

## OPPORTUNITIES FOR OPTIMIZATION OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF BULGARIA AS A FACTOR FOR REGIONAL DEVELOPMENT<sup>56</sup>

---

**Assoc. Prof. Kamen Petrov, PhD**

Department of Management and Administration

University of National and World Economy, Bulgaria

E-mail: kpetrov@unwe.bg

**Abstract:** *The report reviews the existing problems of regional development through the prism of the necessary territorial changes. This article is devoted to the consideration of some territorial problems in the Republic of Bulgaria. The exhibition analyzes some of the author's views on spatial planning policies, as well as the possibility to take steps to introduce a new level of regional governance. Proposals have been made for a new structuring of the regions for planning and change in the functional structure of the settlements and respectively the Bulgarian village. Some new trends in regional development related to the spatial development of our national territory have been captured.*

**Keywords:** *Regional Development, Space, Territory, Structure, Economy, Management.*

**JEL Codes:** *R10, R15*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Органограмата на териториалното устройство на съвременните държави в значителна степен се онагледява от модела на държавно управление. От своя страна формираните административни единици в държавата се нуждаят от йерархичната подреденост и оценка на техните властови компетенции, които да запълват със съдържание модела на управление. Възприетият модел на двустепенно управление в България има своите плюсове, но и дефицити, които създават условие в страната да се търсят механизми за промяна или оптимизиране на териториалното устройство. В това отношение базово значение за необходимостта от промяна е социално-икономическото развитие на страната и очертаващите се регионални различия и диспаритети в наташа територия. На практика от страна на държавата се инициира процес на управление на регионалното развитие, чрез който се цели да се насърчи регионалното икономическо развитие на отделните територии. Така изследването на територията се възприема като функционална и интегративна дейност още от 60-те години на XX век, когато се формират научните търсения за социално-икономическото райониране, отраслевия подход в териториално ниво, изграждането и функционирането на териториалните и селищни системи и други. Очертаният нормативен подход в голяма степен е приемлив за държавната конюнктура до 1989 година, но в следващият етап в процеса на трансформация се нарушава модела на планиране, а от там и финансиране на провеждането на целенасочени регионални политики. Това създава определени трудности на държавно ниво за налагане на силен регионален модел на регионално развитие на страната. Възприетият модел с области и общини донякъде възпроизвежда модела с териториални-селищни системи(общини) и окръзите до 1987 година като областните управители имат много по-ограничени правомощия от колкото бившите ръководители на окръзите. Тази хронология е важна, защото българската територия има своите териториални и пространствени особености и се нуждае от специфичен подход, който да може да дефинира нейните потребности и оптимален модел на развитие. В това отношение постигане на ефективно управление на регионалното развитие няма как да се постигне само чрез административния подход, необходима и по-сериозна и активна роля на регионалния и местния бизнес в моделирането на местното развитие. Развитието на местния бизнес в демократичната държава е двигателят на регионалната икономика. Неговата дейност

---

<sup>56</sup> Докладът е представен на 13.11.2020 г. в секция „Икономика и мениджмънт“ с оригинално заглавие на български език: ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПТИМИЗАЦИЯ НА ТЕРИТОРИАЛНОТО УСТРОЙСТВО НА БЪЛГАРИЯ КАТО ФАКТОР ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ.

