



Получена: 18.03.2018 г.

Приета: 22.10.2018 г.

## СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ПРОСТРАНСТВЕНИ ПЛАНОВЕ НА МЕСТНО НИВО В БЪЛГАРИЯ: ОЧАКВАН И РЕАЛЕН ПРИНОС В ПРОЦЕСА КЪМ УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ

Е. Димитрова<sup>1</sup>, М. Ташева-Петрова<sup>2</sup>, А. Буров<sup>3</sup>, И. Мутафчийска<sup>4</sup>

*Ключови думи:* пространствено планиране, стратегически планови инструменти, общинско ниво на планиране, система за мониторинг и оценка, индикатори.

### РЕЗЮМЕ

Потребността от дефиниране на ясни цели и обосноваване на обвързани с тях методи за оценка на резултатите в областта на стратегическото пространствено планиране в България е в унисон с по-общите световни и европейски тенденции в процеса към устойчиво развитие. Разработената от авторския екип методическа рамка за комплексно оценяване на ефективността на стратегическите пространствени планове на местно ниво в България по отношение на целите на устойчивото обществено развитие е базирана върху критически анализ на действащите стратегически планови инструменти на 18 български общини и прилаганите в тях индикатори за оценяване на ефективността на въздействието; на проведено анкетно проучване за установяване на наличния експертен капацитет, стандарти и технологии за осъществяването му на общинско ниво в България. Представени са препоръки и насоки за приложение на методическата рамка за комплексно оценяване, които следва да бъдат адаптирани към конкретния социален и пространствен контекст в българските общини.

---

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

<sup>2</sup> Милена Ташева-Петрова, доц. д-р арх., кат. „Градоустройство”, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: tasheva\_far@gmail.com

<sup>3</sup> Ангел Буров, гл. ас. д-р урб., кат. „Градоустройство”, УАСГ, бул. „Хр. Смирненски“ № 1, 1046 София, e-mail: ange.gang@gmail.com

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

## 1. Въведение

Фокусирането на пространственото планиране върху необходимостта от постигане на устойчиви модели на развитие поражда комплексни последици за националните системи за планиране; то изисква увеличаване на времевия хоризонт на планирането, развитие на стратегическото пространствено планиране; промени в целите на планирането от планиране на формата към планиране на процесите в пространството [1]. Предприемат се промени в характеристиките на плановете инструменти с оглед на отчитане на действието на комплексни социално-икономически и природни фактори и на тяхната динамика, осигуряване на по-тясна обвързаност между управленските нива, равнопоставено включване на всички заинтересовани и засегнати от действието на плановете участници и групи. Тези комплексни промени поставят на дневен ред изискването за разработване на методи и инструменти за оценка на ефективността на прилаганите плановете, които да гарантират отчитане на конкретния пространствен контекст, като същевременно осигуряват достъпност и разбираемост на ползваната информация и на методите за оценяване, и така дават възможности за осъществяване на демократичен управленски процес.

В системата за пространствено планиране в България след 1990 година настъпиха промени, които обхванаха всички аспекти – от законодателната рамка и разработването на дългосрочни (стратегически), средносрочни и краткосрочни плановете, до въвеждане на планиране с участие на общността. Документи като Националната стратегия за развитие, Националната стратегия за регионално развитие и Националната концепция за пространствено развитие, Оперативните програми и др. възприемат устойчивото развитие като основен приоритет и предлагат конкретни стратегически стъпки и действия в тази посока. Основна трудност в съвременното българско планиране е да бъдат синхронизирани въвежданите нови стратегически планови документи с общите устройствени плановете (ОУП) в комплект с придружаващите ги доклади за екологична оценка (ЕО), които са засега единствен законово признат документ на пространственото планиране на местно ниво в страната. Стратегическото планиране, изрично подкрепено от оперативните програми на ЕС изисква внимателно прецизиране на инструментариума за планиране и на начините за оценяване на ефективността му спрямо конкретни и специфични приоритети – енергийна ефективност, опазване на природното и културното богатство, управление на отпадъците, съобразяване с климатичните промени и т.н. Необходимостта от бързи и цялостни промени поставя на изпитание всички управленски и експертни нива, защото се изисква не само въвеждане на нов тип планови инструменти, но и изграждане на експертен потенциал и институционален капацитет за изработването и прилагането им. В случая не могат да бъдат директно внасяни отвън нито инструментите, нито експертите, тъй като една национална система за планиране отразява културната идентичност на отделните страни и региони и изисква съобразяване с националния исторически и съвременен контекст. Това, заедно с прилаганото европейско финансиране, поставя особена сила предизвикателството за осигуряване на комплексно, но и прозрачно оценяване на изработваните планови инструменти. В публикуваните сравнителни анализи на европейско и регионално ниво се отчитат значителни пропуски, свързани с изследването и оценката на въздействието от дейността на частните и публични субекти на градско и общинско ниво в България [2].

