието на населените места и на незастроените зони на ниво регион. В тази посока управленския подход към регионалното развитие води до оптимално развитие на териториалното устройство, но то може също да преследва и други цели, като устойчиво развитие на околната среда, развитието на туризма и др. Териториалното развитие в регионален мащаб включва като цяло дейностите по устройство на ниво регион. Акцентирането върху Подобряване на вътрешно регионални и общински връзки и осигуряване на възможности за социално-икономическо развитие чрез насърчаване на специфичен икономически потенциал на отделната територия е необходимо условие да се положат основите на интегрираното управление.

На базата на експертните становища и анализи за нашата страна с най-голям потенциал за развитие и траен икономически растеж са определени 6 сектора. На първо място хранително-вкусовата промишленост, която през последните години е един от малкото сектори с нарастване на производство и продажби. Потенциалът на този сектор се дължи на по-големите домакински бюджети за храни и напитки; повечето поръчки към местните производители от растящия брой търговски вериги; европейско финансиране на производителите. На второ място вътрешният пазар на лекарства и свързани с това продукти (козметика, хранителни добавки) продължава да нараства. Това дава основание да се прогнозира, че дистрибуторите на лекарства и козметика останат най-малко засегнати от кризата, което показва че България може да се насочи усилия за профилиране в химическата промишленост или по-точно във фармацевтиката. Високите технологии и комуникациите също останаха относително слабо засегнати от кризата. Засилва се търсенето на софтуерни продукти и предлагането на аутсорсинг услуги. Очакванията са, че през периода 2011- 2020 г. този сектор да продължи да отчита растеж. От екологична гледна точка пречиствателните и рециклиращи съоръжения ще продължат да показват своя потенциал за нарастване, движейки главно от интереса на държавата и общините за изграждане на заводи за рециклиране, както и нуждата от филтри и съоръжения от промишлеността. Стратегията на ЕС за повишаване на дела на възобновяемите енергоизточници (ВЕИ) в общото енергопроизводство (16% за България до 2020 г. спрямо 6.6% през 2007 г.) превръща и този отрасъл в устойчив на влиянията на финансовата криза. Другият важен сектор, което има потенциал от развитие е реновиране и изграждане на транспортната и културната инфраструктура. Все още е незадоволително състоянието на пътната инфраструктура, започнатите проекти за пречиствателни станции, както и строежите на магистралите и други пътни отсечки дават възможност на сектора на инфраструктурно (пътно) строителство да преодолее негативното влияние на кризата. Допълнително ще допринесе увеличаването на държавните разходи за инфраструктура през 2011 г. в пакета антикризисни мерки, както и усвояването на средства от оперативна програма "Транспорт" (2 млрд. евро до 2013 г.). Същевременно отрасли като строителството и недвижимите имоти, металургията и добивната промишленост, машиностроенето, текстилът и шивашката промишленост са най-засегнати от кризата, което показва нуждата от провеждане на реформи в тези отрасли относно тяхното оптимизиране, реструктуриране и адаптиране към новите икономически реалности. В новите

условия важно значение за регионите могат да имат, разбира се след известно реструктуриране и химическата промишленост, транспортът, селското стопанство и туризмът.

В тази посока при интегрирането на националната територия е необходим нов подход при планирането и предназначението на земята или казано с други думи националната територия. Планирането на предназначението на земята трябва да е област от публичната политика, която включва различни действия и мерки, за да организира и регламентира по ефикасен начин предназначението на земята. То означава разпоредено, естетично и научно използване на земята, ресурсите, съоръженията и услугите, за да се осигури екологична, социална, икономическа и географска ефикасност, обществено здравеопазване и благосъстояние на селските и градските общности.

Зонирането е основен елемент на планирането на предназначението на земята. Обикновено то включва: типа дейност, която е допустима върху дадени терени (като зелени площи, жилищни, селскостопански, търговски или промишлени зони); гъстотата на дейностите, които могат да бъдат реализирани върху тях; обхвата, който различните структури могат да заемат и др. Така като предмет на интегрираното управление могат да се определят пространствените форми на организация и функциониране на макро- и микроикономическите системи, включително и на секторните структури. Обектите, чрез които се проявяват тези форми, са различните видове райони и преди всичко икономически райони, населените места и селищните образувания от различен ранг като центрове на концентрация на икономически потенциал, функции и дейности и разнообразните териториални производствени формирания-комплекси, възли и съсредоточия. През последните десетилетия, вследствие на широкото проникване на системния подход във всички научни области, обектите на регионалното развитие все по-често се третират като териториални системи. В регионалното развитие се поставят за решаване многобройни твърде разнообразни по своето съдържание задачи. При това те са в непрекъсната динамика едни стават по-малко актуални, като едновременно с това се появяват нови. Най-общо те могат да бъдат разделени на собствено специфични, наричани също така базисни задачи на регионалното развитие, и на факторни задачи, най-често възникващи като интердисциплинарни със съответните секторни научни дисциплини. Така интегрираният подход към устройството на територията е подход, който разглежда всички фактори, които са в състояние да повлияят на устройството на дадена зона, независимо от нейния характер (природни фактори като климатичните промени или природните рискове, човешки дейности като тези, които са свързани с частни инвестиции или социално/културно или политическо поведение на публичните власти в различните области, и др.).