и добавена стойност имат важно значение за развитието на човешкия капитал на место равнище. В това отношение интеграцията на страната в Европейския съюз определя новата роля на местната власт и регионалният бизнес да задават темпото на регионалното икономическо развитие. На практика обаче, в страната след приемането на Конституцията от 12.07.1991 г. се наблюдава един процес на централизацията на управлението, който след 2010 година се засилва и областите, а от там и местното самоуправление добиват все по-голяма зависимост от централната власт. Представеният поглед до тук е констатация, която може да се потвърди с ролята на общинския бюджет като основополагащ механизъм за провеждането на регионалната политика и липсата на такъв на ниво област. На следващо място средствата от европейските програми се приемат по-скоро като добавена стойност от регионалното и местно управление, отколкото като фактор за насърчаване на регионалното икономическо развитие. В допълнение и развитието на местния малък и среден бизнес на регионално ниво не е достатъчно устойчив и на практика няма тези възможности и сили да се превърне в незаобиколим фактор при планирането и програмирането на местното социално-икономическо развитие. В този порядък проблема с оптимизирането на териториалното устройство става все по-актуален. По тези въпроси работят редица изследователи като Ненов Димов, Косъво Стойчев, Климент Найденов, Георги Николов, Петър Славейков, Людмил Георгиев, Кристина Стоянова, Мария Шишманова и други, чиито идеи и виждания споделям. Научният поглед върху проблемите на регионалното развитие е свързан с оценката и анализа на протичащите динамични процеси и явления, но и той е отговор от потребността от търсене на рационални решения и изтеглящо пространствено развитие на България. Още повече, че процесът на администрирането на регионалното управление има своя аргумент, но в пространственото и териториално развитие сме свидетели на увеличаващи се регионални различия, засилена миграция към големите областни центрове и столицата, влошаване качеството на околната среда, влошена бизнес среда, както и редица други проблеми. Това задава необходимостта от нов прочит на териториалното устройство на страната и очертаване на нов модел на териториално управление, който да намали тези негативни тенденции. Политиката за регионално развитие трябва да търси пътища към възраждане на българските региони и превръщането им в устойчиви териториални общности. Това налага в чисто териториалния подход да се търсят алтернативи за усъвършенстване на взаимодействието между местен бизнес, общество и публично управление. В допълнение необходимостта от създаване на ново регионално ниво на управление в България е предизвикателство, което да може да напълни със съдържание опитите за социално-икономическото развитие на нашите региони.

## ИЗЛОЖЕНИЕ

През последните години в пространствено отношение се забелязват изразени регионални различия и дисбаланси в територията на страната. Наложената необходимост от електронизация допълнително извежда на преден план регионалната проблематика и необходимостта от иновации на териториално ниво. Дори и в най-отдалечените населени места вече дигитализацията и информационни технологии стават необходимост. В допълнение отделните територии се нуждаят все повече от системни научни анализи, измерване на районната ефективност, състояние на демографския потенциал и други с цел достъпа до средства от европейските програми и провеждането на актуална регионална политика. Също така многообразните обществени фактори започват да оказват съществена роля върху развитието на дадено населено. Всичко това задава потребността от търсене на възможности за увеличаване на капацитета и функционалността на административно териториалните единици от различните таксономични равнища. В това отношение например социалната инфраструктура включваща здравеопазване, образование, културна оказва съществено влияние върху избора на място за живеене на българина. Без да се подценяват и съвременните управленски решения, все пак може да се заключи, че не малка част от проблемите на селищната мрежа в страната понастоящем се дължат на наложения модел на управление на страната. За селищната организация в страната с редки изключения е характерно хаотично демографско и пространствено разрастване и формиране на

урбанизираната среда, изразяващи се в струпването на населението в градовете в големи големи панелни сгради и висока гъстота на застрояката. Тази бърза концентрация и промяна в начина на живот на няколко поколения има своите последици, както и необходимост от оценка и анализ. На практика обаче преместването на големи групи от населението създават редица проблеми като обезлюдяването на отделни населени места, намаляване на работна сила, намалено потребление, намаляващ интерес за инвестиции, рушащ се сграден фонд и други последици, които несъмнено се отнасят до функционирането на населените места. В това отношение модела на оптимизиране на териториалното устройство трябва да почива върху пространствените и териториални особености на населените места, както и да извежда на преден план тяхната активна дейност и ниво на благоустройство. В допълнение да дава перспектива на населеното място в средносрочен и дългосрочен план.

