

КОНСУЛТАЦИИ

Гл. ас. д-р Георги Николов*

РОЛЯ И ЗНАЧЕНИЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИИ ЗА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА ИКОНОМИКАТА

Разгледани са теоретични въпроси, свързани с приоритетите на държавните политики и стратегии за регионално развитие и тяхната роля за увеличаване на конкурентоспособността на регионите и повишаване на благосъстоянието на населението в тях. Очертани са основните елементи при изготвянето на определени държавни политики и стратегии. Представени са последователно задачите и особеностите при формирането им и методологията за тяхното изготвяне, за да задоволяват в максимална степен изискванията за привличане на инвестиции и предоставяне на благоприятна бизнес-среда. Анализирани са ролята и са изведени принципите на Националната концепция за пространствено развитие като един от факторите за напредъка на българската икономика.¹

JEL: J38; R5; R58

Всеки човек, съзнателно или не, цели да задоволи определени свои потребности, планирайки до известна степен действията си в това отношение не само за даден момент, а и за по-продължителен период. Този процес не е еднократен, той се повтаря циклично, т.е. потребностите не могат да се задоволят веднъж завинаги. Именно тази непрекъснатост кара хората да проектират начина си на поведение и живот в бъдещето така, че да успеят да задоволят своите нужди възможно най-ефективно, пълно и за дълго време.

Като обособена и специфична човешка дейност планирането възниква на определен етап от формирането на общественото съзнание като средство за организиране и съществуване на хората. В днешно време то е застъпено навсякъде - в обществения (социалния) живот, политиката, икономиката, военното дело и във всички останали сфери.

* УНСС, катедра „Регионално развитие“, gbnik@abv.bg

¹ Chief Assistant Prof. Georgi Nikolov, PhD. ROLE AND IMPORTANCE OF STATE POLICIES AND STRATEGIES FOR THE REGIONAL DEVELOPMENT OF ECONOMY. *Summary:* This article presents theoretical issues associated with setting priorities of public policies and regional development strategies and their role in enhancing regional competitiveness and increasing the welfare of their population. The major components in the preparation of certain government policies and strategies are outlined. Consistently tasks and circumstances of their formation and the methodology for their preparation to meet the requirements of attracting investments and providing a favorable business environment are presented. The author has analyzed the role and has derived the principles of the National Spatial Development Concept as one of the factors for the progress of the Bulgarian economy.

За да се пристъпи към планиране, трябва да се извършат определени предпланови дейности, една от основните сред които е очертаването и създаването на стратегия, или т.нар. процес на *стратегизиране*. Стратегизирането обаче е далеч по-сложен и комплексен процес – в него вече се включва и стратегически анализ.

Стратегията е ключов елемент – „платформа“, въз основа на която на по-късен етап се изгражда и самият планов процес. Тя води началото си още от древността, когато е била прилагана за военни цели, например при организация на армията. По-късно стратегията придобива нови измерения, а функциите ѝ се разширяват – те вече не са свързани само с военното дело, а обхващат и социалните движения и живот. Тя се превръща в основна идея за промяна в много по-широк смисъл - налага се мнението, че движението към бъдещето не трябва да върви по предписание, а като процес на балансиране на интереси – частни, обществени и глобални. Значително по-късно стратегиите започват да се използват и в стопанските системи, където набират огромна популярност и намират голямо приложение.

Интерес предизвиква авторската теза на Майкъл Портър по този проблем, според която съществуват три потенциално успешни стратегически подхода (вж. Портър, 2010): лидерство по отношение на цялостните разходи, диференциация и фокус (ясна насоченост). Следвайки неговата логика, може да се обобщи, че в съвременните условия стратегията като процес е залегнала във всяка област от живота, макар че често погрешно се приравнява с политиката. В практиката с това понятие се означава изкуството за планиране и управление чрез използване на стратегии, а от теоретична гледна точка - науката за планиране на широкомащабни действия, за които е характерно голямо маневриране на силите.

Всеки човек се стреми да използва стратегиите – да стратегира, защото обкръжаващата го среда непрекъснато се променя и усложнява. Често се налага хората да планират част от бъдещето си, свързана с тяхното оцеляване и със задоволяването на потребностите им. Въпреки че се използва масово и в много сфери на човешката дейност, поради своята продължителност и сложност стратегизирането трябва да се прилага внимателно. За да се избягнат нежеланите последици и да се намали вероятността от неточности и грешки от неправилното стратегизиране, е необходимо да се познават някои комплексни характеристики, присъщи за стратегията.

