

Обезлюдяването в Р България и целенасочените инвестиционни програми – българския опит и практика

Маргарита Атанасова¹, Климент Найденов²

СУ „Климент Охридски“, гр. София, 1504, бул. „Цар освободител“ №15, каб.218Б

¹freyaaa@abv.bg, ²kl.naydenov@gmail.com

Абстракт: В последните години е факт обезлюдяването на периферните части на страната. То е вследствие на съсредоточаване на работни места и обществен живот в 35-те големи града. Населението в България намалява и застарява, а регионалните дисбаланси в разпределението на жителите се задълбочават. В българската практика има поредица от опити за стимулиране развитието на слабо развитите периферни райони, като тези опити към момента са съсредоточени върху целенасочена инвестиционна програма (ЦИП) в подкрепа на развитието на Северозападна България, Родопите, Странджа – Сакар, пограничните, планинските и полупланинските слабо развити райони. В примери на целеви програми от близкото минало се открива не само дълбока приемственост във формулировката на основната цел на ЦИП, но и висока степен на съвпадение в проблемните картини отпреди 10, 20 или 30 години и сега. Основната цел на целенасочената инвестиционна програма е преодоляване на икономическата изостаналост, привличане на инвестиции и повишаване на заетостта. За да се гарантира успеха на една програма, то тя трябва да бъде разработена и прилагана на базата на интегриран многосекторен подход.

Ключови думи: обезлюдяване, периферни райони, целенасочена програма

Към средата на 70-те години в общо 35 големи града (в това число 28-те окръжни центъра) е съсредоточена преобладаващата част от населението на страната. Тази значима концентрация е в следствие на съсредоточаването на работни места и обществен живот в гореспоменатите градове. В резултат именно на нея се достига до постепенното обезлюдяване на периферните части на окръзите, неизползваемостта на жилищния фонд в тях, както и до дефицита на жилища в големите градове (в следствие на засиленото им търсене).

Териториалното разпределение на населението е силно повлияно от процесите на индустриализация, които протичат в страната до 1975 г. и се характеризира с бързо развитие на обособилите се нови индустриални центрове (в т.ч. окръжни градове и промишлени комплекси). За изселването на големи маси от население към градовете вина имат както т.нар. аграрна пренаселеност (по статистически данни още през 30-те години тя възлиза на около 1 млн. души), така и съществуващата колективизация и механизация на селското стопанство. Масовото струпване на население в централните и последвалото намаляване на това в периферните части на страната се предопределя също така и от развитието на промишлеността, транспорта и редица неселскостопански отрасли, традиционно характеризиращи се с точново разположение.

Населението в България намалява и застарява, а регионалните дисбаланси в разпределението на жителите се задълбочават. Към 2015 г. единствено София-град увеличава населението си спрямо предходната година. Това увеличение обаче се дължи обаче основно на механичния прираст, т.е. хора от други области се местят в столицата, основно с цел учене и намиране на работа. Това продължава да води до задълбочаване на обезлюдяването в селските и периферните райони. Като цяло населението на страната ни започва да намалява след 1988 г.

Население на Р България според преброяванията 1887 – 2011 г.

Година на преброяванията	Общо	Мъже	Жени	Относителен дял на градското от общото население на страната – %
	хиляди			
1887	3154	1605	1549	18.8
1892	3311	1691	1620	19.7
1900	3744	1910	1834	19.8
1905	4036	2057	1979	19.6
1910	4338	2207	2131	19.1
1920	4847	2421	2426	19.9
1926	5479	2743	2736	20.6
1934	6078	3054	3024	21.4
1946	7029	3517	3512	24.7
1956	7614	3799	3815	33.6
1965	8228	4114	4114	46.5
1975	8728	4358	4370	58.0
1985	8949	4433	4516	64.8
1992	8487	4171	4316	67.2
2001	7929	3863	4066	69.0
2011	7365	3587	3778	72.5

¹ До 1956 г. вкл. броят на населението е установен на базата на наличното население, а от 1965 г. - на базата на постоянното население.

Източник: НСИ

В българската практика има поредица от опити за стимулиране развитието на слабо развитите периферни райони, като тези опити към момента са съсредоточени върху **Целенасочена инвестиционна програма (ЦИП) в подкрепа на развитието на Северозападна България, Родопите, Странджа – Сакар, пограничните, планинските и полупланинските слабо развити райони.**

В примери на целеви програми от близкото минало се открива не само дълбока приемственост във формулировката на основната цел на ЦИП, но и висока степен на съвпадение в проблемните картини отпреди 10, 20 или 30 години и сега. Едва ли са необходими съвременни цифрови аргументи и качествени оценки, за да се твърди, че сегашната проблемна картина съдържа същите характеристики, при това с влошени показатели.

До 1990 г. като цяло (изключение правят първите следвоенни години) политиката на страната по отношение на вътрешната миграция бе насочена към нейното ограничаване, с цел предотвратяване преселеността в големите градове и столицата. В тази връзка са въведени някои административни забрани и ограничения. Типичен пример за това е затрудненото даване на местно „жителство“. Въпреки тези мерки по-добрите условия за труд и живот в големите градове са причина за насочването на значителни маси от населението (предимно в младите възрастови групи и с по-добро образование), а ограниченията биват преодолявани посредством т.нар „смесени“ бракове (между жител и нежител) или „по изключение“ (има се предвид осигуряването на липсващи предимно работнически кадри – шофьори, строители и др.).

