

СТРАТЕГИЧЕСКОТО ПРОСТРАНСТВЕНО ПЛАНИРАНЕ КАТО ИНСТРУМЕНТ ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ

Методи Иванов¹, Климент Найденов²

¹Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 1504, София, бул. „Цар Освободител“ №15, ivanov.metodi@abv.bg

²Софийски университет „Св. Климент Охридски“, 1504, София, бул. „Цар Освободител“ №15, kl.naydenov@gmail.com

РЕЗЮМЕ. Стратегическото пространствено планиране има съществено значение при формирането на политики за икономическо развитие, както при определянето на необходимостта от жилищно застрояване и настаняване за социално уязвими групи от населението, така и при дефинирането и идентифицирането на широк спектър от правителствени програми и политики в областта на здравеопазването, заетостта, образованието, транспорта, околната среда, културата и т.н. Стратегиите за пространствено развитие имат по-широк обхват, в сравнение с регионалните стратегии за развитие, които основно се фокусират върху икономическите дейности в отделната териториална единица. Въпреки това, обхватът и характерът на разглежданите дейности от пространственото планиране, регионалното развитие и регионалното планиране ни дават основание да ги разглеждаме като сходни или по-скоро като изключително тясно свързани дейности. Регионалните стратегии за развитие в България са силно формализирани, тъй като наблюдаваме, че съдържанието и заложените цели в отделните регионални стратегии за развитие са като предписание на съществуващото законодателство, което се вижда при реализация на процеса на изготвяне на стратегията за регионално развитие или плана за регионално развитие, при който се спазват обозначените срокове в съществуващото законодателството по отношение на извършването на консултации с ключови агенции, дирекции, неправителствени организации, както и други изградени и съществуващи йерархични нива на управление в централната и местната власт. В съдържателен план се изисква съответствие на стратегията за регионално развитие със съществуващите на по-високо административно ниво нормативни актове, планове и стратегии.

Ключови думи: стратегическо пространствено планиране, регионално развитие, икономически растеж, регионална политика

THE STRATEGIC SPATIAL PLANNING AS A TOOL FOR ENCOURAGING THE REGIONAL DEVELOPMENT IN BULGARIA

Metodi Ivanov¹, Kliment Naydenov²

¹Sofia University „St. Kliment Ohridski“, 1504, Sofia, 15 „Tsar Osvoboditel“ Blvd., ivanov.metodi@abv.bg

²Sofia University „St. Kliment Ohridski“, 1504, Sofia, 15 „Tsar Osvoboditel“ Blvd., kl.naydenov@gmail.com

ABSTRACT. The strategic spatial planning is essential to the forming policies for economic development in determining the necessity by residential developments and accommodation for the socially vulnerable groups of the population and in the definition and identification of a wide array of government programs and policies on health, employment, education, transport, environment, culture etc. The strategies for spatial development have a wider scope, compared with the regional development strategies, which mainly are focused on economic activities in separate territorial unit. However, the scope and character of the considered activities of spatial planning, regional development and regional planning gives us reason to regard them as similar to or more like the exceptionally closely associated activities. The regional development strategies in Bulgaria are strongly formalized, as we see, the content and the set objectives in the various regional development strategies are taking prescription of the existing legislation which can be seen in the implementation of the process of the preparing regional development strategy or the plan for regional development, which preserves the designated deadlines in the existing legislation on carrying out consultations with key agencies, departments, NGOs and other established and existing hierarchical levels of the management in the central and local government. In terms of contents is required accordance of the regional development strategy with the existing on a higher level the administrative legislative acts, plans and strategies.

Keywords: strategic spatial planning, regional development, economic growth, regional policy

Въведение

Настъпната еволюция в системата от инструменти за пространствено планиране, която включва разработването на планове, схеми и стратегии (от различно териториално ниво) се свързва с приемането на Закона за устройство на територията, но остава незадоволителна по отношение на състоянието на актуалната система от инструменти за планиране. В йерархичен план пространственото планиране на територията на страната обхваща три нива, а именно национално, регионално и местно или още локално пространствено планиране, което се отнася до конкретни отделни населени места/предимно общини/. Можем да твърдим, че страната ни закъснява по отноше-

ние на приемането на концепции за пространствено развитие, тъй като на национално ниво Национална концепция за пространствено развитие е приета през 2012 г., в която са отбелязани част от основните принципи за пространствено планиране в Европейския съюз и едновременно с това се възприема като първия документ по рода си в страната, който е изготвен и приет през последните три десетилетия. Изготвената Национална концепция за пространствено развитие замества предвидената от Закона за устройство на територията комплексна национална схема за пространствено планиране, като едновременно с това в регионален план съгласно Закона за устройство на територията се предвижда изготвянето на регионални концепции и схеми за устройство на