В нашите условия на членство в Европейския съюз все по-актуално става интегрирането планиране на територията. За разлика от секторното планиране, интегрираното планиране е процес, който се състои в обединяване на различните видове секторно планиране на различните нива, за да може да се вземат стратегически решения и да се разполага с обобщена визия за ресурсите и тяхното предназначение. То служи като справочна рамка за институционални инициативи и за предназначението на ресурсите. В рамките на интегрираното (глобалното) планиране се отчитат всички икономически, социални, екологични и културни фактори и същите се комбинират, за да се даде насока на решенията в областта на политиката на поземлените ресурси и благоустройството с цел да се насърчи устойчивото развитие на територията. Особен интерес тук представлява кохерентността на секторните политики, които определено оказват ефект върху територията по начин, който осигурява възможно най-добрата териториална

кохерентност и избягване на слабите страни като липса на синергични ефекти, незадоволително използване на ресурсите и пространствени изменения, които противоречат на желаната еволюция на територията. В тази посока регионалното сътрудничество има тематичен характер. То обединява региони, които понякога са много отдалечени един от друг – общо взето без териториална последователна свързаност. То може да обхваща трансфери на ноу-хау и опит, съвместно подобряване на методи и технологии, които допринасят за развитието на регионите и предприятията, насърчаването на туризма на голямо разстояние и др. То може да представлява интерес и за региони от една и съща държава – със или без териториална последователна свързаност. В нашите условия е важно да насърчаваме потенциалът на развитие на територията. Потенциалът за развитие на територията е свързан с определяне на възможности за социална и физическа интеграция в границите на проучваната територията, определяне на приоритетни зони за намеса с възможности за използване на иновативни методи. Изготвянето на подобна програма е възможно на базата на подходящо структурирана, анализирана и илюстрирана информация за съществуващото положение на тези пространства, както и чрез оценка на техния потенциал.

В нашата страна често липсва последователност в систематизирането на приоритети в благоустройствените мероприятия и в реализацията на проекти на обществени територии. Друга причина за работата по интегрирано изследване е нуждата от ясни приоритети за насочване на инвеститорския интерес към онези зони, за обновяването на които има най-голяма потребност от спешно финансиране.

За успешното интегрирано управление на територия е важно да се постигне ефективна оценка на средата, която да бъде направена на базата на анализ на няколко групи характеристики – физически, естетически, екологични, социални и потенциал за развитие. Например в урбанизираните територии във физическите характеристики се включват - състоянието на сградния фонд (реконструиран, подлежащ на саниране, ново строителство), състояние на публичните пространства като степен на благоустрояване, озеленяване, обзавеждане, достъпност, осветеност, състояние на уличната мрежа, пешеходни и велоалеи, природни компоненти и велоалеи, исторически и културни паметници, както и проблемни зони. Под естетически характеристики се разбира единната визия на средата, наличието на важни природни акценти на територията, наличието на визуални коридори и погледи към природни акценти в съседните райони и извън града, художествено осветление на сгради и пространства и др. Проучването на екологичната обстановка включва залесеност на пространствата, проветривост, шумово замърсяване, наличие на защитени зони, проучване на състоянието на водните площи и течения, наличието на буферни зони и изолационни зелени коридори, на градската хигиена и зоните със завишен риск за здравето на хората.

Анализът на социалните характеристики се отнасят до наличието на предпочитани или избягвани места за посещения, демографски характеристики – етнически, малцинствени групи, социален статус, наличие на проблемни зони и рискови групи.

**ЛИТЕРАТУРА**

- [1]. Джилджов, А., В. Маринов, Политиката на регионално развитие в процеса на присъединяване към ЕС. Сравнителен преглед. София, 2001.
- [2]. Димов, Н., Регионалното развитие на Балканите: Интеграционните приоритети на България в началото на XXI век. – В: Сборник од вториот конгрес на географите на Р. Македония. Охрид, 2001.
- [3]. Дончев, Д., М. Пенерлиев. Геоикономика (учебник за дистанционно обучение), ШУ, 2003;
- [4]. Димов, Н., Географското пространство и регионалното развитие на България: новите измерения през XXI век. – В: География и туризъм. София, 2002.
- [5]. Докова, С. К. Петров, Н. Цонков Проблеми на регионалното развитие, изд. Експресс 2008
- [6]. Манолова, А., Г. Велковска, Л. Василева, Регионално планиране и прогнозиране. Методически проблеми на планиране и финансиране на регионалното развитие. Част 1 и част 2. Тракия-М, 2007.
- [7]. Русев, М., Транспортното географско положение на България. - Железопътен транспорт, 6, 2008. (12-14)
- [8]. Русев, М., В. Шопова, Основни методологични подходи при разработване на глобални и регионални стратегии за устойчиво развитие. - Геополитика, бр. 2, 2008. (с. 5-16)
- [9]. Славейков, П. Регион и район - същност и приложение на понятията. - В: Сб. Доклади от БАН, С., 2000.

**За контакти:**

гл. ас. д-р Камен Петров, УНСС – София, e-mail: petrovk@abv.bg

**Докладът е рецензиран.**