По отношение на селското население за целия период до 1990 г. и по-специално за годините между 1980 и 1985 г. неговото годишно намаление е с около 1,6 % (за разлика от градското, което се увеличава с 1,3 % на година). Тези тенденции започват още през 60-те и началото на 70-те години, когато редица трудоемки производства (сред тях отглеждането на памук, лен, пашкули, овцевъдство и др.) намаляват обемите си в резултат на демографските процеси, протичащи в българското село (застаряване на населението и цялостно обезкървяване).

Политиката на страната във връзка с преодоляването на различията в териториалното разпределение на населението към 1986 г. се свежда до изпълнението на ПМС № 22 от 1982 г., свързано с целевото развитие на по-изоставени селищни системи (към тях спада и Странджанско-Сакарският край).

Програмата „Странджа Сакар“ от 1982 г. е резултат от Решението на Политбюро на ЦК на БКП „За ускорено социално-икономическо развитие на селищните системи от 4-ти и 5-ти функционален тип, от граничните райони и в Странджанско-Сакарския край“, прието на 27 април 1982 г. Известното 22-ро Постановление на МС има за цел да спре обезлюдяването на тези райони чрез разкриване на 4000 работни места в „Републиката на младостта“ с акцент върху един от най-обезлюдените райони на страната. Така в периода 1980-1985 г. за тази цел се отделят 1,6 млрд. лв. от бюджета на страната. Освен това са налице и месечни добваки (между 30 и 80 лв. в зависимост от квалификацията), които се дават на живеещите и работещите в граничните райони, както и на работещите приходящи в периметъра на ПМС № 22 от 1982 г. (между 20 и 40 лв.). В Постановлението са заложили три програми – за развитие на промишлеността, за селското стопанство и за социалната и техническата инфраструктура. Предвиден е и богат пакет от облекчения – стимули в образователната сфера, финансови облекчения (освобождаване от данъци, акцизи, такси и т.н.), натурални субсидии (50% от стойността на столовото хранене, безплатни детски ясли и градини, безплатна закуска и обяд в училищата).

Приложеният подход е познат от аналогични програми за прекратяване на обезлюдяването на периферни планински и градски територии от 1980-те години във Франция и САЩ, където стимулите се предлагат само на хората, оставали да живеят и работят на територията не по-малко от 10 години. Към програмата „Странджа – Сакар“ се отправят множество критики за лошите условия на живот и работа, за липсата на подходящи услуги и забавления за младите хора и техните семейства, за социалното напрежение между местното население и новодошлите, ползващи привилегиите. Въпреки че програмата се проваля след прекратяване на насочения към района ресурс през 1990 г. и проектът се забравя след поредица от научни форуми и публикации, тя е най-успешната целенасочена програма, защото интегрира икономически, финансови и социални мерки. Внимание следва да се обърне и на политиката на страната във връзка с външната миграция в годините преди прехода, която днес може да се определи като сравнително пасивна. Държавата се интересува от заселванията преди всичко от гледна точка на общия им размер, целта и продължителността на заселванията, както и във връзка с интеграцията на чужденците. По отношение на изселванията показатели за анализ са отново общият размер на изселванията, както и насърчителните мерки за завръщането на българите в страната.

Програмата за развитие на алтернативно земеделие в Родопите, 2003 г. обхваща 41 общини като включва географските територии на Родопския масив – общините с преобладаваща планинска част в Хасковска¹, Кърджалийска² и Смолянска³ области, както и планинската част на област Пловдив⁴, Пазарджик⁵ и Благоевград⁶.

¹ Планинската част на Хасковска област включва общините: **Маджарово; Ивайловград; Хасково** - с. Широка поляна; **Стамболово** - селища Бял кладенец, Воденци, Долно черковище, Пътниково, Рабово, Светослав, Силен; **Любимец** - селища Вълче поле, Дъбовец; **Харманли** - селища Върбово, Орешец; **Минерални бани** - селища Ангел войвода, Боян ботево, Караманци, Винево, Сърница, Спахиево, Сираково.

² Общините **Ардино, Джебел, Кирково, Крумовград, Кърджали, Момчилград, Черноочене.**

³ Общините **Баните, Борино, Девин, Доспат, Златоград, Мадан, Неделино, Рудозем, Смолян, Чепеларе.**

⁴ Планинската част на област Пловдив с общините: **Лъки; Перущица; Кричим** - гр. Кричим; **Родопи** - селища Марково, Бойково, Дедово, Извор, Лилково, Ситово, Скобелево, Устина, Храбрино, Чурен; **Първомай** - селища Драгойново, Воден, Буково, Брягово, Искра, Леново; **Куклен** - селища Гълъбов, Добралък, Руен, Цар Калоян, Яврово; **Асеновград** - селища Бачково, Бор, Врата, Горнослав, Добростан, Изворово, Косово, Лясково, Мостово, Нареченски бани, Новаково, Орешец, Сини връх, Тополово, Три могили, Узуново, Жълт камък.