територията, от които да се изготви една с обхват на пет общини до приемането на Националната концепция. Когато обаче направим моментна снимка в структурен и съдържателен план на местно ниво, по отношение на наличието на общински планове за пространствено планиране, можем да видим, че по-малко от половината български общини разполагат с такива, но разбира се, ситуацията е друга, когато се вгледаме върху наличието на изработени и приети общински планове за развитие, което задължение е вменено и регламентирано със Закона за регионално развитие. Съгласно подписаната Декларация от Толедо през 2010г.¹, в която се акцентира върху прилагането на интегрирания подход при планиране на развитието на европейските градове, Министерство на регионалното развитие въвежда нов инструмент за планиране с идеята да интегрира различни сектори от градското развитие в България, чрез стартирането на процедури по изготвянето на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие разработени в съответствие със Закона за регионално развитие. Като най-общо можем да определим, че целта на тези планове е насочена към превръщането им в интегриращ елемент между устройствените планове и планове за развитие на местно ниво.

1. Основните характеристики на стратегическото пространствено планиране.

За да определим основните характеристики на стратегическото пространствено планиране, трябва да посочим целите на пространственото планиране, а именно да бъде осъществено насърчаване на териториалното сближаване чрез по-балансирано икономическо и социално развитие на регионите, както и подобряване на конкурентоспособността на отделните териториални единици. Едновременно с това е необходимо да се насърчава развитието и подобряването на връзката между града и селата, чрез насърчаване на по-балансирана достъпност и достъп до информация и знания, както и до намаляване на екологичните щети в следствие от антропогенните действия. Освен това пространственото планиране трябва да има за цел и подобряване и опазване на природните ресурси и природното наследство, подобряване на културното наследство, разработване на енергийни ресурси, насърчаване развитието на висококачествен, устойчив туризъм. Пространственото планиране включва конкретизирането на мерки за координирането и подобряването на географските въздействия на определените секторни политики, с което се търси постигането на равномерно разпределение на икономическото развитие в рамките на дадена територия, поради което можем да възприемем пространственото планиране като важен лост за насърчаване на устойчивото развитие и търсенето на възможности за подобряване на качеството на живот на населението в отделните населени територии. По отношение на развитието на територията и формиране на конкретни местни и национални политики, можем да разгледаме пространствено планиране едновременно

като механизъм за регулиране и развитие на пространството/територията/. И в тази връзка от гледна точка на публичния сектор се създават механизми за налагане на регулации от страна на централната власт, както на местно, така и на регионално ниво при одобряването на определени дейности чрез планиране на териториалното развитие. От друга страна пространственото планиране се явява и механизъм за развитие, тъй като на централните и местните власти им се налага да създават и развиват инструменти за развитие на територията, с цел да се създаде възможност за предоставяне на повече услуги за бизнеса и населението, като изграждането на нова и обновяването на съществуващата инфраструктура, създаването на насоки за развитие на градската среда, опазването на националните ресурси, както и не на последно място създаването на стимули за инвестиции на бизнеса по отношение разширяване на производствените дейности и наемането на работна сила. Една от основните цели при пространственото планиране и определянето на регионалната политика за развитие на отделния регион трябва да бъде насочена към насърчаването на иновациите, знанието и научните изследвания. Особено значение за развитието и изграждането на пространствен модел ще има, когато усилията на административните структури са насочени към насърчаване на инвестициите в нематериални активи и човешки капитал, за да се постигне максимална ефективност при използването и внедряването на новите и съществуващите технологии при моделиране на пространството. Характеризирайки пространственото планиране като дейност в публичния сектор, която се осъществява на всички нива на управление, то несъмнено трябва да разглеждаме междусекторния характер на пространственото планиране и значението му за развитието на територията. Тъй като на национално ниво, отговорността за разработването на рамкови политики е на правителството на страната, което инициира и ръководи цялостния процес на вземане на решения, както и създаването на условия за експлоатация и осъществяването на ефективно планиране на регионално и местно ниво. Тук трябва да отбележим и основните задачи на национално ниво, а именно създаването на ефективна рамка, т.е. законодателство, изграждането на координация с други сектори и между отделните региони, осъществяване на мониторинг на изпълнението на националните насоки и принципи на регионално и местно ниво, както и идентифициране на проблемите при реализацията на пространственото планирането и изпълнението регионалните планове за развитие на отделните териториални единици. Определено отговорност носят националните(централните) органи при подпомагане на регионалните органи при изпълнението на определените националните насоки за развитие, чрез изграждане на капацитет по отношение на професионален опит и политическо лидерство.

