

REGIONAL IMBALANCES AND OPPORTUNITIES FOR THEIR REDUCTION THROUGH THE TERRITORIAL DEVELOPMENT AND RURAL TOURISM PROGRAMS

Tihomir Lichev

Academy of economics D.A. Tsenov, Svishtov, Bulgaria

Abstract: This study attempts to analyze the various social, economic and environmental processes and phenomena that occur in our country during the transition period. Particular attention is paid to the demographic crisis, migration and depopulation processes, the economic crisis in individual sectors and their regional imbalances.

An analysis of the opportunities for the development of rural tourism in the Republic of Bulgaria is made. The main problems associated with the measure used are guest houses - geographical, legal, political and others.

Keywords: : regional policy, regional development, regional imbalances, demographic crisis, rural tourism.

РЕГИОНАЛНИ ДИСБАЛАНСИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ТЯХНОТО НАМАЛЕНИЕ ЧРЕЗ ПРОГРАМИТЕ ЗА РАЗВИТИЕ НА ТЕРИТОРИЯТА И СЕЛСКИЯ ТУРИЗЪМ

Тихомир Личев

Стопанска академия “Д. А. Ценов”, Свищов

Резюме: В настоящето изследване се прави опит за анализ на различни социални, икономически и екологически процеси и явления, протичащи у нас в периода на прехода. Значително място е отделено на демографската криза, миграционните и депопулационни процеси, икономическата криза в отделните отрасли и регионалните им дисбаланси.

Прави се анализ на възможностите за развитие на селския туризъм в Р. България. Отбелязват се основните проблеми свързани с използваната мярка „къщи за гости“ – географски, юридически, политически и други.

Ключови думи: регионална политика, регионално развитие, регионални дисбаланси, демографска криза, селски туризъм.

Въведение

В края на ХХ век и началото на ХХІ век във редица страни се наложило множество различни видове туристически дейности, които редица автори обединяват в понятието алтернативен туризъм. Селският туризъм е един от сравнително развиващите се подотрасли, които създават условие за развитие на цели региони, главно в селските и планински части на страната.

Материали и методи

В настоящето изследване се прави анализ на всички програми и планови документи за развитието на териториите от 1970 г. до наши дни. Обхващат се всички обекти, свързани с

финансиране по мярка 313 „Насърчаване на туристическите дейности“ по програмата „Развитие на селските райони“.

Резултати и дискусия

През последните десетилетия нашата страна е обхваната от редица процеси с остри отрицателни последици за икономическото, социално и екологическото развитие.

Република България е в състояние на най-тежката геодемографска криза. Налице е трайна тенденция на продължаващи отрицателни демографски характеристики вече с десетилетия, като ниска раждаемост, висока смъртност и отрицателен естествен прираст. Подобна е ситуацията и с миграционните процеси. Всичко това вече е характерно не само за отделни териториални единици, а за цели региони. Продължават да нарастват и регионалните дисбаланси, с растеж на процесите на свръхконцентрация на населението, производствените мощности и чуждестранните инвестиции в София и още 35 градски селища (в т.ч. повечето областни центрове). В същото време цяла Северна България продължава да изостава в своето развитие спрямо южната част на страната. Това личи от следните данни – при територия обхващаща около 43% от тази на страната тук живее 36,4% от населението на страната, (резултати, 2012), а се създава около 25% от Брутният вътрешен продукт. Посочената тенденция се задълбочава през последните десетилетия. Неслучайно Северозападният и Северният Централен район са на последните места в ЕС по редица показатели.

Логично на фона на тези отрицателни тенденции протичат процеси на депопулация. Обезлюдяват се отделни села и цели територии. Особено силни са тези тенденции в Централна Северна България – Предбалкана и северното подножие на Стара планина, Странджа-Сакар, Родопите, пограничните територии и др. Всъщност това явление не е ново за нашата страна. Напълно обезлюдени селища започва да има у нас още от края на 60-те и началото на 70-те години. При преброяването на населението у нас от 1975 г. те са 18 бр., за да нараснат на 91 през 1985 г. и достигайки 181 бр. през 2011 г. Само в областите Велико Търново, Габрово и Ловеч те са почти 60% от всичките в страната и техния брой непрекъснато нараства (Личев, Депопулация на общините в Централна Северна България, 2013).