#### **Тенденции в регионалното развитие и провежданите устройствени политики**

Сегашното състояние на областите и общините е олицетворение на социално-икономическото развитие на страната. Съобразно изградените механизми за управление и финансиране общините и областите могат да продължат да функционират, като разликата между големите и малките общини по население вероятно ще се засилва. Причината за това се корени в това, че дадени териториални системи обикновено са изградени от взаимосвързани елементи с природен, демографски, социален, икономически, културен, и екологичен характер. Но в голяма степен тяхното развитие зависи от конюнктурата и модела на преразпределение, които в нашите условия са зависими от централното управление. Наложения модел на преразпределение дава отражение върху процеса на планиране и програмиране на ниво общини. Допълнителен фактор, който играе съществена роля е демографският проблем, който е особено болезнен за малките общини. При постоянната загуба на население малките общини трудно могат да решават проблемите с консолидацията на управлението на територията по отношение на нейната устойчивост, динамичност, специализация и комплексност. Демографската ситуация предполага и промяна във философията на местните регионални политики. На териториално ниво е необходимо да се засили транспортна свързаност и достъпност между населените места, което може да насърчи ежедневните трудови миграции, в замяна на постоянната миграция. На второ място прилагане на мерки за подобряване на социалната инфраструктура и процесите на електронизация. На трето място насърчаване на развитието на местния малък и среден бизнес. Необходимо е да се работи и за оптимизиране на публичния сектор чрез създаване на серия от електронни услуги за населението и бизнеса. Нужно е и облекчаване на градоустройствената дейност и намаляване на данъчните тежести на населението в малките общини. В цялостен план пътят към развитие е свързан с реализацията на специални програми и инвестиции за развитие на малките общини и бизнеса в тях.

През последните години все по-често се пренебрегват географските особености на територията, а те имат съществено значение в дългосрочен план. За избора на модел на териториално устройство природните условия трябва да бъдат незаобиколим фактор. Важно значение за регионалното развитие имат големите планински масиви, Горнотракийската низина, Дунавската равнина, Черноморското крайбрежие и други по-малки териториални пространства. Несъмнено реализирането на териториално-устройствени политики трябва да почиват на географското положение, граници, природен потенциал, които могат да бъдат определени като предпоставка за възникване на специфични форми на организация на пространството, които обществото, чрез своята дейност надгражда, трансформира, деформира и генерира нов тип регионални системи. Разбира се в България устройствената традиция почива на други принципи и логика, но например не е ясно, защо е игнорирана река Дунав като икономически потенциал за развитието на Северна България. Можем да дадем и друг пример, защо не е отчетен потенциала за развитието на туризма в района на Странджа и Сакар, вместо да се търси неговото индустриализиране. От друга страна природно-ресурсния потенциал не е достатъчно основание да предприемем целенасочени устройствени политики. Като цяло устройствените политики трябва да почиват на съчетение между природно-ресурсен потенциал, състояние на местния и регионален бизнес, налична социално

инфраструктура и установен човешки капитал. Можем да добавим и структурата на селищната мрежа и транспортната и достъпност до големи градове, свързаността между населените места с отделните видове транспорт и достъпа до погранични територии. Може да се предположи, че разкритите неравенства в социалното, икономическо и урбанистично развитие през последните 25 години оказват цялостно въздействие върху пространственото и регионално развитие на отделните региони и административни единици. Тук възниква основния въпрос, защо се игнорира значението на териториалния компонент за сметка на управленския и чисто бюрократичния начин на дефиниране на проблемите. На практика по-верен би бил подхода на съчетаване на няколко фактора или условия, които трябва да почива териториалното и административно устройство. Необходимо е да се приеме, че административното и териториално устройство в по-разчленен вид непременно не означава и изразходване на по-голям финансов ресурс. Трябва да се приеме, че териториално устройствените политики се правят за населението и респективно за улеснения на бизнеса, а не за налагане на централизиран модел на управление със силна и всеобхватна бюрокрация. Това означава, че редица разрешителни и лицензионни режими могат да бъдат превърнати в регистрационни и електронизирани. Не на последно място в териториално устройствените политики трябва отново да намерят място землищата, туристическите зони, селото, махалата, вилната зона и квартала като обект на регионалната политика. На практика е необходимо центриране политиките върху населението и подобряване на нивото на благоустройство, а не върху процеса на администриране на управлението.