⁵ Включва планинската част на област Пазарджик с общини: **Велинград; Ракитово; Батак; Белово** - гр. Белово; **Пещера** - гр. Пещера; **Брацигово** - селища гр. Брацигово, Равногор, Розово, Жребичко.

⁶ Обхваща планинската част на Западни Родопи включваща общините: **Сатовча; Гърмен; Якоруда; Белица** - всички селища без гр. Белица; **Разлог** - с. Елешница; **Гоце Делчев** - с. Буково; **Хаджидимово** - с. Абланица, с. Блатска.

Тя е насочена към „Устойчиво развитие на региона чрез възстановяване на традиционното и създаване на алтернативно земеделие с цел повишаване заетостта на населението и повишаване на доходите му”. Основните щрихи на проблемната картина, към която е била насочена тази цел, визират:

- Високо ниво на безработица в региона вследствие от закриването на рудодобива и други промишлени и селскостопански дейности;
- Разпокъсана, маломерна и нископлодородна земя;
- Земеделие в планината, основаващо се главно на две основни култури (тютюн и картофи) и трудно реализиране на продукцията;
- Ниски добиви от основните култури, вследствие на неправилен сеитбооборот;
- Разпокъсано животновъдството в региона без реални стокови производители;
- Ниско-продуктивни пасища и ливади и примитивно и неефективно фуражно производство.

За реализирането ѝ са предвидени 100 млн. лв. и се е очаквало да се разкрият около 6000 работни места. Програмата остава нереализирана поради неосигуряване на необходимите финансови ресурси, но научно обосноващите предложения за алтернативни производства могат да се използват и днес.

По-новата програма за подпомагане на района на Странджа-Сакар - **Програмата за развитие на земеделието и селските райони в Странджа – Сакар** от 2005 г., разработена в резултат на споразумение между МЗП и ПРООН е секторна програма, насочена към стимулиране развитието на земеделието в селските райони на Странджа – Сакар. Разглежда се като трета регионална програма на МЗП, ориентирана към слаборазвитите райони в страната и подкрепя краткосрочни и средносрочни дейности за интегрирано развитие на земеделието и селските райони в Странджа-Сакар за периода от 2005 до 2013 г. Тя включва мерки за изграждане на капацитет в региона за изготвяне и прилагане на програми и проекти, финансирани от фондовете на Европейския съюз, за да се подпомогне местното икономическо развитие в общините от този район след приемането на България в ЕС. Обхванати са 13 общини от 3 области и 2 района за планиране. Съгласно Наредба №14 от 1 април 2003 г. на МЗП и Министерство на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) всички общини в региона на Странджа-Сакар имат статут на селски райони. Обща и основна отличителна особеност на региона е неговата слаба урбанизация и липса на развити индустриално-административни и културни селища във вътрешността. Към 2003 г. в региона има 228 селища - 11 града и 217 села, в които живеят 156 275 човека, което представлява около 2 % от населението на страната върху 7 % от територията на Република България. Малко повече от половината население живее в села – 50.6 % срещу 30.2 % средно за страната, а средната гъстота на населението в региона за 2002 г. е 22 души км² при средна за страната от 70.7 души на км². Около две трети от селата са демографски нестабилни с население под 500 човека и раждаемост под 12 човека на година⁷. Територията, която обхваща програмата се характеризира с обезлюдяване още от началото на 60-те години на 20 в. За периода 1956 – 1985 г. населението е намаляло с около 30 %. Тази тенденция продължава и след това като това налага извода, че икономическата стабилизация на населените места в района е неразривно свързана с демографската ситуация. Развитието на икономически дейности е една от възможностите за ограничаване на емиграцията от района. По-малко от една трета от селата в региона на Странджа-Сакар имат демографски потенциал. Коефициентът на възрастова зависимост за целия регион е 65.9 % и е значително по-висок от средния за страната 45.5 %. В община Болярово той е два пъти по-висок от средния за страната и около един и половина пъти по-висок в общините Стралджа, Тунджа, Средец, Малко Търново, Тополовград, Любимец. Общият прираст на населението за 2003 г. е отрицателен (-9.4 ‰). Вследствие на съвкупния ефект от по-висока смъртност, ниска раждаемост и отрицателен механичен прираст в някои от общините, населението е намаляло значително. Най-засегнатите общини са Болярово (-27.3 ‰), Тополовград (-23.4 ‰) и Елхово (-21.7 ‰). Делът на лицата в трудоспособна възраст за района е 51.9 % срещу 60.8 % в страната. През 2003 г. в района се наблюдава и тенденция за трайна безработица като ръстът на безработица остава значително висок през последните години. В община Стралджа безработицата е двойно по-висока от средната за страната, а в общините Болярово, Средец, Елхово и Тунджа около 1.5 пъти. Характеристиките на населението по степен на образование показват, че спрямо средните показатели за страната тук живеят преобладаващо хора с основно и под основно образование, като в община Болярово и Стралджа техният размер е почти два пъти повече от средния за страната, а в Тополовград и Средец около 1.5 пъти. Делът на висшите в тези общини е относително нисък и достига до половината от този за страната. Сред стратегическите цели на програмата са „стимулиране развитието на ефективно и модернизирано земеделско производство, повишаване на инвестиционната атрактивност на района, създаване на предпоставки за устойчивото му и интегрирано развитие и повишаване качеството на живот на населението“. Предвижда се разработването на пилотни проекти в периода 2005 – 2006 г., финансирани от ДФЗ и интегриране на източниците за финансирането на програмата в следващия период. Анализи за резултатите от тази програма и за причините тя да не бъде приложена не са достъпни на този етап на проучване. Програмата остава нереализирана поради неосигуряване на необходимите финансови ресурси. От представените дотук мерки, можем да достигнем до извода, че ЦИП не е прецедент в българското планиране. Районите „Родопи” и „Странджа – Сакар” са били обекти на подобни програми отпреди десетилетия. Аналогични опити са били насочвани и към по-общите категории специфични територии – „слабо развити гранични” и „слабо развити планински”, но остават неосъществени.

