



Получена: 18.03.2017 г.

Приета: 22.04.2017 г.

ЕФЕКТИВНОСТ НА ИНСТРУМЕНТИТЕ ЗА СТРАТЕГИЧЕСКО ПРОСТРАНСТВЕНО ПЛАНИРАНЕ НА МЕСТНО НИВО: СИСТЕМА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ

Е. Димитрова¹, М. Ташева-Петрова², А. Буров³, И. Мутафчийска⁴

Ключови думи: устойчиво развитие, стратегическо пространствено планиране, местно ниво на планиране, системи за оценка, индикатори

РЕЗЮМЕ

Като отчита отговорностите на стратегическото пространствено планиране на местно ниво за постигане на целите на устойчивото обществено развитие и анализира резултатите от прилаганите в момента системи и индикатори за оценяване на ефективността на стратегическите планови документи в Р България, статията разглежда необходимостта от разработване на научнообосновани интегрални методи и инструменти за оценка и представя основните характеристики и системни връзки на разработена предварителна методическа рамка за комплексно оценяване на ефективността. Обосновани са ключови приоритети и необходими следващи стъпки за практическо приложение на методическата рамка в съвременните български условия.

¹ Елена Димитрова, доц. д-р арх., кат. „Градоустройство”, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: eldim2002@gmail.com

² Милена Ташева-Петрова, доц. д-р арх., кат. „Градоустройство”, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: tasheva_far@uacg.bg

³ Ангел Буров, гл. ас. д-р урб., кат. „Градоустройство”, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: burrov_far@uacg.bg

⁴ Ирина Мутафчийска, гл. ас. д-р урб., кат. „Градоустройство”, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: irina.mutafchiiska@gmail.com

1. Въведение

От края на 80-те години на 20 век на всички управленски нива – от глобалното до местното – все по-широко се осъзнава значимостта на пространственото планиране за успешното реализиране на политиката за устойчиво развитие (УР) на човешките общности [1]. Глобалният политически процес поставя на дневен ред изисквания за постигане на енергийна и ресурсна ефективност, но и на социална справедливост на развитието; все по-пълно очертава пространствените аспекти, влияещи върху процесите на развитие и върху опазването на природната среда. Отговорностите, вменени на пространственото планиране за постигане на устойчиви модели на развитие, предизвикват комплексни промени в националните системи за планиране по отношение на целите на планирането (от планиране на формата към планиране на процесите в пространството); времевия хоризонт (развитие на стратегическото пространствено планиране; характеристиките на плановете инструменти (отчитане на действието на комплексни социално-икономически и природни фактори в тяхната динамика, осигуряване на обвързаност между управленските нива, широко включване на всички заинтересовани и засегнати от действието на плановете групи). Това поражда нуждата от методи и инструменти за оценка на ефективността на разработваните плановете спрямо поставената обществена цел – устойчивото развитие. Изграждат се системи от индикатори със стремежа да се установи степента на постигане на комплексните цели, като същевременно се отчете спецификата на конкретния пространствен контекст и степента на осъществяване на демократичен управленски процес, който ползва достъпна и разбираема за всички участници информация и научно обосновани методи за оценяване.

2. Същност и роля на индикаторите в оценяването на ефективността на процесите към устойчиво развитие

2.1. Индикаторите като инструменти за оценка

Проведеното изследване приема за отправна точка принципите на устойчивото развитие, формулирани в доклада Брунтланд през 1987 година. В теоретичен план то стъпва върху интерпретацията на концепцията за устойчиво развитие, дадена от Hartmut Bossel [2], който разглежда човешката общност като динамична, съзнателна, самоорганизираща се система. Той пояснява от позицията на теория на системите, че оценяването на жизнеспособността на системата изисква отговори на две групи въпроси: (1) относно системата и нейните качества; (2) относно околната ѝ среда и качествата ѝ. Според Bossel поведението на системата – нейната „стратегия на живот“, зависи от относителното значение, придавано на различни ориентири, което изисква изграждане на система от индикатори за устойчиво развитие. Той обръща внимание, че обществата и тяхната среда се изменят – менят се култури и технологии, ценности и стремежи – и едно устойчиво общество би трябвало да позволи и да подкрепи тези промени. Оттук, според него, следва много важното изискване устойчивостта да остане динамична концепция. Bossel разглежда два типа ориентири: (а) общи за всички автономни и самоорганизиращи се системи – съществуване и поддържане, ефективност, свобода на действие, сигурност, приспособимост; и (б) специфични за самовъзпроизвеждащите се, съзнателни общности – възпроизводство, психологически потребности, етически референции). С термина „индикатори“ той обозначава *„онези променливи величини, които осигуряват*

основна информация (недостъпна чрез употреба на други променливи) за жизнеспособността на дадена система, скоростта на промяна на системата и как тя допринася за постигане на дефинирани цели". Информацията, получавана чрез индикаторите, може да бъде количествена („твърди“ индикатори) или качествена („меки“ индикатори), но всяка количествена информация трябва да бъде приведена към качествено определение – дали съответна стойност допринася за постигане на целта, т.е. жизнеспособността на системата – което неизбежно включва елемент на оценяване. Представяйки същността и ролята на индикаторите в процеса към устойчиво развитие, Donnella Meadows допълва, че те са свързани с ценностите на общностите, които ги ползват, самите те порождават ценности и поради това изборът им е критично важен за поведението на една съзнателна, самоорганизираща се система [3].

2.2. Развитие на системите от индикатори за устойчиво развитие – световен опит

Натрупаният десетилетен опит и богатите набори от индикатори, прилагани в глобални и локални инициативи, говорят за широко дефиниране на качествата и действието на различни обществени системи, за характера на приноса им в процеса към УР. От средата на 1990-те години до настоящия момент са разработени и прилагани на различни нива, в различни сфери и с различен успех множество системи от индикатори. Сред първите усилия за разработване на системи, приложими на глобално и европейско ниво, следва да се споменат тези на Комисията по устойчиво развитие към ООН (UNCSD, 1996) [4]; Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (OECD), която развива подхода „натиск-състояние-отговор“ [5]; Световната здравна организация (WHO), която разработва специфични градски здравни индикатори като част на проекта Здрави градове [6]; Програмата за развитие към ООН (UNDP), която разработва Индекс на човешкото развитие (Human Development Index) [7]. Със специален акцент върху специфични градски измерения са индикаторите на Центъра по населените места към ООН (UNCHS) [8], разработени съвместно със Световната банка, и системата за оценка на Европейска агенция по околната среда (EEA) [9], която въвежда 55 индикатора в три категории – модели на градско развитие; градски потоци, качества на градската среда.

През следващите десетилетия продължават опитите за терминологично изясняване на обхванатите от концепцията аспекти и системни връзки в полето на устойчивото обществено развитие. В опит за цялостно проследяване и осмисляне на развитието на системите от индикатори, свързани с устойчивото развитие, Eva Mineur [10] избира за казус Швеция, като идентифицира и подлага на сравнителен анализ разработените по различни поводи и на различни нива в страната индикатори. Анализът показва, че прилаганите на различни места в страната локални индикатори значително се различават по обхват, което се обяснява с факта, че устойчивото развитие се интерпретира различно в зависимост от конкретния контекст. Като цяло целите и индикаторите, свързвани с „меки“ измерения (напр., демократичността, повишаването на осъзнатостта и ученето) са по-малко подчертавани, отколкото т.нар. „твърди“ измерения (приносът на природните науки). Публикувани изследвания и сравнителни анализи върху прилаганите системи за оценка в сферата на бизнеса (Barkemeyer et al, 2014) [11] показват тенденция към все по-голямо съсредоточаване върху аспектите на растежа и тревожно отдалечаване от темата за социалната справедливост и справянето с бедността.

