

## РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА – СИНТЕЗ НА ПРОБЛЕМИТЕ В РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА РАЗВИТИТЕ ИНДУСТРИАЛНИ СТРАНИ

П. Стоянов

Изучаването на регионалните диспропорции в стопанството и териториалната организация на обществото в развитите индустриални страни (РИС) все повече се налага като основна задача на Икономическата и социална география на страните. Конкретно проявление на подходите при решаването на тези проблеми съставлява регионалната политика. В РИС подходите и резултатите от прилагането на регионална политика обширно се дискутират не само на страниците на специализираните издания, но напоследък дори и в пресата. Това говори за изключителната актуалност на проблема. У нас засега географските публикации по този въпрос са малко на брой. В другите социалистически страни най-голямо внимание на него се отделяше в СССР (М. А. Павлова, В. А. Колосов, О. В. Грицай, С. С. Артоболевский, С. Б. Лавров и др.), ГДР (Фр. Хьонш, Е. Йолке, Х. Елзасер и др.) и УНР (Й. Немеш-Над, И. Помази и др.).

Развитието на икономгеографското странознание у нас изисква анализ на регионалната политика в РИС от гледна точка на два аспекта: образователен и практико-приложен. Образователният аспект се състои в издигането на едно по-високо равнище на преподаване и формиране на географски знания за страните, в задълбочаване на териториалния анализ на стопанството в развитите индустриални и развиващите се страни, в прилагане на критичен подход към териториалната организация на обществото в тези страни. В университетите на СССР и другите източноевропейски страни проблемите на регионалната политика отдавна са залегнали в програмите за обучение, а през последните години те намират място дори в тези за средното училище.

Практико-приложната страна в изучаването на регионалната политика в РИС виждаме преди всичко в извличането на положителния опит на някои от тях, като се има предвид, че тя е вече с над 50-годишна история. Към това трябва да прибавим, че редица развиващи се страни пренасят механично този опит, и в много случаи недостатъчното познаване на първоизточника при изготвяне на концепцията за регионално развитие може да се яви като възпрепятстващ фактор при оказване на помощ от страна на източноевропейските страни.

Сега, в периода на цялостно преустройство на общественоекономическия живот у нас, при засилване ролята на пазара и стоково-паричните отношения, държавата ще придобива редица нови функции в териториалната организация на обществото. Тя все повече ще играе предимно координираща и контролираща роля в осигуряване на балансирано развитие на територията, в гарантиране на еднакво "качество на живот" и социална справедливост в отделните ѝ части. Това може да се осъществи само чрез ефективно провеждана регионална политика.

Предвид огромното количество литература по въпроса, настоящата статия в никакъв случай няма претенции за изчерпателност, а има за цел да привлече вниманието на обществеността към един важен проблем, засягащ в еднаква степен както РИС, така и източноевропейските страни. В този смисъл ние виждаме като изключително актуално организирането и провеждането на курс по регионално развитие за кадри с административни и планови функции, чийто инициатор да е катедра "Социално-икономическа география" при Софийския университет.

Ускореното развитие на научно-техническия прогрес след Втората световна война стимулира възникването на редица нови отрасли на материалното производство. Това от своя страна предизвиква необходимостта от непрекъснато преустройство на отрасловата и териториалната структура на стопанството в РИС. Нарастващото противоречие между "старите" и "новите" отрасли намери и своето териториално отражение — районите на старата индустриализация навлязоха в трайна криза. От друга страна, процесът на урбанизация, който има глобален характер, получи специфичен вътрешнопротиворечив характер, пораждащ такова явление, като свръхконцентрацията на население и производителни сили. В пространствен

план териториите на РИС се оказаха разделени на две категории райони в зависимост от концентрацията на населението. Общеизвестни в това отношение са примерите на Франция и Нидерландия. В средата на 50-те години, както отбелязва френският географ П. Гравие, се формира противоположността на Париж — "френската пустиня". В Нидерландия в същото време се проявява хипертрофията на агломерацията Рамстад.

Междурайонното неравенство в равнището на икономическото развитие поражда редица проблеми от социален характер. Различната отраслова структура на стопанството в отделните райони се отразява върху темповете на развитие, равнището на доходи, търсенето на работна сила. Непълното използване на трудовите ресурси е най-сериозното проявление на слабостта на местната икономика. Така например във Великобритания през 1985 г. при средна за страната безработица от 11,7%, в Уелс тя бе 14,2%, а в Северна Ирландия — 18,7% (Britain '87, p. 37). В този случай държавата трябва да решава не само проблеми от икономически характер, но и от социален.