Изследването върху методите за оценка на ефективността на стратегическите планови инструменти на местно ниво в България е мотивирано и от все по-широкото осъзнаване на ролята на градското ниво на управление в процеса към устойчиво развитие,

отразено в Целите на устойчивото развитие 2030, където устойчивите градове и градски общности са включени като Цел 11 с поредица от подцели [3].

## 2. Методическа рамка на изследването

Разработената концептуална рамка за оценяване на плановете инструментите за стратегическо пространствено планиране отчита изискванията за комплексността на планирането, издръжливостта и устойчивото развитие на градовете.

Още през 1996 година *Scott Campbell* [4] анализира същността на предизвикателствата на устойчивостта в полето на градското планиране и проектиране като разрешаване на конфликти; той ги отнася към три основни групи конфликти, с които архитекти и урбанисти традиционно се занимават – конфликти на изграждането, собствеността и ресурсите. По сходен път са формулирани целите на пространственото планиране в т.нар. „пирамида на устойчивостта“, разработена от *Spangenberg* през 1997 г. [5]. При нея формулираните „императиви“ на устойчивото развитие са разположени в 4-те върха на въображаем тетраедър, а по свързващите ги линии са идентифицирани ключовите противоречиви изисквания, създаващи „напрежения“ при разрешаване на проблемите на развитието.

Предприетото научно изследване разглежда устойчивостта като търсеното качество на пространственото развитие (нормативистична цел), а издръжливостта като качеството на урбанистичната система по пътя ѝ на развитие (ненормативистичен процес) [6, 7, 8]. Като приема за основа цитираните ключови концептуални разработки, то подлага на анализ и оценка отразяването на целите и индикаторите, свързани с концепцията на устойчиво развитие, в локалните инструменти за стратегическо пространствено планиране в България. Това са общите устройствени планове (ОУП) и техните екологични оценки (ЕО), общинските планове за развитие (ОПР) и интегрираните планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР). Принципната обвързаност на императивите на устойчивото развитие и на напреженията между тях са интерпретирани в методическа рамка, разработена в първия етап на изследването [9] и допълнена впоследствие със съответни целеви области и насоченост на съображенията и индикаторите (табл. 1). Матрицата е преобразувана в оценъчна диаграма за проследяване на стойностите от оценяването за различни обекти на анализ – планови инструменти на общини и градове (фиг. 1). Разработената оценъчна скала на диаграмата включва 5 нива: 0 – липсват цели и индикатори или плановете документи не са публично достъпни/ не са публикувани; 1 – липсват цели и индикатори за въздействие; целите в съответната област са слабо засегнати; 2 – има формулирани цели, но липсват индикатори за въздействие с конкретна насоченост; 3 – присъстват цели в съответната областта, но посочените индикатори за въздействие не съответстват или съответстват в незначителна степен на целите; 4 – присъстват цели в областта и индикатори, които в значителна степен съответстват на оценъчната рамка.

Като се използва методическата рамка и оценъчната диаграма, изследването се фокусира върху наличната степен на обвързаност на целите и индикаторите в отделните планови инструменти в избрани български общини и градове. Изборът на казуси се основава върху няколко критерия: наличие на статистически и гео-пространствени данни, предоставящи базова информация и основа за сравнение между оценки на междинни и окончателни резултати от приложението на плановете; наличие на публикувани планови документи; формулирани в тях цели и индикатори за въздействие; ниво на съответствие между тези цели и индикатори; и ниво на обвързване на целите.