2.3. Специфика и предизвикателства на индикаторите за устойчиво развитие, прилагани в пространственото планиране

Устойчивостта като задача на пространственото планиране и ключовата роля на градското ниво в процеса е дискутирана още в първите официални политически документи, приети на Срещата на Върха в Рио през 1992 г. и в течение на следващите две десетилетия – до най-новото развитие на световния процес – приемането на Целите на устойчивото развитие 2030 (Цел 11: Устойчиви градове) и Новия градски дневен ред, изцяло фокусиран върху императивите на бъдещото градско развитие ЕД13 (Хабитат III, Кито, октомври 2016) [12].

Необходимостта от включване на индикатори за устойчиво развитие в градското планиране все по-често намира място в международния професионален дебат. Като цяло, разглежданата проблематика насочва вниманието на професионалистите – изследователи и практики – към търсенето на обвързаност на пространствените с други аспекти и с потребността от оценка на взаимодействието на комплексни технически и социални системи в градската среда и с влиянието на културния контекст. Приема се, че индикаторите за устойчиво развитие в планирането би следвало да бъдат резултат от цялостна методология за генериране, регистриране, анализиране, оценка и споделяне на необходимата информация на различни нива на планиране. Настоява се както за количествено остойностяване на индикаторите, така и за включването им като задължителни инструменти, гарантиращи градската устойчивост във всичките ѝ измерения от най-ранните етапи на планирането, за да се гарантира съобразяването с изискванията на УР през целия процес на планиране (Rosales, 2010) [13]. По този начин индикаторите не само биха осигурили информация, но биха били полезни инструменти за моделиране на градската устойчивост и за оценяване на предизвикателствата и възможностите пред градовете по пътя към устойчивото развитие. Разработената от Rosales система от индикатори за устойчивост за планирането (Urban Sustainable Indicator System for Planning) се стреми да концептуализира устойчивото градско планиране като процес, при който планирането на ползването на територията и потенциалните модели на градското нарастване се базират върху управление на градските потребности в съответствие с наличните ресурси и по начин, който би задоволил нуждите на днешните жители, както и бъдещото търсене, вземайки предвид наличните екологични граници.

3. Обвързаност между целите за устойчиво развитие и прилаганите системи от индикатори за оценка

3.1. Йерархична съподчиненост и пространствени измерения

В световен план йерархичната подчиненост е по линията на международното право, което в повечето случаи има и задължаващ характер (напр. конвенциите). Гарантирането на задълженията е затруднено от суверенитета на отделните страни и често има нарушения, които биват санкционирани в редки случаи – когато има масово нарушаване на човешки права и трансгранично замърсяване, а санкциите не водят до значими последици. Някои от международните институции, свързани с развитието и финансирането му, влияят косвено върху стратегическите документи и цели и това е по-отчетливо в развиващите се страни, които получават по-сериозна подкрепа от международната общност. Пространствените аспекти на развитието са все още слабо засегнати в международните документи. Въпреки появата на все повече градски фокус през последното

десетилетие, той често има демонстрационен и насочващ характер. Официалното приемане на Новия градски дневен ред от Световната конференция на ООН ХАБИТАТ III (Кито, 2016) поставя изричен фокус върху пространствените аспекти. Това е ясно проследимо, както в съдържанието на основния документ и съпътстващите го политически и тематични доклади [14, 15], така и в споделения по време на събитието опит и в поставените на дебат въпроси и предложения (т.нар. commitments) в платформата на Плана за приложение от Кито [16].

Йерархичната подчиненост в европейския контекст е по-силно изразена не само поради юридическата обвързаност и прилагането на европейското право, но и поради общи или сходни проблеми на развитието, за които се търсят решения чрез сътрудничество, общи правила и стандарти, финансиране и икономически модели, изграждането на инфраструктура и оценка на качеството на средата. Всичко това се изразява в интензивни процеси на взаимодействие с отчетливи вектори от условия център към периферията на Европа, от старите страни членки към новите, от Запад на Изток, както и от Север на Юг. Въпреки това институциите на ЕС са чувствителни към разнообразието и това е ясно изразено както в темите на изследванията, наблюденията и оценките, така и в диверсифицираните политики и форми на преразпределяне на значителния ресурс, отделян от Общността.

Днес в рамките на ЕС съществуват множество документи и инициативи, които обръщат внимание на пространствените измерения. Европейски политики с пространствени измерения са регионалната политика и други секторни политики, обвързани с пространствена среда и инфраструктура – земеделска, транспортна, околна среда (вкл. градска околна среда, зелени градове) и пр.; политиката по сближаване и особено т.нар. териториално сближаване; политиката за интегрирано управление на крайбрежни зони, интегрираните териториални инвестиции (на мезо- и микрорегионалното равнище, както и на вътрешно-градската интеграция и интегрираното градско планиране, базирани върху Лайпцигската харта за европейски устойчиви градове. С изрична пространствена насоченост са Програмата за наблюдение на Земята Copernicus с насоченост върху земното покритие и земеползването, както и други набори от данни в обхвата на функционалните градски (урбанистични) райони (ареали) или агломерации и пр.; програмите за териториално сътрудничество в обхвата на INTERREG. В рамките на Мрежата за пространствени наблюдения ESPON се развиват изследователски подходи, инструменти, индикатори и бази данни, които добавят стойност върху наличната регионална статистика. Изгражданата въз основа на Директивата INSPIRE инфраструктура за пространствени данни се транспонира в България чрез Закона за достъп до пространствени данни.

В национален план може да се търси обвързаност и съподчиненост с по-общите цели на европейско ниво и приносът на страната за постигането им с конкретните ангажименти спрямо стратегията Европа 2020 на ЕС, Енергийната стратегия на ЕС и др. Също така регионалната, земеделската и транспортната политика, политиките по околна среда и сближаване, които формират Националната референтна рамка (2007 – 2013 г.) и Споразумението за партньорство на България с Европейската комисия (2014 – 2020 г.), определят характера, целите, действията и част от индикаторите за оценка на оперативните програми. За съжаление пространствените измерения в тези програми не са задълбочено изследвани на предварителния, междинния и окончателния етап за предходния програмен период. В настоящия период Националната концепция за пространствено развитие 2013 – 2025 г. и други допълнителни проучвания на Националния център за териториално развитие допринасят за фокусирането върху определени пространствени конфигурации въз основа на по-задълбочени критерии и вземайки предвид политиката за интегрирани териториални инвестиции. В междинните и окончателни оценки на програмите следва да бъдат заложили и оценки на пространствените (териториални)

въздействия, които да са в основата на актуализацията на националната концепция, схемите на регионално ниво (2 и 3) и местните стратегии за пространствено развитие (ОУП, ОНР и ИПГВР).