Равнището на регионална политика в отделните РИС не е еднакво, многообразни са и организационните форми на нейното провеждане. Тези различия носят обективен характер, тъй като регионалните проблеми имат специфични черти във всяка една от тях, а подходът към тяхното решаване се определя от конкретната форма на държавно регулиране на стопанството.

Отделянето на "проблемни райони" като териториални обекти, намиращи се в сравнително неблагоприятно в икономическо отношение положение, не е нищо ново. Още Е. Хувър (1948 г.) в работите си отделя в условията на САЩ следните: изоставащи райони, по същество, неизпитващи процесите на индустриализация; райони, оказали се в затруднено положение (или кризисни райони), засегнати от миграцията на промишлеността при абсолютно намаляване на заетостта; райони с градове в криза (Государственно..., 1984, с. 40). Тези основни типове проблемни райони продължават да съществуват и до днес в РИС. Същността на останалите (слаборазвитите) райони може да се сведе до недостатъчната интегрираност на стопанството им в системата на националната икономика. За тези райони е присъщ аграрният характер на стопанството при преобладаване на дребните стопанства с ниска производителност на труда.

В Западна Европа специфичен подтип през последните 10–15 години са сравнително изолираните планински райони. Той е характерен в частност за алпийските територии на Австрия, Швейцария, Франция, Италия и ФРГ, планинските райони на Шотландия и Уелс във Великобритания, някои части от Централния масив на Франция. Икономическата база на тези райони традиционно е селското и горското стопанство. Единственото, което може да задържи тук населението в съвременните условия, е активното развитие на стопанския туризъм. Тъй като това не е възможно във всички страни, редица подобни райони са застрашени от обезлюдяване.

За Аляска, северните територии на Канада и Скандинавските страни, както и за вътрешността на Австралия и ЮАР, слабо-развит характер имат новоусвояваните райони. Тяхната индустриализация се извършва предимно чрез развитието на добивната промишленост, която силно се влияе от конюнктурата на международните пазари. Колебанията в нейното развитие водят често до консервиране или затваряне на предприятия и превръщане на миннодобивни центрове в градове-призраци (ghost towns).

Втората категория, промишлените "депресивни райони", са районите на старата индустриализация. Старите традиционни отрасли са способни да пораждаат икономически трудности в районите и централните, носещи тяхната специализация. В резултат районът започва да губи все повече население, което мигрира към проспериращите икономически центрове с по-големи възможности за работа. Междувременно нарасна броят на отраслите, превръщащи се в генератори на икономическа депресия и "структурна безработица". Ако по-рано в тази връзка се говореше за каменовъглената промишленост и металургията, то днес в списъка се включват и отделни отрасли на машиностроенето — корабостроене, автомобилна промишленост, както и редица отрасли на химическата промишленост.

Третият тип "проблемни райони" е характерен повече за последните две-три десетилетия. Именно големите градове и агломерации станаха център на най-острите икономически и социални проблеми — влоши се "качеството на живот" в отделните им части в резултат на остаряването на жилищния фонд, нараснаха екологичните катаклизми и др. Това предизвика разместване на населението в рамките на агломерациите,

териториалното разширение на последните, но не и тяхното разтоварване. В регионалната политика ядрата на големите градове бяха издигнати на еднакво равнище с най-проблемните райони (Inner City Policy). Най-активна намеса се наблюдава във Великобритания (до 1979 г.), Франция и Япония (Артоблевски, С. С., 1986)

В историята на регионалната политика в РИС се наброяват над 50 години, ако за начална точка се вземе 1933 г., когато във Великобритания са отделени "специални райони", а в САЩ е изготвена програма за развитието на долината на р. Тенеси (TVA). Според Фр. Хьонш, за начало на държавното регулиране на територията може да се приеме дори 1920 г., когато в Германия е учредена организация, контролираща икономическото развитие на въгледобивните басейни по Долен Рейн (Нонсх, Фг., 1986). Днес в специализираната литература се отделят няколко периода в развитието на регионалната политика в РИС. Първият период се отнася към 30-те години, когато тя се провежда най-вече във Великобритания и САЩ (в рамките на политиката "нов порядък"). Характерно за него е, че регионалната политика все още не представлява присъщ елемент от системата на държавното регулиране на икономиката. Това става едва след Втората световна война.