2. Стратегическото пространствено планиране като инструмент за насърчаване на регионалното развитие в България.

Със Закона за регионалното развитие се уреждат „обществените отношения, свързани с планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, държавното подпомагане, наблюдението, контрола и

¹ Декларация от неофициалната среща на министрите в Толедо по въпросите на градското развитие

оценката на регионалното развитие“. В чл. 9 от Закона за регионално развитие е упоменат обхвата на системата от документи за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие, състоящ се от Националния план за развитие, Националната стратегическа референтна рамка, оперативните програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз, Националната стратегия за регионално развитие, регионалните планове за развитие, областните стратегии за развитие, общинските планове за развитие. Използването на понятието „пространствено планиране“ често се употребява успоредно с термини като „пространствено развитие“, „стратегическо планиране“, „стратегическо пространствено планиране“. Най-общо можем да определим пространственото планиране като особена форма на създаване на обществен ред, при регулирането и трансформирането на пространството (територията), което се оценява през призмата на инструментариума на пространственото планиране. Или още можем да разглеждаме „пространствено развитие и планиране“ като политически процес, чрез които участниците колективно се стремят да създадат, пресъздадат, (ре) – конструират, представят обособена територия². С третото издание на Закона за регионалното развитие от 2008 г. и правилник за неговото прилагане са извършени промени в областта на стратегическото планиране на регионалното развитие, които засилват стратегическия характер на прилаганите инструменти и имат водеща роля за определяне на средносрочните и по-дългосрочните цели и приоритети на регионалното развитие на различни териториални нива. Чрез разработената Националната концепция за пространствено развитие на Р. България обхващаща периода 2013 – 2025 г. в средносрочен план се търси създаването на възможност за хармонизиране на секторните политики, координирането на частните и публичните интереси при възстановяването на собствеността върху земята и горите, както и въвличането на по-голям брой участници в процеса на планиране и управление на територията като допълнително се създаде и един по-демократичен процес за вземане на решения. Несъмнено формирането и реализацията на политиките за териториално развитие, следва да се основават на подхода на ендегенно развитие при подчертаваща експлоатацията на региона и неговите потенциални и сравнителни предимства, като в тази връзка не трябва да се пренебрегва ролята на регионалните и местните власти при тяхното идентифициране.

3. Предизвикателства пред стратегическото пространствено планиране за развитие на регионите в България.

Определяйки предизвикателствата пред стратегическото пространствено планиране за развитие на регионите в България трябва несъмнено да отчетем факта, че наблюдаваме стихийно изпреварващо изработване на Общинските планове за развитие, които са регламентирани от Закона за регионално развитие, в сравнение с изработването на Общия устройствен план за територията на общината, чието изработване се регламентира със

Закона за устройство на територията. Една от съществени причини за бързото изготвяне на Общинските планове за развитие е факта, че общините ги възлагат по задължение и едновременно с това с надеждата за използване на възможностите за финансиране, които предоставят европейските фондове. Всичко това определя картината, която наблюдаваме в преобладаващата част от общините в страната, а именно съществуват изработени Общински планове за развитие, докато Общите устройствени планове ще бъдат изработени доста по-късно. Една от причините за това закъснение, която бихме могли да открием се свързва с регламентираното изискване в чл. 59 от Закона за устройство на територията влизащо в сила на 01.01.2019г., според което „извън границите на урбанизираните територии застрояване се допуска при спазване на предвижданията на действащ общ устройствен план за територията на общината или за част от нея, и въз основа на действащ план за застрояване за поземлен имот или за група поземлени имоти или парцеларен план за елементите на техническата инфраструктура, след промяна на предназначението на земята, когато това се изисква по реда на специален закон“. Посоченото разминаване във времето или по-скоро прекомерното закъснение с разработването на Общия устройствен план за територията на общината предполага и дори гарантира независимото протичане на двете планирания, което от друга страна предполага, че Общия устройствен план ще бъде следствие на Общинския план за развитие и като резултат в изпълнение на Закона за регионално развитие и Закона за устройство на територията общините ще се опитват да планират развитието на общината, но без да гарантират взаимно-обвързаното протичане на двата процеса. Тъй като съгласно изискванията на Закона за регионално развитие се изготвя концепция за пространствено развитие на общината, след нея - и самият Общински план за развитие, докато съгласно изискванията на Закона за устройство на територията се изготвя задание за Общ устройствен план за територията на общината, а след него се разработва същинският Общ устройствен план. Определено двата вида планиране не могат и не трябва да бъдат автономни и независими едно от друго и в тази връзка трябва да се намери взаимно обусловено и хармонично взаимодействие и съответствие между двата вида планиране и планове, тъй като планирането на развитието обуславя планирането на устройството, но едновременно с това е предопределено от него, тъй като планирането на устройството дава териториалната основа за планирането. В тази връзка, считаме че двата вида планиране трябва да бъдат взаимно обусловени, което определя правилният подход, при търсенето и намирането на пътища и механизми за гарантиране на тази взаимна обвързаност и зависимост. Практиката, която наблюдаваме при приложението на двата закона е, че Общинския план за развитие предхожда Общия устройствен план за територията на общината и дори остава впечатлението че са абстрахирани един от друг, за което съдейства липсата на Общия устройствен план за територията на общината (ОУПО) при приемането на Общински план за развитие (ОПР). Още повече като имаме предвид, ОУПО е стратегически документ с по-далечен хоризонт, а именно 15 - 20 години, докато Общинския план за развитие се изготвя за седемгодишен период, а това от