В регионален план, документите на ниво 2 (райони) – плановете за развитие – са силно подчинени на европейските и национални приоритети и до голяма степен следват подхода „отгоре-надолу“. Документите на ниво 3 (области) – стратегиите за развитие – са подчинени на националните приоритети – те възприемат европейските, като се опитват да изтъкват местните приоритети, следвайки подхода „отдолу-нагоре“.

Конкретиката на местните стратегически документи често ги обвързва с комплексната реалност на местата, не само като първични условия на средата, но и като култура на управление и планиране. Процесът на създаване на документите е особено критичен – все още прозрачността, пълноценното гражданско включване, качествената експертиза, задълбоченото търсене и добрата техническа и информационна основа са пожелания, които се сблъскват с формализма, а в отделни случаи и с манипулации и скрит дневен ред.

По принцип е трудно да се прецени доколко местните плановете са йерархично подчинени на тези от по-високо ниво, дали това е прието от позицията на местните общности, в каква степен плановете са съобразени с концепцията за устойчиво развитие и как, също и доколко индикаторите за оценка на устойчивостта и самото целево въздействие върху обекта и субекта са подходящи, как индикаторите отразяват пространствените различия в територията. Търсенето на отговорите минава през внимателното сравняване на целите, залегнали в концепцията за устойчиво развитие с индикаторите, отразяващи спецификата на местния контекст и адресирани към по-общите предизвикателствата на опазването и развитието.

3.2. Систематизиране на критериите, индикаторите, и изграждане на система за оценка

Критериите за определяне на целите изхождат от теоретичната постановка. Една част от тях са свързани с най-общите времеви и пространствени съображения. Времевите са ориентирани към проблеми и решения, получени в наследство от предишните поколения, както и тези, които ще бъдат оставени за разрешаване на следващите поколения. Пространствените са свързани с ролята на геополитиката, международното право и обмен в най-широкия смисъл, като намират и по-конкретно практическо изражение в концепцията за сближаване в ЕС, за преодоляване на различията и разделението в национален и регионален план и в пространството на общините и населените места. Направленията на целите се определят от трите основни императива на устойчивото развитие – икономически, социален и на околната среда, които са обвързани в единно цяло посредством императива на управлението (и осъществяването на колективен избор на различните нива). Целите, конструирани на тази основа, често пропускат да се занимават с т.нар. „трудни за дефиниране“ проблеми и с големите празнини между императивите. Въвеждането на идеята за предизвикателствата [17], които представляват потенциални напрежения и дори конфликти между императивите, е от съществено значение не само при концептуалното определяне на целите, но и при търсенето на подходящи индикатори за оценка на развитието.

Системата за оценка на местно ниво има по-тясно отношение към конкретните стратегически пространствени инструменти, по-цялостно отношение към общия вътрешен порядък на общността и нейното пространство в обозримо време, както и към

аспектите, ориентирани към външната среда и по-далечните хоризонти. Може да се твърди, че тези вътрешносистемни и междусистемни връзки са неравномерно представени в наборите от индикатори, въпреки че организирани усилия, посветените ресурси и средствата за наблюдение и оценка са критично важни за качеството, дълбочината и смисъла от провеждането на политики за устойчиво развитие.

Особено труден, но и жизнено важен, е въпросът за равновесието между императивите и произтичащите от тях приоритетни цели. Нужно е да се постигне съчетаване на целите и произтичащите от тях действия, без те да си противоречат. В европейския, и особено в българския контекст, е нужно да се обърне по-сериозно внимание на постановките на Новия градски дневен ред (Политически доклад 6. Градски пространствени стратегии: пазар на земя и сегрегация) и на Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове [18] с ударение върху необлагодетелстваните квартали (градски райони). Критично важен момент е изясняването на слабо застъпените стратегически цели и дефинирането на индикатори, които да отделят подобаващо внимание на равнопоставения достъп до блага и на издръжливостта на натиска в пространствено обособени квартали или градски райони.

4. Връзката „цели–индикатори” в плановете инструменти на пространственото планиране в България на местно и градско ниво

4.1. Критерии за избор на български казуси

Сред критериите за ефективност на системите за планиране са дизайнът на системата (обезпечаването на всички дейности, вкл. мониторинга и оценката) и съответствието между ресурси и планови инструменти и задачите пред градското планиране (при водеща роля на различните групи индикатори). В този смисъл, за да се проследи връзката „цели–индикатори” в планови инструменти на пространственото планиране в България, на местно и градско ниво, е направен критичен анализ на законодателната рамка с фокус върху системите за мониторинг и оценка, както и предложените системи за мониторинг и оценка на вече разработени планови инструменти.

Анализираните планови инструменти на местно ниво включват: общинските планове за развитие (ОПР); интегрираните планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР), общите устройствени планове на общини (ОУПО) и Екологичните оценки, които са неделима част от съответните ОУПО (табл. 1).

Критерийте за избор на общините, е те да разполагат с целия набор от планови инструменти и следователно да попадат в обхвата на приоритетна ос 1 на ОПРР 2014-2020 – общо 39 града общински центрове с приети ИПГВР. От така определените 39 общини, са избрани 18 по допълнителния критерий, даващ възможност за сравнение на индикаторите в системата от индикатори: общинските центрове да бъдат включени в базата данни на „Статистика на Европейските градове“, поддържана от НСИ за целите на проект за статистическо наблюдение на големите европейски градове на Евростат (табл. 2). Допълнително са анализирани 30 бр. публикувани Екологични оценки (ЕО) на ОУПО.

Таблица 1. Българското законодателство и системите за оценка и мониторинг в плановете инструменти на пространственото планиране на местно ниво

Планови инструменти	Законови и нормативни изисквания
Общински планове за развитие (ОПР)	<p>Закон за регионално развитие (ЗРР), Правилник за прилагане на закона за регионално развитие (ППЗРР), Методически указания за разработване на Национална стратегия за регионално развитие на Република България (2012 – 2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014 – 2020), Областни стратегии за развитие (2014 – 2020), Общински планове за развитие (2014 – 2020).</p>
Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР)	<p>Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие, МРРБ, София, юли 2010.</p> <p>Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие за градовете от ниво 4 съгласно Националната концепция за пространствено развитие на Р България до 2025, 25 октомври 2012, МРРБ.</p> <p>Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие /Изменение/, МРРБ, София, май 2015.</p>
Общи устройствени планове на общини (ОУПО) и екологични оценки (ЕО)	<p>Директива 2001/42/ЕС на Европейския Парламент и на съвета от 27 юни 2001 г. за оценка на влиянието на някои планове и програми върху околната среда.</p> <p>Ръководство за екологична оценка на планове и програми в България, София 2002.</p> <p>Наредба за условията и реда за извършване на екологична оценка на планове и програми (приета с ПМС № 139 от 24 юни 2004 г., последно изм. и доп., в сила от 12.02.2016 г.).</p> <p>Закон за устройство на територията (ЗУТ, посл. изменения и допълн. февр. 2017).</p> <p>Закон за опазване на околната среда (ЗООС), последно изм. и доп. ДВ. бр.12 от 3 Февруари 2017 г.</p>

За целите на наблюдението и оценката на изпълнението на ОПР се изгражда система съгласно нормативните изисквания и стандарти, която включва: формите и начините за събиране на информация, индикаторите за наблюдение, органа за наблюдение и организацията на работата по наблюдението и оценката, както и системата на докладване и осигуряване на информация и публичност. Степента на въздействие се отчита с количествено и/или качествено измерими индикатори.