Вторият период на развитие на регионална политика в РИС продължава от края на 40-те до края на 50-те години. За това време се разширява кръгът на страните от Западна Европа, които предприемат мерки с регионален характер. На регионалната политика обаче се възлага скромна роля, тъй като тези страни отделят внимание главно на ликвидирането на последиците от войната.

От края на 50-те години до 1974—1975 г. продължава третият период в развитието на регионалната политика, когато тя става едно от основните направления на регулиращата дейност на държавата, придобивайки накрая самостоятелно значение. Това е период на доста устойчиво развитие на стопанството, когато на дневен ред застава проблемът за активна мобилизация на ресурсите. Същевременно се появиха сериозни структурни проблеми, изискващи намесата на държавата. В този период се формира цялостната система на регионалната политика в РИС, необходимостта от провеждането ѝ се признава почти повсеместно. Заедно с това се наблюдава усъвършенстване на

инструментариума на регионалната политика, широко разпространение получават стимулите за икономическо развитие на проблемните райони. Паралелно се извършва и формиране на системата за регионално програмиране — най-активната форма за провеждане на регионална политика в РИС.

От средата на 70-те години, във връзка с изострянето на кризисните явления в икономиката на РИС, регионалната политика встъпи в четвъртия период на своето развитие. Във връзка със забавяне на темповете на икономически растеж, на преден план се придвижи задачата за преустройството на структурата на промишлеността, модернизацията на производството. Разпространява се и практиката за съставяне на извънредни програми и "планове" за икономическа стабилизация. В тези условия приоритетът на целите от регионален характер се понижи.

Ново явление е наднационалното равнище на разработка на регионални програми — въвеждането на регионалната политика в системата на ЕИО. До 1975 г., макар с известна условност, също може да се говори за наднационален характер на регионалната политика в РИС. Създаденият през 1972 г. Европейски социален фонд отделя до 95% от средствата си за нуждите на професионално-техническото обучение и преквалификацията на безработните, най-вече в проблемните райони. Най-големи средства през този период получават Италия и Великобритания. През 1975 г. бяха реализирани на практика основните положения на т.нар. "доклад Томпсън" (за регионалните проблеми в разширения състав на ЕИО), в т.ч. препоръките за създаване на "достатъчно голям фонд за регионално развитие като материална основа на новата европейска регионална политика". Учреденият през тази година Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР) наред с Комитета за регионална политика провеждат не толкова собствени мероприятия, колкото стимулират създаването на регионални програми в страните членки на ЕИО.

В научните кръгове и държавните органи на РИС все повече се говори за регионалната политика като дейност, насочена към "поддръждане на националното пространство". В тази връзка в научната литература се използват термини като "пространствена" или "териториална политика", имащи по-широко съдържание. Засега обаче е преждевременно да се говори за форми-

ране на система за обща териториална политика, доколкото регионалната политика продължава да се провежда успоредно на останалите видове държавна политика със социално-икономически характер в териториален аспект — районната планировка, политиката за градско развитие и опазване на околната среда.

Традиционната практика на държавно регулиране дава многобройни примери за използване на косвени мерки за подбуда и стимулиране, докато мерките за пряк контрол и забрана се прилагат много рядко. В съвременните условия регионалната политика оказва определено въздействие при разпределянето на инвестициите, мощностите и заетостта между различните райони. Именно по тази причина традиционната регионална политика носи в научните кръгове още наименованието "пре-разпределителна". Прекият контрол над териториалното разполагане представлява строга мярка и се прилага най-вече във Великобритания (най-активно до 1979 г.), а също така във Франция (по отношение на Париж). Опити за такъв контрол се правят през 70-те години в Япония (план "Танака"), Италия (спрямо Милано), Нидерландия (спрямо Рандстад), Испания (спрямо Мадрид и Барселона) и т. н. Общо контролът се свежда до получаване на разрешение за строеж на предприятия в определени райони или изплащане на "субсидии за децентрализация", т. е. извеждане на предприятия от районите на свръхконцентрация.