Важна характеристика за всяка стратегия е *промяната* - не проста и обикновена, а съществена и дълбока. Стратегията е съчетание между идеи и действия и в този смисъл съдържа елементи на прогнозиране, планиране и организиране. Тя не само очертава визия за бъдещето, но и *определя условията за неговата реализация* - указва какво, в какви количества и за какво време може да се осъществи проектирането, в т.ч. стратегизирането. Стратегията е *комплексно дело* (вж. Николов, 2016). Във всяка стратегия присъстват такива елементи като цел, място, време, количество и качество на ресурсите и т.н. Тя не е

акт, а процес, при който се търси хармонизиране между отделните елементи. Може да се каже, че разработването на стратегия е процес на допускане и проверка, на моделиране, на тестване, на експериментиране, на планиране чрез обучение и обучение чрез планиране. Стратегията е *план за действие срещу друга страна*, или тя е план за противодействие и въздействие срещу или върху друга страна (обект). Понеже стратегията е *приложно изследване*, разработването на стратегии използва редица знания: теории, методологии, методи, анализи, техники и т.н.

Поради това, че стратегиите се използват навсякъде и за различни цели, то и техните видове са много и най-различни - иновационни, диверсификационни, маркетингови, технологични, финансови, кадрови, образователни, държавни (национални) и др. Ето защо е важно е да се избере именно тази стратегия, която е нужна и най-точно ще подпомогне изграждането и изпълнението на плана. Например във връзка с разрастването на обхвата и проблемите на науката за регионалното развитие Докова (2015) анализира проблемите на усвояването на средствата от фондовете на ЕС, като предвижда, че „чрез съсредоточаване върху ограничен брой стратегически инвестиционни приоритети ще се гарантира, че парите стигат там, където има най-голяма нужда от тях“.

Тъй като обаче стратегиите са по-приложими в стопанските системи, а също и поради това, че всяка сфера, както и въобще животът на хората е в тясна връзка с икономическото състояние на обкръжаващата среда (на глобално ниво – с държавата; на локално – с общините), преобладаващи са икономическите (стопанските) стратегии. Стремешът към оцеляване посредством рационално задоволяване на потребностите води човечеството като съвършен и най-развит организъм към самоусъвършенстване, прогрес и развитие - процеси, които не могат да протекат без предварителното им планиране, а оттам и без стратегирането. Ето защо е най-правилно да се каже, че стратегията не е нито само наука, нито само изкуство - тя е и едното, и другото.

Цел, предмет, задачи и особености на държавните политики и стратегии

Според нобеловия лауреат за икономика за 2008 г. Пол Кругман през новото хилядолетие при глобалните икономики се наблюдава все по-голям стремеж към моделиране на междурегионалния и международния обмен, както и засилено внимание към явленията, свързани с разрастването на градовете. Той посочва, че това са аспекти на един и същи процес – „пространствена организация на икономическото въздействие“ (Кругман, 2013).

Поради многопластовия характер и различията в политическите системи и отношения в световен мащаб в научната литература няма единно и обобщено понятие за държавна политика. Тук се придържахме към определението, че държавната политика е целенасочена дейност на държавните органи за решаването на значими обществени проблеми и е основният консенсусен инструмент за

реализация на общностните цели за цялостен напредък или за развитие на отделни социални, икономически, културни и други сфери. Тя е средство, което позволява на държавата да осъществи (да стимулира) определени цели в конкретни области за въздействие с помощта на правни, икономически и административни методи. Държавната политика трябва да бъде ориентирана към положителни резултати, като водещи при определянето ѝ трябва да бъдат принципите за прозрачност, целенасоченост, поставяне на реални цели, осигуряване на конкурентна среда. При формирането на конкретна държавна политика е необходимо да се започне с изготвянето на план за действие на държавните институции, който да служи за решаване на обществено значими проблеми и да съдържа следните елементи:

- разработка на политически стратегии и цели;
- оценка на разходите за алтернативни програми, включваща тяхното обсъждане, избор и вземане на решения;
- мониторинг на изпълнението и др.

Като основни цели на държавната политика могат да се посочат, на първо място, защитата на гражданите, на тяхната икономическа дейност и принадлежката им собственост; второ, обезпечаването на социалната активност и сигурност и трето, създаването на условия за производство на стоки и услуги, необходими за населението.

Целите и задачите на държавните политики и стратегии се определят въз основа на икономически анализ на съществуващите проблеми, отчитайки тяхната специфика и факторите, които им влияят. Този анализ позволява да се изберат главните направления и да се разработи съвкупност от мероприятия за преодоляването на възникналите проблеми. Във връзка с това е необходимо да се формира механизъм за реализация на държавната политика, спомагащ за изпълнението на поставените цели и задачи, като същевременно се осигури неговата достъпност до населението.

Сложността и мащабността на процесите на развитие на държавните политики и стратегии са обусловени от участието в тях на много и различни субекти, но основна роля имат законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и организациите, представляващи определени интереси (т.нар. групи по интереси).

В световната практика се прилагат различни модели за разработване на държавни политики и стратегии. Такъв например е т.нар. модел „висше равнище - ниско равнище“, за който е характерното, че решенията се вземат на високо ниво в държавната йерархия и се спускат за изпълнение до по-долните равнища. Негов антипод е моделът „низше – висше равнище“ - при него политиките започват да се формират от ниските структури на държавно управление, в които активно участват обществени групи и организации. Използва се и обединяващ модел, при който е налице механизъм за привличане при разработването на политики и стратегии както на граждански, така и на държавни структури при централизирано управление.