⁷ Програма за развитие на земеделието и селските райони в Странджа – Сакар, МЗП и ПРООН, 2007

Нереализирана е и Програмата за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа 2010 – 2013 г. като и в този случай основната причина е неосигуряване на заявените финансови ресурси. Един от основните принципи при формулирането и прилагането на политиката за регионално развитие, който е залегнал както в европейското законодателство в областта на регионалната политика, така и в хармонизираното национално законодателство, е принципът за концентрация на ресурсите за постигане на целите на регионалното развитие. Концентрацията на ресурсите може да бъде планирана и осъществявана в три основни направления: а) концентрация на финансови средства; б) концентрация на ресурси в определени географски райони и територии със специфични проблеми; в) концентрация на ресурси в приоритетни тематични области, имащи стратегически характер за развитието или специфична актуална проблематика. Принципът за концентрация на ресурсите се прилага с главната цел преодоляване на установени диспропорции и различия в степента на икономическото, инфраструктурното и социалното развитие, както и на неблагоприятни природни или географски фактори за дадени райони и територии и създаване на условия за постигане на хармонично, балансирано и устойчиво регионално и местно развитие в съответните райони и територии.

Визията на програмата е следната: “Устойчиви и жизнеспособни местни общности с вътрешен потенциал и изграден капацитет за формулиране и постигане на икономически, социални и екологични цели в своето развитие и справяне с глобални предизвикателства на регионално, национално и международно ниво”.

Основната цел на Програмата е да създаде подходящи условия за ефективно и ефикасно управление и реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа, насочени към засилване на вътрешния потенциал и изграждане на адекватен капацитет за постигане на устойчиво интегрирано регионално и местно развитие.

Приоритет 1. Създаване на условия за развитие на местни общества на знанието

Специфична цел Ограничаване и преодоляване на изоставането на общините в районите за целенасочена подкрепа и стимулиране на конкурентните им предимства.

Приоритет 2. Подпомагане развитието на вътрешния потенциал на местните икономики и пазари

Специфична цел Капитализиране на относителните конкурентни предимства на общините и насърчаване на предприемачеството.

Приоритет 3. Развитие на местния пазар на труда

Специфична цел Повишаване ефективността и ефикасността на инвестициите в човешки капитал.

Приоритет 4. Подкрепа на устойчивото развитие на местните общности и територии

Специфична цел По-ефективно управление на ресурсите в общините и създаване на нови инвестиционни възможности.

Демографската ситуация към момента продължава да бъде критична. Броят на населението през последните години продължава да намалява. Коефициентът на възрастова зависимост продължава да нараства. В резултат на понижената раждаемост и нарастваща смъртност е налице стеснено възпроизводство на населението. За периода 2001 - 2011 г. населението на Р България намалява с 564 331 души, като средногодишния темп на намаление е 0.7 %. 68.9 % от това намаление се дължи на отрицателния естествен прираст.

Основни демографски показатели, 2015 г.

	2012	2013	2014	2015
Население към 31.12. - хил.	7284.6	7245.7	7202.2	7153.8
Гъстота на населението на 1 км ²	65.7	65.3	64.9	64.4
Полово съотношение (брой жени на 1 000 мъже)	1055	1056	1057	1057
Коефициент на възрастова зависимост	48.7	50.0	51.2	52.4
Темп на демографско остаряване	99.0	99.8	101.5	101.1
Относителен дял на градското от общото население - %	72.9	73.0	73.1	73.1
Раждаемост (на 1 000 души)	9.5	9.2	9.4	9.2
Смъртност (на 1 000 души)	15.0	14.4	15.1	15.3
Естествен прираст (на 1 000 души)	-5.5	-5.2	-5.7	-6.2
Брачност (на 1 000 души)	2.9	3.0	3.4	3.9
Детска смъртност (на 1 000 живородени)	7.8	7.3	7.6	6.6
Нетен коефициент на възпроизводство	0.72	0.71	0.73	0.73
Тотален коефициент на плодовитост	1.50	1.48	1.52	1.53