Индикаторите дават информация за конкретни продукти и резултати, свързани с постигането на оперативните цели, планираните мерки и отделните проекти, които следва да бъдат използвани като база в общата система от индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на съответните приоритети и цели на плана. Съгласно Методическите указания (ОПР), индикаторите за резултат се отнасят до наблюдението и оцен-

ката на изпълнението на определените приоритети и мерки за развитие на общината, като в някои случаи (по мерки или приоритети) те могат да се отнасят за предвидени или изпълнявани конкретни проекти с важно значение за развитието на територията на общината. Препоръчва се дефинираните индикатори по възможност да са количествено измерими и да осигуряват обективност по отношение на оценките и изводите за конкретните постижения при реализацията на приоритетите и мерките и постигнатото пряко въздействие в съответната област. Индикаторите за въздействие отчитат изпълнението на специфичните и стратегическите цели и имат значение за цялостната оценка на ефективността на избраната стратегия и политика за устойчиво интегрирано местно развитие за съответния период. Степента на въздействие се отчита с количествено и/или качествено измерими индикатори, а в някои случаи – с качествени оценки относно достигнатата степен в социалното, икономическото и инфраструктурното развитие на общината и приноса на това развитие за общото развитие на региона. Изрично е подчертано, че при разработването и прилагането на системата от индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на общинския план за развитие следва да се имат предвид общите индикатори в областта на регионалната политика и за постигане на растеж и заетост чрез структурната помощ на ЕС през периода 2014 – 2020 г., като към Методическите указания (ОПР) е представен и списък на общите индикатори.

Таблица 2. Казуси на изследването

Общини с градове от нива 1-3 съгласно НКПР 2013-2025 [19]	Казуси с анализирани цели и индикатори за ОПР и ИПГВР, цели за ОУП и индикатори за ЕО	Казуси с анализирани индикатори за ОПР и ИПГВР
Ниво 1	София (ЮЗР)	
Ниво 2	Пловдив (ЮЦР); Варна (СИР); Бургас (ЮИР); Русе (СЦР); Стара Загора (ЮЦР); Плевен (СЗР); Велико Търново (СЦР);	Благоевград (ЮЗР)
Ниво 3	Перник (ЮЗР); Пазарджик (ЮЦР); Видин (СЗР)	Добрич (СИР); Сливен (ЮИР); Шумен (СИР); Ямбол (ЮИР); Хасково (ЮЦР)

В резултат от проведените анализи на актуалните ОПР на 18-те общини се установява следното: при конструирането на системата за мониторинг и оценка се прилага секторният подход; преобладават количествените индикатори; индикаторите за резултат са ясно дефинирани и обвързани предимно с финансовата рамка; индикаторите за въздействие са неясно дефинирани и манипулативни по отношение на интерпретацията; в някои от анализираните планове са направени опити за формулиране на измерими цели и включване на базови стойности на индикаторите.

Трите поредни издания в рамките на периода 2010 – 2015 г. на Методически указания за разработване на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие

(ИПГВР) имат за цел „унифициране на процедурите по възлагане, изработване, оценка, одобряване и прилагане на ИПГВР“. ИПГВР е определен като средносрочен планов документ с програмен характер. Една от задачите му е да осигури „обвързаност и ефект върху хоризонталните въпроси – устойчиво развитие, равни възможности и недискриминация, опазване и въздействие на околната среда, иновации и правене на политики.“ Темата за индикаторите е част от т. 3 „Индикатори за наблюдение и оценка на реализацията на ИПГВР“ във всички издавани до 2015 Методически насоки за изработване на ИПГВР. Съгласно терминологичния речник (Приложение 4 към Методическите насоки за разработване на ИПГВР), индикаторът е „измерител на изпълнението на целите и задачите на ИПГВР“. Във всички издания в т. 3.2. са определени идентични индикатори, разделени в три групи: (1) произтичащи от очакваните резултати, с които се измерват положителните изменения в градската среда с пряк принос за повишаване качеството на живот; (2) свързани с използваните ресурси, при което се отчита синергичният ефект; (3) свързани с въздействието върху развитието на територията.

Специфична особеност при разработване на първите 39 ИПГВР в страната е динамичната среда по отношение на документите, с които интегрираните планове трябва да се съобразят, за да може да се изпълни една от целите – да се привлекат и координирано да се управляват разнородни инвестиции. Повечето стратегически и оперативни национални документи по това време са в процес на разработване, което изисква системна комуникация между консултантите, възложителите и управляващия орган (МРРБ). Това в голяма степен повлиява на процеса, свързан с непрекъснато адаптиране на проектите и индикаторите към заложените и одобрени приоритети и индикатори по осите на оперативните програми. Поради тази причина анализиранияте системи за оценка и мониторинг се фокусират върху постижими и конкретни цели и са съобразени предимно с наличната рамка на публичното финансиране и плановите инструменти на по-високите нива (район о ново 2 и оперативни програми).

Прегледът на заложените индикатори в одобрените 18 ИПГВР на градовете-общински центрове дава основания за следните изводи: (1) индикаторите предимно отчитат напредъка на изпълнение на Оперативна програма „Региони в растеж“, и по-специално следят за спазването на установените правила за финансиране на заложените проекти; (2) няма определени базови стойности за сравнение (поради липсата и трудното набиране на подробни данни); (3) липсва стандартизиране на индикаторите, и следователно база за сравнение между резултатите в отделните общини; (4) трудно разграничими са посочените индикатори за резултат и за въздействие.

Към ОУПО нормативно не се изискват индикатори. ОУПО попада в обхвата на областите, които задължително подлежат на екологична оценка (ЕО), тъй като в ОУПО се очертава рамката на бъдещото развитие на инвестиционни предложения. Екологичната оценка представлява нормативно изискваща се част към ОУП и се изготвя като част от ОУП на общината. В случаите, когато има определени базови индикатори, е възможно да се направи оценка на реализацията на целите на ОУПО, докато в останалите случаи може да се направи оценка на въздействието на ОУПО върху компонентите на околната среда и здравето на хората. Идентифицирани са два подхода за конструиране на система за оценка и мониторинг: (1) секторен подход (масово прилаган) по компоненти на околната среда при оценката на екологичното състояние на средата и изявена връзка „мерки–индикатори“; (2) интегриран подход (прилаган в отделни казуси), при който индикаторите и мерките са разпределени по задачи на ОУП, и срещу всяка задача на ОУП са отбелязани групи от индикатори за мониторинг със съответните им мерни единици и връзката им с отговорните за мониторинга институции.