² Luukkonen, J., Making European Space in Spatial Planning in Northern Finland, p.401

своя страна означава, че ОПР трябва да бъде изработен и синхронизиран с ОУПО, тъй като стратегическото пространственото планиране ни показва и създава териториалната основа, т.е. пространственото планиране трябва да бъде коректив за осъществяване на социално-икономическото планиране, чието изражение на практика е Общинския план за развитие. В преобладаващата част от общините в страната Общия устройствен план за територията на общината ще се изработят при наличие на действащи Общински планове за развитие и можем да очакваме, че ще бъдат съобразени с тях или ще бъдат тяхно следствие. От което ще следва огромния и съществен пропуск по отношение на възможността пространственото планиране обратно да въздейства на социално-икономическото планиране, т.е. от следствие, то да се превърне в причина. С други думи казано бъдещото съобразяване на Общинските планове за развитие с Общите устройствени планове може да очакваме чак в следващия 7-годишен планов период, тъй като по отношение на текущия планов период възможна проява на съгласуваност между двата вида планиране се изразява в актуализиране на ОПР в резултат на предвижданията на одобрен ОУПО, но това е по-скоро химера.

Предвид на гореизложеното, трябва да определим като предизвикателство пред стратегическото пространствено планиране възможността да бъдат съчетани двете планирания, за да могат да вървят паралелно и да бъдат обединени в едно, с цел създаването на възможност за развитие на регионите в България, което на общинско ниво трябва да бъде възможно и необходимо. А това налага Планът за развитие и общия устройствен план да се разглеждат като синхронизирани и допълващи се планови документи, за който може да се мисли в перспектива да прераснат в единен планов стратегически документ за развитие и устройство. Възможността за въвеждането на интегриран подход при изработването на ОПР по силата на ЗРР и изработването на ОУПО по силата на ЗУТ е от съществено значение, тъй като по този начин пространственото планиране ще задава териториалната основа и нейните изисквания към планиране на развитието, а след това ще бъде разположено в пространството намеренията на социалното и икономическото планиране, които да са съобразени с постоянно повишаващите се изисквания към опазването на околната среда, с цел създаването на възможност за постигане на устойчиво развитие на конкретната административно-териториална единица. Всичко това може да бъде постигнато като на първо място бъде направен териториален анализ, който да отчита конкретните проблеми на територията на общината. Едновременно с това е необходимо да бъде изготвен и социално-икономически анализ за развитието на общината, който трябва да бъде съобразен с териториалния анализ и определените пространствени ограничения, след което е необходимо да бъдат определени стратегическите цели и приоритети за комплексното развитие на общината в социално-икономически, екологичен и пространствен план. На основата на изградената визия за комплексно развитие на общината е необходимо да бъде създаден пространствен модел и програма с конкретни мерки и необходимите проекти, който трябва да бъдат реализирани в плановия период. По този начин би могло да се постигне синхронизация между Общия устройствен план

на общината и Общинския план за развитие, а в бъдеще дори може да се мисли за подходяща законова регламентация, с която да се постигне изработването на единен общ документ, който да обединява и едновременно с това да отразява спецификите на съществуващото законодателство в страната по отношение на развитието и устройството на територията.