Темповете на намаляването на селското население в тези райони са най-високи в страната. Например в днешната община Трявна през 1934 г. в колибарските са живеели 10,6 хил. д., при средна големина на всяко едно от тях над 100 д. В момента там живеят около 500 души, т.е. налице е намаление от над 20 пъти, като няма село с повече от 25 д. население (Янков, 2016). Подобни примери могат да се дадат за редица селища в планинските и полупланинските територии у нас. Естествено демографската и икономическата немощ на периферните райони са взаимно обусловени.

Република България винаги е правила опити за провеждането на регионална политика, която има за цел намаляване на диспропорциите по територията на страната и развитие на периферните райони.

Една от формите за провеждане на държавно регулиране на стопанството е регионалната политика. Тя представлява „специфична сфера на дейност по управление на социално – икономическото и политическото развитие в пространствен (регионален) аспект, която отразява както връзката на държавата с отделните региони, така и връзката между самите региони“ (Личев, Регионалната политика и административно-териториално деление в България, 2012).

Проблемите на регионалното развитие са резултат от продължителни натрупвания, от небалансирано нарастване на демографския и икономически потенциал и инфраструктурата в отделните части на дадената територия (Гешев, 1999).

Проблемите в националните, регионални и локални единици могат да се групират в четири основни групи – икономически, социални, социално-демографски и екологически. За разрешаването на тези проблеми се налага държавна намеса.

Така очертаните теоретико-методологични проблеми на регионалното развитие намират своите конкретни примери в страната. За тяхното преодоляване или поне смекчаване държавата провежда своя регионална политика. В редица изследвания на множество автори са проследени особеностите на провежданата регионална политика у нас. Трябва да се посочи, че „в началото на седемдесетте години на ХХ век бяха констатирани териториални диспропорции, формирани в резултат на високата степен на индустриализация на страната, на интензивно протичащите миграционни процеси от селата и градовете и промишлените съсредоточия, в превръщането на 27-те окръжни града в центрове за икономически, културен и социален просперитет“. През този първи етап регионалната политика на държавата бе насочена главно към изграждане на големи производствени мощности.

По-късно е началото на осемдесетте години на миналия век регионалната политика беше ориентирана към пряка активна намеса на държавата, посочена предимно към стимулиране развитието на периферните гранични райони на страната. Обръща се внимание на слабо развитите окръзи – Благоевградски, Кърджалийски, Смолянски, Ямболски, Търговишки и др. през периода (1985-1989 г.) В България се прави опит за осъществяването на първа цялостна регионална програма, т. нар. „Странджа – Сакар“. Тя включва селищните системи от двете планини и пограничните системи от IV и V функционален тип. Основната цел на програмата беше ползване на местните суровини; ускоряване на тяхното социално-икономическо развитие; задържане на местното и заселване на ново население. Тази програма не постига желаните резултати, а в голяма степен повиши неефективните инвестиции. При новите условия, които се характеризират с икономическа, социална, технологична криза, се получи нарастването на регионалните дисбаланси. Това ясно личи по следните индикатори:

1. Забавяне темповете на икономически растеж и реструктуриране на икономиката, в резултат на което деградираха регионалните и местните икономики на редица райони;
2. Поява на критични дисбаланси между ресурсите на територията и възможностите за тяхното ефективно използване;
3. Обезлюдяване на големи територии от периферията, така и от вътрешността на страната;
4. Достигане критично равнище на безработицата в определени райони с многофункционална структура;
5. Повишаване на екологичния риск за населението в стратегически важни територии от националното пространство и мултиплициране на финансовите проблеми върху развитието на инфраструктурните обекти (Николова, 2016).