Източник: НСИ

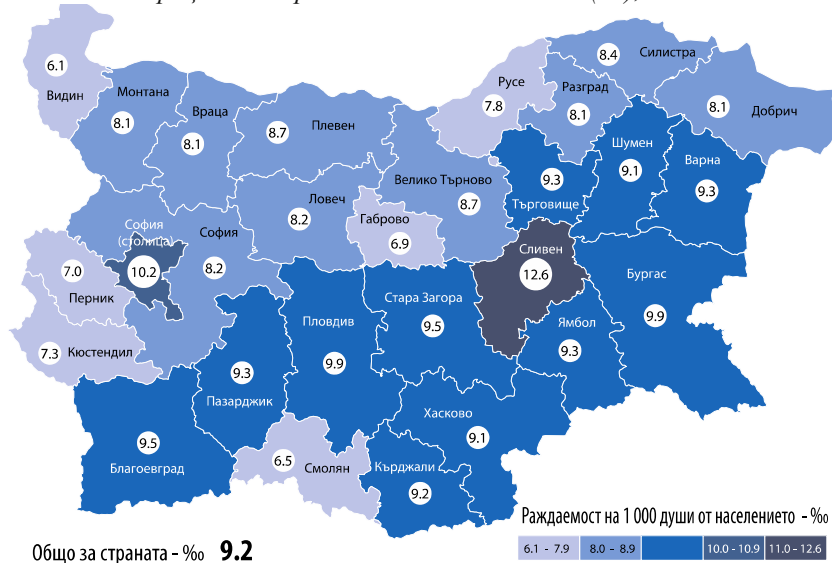
Сред основните причини за ниските стойности на раждаемост се считат проблемите и трудностите, срещани по време на прехода или по-точно казано това са проблеми от социален, стопански и екологичен характер. Изменението в репродуктивното поведение на населението също оказва влияние върху стойностите на раждаемост в страната. Все по-

често срещана тенденция в страната става еднодетния модел за семейство.

Сред основните фактори за това се приемат както безбрачието, така и нарастващият брой на разводите и абортите. Говорейки за раждаемостта и факторите, които предопределят нейните ниски стойности следва да се споменат и външната миграция, която се осъществява преди всичко от население във фертилна възраст, както и за съжаление намаления контингент население в същата тази фертилна възраст. Броят на ражданията в страната през 2015 г. е 66 370, като от тях 65 950 (99.4%) са живородени. Коефициентът на раждаемост (брой живородени деца на 1 000 души от средно-годишното население) нараства от 8.6‰ през 2001 г. на 9.2‰ през 2015 г.

Освен коефициента на раждаемост друг основен показател, характеризиращ раждаемостта, е тоталният коефициент на плодовитост, показващ средния брой деца, които една жена би родила през целия си фертилен период. Този показател се увеличава от 1.48 през 2013 г. на 1.53 през 2015 г.

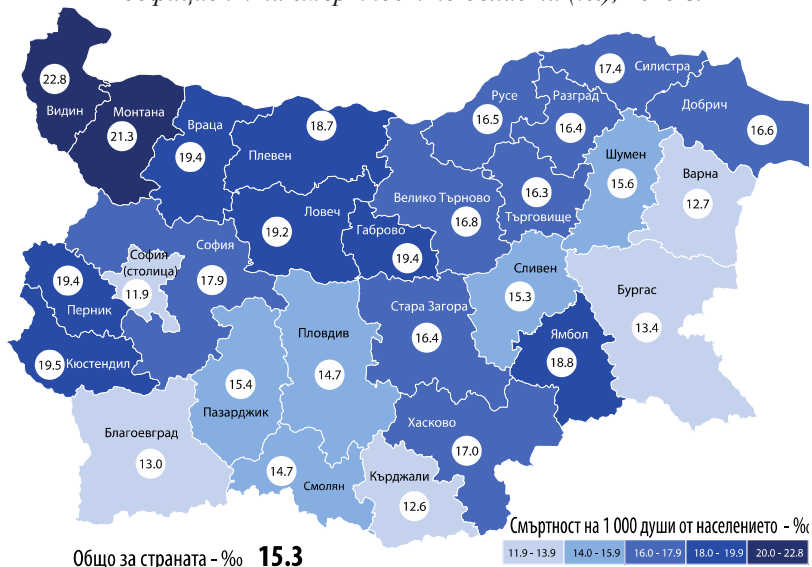
Коефициент на раждаемост по области (‰), 2015 г.



Източник: НСИ

Наред с намалената раждаемост се наблюдава и друга тревожна тенденция, а именно повишаване стойностите на смъртността, достигащи своя връх от 15.3 ‰ през 2015 г. Демографските и социално икономическите особености през тези години са основният причинител за регистрираните високи стойности на смъртността. Тя остава висока и след 2000 г., като изключително много за това спомагат застаряването на населението, проблемите със здравната реформа и всички проблеми, произтичащи от прехода на страната към пазарно стопанство (безработица, намалени доходи, несигурност и т.н).

Коефициент на смъртност по области (‰), 2015 г.