#### **Възможности за структуриране на ново междинно ниво на регионално управление.**

Териториалното развитие трябва да бъде ефективно и адаптивно към променящата се среда, затова то има своето пространствено измерение. Досегашният модел на развитие показва, че страната е възприела паралелния модел "Запад-Изток", но новите реалности извеждат на преден план меридионалния модел „Север-Юг“. В допълнение предложената териториално-урбанистична мрежа базирана на концепцията за пространствено развитие дава съчетание на тези два модела чрез много ъгълна фигура включваща София, Пловдив, Стара Загора, Бургас, Варна, Русе и Плевен. Посочените градове имат всичките основания да се превърнат в ключови урбанизирани ареали и направлението "Север-Юг". Този модел може да има съществена роля за регионална икономическа интеграция между Северна и Южна България. В направлението "Север-Юг" са двата транспортни коридора №4 и №9, инициативата "Три морета", часта от Коридор №8 Стара Загора-Бургас-Варна-Костанца, старопланинските проходи. Този подход ще осмисли провеждане на политики за регионално развитие в дългосрочен план с цел регионалната икономическа интеграция на българската територия.

Реализиране на модела на развитие на територията в посока Север-Юг, ще трябва да е съпътства и промяна в административно-териториално устройство на страната. Традиционно реформите са насочени към оптимизиране на територията и насърчаване на процеса на децентрализация. Постигането на този резултат минава и през преценка на сегашната действаща нормативна уредба на административно-териториални единици (АТЕ) общините и областите. По същество областите имат различна големина и население, но по-важно е да се преосмисли тяхната роля в регионалното развитие на страната. Трябва да се приеме, че териториалния фактор и броят на населението не е определящ фактор при формиране на областите. По-важно е да се определи ролята и обхвата на управленските компетенции на областите и техните управители. Необходимостта от тази преценка е свързана с процеса на трансформация селищната мрежа и функциите на населените места в страната, както и демографска промяна в периода 1991-2020 г. Това е свързано най-вече с постепенно формиране на нов облик и структура на населението в страната и очертаване на новите потребности пред тях. Необходимо е да имаме предвид, че селищната мрежа се формира в резултат на продължително историческо развитие на геопространството, но не бива да се възприема само като механичен сбор от население места, имащи различен брой население. Тя включва още тяхната йерархическа съподчиненост, функционалната им обвързаност и социалноикономическите връзки между тях. Същевременно избрания териториален модел не

спомага за подобряване на социално-икономическото развитие на по-малките общини. Това на практика означава, че е необходимо оптимизиране на сегашното териториално и административно устройство. То има своите дефицити и в голяма степен спомага за неиндефициране на проблемите на населените места и поставя много ребуси пред възможностите за постигане на ефективност на регионалното развитие. Тези процеси на засилването на регионалните различия водят до допълнителна териториална поляризация по отношение на социалното и икономическо развитие, които водят до увеличаване на регионалните дисбаланси и намаляване на жизнеността на съответните територии.

Това налага провеждането на дебат относно възможността на прекрояването на границите, както на общините, така и на областите в България. Същевременно излизат и други предизвикателства свързани с ежедневните трудови миграции, цената на труда, жизнения стандарт на населението и други. Това създава условия промените да изведат на преден план социално-икономическите реалности, оценка природно-ресурсен потенциал и анализ на състоянието на трудовия пазар. Още повече, че след 2020 година трябва да променим много от досегашните стереотипи и търсим решения за налагането на модела на “зелената икономика“. Този процес може да бѐд съчетан и промяна в устройствената структура на страната с цел налагане на модела на трудовата мобилност на населението, изграждане на нови индустриални паркове и зони, както и даване на тласък в иновативното развитие на селските райони. Виждането за подобна реформа трябва да почива на балансирано регионално развитие, което да развива селищната мрежа с населени места “ядра“, други „балансиори“, “допълвачи“, “развити“ и “обновяващи се“ в съчетание на зони за активна икономика и зони за рекреация. Необходимо е населените места да създадат свой профил и възможности за постигане на балансирано благоустройствено развитие. Важно значение в тази ситуация имат и извънградските територии и пространства. От друга страна акцентът върху пространственото развитие на страната предполага да се търси и оптимизация на административно териториалните единици общините и областите. Споделям мнението, че тази реформа трябва максимално да запази сегашния модел с 6 района за планиране, но с промяна на обхвата.