В изследваната извадка от 30 одобрени ЕО към ОУПО индикаторите са привързани към описанието на необходимите мерки за наблюдение и контрол по време на прила-

гане на устройствените планове. Заложените индикатори са предимно количествени, като преобладават тези, които следят за промените на абиотичните компоненти на околната среда (климат; атмосферен въздух; води – повърхностни, подземни, питейни, отпадъчни; почви; земни недра, ландшафт). В повечето от докладите за ЕО към ОУПО в изследваната извадка са описани индикатори за ефективността на мерките за наблюдение и контрол по време на прилагането на оценяваните устройствени планове, като в една неголяма част от прегледаните доклади за Екологични оценки се установява и липса на посочени индикатори. Трябва също да се отбележи, че в по-голямата част от докладите индикаторите не са дефинирани коректно, тъй като не е направено разграничение между „индикатори“ и „мерки“. Това до голяма степен се дължи на факта, че индикаторите са поместени в точка, озаглавена „Мерки във връзка с наблюдението по време на прилагането на ОУП“, следователно те целенасочено са обвързани с изпълнение на мерките, предписани в ЕО и спазвани по време на изпълнението на ОУПО.

4.2. Обобщена оценка на обвързаността между цели и индикатори

Може да се предположи, че слабата обвързаност между цели и индикатори се дължи на затрудненията, свързани с липсата на традиции в тази област през минали периоди на обществено развитие, с несигурността и нестабилността на съвременния политически процес, с еволюиращата система на пространствено и социално-икономическо планиране, с липсата на информационна обезпеченост на планирането.

В резултат от проведените анализи на законодателната рамка се установява, че системите за мониторинг и оценка, както и самите индикатори, присъстват във всички документи при ясна демаркация между отделните планови инструменти. Връзката между цели и индикатори, обаче, не е ясно изразена в ИПГВР и в ЕО на ОУПО поради две причини: (а) заложените нормативни изисквания за съдържание на документите, и (б) динамично променящите се планови документи на национално и регионално ниво във връзка с подготовката на плановия период 2014-2020 г. Например, „стратегията на ИПГВР се обосновава, като за всяка определена зона за въздействие се посочва каква конкретна част от визията за развитие, включително кои приоритети ще подпомогне, отнесено към действащите стратегически планови документи от всички нива“, вкл. и секторните стратегии. Същевременно МРРБ, в съответствие с определянето на приоритетите на ОПРР 2014 – 2020, наложи изискването да бъдат заложен индикатори, които да подпомогнат набирането на информация и да обезпечат периодичния мониторинг и междинната оценка на ОПРР .

Предвидена е възможност да бъдат дефинирани специфични индикатори в зависимост от местните условия и потребности, но липсват ясно установени и дефинирани задължителни набори от индикатори за всеки вид документ, които биха позволили съпоставимост. Дефинираните първоначално като критерии, а впоследствие като индикатори за измерване на въздействието от приложението на плана дял на площта на зоната за въздействие спрямо общата площ на града и количеството засегнато население не дават реална основа за съпоставимост и сравнение между отделни градски зони поради разликата в размера на градовете, гъстота на населението, спецификата на урбанистичните структури, комплексността на проблемите. Това е доказано още в най-ранен етап от разработването на първата вълна ИПГВР – при първата оценка на подадените 30 предложения за обхват на зоните за въздействие е установено, че индикаторът за въздействие върху развитието на територията – „относителен дял на територията на зоните спрямо общата територия на града“ – варира между 5 и 90%.

Подобно на практиката за конструиране на системата за мониторинг и оценка в ОПР, и при разработването на първата вълна ИПГВР са направени опити за дефиниране на индикатори, следящи напредъка по изпълнението на всяка мярка. Това води до дълги списъци с индикатори, които изискват създаването и поддържането на пространствено обвързана база данни, съответно оперативно съвместима с други бази данни, например на Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС в България 2020 (ИСУУН), ЕСГРАО, специализиран ГИС за съответните общини и др. Поради липсата на екипи за управление на плановете, т.е. административен капацитет, служителите в общинските администрации пледират за намаляване броя на индикаторите. Наличността на информацията, свързана със социално-икономическите показатели на по-ниските териториални нива (части от урбанизирани територии) е компрометирана от слабата система за динамично наблюдение на населението (адресна регистрация, местоживеене), ограничените технически възможности за програмна интеграция със системите, съхраняващи лични данни за гражданите и икономически данни за юридическите лица, различните нива на достъп до данни. Ограниченият достъп до данни на локално ниво (по-ниско от общинско или районно) може да бъде компенсирани, като от една страна се насърчи и институционализира на локално ниво набирането на данни, а от друга – наличието на такива данни да бъде определено като условие за избираемост за финансиране от фондовете на ЕС. Следователно, за осигуряване на информационната обезпеченост на мониторинга и оценката на плановете инструменти на местно ниво е необходима законодателна реформа и изграждане на административен капацитет в общините [20].

5. Систематизация и оценка на индикаторите за въздействие в инструментите за стратегическо пространствено планиране

5.1. Оценка на съответствието с целите на устойчивото развитие в Общите устройствени планове

В общите устройствени планове, разработени в последните години, се появяват наченки на формулиране на стратегически цели, основани и обосновани чрез прогнозите за демографско и социално-икономическо развитие. Законът за устройство на територията (ЗУТ) и подзаконовите нормативни актове не предвиждат такава стратегическа част да присъства в съдържанието на Общите устройствени планове (ОУП). Появяването ѝ, макар и в не докрай развита част, е в резултат от влиянието на документите по Закона за регионално развитие (ЗРР). Характерно за нововъведените стратегически елементи при ОУП е липсата на операционализиране на стратегическите цели. Логично следствие от тази липса е отсъствието на система за наблюдение и оценка по прилагането на общите устройствени планове. Следва да се има предвид, че няма и традиция в българската устройствена практика да се проследяват комплексно резултатите от реализирането на устройствените планове. По тази причина липсват и индикатори за въздействие, макар такива индикатори да могат да се открият и извлекат в заложените проектни решения.

Всъщност целеполагането в общите устройствени планове се определя все още от установените модели на планиране в устройството на територията по време на плановата икономика и от годините на прехода. До 90-те на миналия век, съгласно чл. 8 на ЗТСУ (Обн., ДВ, бр. 29 от 10.04.1973 г., ... изм. и доп., бр. 102 от 30.12.1977 г., в сила от 1.01.1978 г.) [21] формулираната мисия на териториално-устройствените планове и на

общите градоустройствени планове е „да разкриват и осигуряват възможности за научнообосновано устройство и изграждане на съответните територии за най-пълноценно използване на ресурсите и за целесъобразно насочване на производителните сили“. Тук трябва се отбележи, че в онзи исторически момент стратегическите цели за развитие на Народна Република България, както и основните подходи, действия и мерки за тяхното постигане са формуирани вече на други форуми и са отразени в съответните политически документи. Териториалноустройствените и градоустройствените планове следва само да обезпечат териториално поставените вече цели и да осигурят приемственост с плановете от по-горно ниво.