В зависимост от характера и съдържанието на проблемите, които предстоят да се решават от органите на властта в определена сфера на обществения живот, държавната политика се формира по съответните направления: социално-икономически, енергийно-ресурсни, екологични, военни, национална безопасност, кадрови, демографски, културни, информационни, аграрни, правни, научно-технологични и др. Държавната политика в областта на социално-икономическото развитие се разработва в следните направления:

- финансова, парична и ценова политика;
- структурна политика - аграрна, социална, регионална и външноикономическа политика.

Методология за изготвяне на стратегии

С понятието „*стратегически документи*“ се обозначават документите, с които борави управленската практика, като в тях са включени национална стратегия, национална програма и политика. Съществуват и стратегически документи с по-конкретна насоченост, свързана със спецификата на разработването им, като: национален план за развитие, национална стратегическа референтна рамка, програмата за развитие на правителството и т.н.

В управленската практика на България се използват дългосрочни, средносрочни и краткосрочни документи за стратегическо планиране (вж. Докова, Николов, 2014). Срокът на изпълнение на дългосрочните документи е над 10 години, на средносрочните - от 3 до 9 години, а на краткосрочните - от 1 до 3 години.

Основните видове стратегически документи са: стратегия, политика, програма, план и концепция. Те обхващат цялостния процес на вземане на решение за осъществяване на визията и стратегическите цели, така че да се постигне най-ефективното използване на финансовите, материалните и човешките ресурси. Специфичните цели на методологията, прилагана за тяхното изготвяне, са:

- да се създаде стандарт на стратегическо планиране в администрацията;
- да се поясни смисълът на ключовите принципи на разработване и изпълнение на стратегическите документи, основен сред които е принципът на публично партньорство между държавните институции и гражданите и техните организации;
- да се въведат основните видове документи, като се фиксират техните наименования в зависимост от мястото им в йерархията на стратегическите документи;
- да се представят задължителните елементи на съдържанието на стратегическите документи;
- да се подреди процесът на разработване на обособените видове стратегически документи, като се укажат детайлно стъпките, които ангажираните в процеса на разработването им трябва да спазват;

- да се представят професионалните методи за разработване на стратегическите документи (например SWOT, PEST и т.н.), присъщи на модерното държавно управление;

- да се въведат ключовите понятия в процеса на стратегическо планиране.

В нормативната уредба на България липсва цялостна регламентация на процеса, но задължението на държавните органи за разработването на стратегии присъства в над 30 закона.

В изпълнение на своето конституционно правомощие да осъществява общото ръководство Министерският съвет формулира, разработва и осъществява държавната политика чрез приемането на стратегическите документи, подготвени от съответните министри. След одобрението им от Министерския съвет някои стратегически документи трябва да бъдат приети от Народното събрание, например: Националната здравна стратегия, Националната стратегия за детето, Стратегията за национална сигурност, Националната стратегия по енергийна ефективност, Националната стратегия за научни изследвания, Националната стратегия за околна среда, Националната програма за развитие на училищното образование и предучилищното възпитание и подготовка и др.

В чл. 20, ал. 3 от Закона за администрацията (2003 г.) изрично е указано задължението на Министерския съвет да приема програма за стратегическите цели и приоритети за срока на своето управление. В същия закон са регламентирани и механизмите за координация в процеса на стратегическо планиране – държавно-обществени консултативни комисии, съвети и работни групи.

Участници в процеса на стратегическо планиране са държавните органи и техните администрации, политическите партии, обществото и неговите организации, академичната общност, медиите, а също и ЕС с неговите институции и служби. Както при разработването, така и при изпълнението на стратегическите документи е необходимо пълноценно взаимодействие, съгласуваност и координация на всички институционални и организационни нива. Ключова роля за реализирането на стратегическите документи имат държавните органи и техните администрации - само те са в състояние да осъществят мащабни проекти в обществен интерес и по този начин да създадат предпоставки за развитие.

За да бъде процесът на стратегическо планиране ефективен, резултатът от разработените политики трябва да е публичен, т.е. те да са приемливи не само за засегнатите от тях, но и за цялото общество. Във връзка с това на основата на специфични стандарти и принципи на стратегическо планиране е необходимо да се изготви методология, чийто основен адресат са държавните институции.

В процеса на стратегическо планиране определена роля играят всички структури на правителството, но най-важни са администрацията на Министерския съвет, Министерството на финансите и ресорните министерства. Задачите на *администрацията на Министерския съвет* са: да координира цялостния процес по стратегическо планиране; да съгласува с политическия кабинет на министър-председателя изготвянето на програмата на правителството и да

наблюдава нейното изпълнение; да предоставя методологична подкрепа при разработването на стратегии и определянето на приоритети; да следи за реализацията на стратегиите и целите на правителството.

Министерството на финансите отговаря за въпросите, свързани с бюджета - работейки в тясно сътрудничеството с администрацията на Министерския съвет, то отпуска публични средства в съответствие с приоритетите на правителството и националните стратегии. Това определя и голямото значение на процеса на стратегическо планиране в тази сфера, тъй като то допринася за повишаване на ефективността при изпълнението на поставените задачи.