Източник: НСИ

Тревожна е и тенденцията на нарастваща заболяемост сред мъжете в трудоспособна възраст. Сред косвените причинители за високата смъртност може да се причисли и нарастващата миграция, която от една страна намалява общият брой на населението, върху който се изчислява коефициентът за смъртност, а от друга спомага за застаряването на населението.

За периода 2004-2015 г. трайно се наблюдава намаляване на детската смъртност в страната. Коефициентът за детска смъртност (брой умрели деца на възраст до 1 година на 1 000 живородени деца) през 2015 г. е 6.6 ‰ и е с 1.0 ‰ по-нисък от този през 2014 г. Това от една страна се дължи на ниската раждаемост, а от друга на модернизиранието на процеса на раждане и опазване на детското здраве. Достигнатото равнище на детска смъртност през последните няколко години е най-ниското в демографското развитие на страната, но продължава да е по-високо от това в европейските държави.

Миграционните движения (има се предвид външната миграция) както на турското, така и на българското население се отразява пряко върху демографската ситуация в страната. От една страна за турското население е характерно изселването на цели семейства, като по този начин се нарушават възпроизводствените възможности на населението, с оглед на по-силно изразените репродуктивни нагласи на този етнос за създаване на семейства с повече деца. От друга страна в основата на икономическата миграция, предприета от част от българското население, стоят хора почти изцяло попадащи в групата на трудоспособното население (95 %) и представители предимно на мъжкия пол (78%).

Друга отличителна черта на емигрантския поток е фактът, че в него попадат предимно хора с по-висока образователна и професионална подготовка. Това неминуемо се отразява на образователната структура на населението в страната и то в негативна посока. Последиците от засилената миграция за демографската ситуация в страната са в следните направления – намаляване на раждаемостта, съответно повишаване на смъртността, засилени темпове на процеса на застаряване на населението, влошаване на структурите на населението, в това число намаляване възможностите за кадрово обезпечаване.

През 2015 г. с положителен механичен прираст са шест области в страната, като с най-голям прираст са София (5.5 ‰), София (столица) (4.2 ‰), Бургас (2.7 ‰) и Хасково (2.5 ‰). В резултат на отрицателния механичен прираст най-много намалява населението в областите Смолян (-12.9 ‰), Разград (-7.0 ‰) и Враца (-6.9 ‰). Към момента данните недвусмислено говорят за наличието на тревожна съвременна възрастова структура, отличаваща се с неблагоприятно съотношение между възрастовите групи. Общият коефициент на възрастова зависимост нараства и е 52.4 ‰. На 100 лица във възрастова група 15 – 64 навършени години се падат близо 53 лица под 15 и на 65 и повече години. Това съотношение е по-благоприятно в градовете – 41%, в сравнение със селата - 63.1%. Това дава основание да се говори за наличието на икономическо обременяване на населението в трудоспособна възраст, което се засилва от активната емиграция на предимно млади, трудово активни хора, както и от наличието на стеснено възпроизводство на населението.

Друга съществена черта на съвременната демографска ситуация в страната е силно изразеният процес на застаряване, продиктуван както от намаления дял на населението в подтрудоспособна възраст, така и (макар и в по-малка степен) от промяна на средната продължителност на предстоящия живот в страната. Показателят за средната продължителност на живота показва средната продължителност на предстоящия живот на новородените при хипотеза за неизменност в интензивността на наблюдаваната през дадена година повъзrastова смъртност. Сега тя е 71.1 години при мъжете, а при жените е със седем години по-висока - 78.0 години.

Прегледът на българския опит показва, че историята ни изобилства с неуспешни опити за целенасочена подкрепа за постигане на регионалното сближаване. Поуките и съответните препоръки, извлечени от неуспешната ни история в планираното развитие на слабо развитите райони са⁸:

- Предметните териториални общности са твърде големи и сложни организми, за да се повлияват трайно и осезателно от привнесени отвън целеви програми с ограничен срок на действие (5-7 години). Необходимо е да се гарантира по-дълъг срок на действие;

- Регионалната политика към специфичните територии е подвластна на динамиката в политическата конюнктура. Предметните територии се нуждаят от трайна, последователна политика и гарантирана приемственост;

- С изключение на програмите/мерките от периода на държавния социализъм, опитите за целеви намеси са в среда с пазарни отношения. Те са подкрепяни с неадекватно малка или никаква пряка държавна намеса. Не е имало опити за пряко управление на предметните териториални общности. Затова, поколението „целеви намеси“ досега формира само „фонд неприложени планови документи“;

- Повечето досегашни опити адресират ресурсната обезпеченост към собствени неоползотворени потенциали. При всички проведени анализи те са силно надценени. Така се стига до симулиране на подкрепа. Проблемните райони се нуждаят от свежи идеи и привличане на млади хора, от постоянна и дълготрайна подкрепа в продължение на десетилетия, за да настъпят трайни, осезателни и необратими процеси в желана посока.

На база на научените от миналото уроци и идентифицираните настоящи нужди е разработена **Целенасочена инвестиционна програма в подкрепа на развитието на Северозападна България, Родопите, Странджа – Сакар, пограничните, планинските и полупланинските слабо развити райони**, на която предстои одобряване и отпускане на финансиране.