Всичко това доведе до реалното съществуване на следните основни типа райони – централни, депресивни и периферни. Практически, остри социално-икономически и екологически проблеми се очертават и в трите типа територии. Според специалисти от Министерството на териториалното развитие в република България съществуват 30 района, обхващащи 97 общини с остри икономически и социални проблеми. Основният недостатък на регионалното развитие в Република България в условията на прехода към пазарна икономика е липсата на определена регламентация на взаимоотношенията между всички субекти, които имат отношение към управлението на териториалните единици (Личев, Депопулация и държавна политика в Република България (опит и практика), 2017).

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.

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 добавки (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 (Атанасова & Найденов, 2016).

След 1989 г., в периода на преход към пазарно стопанство, темата за регионалното развитие и в частност за развитие на планинските райони, намери място в работата на 36-тото Народно събрание (НС).

На 1 октомври 1993 г., пред Народното събрание е представен доклад с предложение за законодателно и програмно осигуряване на развитието на планинските територии на България от Временната парламентарна комисия. Във връзка с това, е извършен и първият обстоен преглед на изследванията на планинските райони за целите на регионалното управление в публикацията на Г. Гешев (1995) „Планинските райони в законодателната политика на Р България“. Резултатите от това изследване показват, че „от националното пространство, чисто планински характер имат 30 000 km² или 26,6%, в които обитава едва 13,7% от населението“, а „1495 населени места са разположени действително в планински територии (от 5336 населени места в страната към 1993)“. В публикацията се отбелязва, че в периода от 60-те години до 1995 г., планинските райони са били обект на внимание в държавната политика, като са приети 15 Постановления на МС, които са имали за цел да подобрят частично условията на живот и труд в тези райони.

Последвалите законодателни инициативи на 36-то Народно събрание (Решение №7), но ние смятаме че то е важно защото в него има довели до изготвянето на първия Проект на Закон за планинските територии през 1995 г. Проектът не е одобрен от 37-то Народно събрание, но ние смятахме за необходимо да споменем в този анализ, защото в него физико-географските характеристики на територията, които имат относително постоянни параметри, са защитени

като много добра основа за провеждане на целенасочена и дългосрочна политика за развитие на тези райони. В действителност, именно физикогеографските условия са факторът, от който произтичат специфичните проблеми в развитието на планинските територии. Поради тази причина в повечето нормативни документи и програми, касаещи управлението на тези територии, се обръща основно внимание на критериите за определяне на границите на планинските територии и региони или райони. Научно-обоснованата долна граница, от която започва планинският височинен пояс в България, е 600 m надморска височина (Николова, 2016).

Програмата за развитие на алтернативно земеделие в Родопите, 2003 г. обхваща 41 общини като включва географските територии на Родопския масив – общините с преобладаваща планинска територия в Хасковска, Кърджалийска, Смолянска, Пловдивска, Пазарджишка и Благоевградска област. 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: а) високо ниво на безработица в региона вследствие от закриването на рудодобива и други промишлени и селскостопански дейности; б) разпокъсана, маломерна и нископлодородна земя; в) земеделие в планината, основаващо се главно на две основни култури (тютюн и картофи) и трудно реализиране на продукцията; г) ниски добиви от основните култури, вследствие на неправилен сеитбооборот; д) разпокъсано животновъдството в региона без реални стокови производители; е) 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 обоснованите предложения за алтернативни производства могат да се използват и днес (Атанасова & Найденов, 2016).

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. 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.

Нереализирана е и Програмата за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа 2010 – 2013 г. като и в този случай основната причина е не осигуряване 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.

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 са (Целенасочена инвестиционна програма в подкрепа на развитието на Северозападна България, Родопите, Странджа – Сакар, пограничните, планинските и полупланинските слабо развити райони): а) 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; б) регионалната политика към специфичните територии е подвластна на динамиката в политическата конюнктура. Предметните територии се нуждаят от трайна, последователна политика и гарантирана приемственост; в) 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“; г) 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.