Резултатите от провеждане на регионална политика в капиталистическите страни се оценяват противоречиво. Практиката на деконцентрация на столичните агломерации Лондон и Париж показва определен напредък — тяхното население намалява както за сметка на изведените предприятия, така и от преместването на население в градовете спътници. В същото време представителствата на фирмите остават в центъра на столицата, предвид на по-благоприятния търговски "имидж". Най-бързо протича разредоточаването на предприятията от държавния сектор или създаването на такива в проблемни райони. В класическия изостанал район — Юга на Италия — настъпиха редица положителни проблеми, благодарение предимно на изградените държавни предприятия в рамките на програмата "Cassa per il Mezzogiorno" ("Каса на Юга"). Югът излезе на първо място сред другите райони на Италия по производство

на редица капиталоемки производства. Същевременно обаче по-голямата част от тези предприятия, построени по крайбрежието, останаха неинтегрирани в стопанството на района, с което получиха прозвището "катедрали в пустинята".

В края на 70-те и началото на 80-те години в редица РИС се наблюдава засилване на консервативните тенденции в системата на държавно-монополистичното регулиране на икономиката. Правителствата на САЩ, Великобритания, а напоследък и на Белгия, Франция, Нидерландия, Италия, започнаха да провеждат курс на съкращаване на разходите за регионално развитие. В националните планове на първо място бе придвижен проблемът за конкурентноспособността на националната икономика на световния пазар. Съкращаването на субсидиите бе съпроводено и със съкращаване броя и площта на районите, категоризирани като "проблемни". Акцентът беше пренесен върху стимулиране на развитието на "автономните пазарни механизми" в тези райони и поощряване на частното предприемачество. В. А. Колосов и О. В. Грицай (1987 г.) виждат дори известна еволюция, нов етап на регионалната политика в РИС.

Т а б л и ц а 1

| Типологични особености                              | Традиционна регионална политика, 60-70-те години  | Нова (неоконсервативна), регионална политика, 80-те години  |
|---|---|---|
| 1   | 2   | 3   |
| Декларирани цели и задачи на регионалната политика. | Изравняване нивото на икономическо и социално развитие в различните райони.<br>Създаване на равни условия за живот на населението (преобладаване на социалните цели). | Създаване на ефективна пространствено-икономическа система.<br>Стимулиране развитието на автономни пазарни механизми чрез активизация на частното предприемачество в проблемните райони (преобладаване на икономическите цели). |

Съотносителност на регионалната политика с държавната икономическа политика.

Характерни черти на регионалната политика

Автономно съществуване на регионалната и икономическата политика. Противоречие между целите на регионалната и икономическата политика.

1. Отделяне на три основни типа проблемни райони: а) изоставащи слабоиндустриализирани; б) депресивни; в) свръхнатоварени градски.

2. Концентрация на основните "огнища" на регулиране развитието на проблемните райони в ръцете на държавата.

3. Разработване на едромасщабни национални и регионални програми за организация на територията (на базата на "полюсите на развитието", "центрове и оси на развитие" и т. н.).

Съкращаване на средствата за регионална политика и сближаването ѝ с икономическата.

1. Съкращаване броя на проблемните райони. Отделяне на приоритетни ареали за помощ в изостаналите и депресивните райони. Отнемане и отслабване на ограниченията за строеж на предприятия в големите градове.

2. Преместване центъра на тежестта на регионалното планиране на по-ниско административно равнище, разширяване на пълномощията на местните и регионалните органи на властта.

3. Преход към политика за устройство на територията на мезо- и микроравнище. Свеждане на регионалната политика до районна планировка.

Основни подходи за регулиране.

1. Пряка или косвена финансова поддръжка на частния капитал.

2. Ограничаване на разполагането на частни предприятия в районите на свръхнатоварване.

3. Териториално разположение на предприятия от държавния сектор (създаване на предприятията в изостаналите райони, извеждане на учреждения от столичните райони).

1. Пряка или косвена финансова поддръжка на частния капитал.

2. Стимулиране на развитието на дребния и среден бизнес.

3. Стимулиране развитието на сферата на научноизследователската и проекто-конструкторската работа, мениджмента и услугите от висш ранг.

4. Създаване на "технологични паркове"

5. Създаване на "предприемачески зони".

Все още е трудно да се прецени дали става въпрос за еволюция на регионалната политика, въпреки че има редица нови моменти. "Новите" явления са характерни преди всичко за страните с управляваща консервативна партия и извършените промени тук са отзвук на "реприватизационната вълна". Създаването на "технологични паркове" (Industrial Estates) например, е характерно за всички страни, в които се провежда активна регионална политика, а напоследък дори и за някои развиващи се страни (Индия, Бразилия, Южна Корея и др.). Известни техни модификации за целите на регионалното развитие са технополите във Франция, технополисите в Япония, иновационните паркове във ФРГ. Както подчертават В. А. Колосов и О. В. Грицай (1987), в Нидерландия например са представени почти всички форми на регионална политика.