В рамките на предоставените им компетенции *ресорните министерства* заедно с подчинените им институции са отговорни за разработването и осъществяването на политиките в съответната им област. Те трябва да следят за изпълнението на правителствената програма, за изготвянето на национални стратегии и стратегически планове (бюджетни програми), които по най-ефективен начин да реализират приоритетите на правителството. Ресорните министерства докладват за извършената от тях дейност пред Министерския съвет и Министерството на финансите.

Когато се вземе решението за изработване/промяна на определена стратегия за развитието на даден сектор, преди тя да се формулира, трябва да се осигури предварителна координация между институциите, както и да се проведе консултация с гражданския сектор (вж. Стандарти за провеждане на обществени консултации...). Решението се взема от компетентен орган на изпълнителната власт (Министерския съвет, министър-председателя, ресорния министър), който отговаря за организацията на дейностите по изготвянето на стратегията. Обикновено разработването и актуализацията на стратегии се възлага на експертни работни групи, състоящи се от членове от отговорните институции, в които могат да бъдат привлечени и външни за администрацията експерти.

Реалистичните стратегии могат да бъдат разработени единствено в партньорство и с участието на всички заинтересувани страни - университети, неправителствени и бизнес-организации, представители на гражданското общество. Те трябва да са запознати с готвените промени в регулираните от държавата области и да могат по всяко време да заявят своята позиция и да правят предложения за промяна.

При провеждането на обществени консултации е необходимо да бъдат спазвани няколко основни принципа:

1. *Всеобхватност* – консултациите трябва да бъдат национални, по сектори и по региони. Този принцип дава възможност на представителите на бизнеса, на неправителствения сектор и на местната власт да заявяват и отстояват позициите си в рамките на провеждани между тях обсъждания, което би извадило на повърхността широк кръг проблеми и би спомогнало за решаването им.

2. *Прозрачност* – всички стратегически документи на правителството, както и всички мнения, изразени от участниците в консултациите, трябва да са публично достъпни.

3. *Документиране* – изказаните в процеса на изготвяне на стратегиите идеи и предложения трябва да бъдат документирани. По този начин партньорите ще се задължат да носят отговорност за поетите от тях ангажименти. При разработването на стратегически документи е необходимо да се води архив на всички обсъждания.

4. *Обратна връзка* – тъй като дебатът протича при размяна на позиции между участниците в консултациите, те трябва да получават отговори и реакция на своите предложения, т.е. приемането или отхвърлянето на дадена позиция трябва да бъде мотивирано чрез обратна връзка със заинтересуваните страни.

5. *Приемственост* – консултациите трябва да се провеждат систематично с оглед на формулирането на реалистични стратегически документи, които да се ползват с обществена подкрепа. Спазването на този принцип дава сигурност, че една нова политическа линия няма да отрече вече поетите в рамките на дебата по изготвяне на стратегическия документ ангажименти и да ги подмени с нови.

6. *Равнопоставеност* – всички заинтересувани страни трябва да имат възможност за участие в консултациите, с което се гарантира, че освен всеобщо участието е и равнопоставено, т.е. всяка позиция „тежи“, колкото останалите.

В посочените взаимно допълващи се принципи се съдържат правилата на публично партньорство при разработване на стратегическите документи. Спазването на тези принципи води до повишаване на доверието в институциите, както и до легитимност на провежданите политики, което е предпоставка за успешното им изпълнение.

За да се определят целите за даден период и да се предвидят начините за тяхното постигане, институциите изготвят национални стратегии за развитие на съответните социално-икономически сектори.

Във връзка с това основен документ, на който ще обърнем специално внимание, е *Националната концепция за пространствено развитие* (НКПР) на Р. България за периода 2013-2025 г., разработена по проект „Програмиране на регионалното развитие за периода 2014-2020 г.“, финансиран по Приоритетна ос 5 „Техническа помощ“ на ОП „Регионално развитие“ 2007-2013 г. Това е първият стратегически документ за устройство на територията през последните три десетилетия, който обхваща цялата територия на страната и се изготвя в контекста на възстановената собственост върху земята и горите, нарасналия брой участници в процеса на планиране и управление на територията и т.н. Със своя срок на действие (2013-2015 г.) НКПР се категоризира като средносрочен стратегически документ, даващ насоките за устройство, управление и опазване на националната територия и акватория. Съвместно с *Националната стратегия за регионално развитие на Р. България за периода 2012-2022 г.*, НКПР създава предпоставки за пространствено ориентиране и координиране на

секторните политики и е дългоочакван инструмент за интегрирано планиране и устойчиво пространствено, икономическо и социално развитие.