С навлизане на страната в процеса на преход, в ЗТСУ (с редакцията от ДВ бр. 63 1995 г.) се отразява административно-териториалната реформа и се въвежда промяна в компетентните органи по устройство и благоустройство на територията – и на местно ниво това е общината. Тази редакция на закона респектира и промените в собствеността, която се трансформира в държавна, общинска и на юридически лица. По отношение на практиката за създаване на устройствени планове, обаче, не настъпват нормативни промени. В периода на преход пространственото планиране е затруднено най-вече от факта, че вече липсва целеполагане на високите нива. Това е резултат от трансформацията от планова към пазарна икономика, когато либерализирането на икономическите отношения води до отказ на планиране. Така местната власт вече има компетенции в областта на устройство на територията, но няма опит и ресурси да упражни своите права и отговорности в тази област. В този период, и не само по тези причини, не се създават или актуализират устройствени планове.

С изменението на ЗУТ, обнародвано в ДВ бр. 65 от 2003 г. [22], се въвежда понятието „устойчиво развитие“ и в Член първи се записва, че устройството на територията гарантира устойчиво развитие и благоприятни условия за живеене, труд и отдих на населението. Тази разпоредба е запазила правна сила и до днес, но в текста на закона и подзаконовата нормативна база, включително и в Наредба № 8 за обема и съдържанието на устройствените планове [23] не фигурира запис, който да насочва в какво се изразява „устойчивото развитие“ и какви са неговите компоненти. За периода на преход и до днес една от основните и най-често поставяни цели пред общите устройствени планове е „намиране на баланс между частния и публичния интерес“, без да се стига до дефиниране на компонентите на стратегическите цели на устойчивото развитие. Това се потвърждава от разгледаните съществуващи и публикувани общи устройствени планове на общините и общинските центрове в обхвата на проведеното изследване.

В част от разработените общи устройствени планове се обръща внимание на предвижданията на общинските планове за развитие по отношение на заложените визия, цели и мерки, като се търси връзката между двата документа. Основното предизвикателство при обвързването на ОПР и ОУП е в техния времеви обхват и в хоризонта на поставените цели. Всъщност, в стратегическите части на общинските планове се съдържат дългосрочна визия и стратегически цели, които се стремят да компенсират липсата на ясна стратегическа компонента в общите устройствени планове. Основният конфликт тук се поражда от средносрочния характер на общинския план и предвидените в него дългосрочни цели. Освен това общите устройствени планове възприемат предимно целите с пространствен характер предвид сегашното схващане за обема и съдържанието на ОУП. Друг утежняващ факт е липсата на последователна устройствена политика на по-ниското ниво на устройствено планиране – липса на програма за прилагане на ОУП и за изработването и прилагането на подробни планове. Това води до извода, че общите устройствени планове не могат да включат и разгърнат всички компоненти на целите на устойчивото развитие. Основните липси са свързани с включването, партньорствата и мрежите, социалния достъп, насърчаването на свързаността, издръжливостта и гъвкавата

икономика, адаптирането към климатичните промени. Респективно, заложените цели и възможните за извличане индикатори за въздействие също биха страдали от посочените дефицити.

Сред основните фактори за преодоляване на установените липси могат да се посочат компетентните органи в областта на устройството на територията. На първо място е министърът на регионалното развитие и благоустройството с право на законодателна инициатива за въвеждане на устойчивото развитие като изрична цел на общите устройствени планове. Министърът следва да се ангажира с методическа помощ за местните власти по операционализиране на понятието и подходите за неговото прилагане. Следваща по важност в процеса на промяна на практиката в устройственото планиране е експертната общност, която има отговорност да инициира промяната и да работи за изясняване на новите парадигми и подходи в пространственото планиране.

5.2. Оценка на съответствието с целите на устойчивото развитие в Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие и Общински планове за развитие

Характерно за процеса на изработване на ИПГВР и ОПР е наличието на методически насоки за разработването им. Благодарение на насоките, структурата и съдържанието на двата вида документите са сравними, макар и на места, основно при ОПР, да има съществени отклонения от действащите правила. Още в методическите насоки има изискване целите на ИПГВР и ОПР да бъдат в синхрон със стратегическите части на документите от по-високо йерархично ниво и политиките на ЕС, като това съответствие следва да се докаже в разработките. За съжаление, макар в дървото с целите да могат да се открият връзки с целите на устойчивото развитие, при индикаторите за въздействие такива връзки не могат лесно да се намерят. Индикаторите за въздействие могат да се категоризират в три големи групи:

- Индикатори, включени в Списъците на стандартните статистически показатели съгласно националните статистически програми за съответната година.
- Индикатори, които, не са включени в Списъците на стандартните статистически показатели съгласно националните статистически програми за съответната година и не могат директно да бъдат измерени (някои от тях трябва да бъдат допълнително операционализирани, за да се съберат съответни данни и да се измери въздействието.
- Индикатори, които макар и обявени като индикатори за въздействие, по същество не са такива.

Показателите, събирани в националната статистика, не кореспондират директно с целите на устойчивото развитие. За да могат да бъдат измерени специфичните компоненти на устойчивото развитие, следва да се комбинират няколко показателя и/или да се конструират нови, които да бъдат въведени методически в Националната статистическа програма за следващите години. Основните предизвикателства са свързани с измерването и оценката на постиганото намаляване/предотвратяване на териториалните (пространствени) неравенства, въздействието на проведени интегрирани мерки, работата в партньорства и мрежи, социалното включване и равенството, икономическото развитие чрез кръгова икономика, иновациите и технологиите, работата в мрежи, намаляването на въздействието на климатичните промени и адаптирането към тях.

5.3. Наличност на и достъп до необходимата за измерване информация и възможности за агрегиране/дезагрегиране на данните

Общинските планове за развитие и интегрираните планове, чиито автори са използвали показателите, поддържани на ниските регионални нива, осигуряват на местните власти възможност да проследят въздействието от прилагането на плановете, макар и с всичката условност и резерви, изразени по-горе. При разглеждане на показателите в Списъка на стандартните статистически показатели съгласно НСП 2016 г. [24] прави впечатление, че показателите на ниво община са незначителен брой, което поставя под въпрос и възможностите за агрегиране и дезагрегиране на данните. Формират се, обаче, и положителни очаквания, свързани с развитието и производството на статистическа информация, предвид факта, че НСИ е вече ангажиран с изграждане на статистическа база и на информационна система за мониторинг на европейски и национални стратегии и регионална политика.

Групата индикатори за резултат/продукт ползва показатели, които все още не се поддържат от националната статистическа система или не се предоставят на ниските териториални нива. За да бъде регистриран напредъкът и измерено въздействието от прилагането на интегрираните планове и общинските планове за развитие, е необходимо да се изгради система за наблюдение и оценка на ниво община. Особено важно и напълно във възможностите на общините от нива 1, 2 и 3, е изграждането на такава система. Важните акценти в нея са георефериранието на индикаторите за резултат в съответствие със специфичните проекти в зоните за въздействие и изграждането на контролна система за отчитане на въздействието от изпълнението на проекти и мерки. Обвързването на системата с географска база данни и визуализирането на резултатите и последващите анализи през географска информационна система (ГИС) може да донесе позитиви в редица отношения. Системното допълване на базата данни с изследвания и наблюдения върху местата и средите със завършена намеса в резултат на изпълнението на интегрирания план би донесло информация, която ще даде основа и разбиране за рисковете и ще онагледява научените уроци в развитието през периода 2014 – 2020 година.