Сред привържениците на неоконсерватизма има както крайни виждания (напр. тези за т. нар. "необуздан капитализъм" предлагат напълно да се отменят субсидиите за проблемните райони, оставяйки ги на съдбата на пазарните сили, с всички средства да се намалява равнището на работната заплата и да се стимулира миграцията на население в по развитите райони), така и умерени, които, признавайки необходимостта от реформи в регионалната политика, се застъпват за запазване на определен държавен контрол върху насочването на частните инвестиции.

Една от ключовите идеи на новата регионална политика е създаването на "предприемачески зони" (Enterprise Zones). Официално за първи път тяхната поява се отбелязва във Великобритания през 1980 г., като те са призвани "да възродят британската икономика". Но рецептата за този "нов експеримент" в неговата съвременна интерпретация е внесена от страните на Югоизточна Азия (Сингапур, Тайван, Хонконг) от проф. П. Халом през 1977 г., който провъзгласява, че остарелите методи трябва да се заменят с принципно нов подход, който би преодолел пасивността на предприемачите (Шаповалов, А. А., 1986). Сега предприемаческите зони имат аналози и в други РИС. Британският опит се разпространи в САЩ, залягайки в основата на регионалната политика, провеждана от администрацията на Рейгън, като на всеки щат се разрешава да има не повече от шест такива зони (към 1986 г. такива са открити в 11 щата и са разположени преди всичко край "градовете-призраци"). По няколко зони съществуват в Белгия и Нидерландия.

Резултатите от този експеримент са все още твърде противоречиви. Както показват най-новите изследвания, функционирането на зоните има в икономически план двойна роля; официално провъзгласяваният успех далеч не се отнася за всички зони, а тяхното влияние върху заобикалящите ги територии засега е негативно.

В заключение трябва да подчертаем, че провеждането на регионална политика в РИС е обективна необходимост и независимо от промените, тя ще продължава да играе важна роля в държавното регулиране на икономиката. Противоречивостта на резултатите налага конкретен анализ в отделните страни. Изучаването на специфичното прилагане на регионал-

според нас, за цялостното постигане на целите, поставени в началото на настоящата статия.

#### ЛИТЕРАТУРА

- А р т о б о л е в с к и й, С. С. Региональная политика Великобритании. — Изв. ВГО, 1981, т. 111, Вып.1
- А р т о б о л е в с к и й, С. С. Государственное регулирование столичных регионов в развитых капиталистических странах (на примере Великобритании и Франции). — Изв. АН СССР, Сер. геогр. 1984, № 4.
- Г о ф ф е, Н. В. Италия: Проблема Юга и региональная политика (1950 — 1980). М., Наука, 1983.
- Л а в р о в, С. Б. Север-Юг: Новая формула региональных контрастов в ФРГ. — Изв. ВГО, 1987, т. 119, Вып. 4.
- П а в л о в а, М. А. Региональная политика Франции. М., Наука, 1974.
- Ш а п о в а л о в, А. К. Предпринимательские зоны — неоконсервативный инструмент региональной политики Великобритании. — Изв. ВГО, 1986, т. 118/3.
- В r i t a i n 1987. An official handbook. London, 1987.
- Н о н с с h, Fr., S. В. L а в р о в, G. V. Sdasjuk. Bürgerliche Konzeptionen der regionalen Entwicklung. Gotha, 1986.
- Н а м е с-н а g i J., I. Р о м а z i. Regional economic disparities and regional policy in EEC. — Annales Geographica universitae Budapestiensis. 1987.
- S t i e n s G. Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. — Geogr. Rundschau. 1988, No. 1.

### REGIONAL POLICY: A SYNTHESIS OF THE PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE INDUSTRIAL COUNTRIES

*Peter Stoyanov*

#### S u m m a r y

The regional policy activities in the industrial countries has begun in the early years of this century. Its development has gone through four stages, and today it has its own importance along with the economic policy. It deals with the problems of the regional development in every separate country, particularly in three basic types of problematic regions: underdeveloped (backward), depressive and regions of the large agglomerations. At the last stage neoconservative tendencies are traced down in the application of regional policy. Its approaches and results provoke much discussions.