От 2011г. влезе в сила мярка 313 „Насърчаване на туристически дейности“ по програмата „Развитие на селските райони“. Тя действаше в общини с население до 10 хил. д. и обхваща 105 общини. По тази програма Държавен фонд Земеделие осигури над 202 мил. лв. до 2018 г. за 740 броя т.нар. „къщи за гости“. В редица страни на ЕС и такива, които кандидатстват за присъединяване (Сърбия, Северна Македония), тя се оказва особено ефективна. При нас се получиха типичните за страната ни корупционни схеми. В географско отношение е налице свръхконцентрация на тези обекти в някои области – Благоевград (134 бр.), София – област (80 бр.), Смолян (44 бр.), Пазарджик (43 бр.) и др. В цели райони, като Северозападна и Североизточна България, тази мярка почти не се използва – Силистра (4 бр.), Търговище (5 бр.), Разград (4 бр.), Русе, Враца, Плевен и др. При по-задълбочен анализ при селища с напълно обезлюдени и с малко население има по няколко обекта – с. Огняново (13 бр.), с. Лещен (14 бр.), гр. Мелник (4 бр.) – област Благоевград, с. Писменово (4 бр.) – Бургаско, с. Жеравна (5 бр.), с. Алдомировци (7 бр.), Софийска област и много други. Общо тези обекти са разположени в 44 общини, като имаме свръх концентрация в 13 общини а в от 5 до 10 – 31 общини. В отделни селища имаме над 10 обекта в 5 от тях а в от 4 до 10 обекта 26. Според нас трябва да се направи анализ на териториалната концентрация на инвестициите, като се преодолее отпускането на средства в повече от няколко обекта в едно селище или по партийна принадлежност и роднински връзки. Възможности за инвестиране трябва да продължат, но чрез самостоятелна евентуална програма за развитие на селския туризъм (МЗХ, 2011).

Заклучение

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 (Атанасова & Найденов, 2016).

През последните години поради посочените по-горе причини почти не се провежда регионална политика, въпреки безспорната необходимост от такава. Мерките които се

предприемат са неефективни, твърде шаблонни и несъобразени с конкретното регионално развитие. Основен проблем е незнанието и незаинтересоваността на административния – управленски персонал, в условията на свръхцентрализираната ни държава.

Литература

1. Атанасова, М., & Найденов, К. (2016). Обезлюдяването в Република България и целенасочените инвестиционни програми – българския опит и практика. *Географски аспекти на планирането и използването на територията в условията на глобални промени*, pp. 240-248.
2. Гешев, Г. (1999). *Проблеми на регионалното развитие и регионалната политика в Република България*. София.
3. Григоров, Н. (1996). *Регионалната политика в Република България – приобщаване към европейския опит*. София: МТРС.
4. Закон за регионалното развитие.
5. Личев, Т. (2012). Регионалната политика и административно-териториално деление в България. *20 години инвестиции в бъдещето*, (pp. 360-369). В. Търново.
6. Личев, Т. (2013). Депопулация на общините в Централна Северна България. *Географски науки и образование*, (pp. 168-172). Шумен.
7. Личев, Т. (2017). Депопулация и държавна политика в Република България (опит и практика). „Актуални проблеми на сигурността“ (pp. 281-291). В. Търново: НВУ.
8. МЗХ. (2011). Държавен Фонд "Земеделие. Retrieved from <https://evroprogrami.com/finansirashti-programi/razvitie-na-selskite-rayoni/minal-priem/myarka-313-nasarchavane-na-turisticheski/>
9. *Национална стратегия за регионално развитие (2012-2022 г.)*. София: МРРБ.
10. Николова, М. (2016). Интелигентна специализация за развитие на планинските райони в Република България. *Географски аспекти на планирането и използването на територията в условията на глобални промени*, (p. 449). Вършец.
11. Преброяване 2011 основни резултати. София: НСИ.
12. Янков, Р. (2016). Депопулацията на Северна България. *Географски аспекти на планирането и използването на територията в условията на глобални промени*, pp. 293-300.