**Таблица 1. Принципни връзки „императиви-цели-индикатори” за устойчиво развитие**

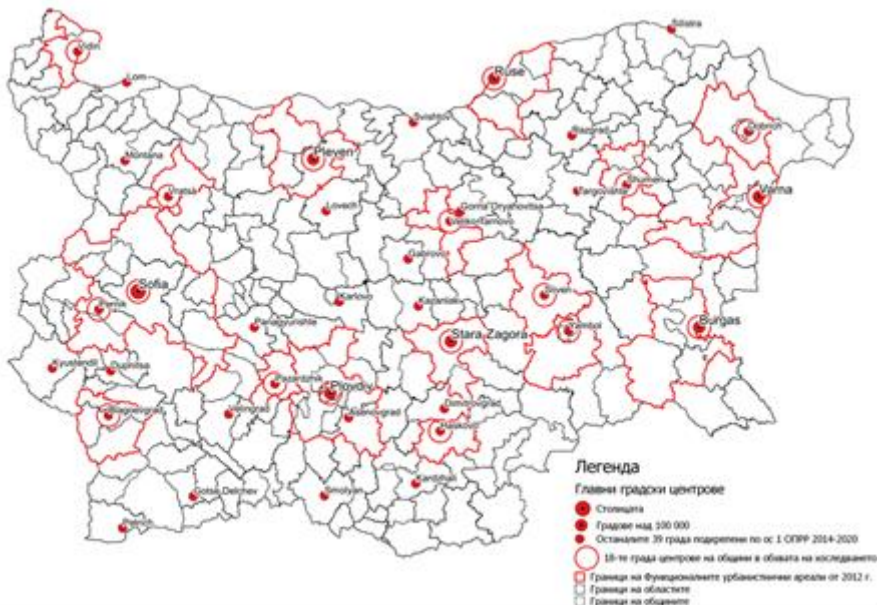
<b>Императиви и предизвикателства</b>	<b>Целеви области</b>	<b>Насоченост на индикаторите, вкл. с пространствени аспекти</b>
<b>Институционален императив</b>	Добро многостепенно управление	Удовлетвореност от качеството на живота, жизнената средата и обществените услуги
Връзка институционален - социален императив	Засилване на участието и подобряване на прозрачността	Работещи механизми за представителство на общностите, ограничаване на корупцията, подобряване на гражданския контрол
<b>Социален императив</b>	Социално сближаване и равнопоставеност	Удовлетвореност от качеството на живота, жизнената средата и обществените услуги
Връзка институционален императив - императив на околната среда	Опазване на природните и културните ценности	Работещи процедури и предотвратяване на места със значими нарушения и конфликти относно ползването на средата
Връзка императив на околната среда - социален императив	Издръжливост спрямо товара и промените	Екологичен отпечатък на териториалните общности, възможности за приспособяване; финансова задлъжнялост
<b>Императив на околната среда</b>	Намаляване на натиска върху средата и ресурсите	Материални и енергийни потоци, емисии и отпадъци и произтичащо изменение на средата
Връзка императив на околната среда - икономически императив	Ресурсна и енергийна ефективност	Енергоемкост и ресурсоемкост на производството и потреблението в пространствената единица
<b>Икономически императив</b>	Повишаване на конкурентоспособността и предприемачеството	Иновации, развойна дейност и добавена стойност на/в мястото
Връзка социален - икономически императив	Равнопоставен достъп до блага и възможности	Степен на достъп до среди и услуги за реализация (обучение и работа), възстановяване (отдых и лечение) и възпроизводство (отглеждане на деца)
Връзка институционален - икономически императив	Справедливо разпределение на капитал	Различия в доходите и придобивките на териториалните общности

В резултат на предварително проучване са идентифицирани 18 града – общински центрове в България, които попадат в обхвата на Приоритетна ос 1 на ОПРР 2014 – 2020 (с приети Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие) (фиг. 2) и съще-

временно към 2012 са включени в базата данни на „Статистика на европейските градове“, поддържана от НСИ за целите на статистическо наблюдение на големите европейски градове на Евростат [10].