Основна цел на програмата

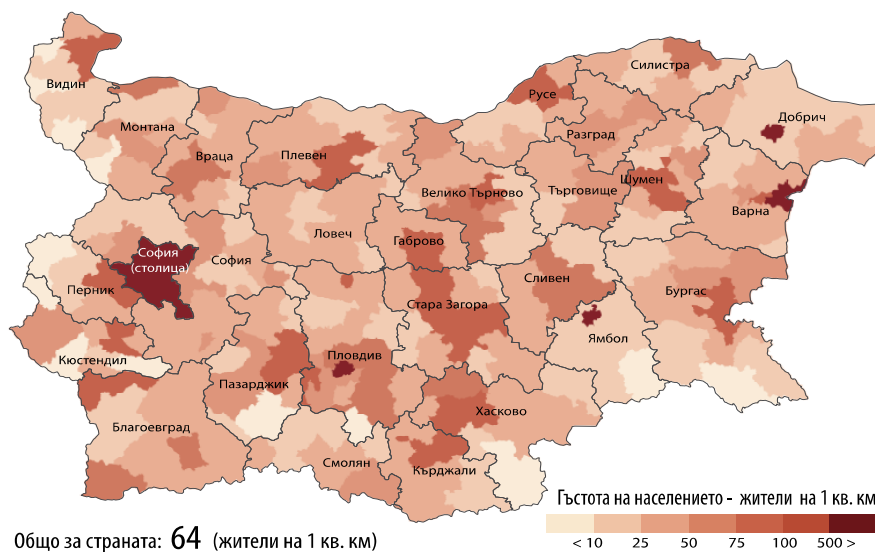
⁸ Целенасочена инвестиционна програма в подкрепа на развитието на Северозападна България, Родопите, Странджа – Сакар, пограничните, планинските и полупланинските слабо развити райони

Съгласно Закона за регионалното развитие (ЗРР) държавната политика за регионално развитие следва да създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините, изразяващо се в:

- Намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в икономическото, социалното и териториалното развитие;
- Осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост;
- Развитие на териториалното сътрудничество.

На представената фигура ясно се виждат част от обезлюдяващите се райони на страната. Към настоящия момент най-малка по брой на населението е област Видин, в която живеят 1.3% от населението на страната, а най-голяма е област София (столица) - 18.4%. В 16 области населението е под 200 хил. души. С брой на населението от 200 хил. до 300 хил. души са шест области, които обхващат 20.4% от населението на страната. Шест са областите с население над 300 хил. души, като в три от тях - София (столица), Пловдив и Варна, живее повече от една трета от населението на страната (34.5%). Непосредствено след тях се нареждат областите Бургас, Стара Загора и Благоевград.

Гъстота на населението по области на 1 км², 2015 г.



Източник: НСИ

Основната цел на целенасочената инвестиционна програма е преодоляване на икономическата изостаналост, привличане на инвестиции и повишаване на заетостта. За постигане на целите на държавната политика за регионално развитие държавата се подпомага от ЕСИФ, като помощта в отделните сектори се осъществява на основа на прилаганите оперативни програми. Целенасочената инвестиционна програма ще се реализира паралелно с тези програми, като дейностите ще създадат синергия с реализираните по програмите проекти и ще помогнат на районите и общините в тях по-ефективно да насочват инвестициите за развитието им. Една от важните задачи на целенасочената програма е да постигне реално въздействие върху икономиката на изоставашите райони в дългосрочен план, да подкрепи развитието на човешкия капитал и същевременно да създаде условия за по-ефективна териториална координация на инвестициите в районите.

Съгласно чл. 5, ал.3 на Закона за регионално развитие, „район за целенасочена подкрепа“ е територия, определена за обект на специфична държавна политика чрез система от мерки за постигане на стабилно и ускорено развитие, водещо към преодоляване на вътрешно-регионалните неравенства. В териториалните общности на четирите целеви района липсват общини, които могат да бъдат определени като изявени райони за икономически растеж.

Всички общини в посочените райони са за „целенасочена подкрепа“. Продължителният индустриален упадък и отрицателният темп на растеж на БВП, оказват дългосрочно влияние върху състоянието на икономиката и заетостта на тези райони. Икономическото реструктуриране и влиянието на пазара са деформирали икономическите и социалните процеси на тези територии.

Структура, инструменти и принципи на програмата

Основната програмна цел е „преодоляване на икономическата изостаналост, привличане на инвестиции и повишаване на заетостта“.

В общата *структура* на програмата са включени четири подпрограми:

- Целенасочена инвестиционна подпрограма за Северозападна България;
- Целенасочена инвестиционна подпрограма Родопи;

- Целенасочена инвестиционна подпрограма Странджа - Сакар;
- Целенасочена инвестиционна подпрограма за планински, полупланински и гранични райони⁹;

Всяка от подпрограмите включва отделни части - териториален обхват, анализ на социално-икономическото развитие, основни проблеми, SWOT анализ, стратегия на подпрограмата - стратегически цели, приоритети и мерки, финансова рамка и програмна част.