При изработването на НКПР са спазени *следните основни принципи*:

- интегрирано планиране и комплексно третиране на всички проблеми на територията;
- научен подход на планиране, задължителен за всички равнища и дейности в пространственото планиране;
- приоритетно защитени публични интереси за гарантиране на баланса с индивидуалните интереси в реализирането на идеите и приоритетите на националната устройствена политика;
- публичност, прозрачност, партньорство и гражданско участие в процеса на вземане на решения във всички етапи от работата по НКПР;
- приемственост, съгласуваност и непрекъснатост на плановия процес, подпомагащи рационалното и адекватното използване на натрупания през годините опит;
- интердисциплинарност, трансдисциплинарност и синергия в генерирането на идеи, които стимулират креативността и иновациите;
- концентрация – тематична, финансова, географска, ресурсна и времева, предлагаща по-адекватно поведение в използването на ограничените ресурси.

Спазването на изброените принципи би било от голяма полза за бизнеса, защото ще допринесе за преодоляване на негативите от изминалите десетилетия. Ето и един показателен пример за подобни негативи, свързан с инфраструктурата, която, както е всеизвестно, е гръбнакът на икономиката. В много случаи при нейното изграждане фирмите печелят и изпълняват обществена поръчка за асфалтиране, след което обаче разкопават новия асфалт, за да сменят водопровода и канализацията, след това отново се асфалтира и пак се разкопава за полагане на електрическа мрежа. Това е свързано освен с изразходването на огромни ресурси, но и със загуба на време и говори за ниска ефективност и неустойчивост на изпълняваните проекти (вж. Николов, 2016).

Структурата на Националната концепция за пространствено развитие съдържа четири основни раздела:

1. Основни предизвикателства и потенциал за развитие на националното пространство. В този раздел са представени последователно:

- политическата и законодателната рамка, в контекста на която е изготвен проектът на документа;
- мястото на НКПР в системата от стратегически документи на Република България;
- целите, задачите и принципите на НКПР;
- факторите, влияещи върху националното пространство;
- обобщени изводи, в т.ч. относно предизвикателствата на пространственото развитие в страната.

2. Модели и сценарии за пространствено развитие. Тук са разгледани различните модели и сценарии за развитие на националното пространство, елементите на пространствената структура, предимствата и особеностите на процеса на преминаване от моноцентричен към полицентричен модел на пространствено развитие, както и визията, стратегическите цели и приоритетите на развитието.

3. Стратегия за развитие на националното пространство. Акцентът в раздела е върху няколко ключови аспекта на пространственото развитие:

- полицентричната урбанистична мрежа като основа, база, фундамент на балансираното развитие;
- социалната инфраструктура;
- техническата инфраструктура и нейните подсистеми – транспортна, комуникационна и т.н., в ролята ѝ на необходимо условие, осигуряващо свързаността и достъпността на населените места в страната;
- пространствените измерения на икономическото развитие, базирано на ресурсите – тук е обърнато внимание на състоянието, целите и перспективите за развитие на селското стопанство, добивната, енергийната, преработвателната и логистичната промишленост, видовете туризъм (морски, планински, СПА, културен, екотуризъм), както и на центровете за научни изследвания и иновации;
- природните и културните ценности като фактор, гарантиращ националната идентичност – разгледани са териториите с културни ценности и тези със специфични характеристики. Към последните са включени: Черноморското и Дунавското крайбрежие; планинските; граничните; селските; териториите в риск; териториите за опазване на ландшафта, природните и културните ценности.

4. Новата философия на пространственото развитие. В този раздел е изтъкнато, че преминаването от секторен подход на планиране и управление към интегриран подход, основаващ се върху философията на „*доброволното коопериране*” и „*интегрираните инвестиции*”, изисква да се извършат някои ключови промени:

- промяна в начина на мислене и поведение – от конкуриране между ведомствата към коопериране в постигането на общи цели в едни и същи пространства;
- въвеждане и прилагане на нови механизми за координация между нивата на управление, определена в стратегическия документ като „нова „*многоетажна*” система на управление”;
- изграждане на нова система за програмиране, фокусирана върху ограничен брой приоритетни проблеми;
- създаване на нова институционална рамка, която позволява ефективно прилагане на пространствената стратегия;
- преминаване към интегрирана система на програмиране и прилагане на държавните политики и програми с териториални/пространствени измерения, която да измести традиционната строго секторна система.

С цел да се засилят сътрудничеството, координацията и партньорството между различните отговорни публични институции и структурите на гражданското общество и за да се изгради неформална „*мрежа от партньорства*” в областта на пространственото развитие, е необходимо:

- да се засилят координацията и кооперирането в планирането, което има пространствени въздействия – както по вертикала (между йерархичните нива на управление), така и по хоризонтала (между секторните политики и администрации);
- да се отчитат функционалните взаимодействия между различните териториални единици, като се пренебрегват техните формални граници, с цел засилване на сътрудничеството между отделните общини, области и региони;
- да се преодолеят противоречията между целите и интересите на различните секторни политики и да се прилагат решения с балансиран и много-секторен интерес.