Въпреки специфичните нужди на всяка община, град и неговите зони за въздействие, Общинските планове за развитие и Интегрираните планове следва да се съобразяват с целите от по-висок порядък, дефинирани в Стратегия България 2020, Стратегия Европа 2020 и Европейската референтна рамка за устойчиви градове. Това предполага съвместна методическа работа на НСИ (предвид неговия ангажимент за изграждане на статистическа база и на информационна система за мониторинг на европейски и национални стратегии и регионална политика), академичната общност и общините от първо, второ и трето ниво.

5.4. Интегрална оценка на индикаторите за въздействие

Резултатите от изследването на инструментите за пространствено развитие на осемнадесетте български общини и общински центрове по отношение на заложените цели и системи за наблюдение и оценка може да се систематизират по следния начин:

При високите стратегически нива на системата за наблюдение и оценка на общинските планове за развитие индикаторите са едностранчиви и не отразяват комплексността на стратегическите цели. Базисните стойности липсват при повече от 40% от индикаторите (дори и при такива, за които има общодостъпна информация). В някои случаи базовите стойности са адресирани към различни базисни години. Въпреки ясните указания в Методическите насоки, в някои от интегрираните планове индикаторите не са

обвързани със стратегическата рамка. Наблюдава се смесване между понятията и изградената система от стратегически цели, приоритетни области и тематични направления.

Липсва методика за оценка дали въздействието се дължи именно на заложените в общинските планове за развитие и ИПГВР мерки и действия. Измерването на показателите, диагностициращи проблеми, свързани с териториален обхват, не е адресирано към пространството.

Често се предполага, че очакваното въздействие от определени мерки ще обхване всички жители на населеното място, без да се предлага механизъм за измерване на това въздействие. Друг дефект на системата за отчитане на въздействието е свързан с липсата на регистриране на значението на определени обекти от публичната инфраструктура за населението в зоната на влияние на съответния град от първо, второ и трето ниво. Това се отнася както за обекти на здравеопазването, образованието, културата, социалните услуги и администрацията, така и за общоградски проекти (като развитие на интегриран градски транспорт, подкрепа за алтернативни начини за придвижване, мерки за насърчаване на икономическото развитие).

Мерките и проектите, съотнесени към целите, подкрепящи икономическото развитие, респективно и техните измерители, са насочени основно към повишаване на икономическата активност, без да се засягат концепциите за кръговата икономика, зелен растеж, насърчаване на местната икономика. Не се поставят ограничения, водещи до намаляване на влиянието на климатичните промени и до опазване на местните ресурси.

При дефинирането на целите, приоритетите и мерките в общинските планове за развитие се открива сериозен дефицит по отношение на пространствените компоненти. Такъв дефицит се наблюдава и в системата за мониторинг и оценка. Липсите са основно свързани с откриване и избягване на териториалните неравенства и насърчаване на местната издръжливост в социален и икономически план за територията на общината, за която се разработва планът. Рядко се предвиждат цели и мерки, подкрепящи тези ценности за общинския център, а още по-рядко – за другите населени места в общината.

В някои планове за развитие още на ниво стратегически цели са заявени цели по опазване на околната среда; в тези случаи при навлизане на по-ниските операционни нива не се засяга голяма част от компонентите по опазване на околната среда, предотвратяване на замърсяването, управление на отпадъците. Рядко се предвиждат мерки за адаптиране към климатичните промени.

6. Методическа рамка за комплексно оценяване на ефективността на инструментите за стратегическо пространствено планиране – работен вариант

При изграждането на предварителната методическа рамка са формулирани четири основни групи изисквания към системите от индикатори за мониторинг и оценка:

- Научна обоснованост на съответствието с целите на устойчивото развитие.
- Функционална ефективност.
- Демократичност и прозрачност на процеса.
- Връзка с други инструменти за оценка.

Разработена е матрица, чрез която са структурирани принципните връзки между „императиви–цели–индикатори” за устойчиво развитие (табл. 3).

**Таблица 2. Принципни връзки „императиви–цели–индикатори”
за устойчиво развитие**

Връзки между императивите	Целеви области	Насоченост на индикаторите
Институционален и социален императив (обединени)	Добро многостепенно управление и социално сближаване	Свързани с удовлетвореност от качеството на живота и обществените услуги, общи социално-икономически показатели
Институционален – социален императив	Засилване на участието	Свързани с работещи механизми за представителство и взаимодействие
Институционален императив – императив на околната среда	Опазване на природните и културните ценности	Свързани с наличието на работещи процедури и отсъствието на конфликти
Социален – икономически императив	Равнопоставен достъп до блага	Свързани с наличие и степен на достъп до среда и услуги за реализация (обучение и работа), възстановяване (отдых и лечение) и възпроизводство (отглеждане на деца)
Императив на околната среда	Намаляване на натиска върху средата	Свързани с материални и енергийни потоци, емисии и отпадъци, изменение на средата
Императив на околната среда – икономически императив	Ресурсна ефективност	Свързани с енергоемкост и ресурсоемкост на единица производство и потребление
Икономически императив	Повишаване на конкурентоспособността	Свързани с иновации, развойна дейност и добавена стойност
Императив на околната среда – социален императив	Издръжливост на натиска	Свързани с екологичен отпечатък, възможности за приспособяване и финансова задлъжнялост
Институционален – икономически императив	Справедливо разпределение на капитал	Свързани с различия в доходите и придобивките, данъчна тежест и достъп до финансов капитал
Институционален – социален императив	Подобряване на прозрачността	Свързани с механизми за ограничаване на корупцията, подобряване на отчетността и възможностите за граждански контрол

Изграждането и функционирането на системата за комплексно оценяване и създаването на условия за нейното развитие на местно ниво във времето изискват последователност от стъпки, предприемани и координирани на различно управленско ниво в тяхната логична обвързаност. Основните от тях могат да бъдат общо типологизирани в няколко раздела, съответно свързани с: (а) изграждане на интердисциплинен експертен капацитет; (б) информационно осигуряване – изграждане на информационна и комуни-

кационна основа на системата за оценка и вграждането ѝ в по-общии системи; преглед на информацията в базови проучвания и предварителни оценки на инструментите за стратегическо пространствено планиране; запълване на информационните празнини за главни индикатори, позволяващи съпоставимост на резултатите с други административно-териториални и териториални единици; (в) научни и приложни изследвания чрез нови главни и синтетични индикатори, описващи въздействието от осъществяваните действия и мерки, режими и решения, заложи в плановете; (г) законодателни инициативи – принципи предложения за промени в законодателството за по-добра интеграция между инструментите и комплексното оценяване на ефективността им (ЗУТ, ЗРР, ЗКН, ЗООС, ЗБР, ЗВ, ЗЧАВ, ЗЗШОС А8-А15); (д) мониторинг на процеса на оценяване на плановите инструменти – необходима е цялостна концепция и ясна схема за осъществяването на предварителни, междинни и последващи оценки на ОУП и ПУП, ОПР и ИПГВР и гарантиране на работещи механизми за обратна връзка и внедряване на отпразнените препоръки.