**Фиг. 1. Диаграма за оценка на съответствието на императиви или предизвикателства помежду им – цели и индикатори за пространствено въздействие**



**Фиг. 2. Обхват на изследването: 18 български града – общински центрове**

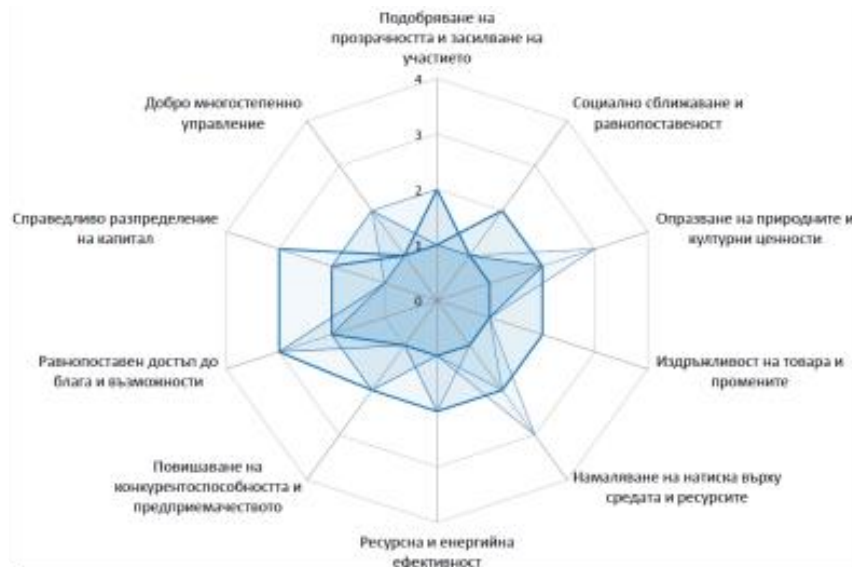
### 3. Стратегически документи и капацитет на пространственото планиране на местно ниво в България: обвързаност с целите на устойчивото развитие

#### 3.1. Оценка на действащите стратегически документи за пространствено планиране на местно ниво

##### Общи устройствени планове и екологични оценки

В периода след приемането на ЗУТ през 2001 г. и промените от 2012 г. [11] до момента на проведеното изследване (2016 – 2017) в страната преобладават кампанийно подготвяни общи устройствени планове на общини. Попадащите в извадката на изследването 18 града са значими центрове на регионално развитие и поради това техните ОУП (с включени собствени и други свързани земища) са разработени по-рано, преди промените от 2012 г. ОУП на половината градове от извадката към момента на изследването не са публикувани или са само частично публикувани. Причините са частично свързани с отминалите над 5 и над 10 години от приемането им, с което техният живот се е свил до административното процедиране и остава невидим от широката публика. Голяма част от разработваните нови ОУП за територията на целите общини са незавършени и/или не-публикувани. Публикуваните планове на останалата половина от градовете рядко имат ясни стратегически цели – те са заместени от общи пожелателни формулировки, зад които не стоят базови проучвания и индикатори за оценка.

Основното натрупване на застъпени целеви области е предимно в целевата област „Равнопоставен достъп до блага и възможности“, както и в „Опазване на природните и културните ценности“, което отразява по-тесния фокус върху физическата среда и практическите измерения на общите устройствени планове по начина, по който се възприемат, разработват и прилагат (фиг. 3).



Фиг. 3. Оценка на общите устройствени планове на 18-те общини с наслагване на отделните полигони

Общото развитие до момента на този ключов за пространственото развитие планов документ показва, че неговият стратегически характер и комплексното му въздействие върху развитието в икономически, обществен и екологичен план са все още силно подценявани, въпреки предлаганите изчерпателни дългосрочни постановки и решения за ползване на земята и за структурното и инфраструктурното развитие на територията на съответните общини и населени места.

### Общински планове за развитие

Общинските планове за развитие (в началото общински стратегии за развитие) са планови документи, разработвани, за да обезпечат публичната политика на местно ниво през три програмни периода [12]; те следват приети на национално ниво методически насоки [13]. Въпреки че ОПР нямат задължителна графична част, която да обозначи пространствените предвиждания, значителна част от съдържанието им е насочена към територията на общината, урбанистичните системи и към публични инвестиционни проекти с конкретизирано разположение. Широкият тематичен обхват на ОПР и пожелателният характер на предвижданите мерки и дейности позволяват разширяване на кръга от целеви области. Наборите от индикатори, пренесени от методическите насоки, са предпоставка за добра крайна оценка на този инструмент, но следва да се отбележи силно вариращото им качество по отношение на обвързаността между целеполагането, предписаните мерки и действия и заложените индикатори за оценка в тях.