Най-важните *препоръки*, които НКПР отправя към секторните политики, са:

- стимулиране на агломерационната политика (като ключ за просперитет). Подчертано е, че градските центрове от първо и второ ниво, както и агломерационните им ареали, са пространствената точка на фокусиране на икономическата политика и очакванията за иновации, клъстери и зони за растеж. Поради това трябва да се провежда политика за насърчаване на агломерациите в ролята им на сдружения от равнопоставени общини, като за целта е необходимо да се премине към регламентиране на координирани общи мерки за постигане на общо развитие, в т.ч. изготвяне и одобрение на общи устройствени планове за целия им териториален обхват, както и на общи планове и правила за развитие, благоустрояване и функционално обогатяване на т.нар зони на влияние;

- осигуряване на равнопоставени отношения между селските райони и градовете – намаляване на неравенствата в степента на териториалното развитие, оползотворяване на потенциала на градските и селските райони, двустранно сътрудничество между града и селото чрез интегрирано пространствено развитие за постигане на устойчив икономически растеж, екологичен и социален баланс;

- засилване на териториалните проекции на секторните политики;

- поощряване на партньорствата, посочени като „новата водеща сила в пространственото развитие”.

Основните *проблеми* на пространственото развитие на България, чието преодоляване е приоритетна цел на НКПР, са свързани с:

- намаляването и застаряването на населението, обезлюдяването на някои определени територии (предимно гранични и периферни), което от своя страна застрашава жизнеността на целия район, в който се намират;

- забавянето на процеса на свързване на националната територия на България със съседните държави, респ. с Европейската комуникационно-транс-

портна мрежа. Като основна причина за това се посочва слабата заинтересуваност от страна на съседните страни, които са изградили своевременно най-важните си връзки с Европа и Азия;

- отдалечеността на България от световните и европейските финансови столици, от т.нар. центрове на знание, иновации, бизнес, управление, творчески индустрии и културни събития, на високи технологии и консултантска дейност, както и значителното ни изоставане в сравнение други източноевропейски държави;

- продължаващото увеличаване на населението на столицата с темпове, които вече надхвърлят двукратно тези на големите градове от същия ранг. – процес, който застрашава полицентричното развитие в национален план, както и балансираното развитие на съседните общини в Югозападния и Северозападния район;

- прекомерното застрояване на най-атраktivните територии по крайбрежието и в планините в района на формираните се нов тип агломерации с подчертани културно-туристически функции. Това е довело до унищожаването на цели ландшафти, до претоварване на транспортната и на останалите подсистеми на техническата инфраструктура, а също и до влошаване на качеството на околната среда и на предлаганите туристически услуги;

- изоставашото изграждане на мрежите и обектите на инженерно-техническата инфраструктура, което от своя страна застрашава екологичното равновесие и компрометира стандарта на обитаване;

- недостатъчното използване на предимствата на информационните комуникации и технологии, което се дължи на: ниската гъстота на населението; отдалечеността и недостатъчната конкуренция в голям брой райони; малките доходи и ниското равнище на образование; липсата на достъп до нови технологии; недоброто качество на услугите; липсата на приложения с подходящо съдържание за земеделския бизнес и за бизнеса в селските райони; слабата информираност на населението, а също и неговото застаряване;

- недооценяването на ролята на културното наследство като фактор за икономически растеж, за генериране на активност и привличане на интерес и инвестиции; слабата координация и концентрация на проектите, насочени към разкриването, експонирането, социализирането и валоризирането на културните ценности на страната, особено на тези със световна и общоевропейска значимост;

- неефективното използване на възможностите, предоставяни от защитените територии от по-нисък ранг и интегрирането им с обектите на недвижимото културно наследство, което е фактор за засилването на идентичността на страната и за повишаване на атраktivността на отделни райони и специфични територии.

Същевременно в НКПР са посочени и най-значимите *предимства* на националната територия, които са обобщени по следния начин:

- България е богата на природни дадености - в нея има разнообразен релеф, ландшафти с различен характер, благоприятен климат, множество минерални води с различни характеристики и достатъчен дебит, местообитания с богато биологично разнообразие, които съхраняват представители на флората и фауната с общоевропейско значение.

- Налице е добре изградена мрежа от населени места от различен ранг, сравнително равномерно разположени на територията на страната, повечето от които притежават специфична атмосфера и съхранен мащаб, с изявен стил на живот, запазени социални взаимоотношения и традиции.

- Съществуват територии с уникален характер и все още неизползван потенциал за развитието на туризма, намиращи се както във вътрешността на България, така и по периферията, в които са съчетани различни природни и културни ценности. Тези територии предлагат рекреационна среда, която съответства на съвременните изисквания от гледна точка на достъпността, биоклиматичния комфорт, комуникационната свързаност и балансираното човешко присъствие.

- Има територии с благоприятни условия за развитие на биоземеделие с чисти и плодородни почви, достатъчно количество водни ресурси, подходящи климатични условия, запазени традиционни производства и възможности за разнообразяване (диверсифициране) на икономическата активност с дейности (предприятия) от преработвателната промишленост.

- Наблюдава се относително устойчива политическа и социална стабилност и етническа толерантност, в т.ч. и в районите със смесено население.