Таблица № 1 Предложение на Райониране на Република България по NUTS II

№	Район	Обхват на сегашни области и население в тях
1	Западен административен район Център – гр. София	град София (1 328 хил. д.), Софийски област (226 хил.д.), Област Монтана (127 хил.д) и Област Видин (82 хил.д.)
2	Северен административен район Център – гр. Велико Търново	Област Враца (159 хил.д), Област Плевен (236 хил.д.), Област Ловеч (122 хил.д.), Област Велико Търново (232 хил.д.), Област Русе (215 хил. д.)
3	Североизточен административен район с център – град Варна	Област Силистра (108 хил. д.), Област Добрич (171 хил. д.), Област Варна (469 хил. д.), Област Шумен (172 хил.д.), Област Разград (110 хил. д.)
4	Югоизточен административен район с център – град Бургас	Област Търговище (116 хил. д.), Област Сливен (184 хил.д), Област Ямбол (137 хил.д), Област Бургас (412 хил.д)
5	Централен административен район С център – град Стара Загора	Област Габрово (106 хил.д.), Област Стара Загора (313 хил. д.), Област Хасково (225 хил.д.), Област Кърджали (158 хил. д.), Област Смолян (103 хил.д.)
6	Южен административен район с център – град Пловдив	Област Пловдив (666 хил.д.), Област Пазарджик (252 хил.д.), Област Перник (119 хил.д.), Област Кюстендил (116 хил.д), Област Благоевград (302 хил.д.)

*Източник: НСИ и изчисления на автора*

Районите за планиране трябва имат административен център (главен град) и “Гурбнатор“, областите да се увеличат на 34 области като градове като Димитровград, Лом, Казанлък, Дупница, Асеновград, Троян и Берковица да получат възможност да са областни центрове, съответно общините да се раздробят до 314 общини с цел по-ефективно пространствено планиране и управление.

В демографско отношение населените места имат своето развитие, като след 1878 г. те постепенно нарастват до 80-те години на XX век, когато се констатира постепенното забавяне в увеличението на населението. Можем да изведем няколко причини за това, но първата е тази, че постепенната модернизация и урбанизация на страната претърпява промяна най-вече в демографската структура на населението. Като друга причина може да се изведе, че в урбанизираната среда или градския начин на живот нивото на раждаемост пада и така се очертават негативни демографски процеси. Друг фактор може да се приеме и липсата на имигранти в България след 50-те години на XX век, а в периода след 1990 г. се забелязва обратния процес на емиграция на значителен дял от младото население в посока Европа, САЩ и Австралия. Това предопределя и търсенето на възможности за оптимизиране на съществуващата териториална и устройствена политика. В тази посока основен критерий си остава броят на населението им. Макар да не отразява йерархичната им съподчиненост и да не дава представа за техните функции, анализът на база този критерий в хронологичен план дава представа за най-общите промени, настъпващи в селищната система на страната.

На практика към 2020 година в България има 6 града с население над 100 хиляди, като София има население близо 1,3 милиона души, останалата част от водещите ни градове 11 града са над 50 хиляди жители, 5 са между 40 и 50 хиляди, а 26 града са между 10 и 40 хиляди души. Останалата част от 217 града са с население под 10 000 души, което означава че делът на много малките градове е преобладаващ в страната. Големият брой малки градове показва необходимостта от провеждане на целенасочени политики за регионално развитие и подобряване на техния устройствен характер.

В настоящият момент селищната мрежа в страната може да се определи като слабо полицентрична мрежа от градски центрове, което с новото деление може да се промени. Чрез увеличаване на броя на опорните общински центрове при намаляващото население и задълбочаващите се процеси на обезлюдяване ще могат по-целенасочено и бързо да се решават местни проблеми. С което да се постигне забавяне на негативните демографски тенденции, а в средносрочен времеви хоризонт и тяхното преодоляване. Необходима е реформа и по отношение на общинските съвети. В тях е редно кметът на общината да е председател и на общинския съвет, а общинските съветници да се намалят значително. Например в общини над 100 хиляди души да имат 30 съветника, общини от 50 до 100 хиляди по 20 съветника, общини от 25 до 50 хиляди души 18 съветника, общини от 10 до 25 хиляди 12 съветника, общини по-малки от 10 хиляди до 8 съветника.