Заклучение

При отбелязването на предимствата и недостатъците на развитието на националната територия, които често се разглеждат като основни предизвикателства пред пространственото планиране, трябва да отбележим на първо място забавеното свързване на националната територия със съседните на нас държави, а оттам и с Европейската комуникационно транспортна мрежа. Това забавяне от части се дължи на липсата на достатъчен интерес от страна на съседните ни, които вече са изградили своевременно най-важните си връзки с Европа и Азия, от друга страна цялостното забавяне се крие и в неумелата политика, която се води на национално ниво по отношение на подобряването на връзките и взаимоотношенията със съседните ни. В регионален план за развитието и цялостната жизненост на отделните региони съществено значение има и продължаващия процес на намаляване и застаряване на населението, обезлюдяване на определени територии, предимно в гранични и периферни общини. Продължава с високи темпове увеличаването на населението на гр. София, което надхвърля двукратно темповете на нарастване на големи градове от същия ранг и същевременно застрашава полицентричното развитие в страната и балансираното развитие на съседните общини в Югозападен район за планиране и Северозападен район за планиране. От друга страна наблюдаваме продължаващата тенденция на презастрояване на най-привлекателните територии по крайбрежието и в планините в райони, където са се формирали курортно-туристически агломерации продължава унищожаването на ценни ландшафти, както и претоварване на транспортната и техническата инфраструктура, което води след себе си до влошаване на качеството на околната среда и на предлаганите туристически услуги. Продължава недооценяването на ролята на културното наследство като фактор за икономически растеж, за генериране на активност и привличане на интерес и инвестиции в отделните териториални единици. Като основните причини са наличието на слаба координация и концентрация на проектите, които са свързани с разкриването, експонирането, социализирането и валоризирането на културните ценности на страната, особено на тези със световна и общоевропейска значимост. Тук не трябва да забравяме и продължаващото изоставящо изграждане на мрежите и обектите на инженерно-техническата инфраструктура, което от своя страна има определящо значение за развитието на територията и повишаване на икономическия растеж на регионалното стопанство. Несъмнено трябва да бъдат използвани природните даденостите, с които разполага страната и отделните региони като разнообразен релеф, ландшафти с различен характер, благоприятен климат, наличие на множество минерални води с различни характеристики и достатъчен дебит,

местообитания с богато биологично разнообразие, съхраняващи представители на флората и фауната с общоевропейско значение. Развитието на тези територии с уникален характер и неизползван потенциал за развитие на туризма, разположени във вътрешността на страната и по периферията, които съчетават природни и културни ценности и предлагат рекреационна среда, съответстваща на съвременните изисквания по отношение на достъпност, биоклиматичен комфорт, комуникационна свързаност и балансирано човешко присъствие би спомогнала за постигането на регионален икономически растеж и развитие на регионалното стопанство.

Литература

Симеонова, В., Европеизация и пространствено планиране в балканския контекст: проблеми и предизвикателства пред България, сп. Геополитика, достъпна на <http://geopolitica.eu/spisanie-geopolitika-broi-3-2015/1780-2015-07-20-16-17-18>, към 08.07.2016г.

Luukkonen, J., Making European Space in Spatial Planning in Northern Finland, Growth and Change, Vol. 43 № 3, September 2012, pp. 392–418, достъпна на https://www.academia.edu/3619234/Making_European_Space_in_Spatial_Planning_in_Northern_Finland

[ace in Spatial Planning in Northern Finland](#) , към 08.07.2016г.

Декларация от неофициалната среща на министрите в Толедо по въпросите на градското развитие достъпна на http://www.bgregio.eu:8080/FCKeditor/UserFiles/File/2010%2006%2022%20TOLEDO%20DECLARATION%20approved_revised_bg.pdf към 08.07.2016г.

Закон за регионално развитие

Закон за устройство на територията

Методически насоки за разработване на Национална концепция за пространствено развитие на Р. България за периода до 2025г. достъпна на <http://www.mrrb.government.bg/docs/6a217d1b8c2f184bea33a9f24cb14e4f.pdf> към 08.07.2016г.

Национална концепция за пространствено развитие за периода 2013 - 2025г., достъпна на <http://www.bgregio.eu/media/files/Programirane%20&%20ocenka/Programirane%202014-2020/NKPR%20proekt.pdf>, към 08.07.2016г.

Препоръчана за публикуване от Редакционен съвет.