Двата основни типа територии, формиращи националното пространство, са: *силно урбанизираните централни райони* с интензивно социално-икономическо развитие (например агломерацията на столицата) и *слабо урбанизираните периферни райони*, характеризиращи се със затруднено социално-икономическо развитие (гранични, планински, селски райони, градове в индустриален упадък и т.н.). Към тези два типа елементи на пространството НКПР добавя и трети компонент с ключово значение за екологосъобразното устойчиво развитие на територията - *неурбанизираните природни територии*, чието предназначение е насочено към съхраняването на биологичното равновесие.

Други важни специфични понятия и елементи, свързани с пространствената структура на България, посочени в НКПР, са:

- големите градски центрове с национално и наднационално значение от мрежата на европейските градове (MEGA, FUA) заедно с формиращите се към тях агломерационни ядра и ареали; националните курорти; големите промишлени съсредоточия; обектите на сигурността и отбраната, както и свързващите урбанистични коридори или „оси на развитие“;

- елементите на „*голямата инфраструктура*“ – това са инфраструктурните обекти и мрежи на подсистемите на техническата инфраструктура (транспортна, водностанция, енергийна и съобщителна), които имат национално,

регионално и европейско значение – автомагистрали, летища, пристанища, скоростни ж.п. линии, газопроводи, нефтопроводи, електропроводи, електронни съобщителни мрежи, както и европейските транспортни коридори;

- осите на урбанистичното развитие – полицентрични зони, които са образувани при интегрирането на полюсите на развитие с транспортно-комуникационната мрежа на страната;

- елементите на културното наследство – тук са включени териториите с културно-исторически обекти и ценности, определени по силата на Закона за културното наследство (в сила от 10.04.2009 г.), в т.ч. наземни, подземни и подводни археологически обекти и резервати, исторически, етнографски и архитектурни обекти и комплекси, образците на парковото изкуство и ландшафтната архитектура и др.

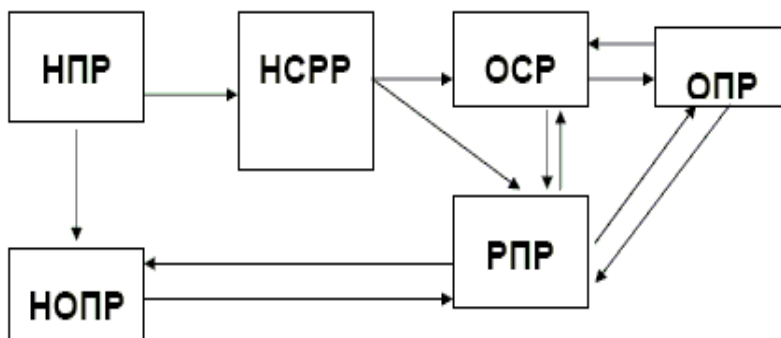
Визията на НКПР за периода 2013-2025 г. включва три взаимосвързани направления:

1. Националното пространство на България – отворено към света и интегрирано в европейското пространство и в европейската мрежа от центрове и оси на развитие, култура, наука и иновации.

2. Съхранените национални ресурси – хората, земята, водите и горите, подземните богатства, природното и културното наследство – гаранция за националната идентичност.

3. Балансираното и устойчиво интегрирано развитие, постигнато чрез рационално организирана икономическа, социална, транспортна, инженерна, културна и туристическа инфраструктура и осигуряващо интелигентен икономически растеж, адаптивност към промените и равнопоставеност.

Представена е и следната схема на съгласуването между отделните документи:



Легенда: НПР е национален план за развитие; НСРР – национална стратегия за регионално развитие; ОСР – областна стратегия за развитие; ОПР – общински план за развитие; НОПР – национална оперативна програма; РПР – регионален план за развитие.

От визията са изведени и стратегическите цели (и съответстващите им приоритети) на НКПР:

- Интегриране в европейското пространство
- Полицентрично териториално развитие
- Пространствена свързаност и достъп до услуги
- Съхранено природно и културно наследство
- Стимулирано развитие на специфични територии;
- Конкурентоспособност чрез зони за растеж и иновации.

За изпълнението на плановите дейности е необходимо да се постигне социална кохезия на областно равнище и да се изградят вертикални и хоризонтални мрежи за връзки. Графикът (*продължителността*) и съгласуваността на различните етапи на ОСР с националните и регионалните планови документи изглеждат по следния начин: етапът на *подготовката* е в рамките на *4 седмици*; максималният период за *разработване* на ОСР е общо *15 седмици*; *съгласуването* се реализира в рамките на *4 седмици*.

Специфичен момент при координацията на двата документа (РПР и ОСР) е необходимостта от обвързване на териториалния обхват на регионалните центрове на въздействие (РЦВ) със специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на районите за целенасочено въздействие по чл. 10, ал. 3, т. 2 от Закона за регионалното развитие (в сила от 31.08.2008 г.). Териториалният обхват на РЦВ трябва да се определи предварително от регионалните съвети за развитие (РСР), за да могат да се определят техните специфични цели и приоритети при разработването на областна стратегия за развитие. Когато обхватите на РЦВ се регламентират още в процеса на разработването на ОСР, ще се внесе яснота и ще се подпомогне процесът на стратегическо планиране и на трите нива (областно, регионално и общинско).