Инструментите на ЦИП са два типа – публични инвестиции в инфраструктури и стимули за частния бизнес. По същество, публичните инвестиции ще бъдат пакети от проекти с регионално и национално значение, създаващи косвени предпоставки за съживяване на икономиката и осезателно увеличаване на заетостта. С оглед приложимост и гарантиране на осезателни резултати в краткосрочен план, за всеки от предметните райони са проучени нуждите от проекти в общините, включени в обхвата им. Стимулите за частния бизнес са необходим пряк инструмент за повишаване на инвестиционната привлекателност на даден район.

Подходящо е Целенасочената инвестиционна програма да съдържа или да се съпътства от пакет „меки“ мерки, включващ:

1. Облекчени данъчни ставки за фирмите, откриващи нови работни места в предметния район;
2. Субсидия от 50% върху лихвите по инвестиционни кредити;
3. Предоставяне на възможност за наемане на терени и сгради в индустриални зони/паркове от предприятия, осъществяващи дейност на територията на съответния район;

Прилагането на посочените мерки 1 и 2 следва да е в съответствие с разпоредбите на националното законодателство и законодателството на ЕС за държавните помощи. Ако се приеме и приложи подходът за създаване на икономически привлекателно пространство чрез пакет от преференции за бизнеса, то те следва да се гарантират поне за период от 10 години, за да има траен и видим ефект.

Предметният обхват на ЦИП е базиран на селекция от проекти, предложени от съответните общини и областни администрации, както и на идеи за проекти, които са ключови за районите. Проектите, според предметната си насоченост, попадат най-общо в 11 групи:

- Бизнес инфраструктура, вкл. Устройване на туристически обекти/ресурси;
- Пътна и ЖП инфраструктура;
- Пътни връзки към бизнес (индустриални зони и туристически обекти) ;
- Хидромелиорации/водоснабдяване, земеделска инфраструктура, рекултивации;
- Превенции на риск от наводнения, ерозия, свлачища;
- Образование - професионално и висше, квалификации, консултации;
- Пътна инфраструктура - общински пътища;
- Улични мрежи, градска среда, зелени системи;
- ВиК - селищни мрежи, третиране на отпадъци;
- Социална инфраструктура - всичко, без образование, вкл. жилища и енергийна ефективност;
- Други инвестиционни и меки мерки.

Подобно на НКПР (която е пространствен координатор на процесите в националната територия), ЦИП има подчертано координиращи функции, наред с по-ограничените пряко инвестиционни. Координиращият аспект на ЦИП я доближава и до ИПГВР, като я зарежда и с качествата „интегрираност“ на намесите и „синергичен“ ефект от публичните инвестиции. По аналогия с ИПГВР, ЦИП може да се нарече Интегриран план за регионално възстановяване и развитие (ИПВР).

ЦИП може да се разглежда и като своеобразен инструмент за прилагането на Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013 – 2025 г. (НКПР) в териториите, към които е насочена Стратегическа цел 5 на документа “Стимулирано развитие на специфични територии”. Към тях е възприето да се прилагат целенасочени и интегрирани политики, чрез които да се съхранят и оползотворят специфичните местни ресурси и да се преодолеят натрупаните проблеми.¹⁰

По своята същност, ЦИП следва да се възприема и като надстройка на съществуващите планови документи за съответните райони, вливаща допълнителни ресурси и „енергия“ в пряко постигане на основната цел – „съживена икономика – нови стабилни работни места – задържан/привлечен човешки ресурс“.

Проблемните райони се нуждаят от нещо повече от класическа целева програма, дори тя да е с осигурени значителни ресурси. За да се гарантира успеха на една програма, то тя трябва да бъде разработена и прилагана на базата на интегриран многосекторен подход. Прилагането и на принципа за интеграция на природни, културни, организационни, интелектуални, финансови и времеви ресурси, на стратегически цели и приоритети, на идеи и проекти, на представители на всички заинтересовани страни от публичния, частния и неправителствения сектор, на източници на финансиране, създава предпоставки за успешно прилагане на програмата и за постигане на търсения синергичен ефект.

⁹ За да се избегне излишна раздробеност на ЦИП, възложителите МРРБ и екипът, разработващ програмата са взели решение за обединяване на „други планински и полупланински“ и „други гранични“ райони в една под-програма

¹⁰ НКПР определя като територии със специфични характеристики „крайбрежните територии (Черноморски/Дунавски), планинските територии, граничните територии, териториите в риск и териториите за опазване на ландшафта, природните и културни ценности“



Литература:

1. Минков М. Демография, изд. Албатрос 1999
2. Програмата за развитие на алтернативно земеделие в Родопите, 2003 г.
3. Програма за развитие на земеделието и селските райони в Странджа – Сакар, МЗП и ПРООН, 2007
4. Програмата за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа 2010 – 2013 г., МРРБ, 2009
5. Програмата „Странджа Сакар“, 1982
6. Статистически справочник, НСИ, 2016
7. Целенасочена инвестиционна програма в подкрепа на развитието на Северозападна България, Родопите, Странджа – Сакар, пограничните, планинските и полупланинските слабо развити райони, МРРБ, 2015