Нужно е инструментите за стратегическо пространствено планиране да бъдат обвързани с широк набор от методи и техники за оценка на устойчивостта – включително комуникация със заинтересовани страни, вериги от индикатори и съответни индекси, комплексни модели за оценка и пр. От особено значение са методите и техниките с фокус върху пространственото състояние и въздействия, които „приземяват“ усреднените стойности. В това отношение добър пример са индикаторите за оценка на градската форма и транспорт, жизнения цикъл на сградите, екосистемните услуги, екологичния отпечатък, справедливостта по отношение на околната среда и т.н.

Детайлната оценка на съответствието на целите и индикаторите в избрани казуси, общини и градове с техните стратегически документи спрямо концепцията за устойчиво развитие е обект на следващи изследователски дейности.

7. Заключение

В днешните български условия, въпреки значителните усилия за разработване на актуални стратегически планове за градско развитие, се установява значително изоставане в осигуряването на инструментариума за мониторинг и оценка на ефективността на пространствените планове на местно ниво в постигане на целите на устойчивото развитие. Единствен по-значим положителен резултат се наблюдава при разработените с европейско финансиране планове за градско възстановяване и развитие. Темата е все още силно подценена и в научен и план.

Очертава се спешна необходимост от ясно дефиниране на целите и ценностите на градското развитие, от пренареждане на приоритетите и преосмисляне на подходите към оценяване на ефективността на стратегическото пространствено планиране с оглед постигане на целите на устойчивото развитие. Разработването на инструментариума за оценяване би следвало да се извърши успоредно с изясняването на това каква информация е необходима, кой ще я генерира, с какви инструменти ще я анализира и как резултатите ще бъдат основа за вземане на управленски решения за следващи действия.

Всичко това ни изправя пред необходимостта от спешно разработване и внедряване в планирането на подходи и инструменти, които липсват в традиционния процес на градското планиране. То изисква преосмисляне на отношенията в процеса на планиране, но и много по-широко дефиниране на ценности, свързани с отношенията между общностите в града и между града и заобикалящата го среда.

Изискванията за демократичност, експертност и функционална ефикасност на системата от индикатори за оценка на ефективността на пространствените планове пос-

тавят предизвикателства, които не могат да бъдат решавани само в сферата на експертното знание и на научното изследване, защото са свързани с управленски и властови взаимодействия. Отговорност на научното изследване е идентифицирането на предизвикателствата и очертаването на възможностите за управленски избор и на последиците от него, а образователната система би следвало да поеме своята отговорност за изграждането на специалисти с необходимия експертен потенциал.

Благодарности

Представените в статията резултати са част от първия етап на изследователски проект, частично финансиран по договор БН 182/2016 с ЦНИП при УАСГ.

ЛИТЕРАТУРА

1. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements 2009^с, www.unhabitat.org.
2. *Bossel, H.* Earth at a Crossroads: Paths to a Sustainable Future. Cambridge University Press, 1998.
3. *Meadows, D.* Indicators and Information Systems for Sustainable Development. A Report to the Balaton Group. The Sustainability Institute. 1998.
4. UNCSД, Indicators of Sustainable Development: Framework and Methodologies. Background Paper No. 32001. http://www.un.org/esa/sustdev/csd/csd9_indi_bp3.pdf
5. OECD. Towards Sustainable Development. Indicators to Measure Progress. Proceedings of the Rome Conference. <https://www.questia.com/library/98334272/towards-sustainable-development-environmental-indicators.nlm.nih.gov>
6. WHO Healthy Cities Project Office. A Guide to Assessing Healthy Cities–WHO Healthy Cities Papers, No. 3. Copenhagen; 1988.
7. UNDP. Human development Index. <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi>.
8. UNCHS. Urban Indicators Programme.
9. EEA, Environmental indicators: Typology and overview. Technical report No 25/1999. <http://www.eea.europa.eu/publications/TEC25>
10. *Mineur, E.* Towards Sustainable Development. Indicators as a tool of local governance. Department of Political Science, Umeå University, Sweden, 2007.
11. *Barkemeyer et al.* What happened to the development in ‘sustainable development’? Sustainable Development, 22(1): 15-32, 2014.
12. HABITAT III. New Urban Agenda, 2016.
13. *Rosales.* Towards a design of sustainable cities: incorporating sustainability indicators in urban planning, 46th ISOCARP Congress, 2010, pp. 1-10.
14. Habitat III. Policy Paper 6. Urban Spatial Strategies: Land Market and Segregation: https://habitat3.org/quito-implementation-plan?f=1&filter-keywords=&commitment_areas%5B%5D=64.
15. Habitat III. Spatial Development Area Issue Papers: <https://www2.habitat3.org/the-new-urban-agenda/spatial-development>.
16. Quito Implementation Plan (by area of commitment – Spatial Development): https://habitat3.org/quito-implementation-plan?f=1&filter-keywords=&commitment_areas%5B%5D=64.

17. Campbell, S. Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. In American Planning Association. Journal of the American Planning Association; Summer 1996; 62, 3, pp. 296-312.

18. Leipzig Charter on Sustainable European Cities, 2007.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf.

19. МРРБ. Национална концепция за пространствено развитие 2013 – 2025 г.
<http://www.mrrb.government.bg/NationalConcept.pdf>.

20. Ташева-Петрова и кол. Оптимизиране на експертния капацитет за пространствено планиране в България, 2016.

21. МРРБ. Закон за териториално и селищно устройство. Обн., ДВ, бр. 29 от 10.04.1973 г., изм. и доп., бр. 102 от 30.12.1977 г., в сила от 1.01.1978 г.

22. МРРБ. Изменение на ЗУТ, обнародвано в ДВ бр. 65 от 2003 г.

23. МРРБ. Наредба № 8 за обема и съдържанието на устройствените планове.

24. НСИ. Списък на стандартните статистически показатели за 2016.

EFFECTIVENESS OF THE STRATEGIC SPATIAL PLANNING INSTRUMENTS AT LOCAL LEVEL: AN EVALUATION SYSTEM

E. Dimitrova¹, M. Tasheva-Petrova², A. Burov³, I. Mutafchiiska⁴

Keywords: sustainable development, strategic spatial planning, local level of planning, evaluation systems, indicators

ABSTRACT

While taking into account the responsibilities of strategic spatial planning at local level to meet the sustainable development goals and analyzing the results of currently implemented systems and indicators for the evaluation of the effectiveness of the strategic planning instruments in Bulgaria, the paper discusses the need for developing integral science-based evaluation methods and instruments and presents the basic characteristics and system links of a draft methodological framework for the complex evaluation of effectiveness. Key priorities and necessary subsequent steps for the practical implementation of the methodological framework in the current Bulgarian context are outlined.

¹ Elena Dimitrova, Assoc. Prof. Dr. Arch., Dept. „Urban Planning”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: eldim2002@gmail.com

² Milena Tasheva-Petrova, Assoc. Prof. Dr. Arch., Dept. „Urban Planning”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: tasheva_far@uacg.bg

³ Angel Burov, Chief Assist. Dr. MSc in Urbanism, Dept. „Urban Planning”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: burov_far@uacg.bg

⁴ Irina Mutafchiiska, Chief Assist. Dr. MSc in Urbanism, Dept. „Urban Planning”, UACEG, 1 H. Smirnenski Blvd., Sofia 1046, e-mail: irina.mutafchiiska@gmail.com