ОСР се приема от областния съвет за развитие до 2 седмици след получаване на становището на РСР и отразяване на бележките.

Обобщената максимална времева рамка на етапите за разработка и приемане на областна стратегия за развитие е общо 25 седмици, които се разпределят по следния начин: подготовка - 4 седмици; разработване - 15 седмици; съгласуване - 4 седмици; отразяване на бележките и приемане от областния съвет - 2 седмици. Общо необходимото време за разработването на такава стратегия (от нейното стартиране до приемането ѝ) е в рамките на 25 седмици (или 6 месеца).

Реализацията на ОСР е разделена на два етапа: 2005–2006 г. и 2007–2015 г., а конкретното ѝ изпълнение се осъществява основно чрез общинските и регионалните планове за развитие.

*

Казаното дотук ни насочва към заключението, че за да могат по-рационално да се оползотворяват ресурсите на европейските и на националните

фондове, за да се привлекат повече и по-големи инвестиции и да се осигури благоприятна бизнес-среда, е необходимо обществото, вкл. и бизнесът, да е добре запознато с основните държавни политики и стратегии за развитие. Независимо че в общи линии условието за публичност на взетите решения се изпълнява, все още обаче не може да се каже, че българското общество е добре информирано относно отделните комуникационни стратегии, претворени в различни документи, и има възможност напълно да оцени целесъобразността на предвидените в тях резултати. Една от основните причини е, че у нас политиката много често се разбира като проявление на себични и ограничени интереси (партократия на управлението). За да се преодолее това, отделните индивиди и местните общности трябва да търсят своя интерес през призмата на възприетата в Европа концепция за достъпност и прозрачност на онези действия в обща полза, които веднъж залежали в дадена стратегия, не могат да бъдат присвоени от никоя политическа сила.

Идеята за просперитет в Европейския съюз, базиран върху икономиката на знанието, изисква от съвременните хора - независимо от мястото им в обществото, да се идентифицират именно чрез участието си в различни дейности и процеси, вкл. и в изпълнение на конкретни стратегии. Чрез разширяването на прякото си включване в процеса на изработване на стратегиите икономическите субекти и представителите на неправителствения сектор не просто биха били мотивирани да ги реализират ефективно, но и да почувстват държавата като „удобен костюм“. Веднъж облечени с неговата представителност, всички участници ще могат да консумират синергетичния ефект от своите усилия.

Използвана литература:

- Важенин, С. Г.* (2008). Имидж, репутация и бранд-територия. - ЭКО, N 8.
- Георгиев, Л.* (2004). Децентрализацията – разбираана и правена. – В: П. Павлов, и Св. Михалева. Организация на публичната администрация. Варна: ВСУ „Черноризец Храбър“.
- Даскалова, Т.* (2012), Местно самоуправление С.: „Авангард Прима“.
- Докова, С.* (2010). Териториално и административно устройство – проблемни аспекти. С.: „Тракия-М“.
- Докова, С., К. Петров* (2012). Регионално развитие и регионална политика. С.: „Авангард Прима“.
- Докова, С., К. Петров* (2015). Геоикономика и Регионално развитие. С.: УИ „Стопанство“.
- Докова, С., Г. Николов* (2013). Електронно правителство. С.: „Нора 2000“ ЕООД.
- Донев, Г.* (2005). Оценка на икономическото въздействие от въвеждането на нови норми и изисквания в законодателството. - Публична администрация, N 1.

Роля и значение на държавните политики и стратегии за регионалното развитие на икономиката

Дракър, П. (2003). Мениджмънт. Задачи, отговорности, практики. С.: „Класика и стил“.

Кацамунска, П., П. Павлов (2011). Протокол в публичната администрация. С.: УИ „Стопанство“.

Кругман, П., М. Обстфелд, М. Мелиц (2013). Международен икономикс. Теория и политика (9-^{то} издание). С.: ИК на УНСС.

Портър, М. (2010). Конкурентна стратегия. С.: „Класика и стил“

Николов, Г. (2016). Държавни политики и стратегии за регионално развитие. С.: УИ „Стопанство“.

Ставрев, Св., Ал. Вълков (2008). Основи на управлението на публичния сектор - Въведения. Схеми, Въпроси, Текстове. С.: „Парадигма“.

Христов, Хр. (2007). Организация на публичната администрация. С. УИ „Стопанство“.

Закон за администрацията. – Държавен вестник, бр. 95 от 28.10.2003.

Съвет за модернизация на българската администрация (2005). Бяла книга за модернизация на българската администрация, <http://sadoes.government.bg>

Стандарти за провеждане на обществени консултации. „Публикации“ на Портала за обществени консултации, www.strategy.bg

5.IV.2016 г.