Очертава се и друг кръг проблеми, който изведе на преден план формирането на специфични микрорайони, с ясно изразена периферност по отношение участието им в обществените процеси и създаване на типичен дефицитен модел на регионално развитие. Като такива могат да бъдат дефинирани граничните и планинските територии, както и редица общини с население под 5 хиляди души. В тези райони е необходимо да се пристъпи към промяна на функционалните характеристики на отделните населени места. Най-вече с изпълване със съдържание на понятията- квартали, махали, вилни селища, урбанизирана зона, извънградска територия, туристически комплекси, и други. Тази промяна е свързана с това понятието „село“ да придобие нова характеристика, която да позволява възможност за целенасочена подкрепа от страна на държавния бюджет и придобиване самостоятелен (автономен) статут свързан благоустройството и управлението на територията. Стъпка в тази посока е необходимо селата в България да се окрупнят и за село да се приема, населено място с поне 100 къщи. Селото може в себе си да включва и махали, вилни зони, селски квартали, отдалечени махали с поне 10 къщи и др. Като с промяна в Закона за териториално и административно устройство да се даде възможност най-малката териториална единица да придобие институционален статут. Редно е да се регламентира и възможността да се създават селски общини с население поне 2 хиляди души или няколко села с поне 500 къщи. Това ще даде възможности за по-рационално финансиране на населените места от държавния бюджет, както и самостоятелни политики в областта на регионалното развитие. Териториалните промени трябва да са в отговор на потребностите на населението и преодоляването на регионалните различия и диспаритети. Необходима е нова активна, целенасочена и

последователна правителствена политика за преодоляване на проблемите с бедността и подобряване на живота в регионите на страната.

### ИЗВОДИ

Можем да приемем, че проблемите на териториалното и административно устройство в България имат отворен характер. Тяхното решаване трябва да бъде съпроводено с последователни и целенасочени мерки от страна на държавата, която да осигури по-добра бизнес среда на регионално и местно ниво, да подобри качеството и бързината на административните услуги и да създаде устойчив и ефективен работещ публичен сектор. От друга страна е видима необходимостта от промяна в редица постановки в нормативната база уреждащата функционирането и управлението на регионалното развитие. Решенията, които предстоят да се вземат за оптимизиране на териториално-устройственото деление трябва да са в услуга на гражданите в съчетание на интересите на публичния сектор и регионалния бизнес в България.

### REFERENCES

Botev, Yo. (2012) The Administrative-Territorial Construction of the Republic of Bulgaria, UPH "St. Kliment Ohridski" (**Оригинално заглавие:** Ботев, Й., 2012 Административно-териториалното строителство на Република България, УИ „Св. Климент Охридски“)

Borisov, B. (2018) The New Regional Division of Bulgaria - a formal act or purposeful policy, V: Knowledge - International Journal. Scientific papers, Skopje (**Оригинално заглавие:** Борисов, Б. 2018, Новото регионално деление на България - формален акт или целенасочена политика, V: Знания - Международен вестник. Научни трудове, Скопие)

Vladeva, R., Ivaylo Vladev (2019), Practical and applied aspects of the methods of regional research in the study of territorial units, V: Bulletin of the BGS, br. 41 (**Оригинално заглавие:** Владева, Р., Ивайло Владев, 2019 Практико-приложни аспекти на методите на регионалните изследвания при изучаване на териториални единици, V: Известия на БГД, брой 41)

Dimov, N., Kr. Stoyanova (2015), Regionality, Inequalities and Zoning of National Space: Pillars for Mobilization and Effective Policy, V Collection: European Practices and National Reflections in Planning, Svishtov (**Оригинално заглавие:** Димов, Н., Кр. Стоянова 2015, Регионалност, неравенства и райониране на национално пространство: стълбове за раздвижване и ефективна политика, V Сб.: Европейски практики и национални рефлексии в планирането, Свищов)

Patarchanov, P., Em Patarchanova, V. Zarkov (2018) The need for a new logic in the regionalization of the national space. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference "Bulgaria of the Regions 2018". UARD, Plovdiv (**Оригинално заглавие:** Патарчанов, П., Ем Патарчанова, В. Зарков 2018, . Необходимостта от нова логика в регионализацията на националното пространство. Сборник с доклади от Международната научно-практическа конференция „България на регионите’2018“. УАРР, Пловдив)