Най-силно застъпените целеви области при ОПР на 18-те общини (фиг. 4) са повишаването на конкурентоспособността и предприемачеството, равнопоставеният достъп до блага и възможности, както и доброто многостепенно управление и социалното сближаване. Логично е, че икономическият и социалният императив са широко застъпени при този инструмент, фокусиран върху социално-икономическото регионално и местно развитие.



Фиг. 4. Оценка на общинските планове за развитие на 18-те общини с наслагване на полигоните

При условие, че тези планове не се разработват формално, е възможно при междинните им и окончателни оценки да бъдат отбелязани сериозни разминавания между заложените цели и постигнатите резултати. Въпреки относително дългото прилагане на ОПР, въздействията от това остават по-скоро неценени. Недостатъчно изяснена е и степента на съответствие между заложените в тях общи и специфични цели и реалните действия на местните власти. Същевременно, по отношение на изразходването на публични средства тези действия много силно се влияят от мандатните управленски програми и годишните инвестиционни програми, в които се залагат средства за дейности и проекти, често различаващи се съществено от декларираните в ОПР приоритети.

### **Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие**

Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР) се въвеждат, за да предвидят начина на разполагане на интензивните инвестиции, произтичащи от европейски фондове, насочени към устойчиво градско развитие. Разработването им следва изрични методически указания, предоставени на национално ниво [14]. Тяхното въвеждане среща от една страна съпротива и скептицизъм, а от друга – значителна еуфория и опити за извличане на политически ползи. Въпреки относително скорошното им приемане, преразглеждането на бюджета на ЕС в началото на програмния период 2014 – 2020 и разговорите за следващия период спират лавинообразното увеличаване на броя български градове, търсещи начин да получат подкрепа от европейския фонд за регионално развитие. Промените в тези рамкови постановки, уточняването на финансовия ресурс за всеки град, процесът на приоритизиране и пресяване чрез инвестиционните програми, бавното начало на практическите реализации, неработещите механизми за публично-частно партньорство и други фактори довеждат до значително свиване на ролята на ИПГВР във всички градове, получили финансиране за устойчиво градско развитие (39 на брой до настоящия момент). В тези условия обхватните цели и системи от индикатори (фиг. 5) вероятно ще се окажат неподплатени от активни действия и реализирани проекти със синергичен ефект.

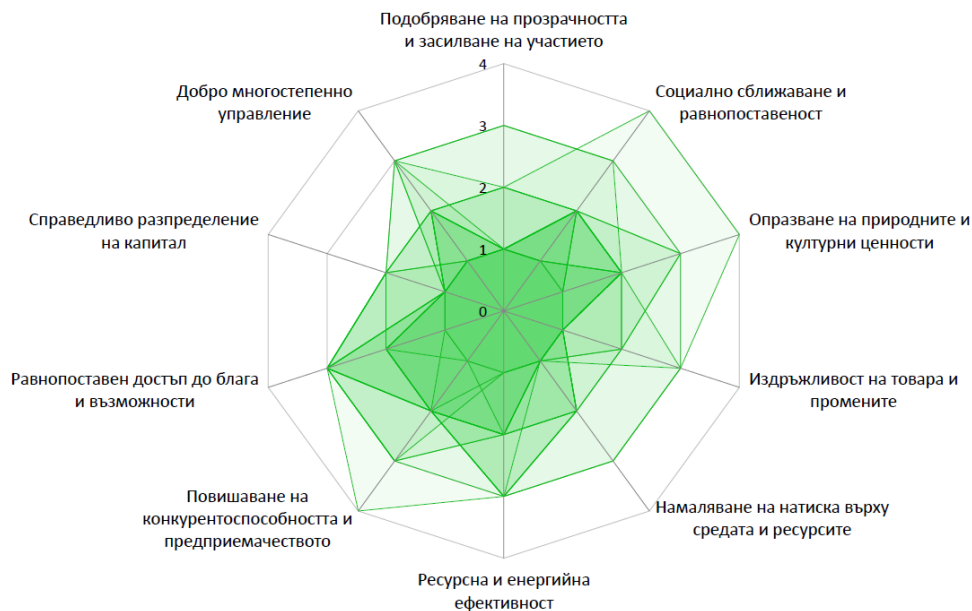
В разработените планове са очертани две ключови целеви области – „Равнопоставен достъп до блага и възможности“ и „Ресурсна и енергийна ефективност“. Двете цели са обусловени от постановката, че тези планове трябва да имат задължително поне една зона със социален характер, определяна въз основата на широк набор от критерии. Предвижда се в зоната да се съсредоточат публичните инвестиции в социална и техническа инфраструктура и в мерки за енергийна ефективност, насочени към комплексите с многофамилни жилищни блокове, изградени по индустриален способ. По този начин се визират едновременно:

- постановката на Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове [15] относно необлагодетелстваните градски квартали, залегнала и като задължително условие в критериите за оценка на зоните за въздействие от тази разновидност;
- един от най-проблематичните за България въпроси, свързан с енергоемкостта на българското производство и потребление и липсата на енергийна ефективност в широк обществен план, включително и в жилищния сектор.

Идеята за концентрацията на ресурса в отделни зони за въздействие (особено зоните със социален характер) във връзка с втория приоритет се оказва политически неприемлива – ограничаването на дейностите в определени зони по-скоро възпрепятства равнопоставен общоградски достъп до блага и възможности, тъй като множество нео-



благотетелствани групи се оказват изключени от приоритетните инвестиционни програми. Успоредно с това, средствата, разпределени за множество градове, не са достатъчни за възстановяване на множество места в нужда в българските градове.



**Фиг. 5. Оценка на интегрираните планове за градско възстановяване и развитие на 18-те общини с наслагване**

### **Обща оценка от стратегически документи за пространствено планиране на местно ниво**

В крайна сметка наличието на множество планови документи с различни подходи и фокуси допринася за наличието на широкоспектърна картина от цели и индикатори за отделните общини и градове. Това поражда значимия въпрос за реалната взаимовръзка и взаимно подпомагане (или затрудняване) на прилагането им поради многообразието от документи, цели и дейности. Разминаването по отношение на времето на изготвяне и актуализация, трудната съпоставимост (особено на ОУП и ЕО с ОПР и ИПГВР), липсата на програми за реализация на ОУП в 20-годишния период на тяхното потенциално действие и други методически и технически разминавания в значителна степен предопределят липсата на възможности за единодействието на отделните планови документи. Неформалните опити за обвързването им, дължащо се на политическите или експертни нагласи в отделни общини/ градове, не е достатъчно условие за осигуряване на оперативната и стратегическата съвместимост на плановете. Установените недостатъци, свързани с наслагването на широкия набор от инструменти за стратегическо пространствено планиране, дават основания да се твърди, че е необходимо по-ясно разграничаване и взаимоподчиненост или сливане на отделни инструменти. Сред възможните сценарии най-благоприятен изглежда онзи, който изисква синхронизирана промяна в ЗУТ и ЗРР, включително потенциално обединяване на разпоредбите им, при която да отпадне дублирането на тяхното създаване и действие на всички нива. Действащите днес документи и процедури са формално разделени на две основни групи – за пространствено развитие и

устройство и за регионално социално-икономическо развитие; това до голяма степен отразява влиянието на двете установени професионални общности – на икономистите и географите, от една страна, и на урбанистите, архитектите и инженерите, от друга. Има всички основания да се смята, че разделянето на двете професионални полета е контра-продуктивно в обществен план и задълбочава проблемите при формулирането на стратегии, а оттам и при оценяването на въздействието им.

### **3.2. Капацитет и информационна обезпеченост за извършване на мониторинг и оценки на ефективността на стратегическите пространствени планове**

В рамките на проведеното научно изследване е осъществено анкетно проучване върху административната практика и експертните нагласи по отношение на прилагането и обвързаността на стратегическите пространствени инструменти, както и върху капацитета и информационната обезпеченост на местно ниво за извършване на мониторинг и оценка на тяхното практическо въздействие. Предмет на изследването са общите устройствени планове на общините и общинските центрове (ОУП и ОУПО), общинските планове за развитие (ОПР), интегрираните планове за градско развитие и възстановяване (ИПГВР) и техните системи за наблюдение и оценка. В обхвата на проучването попадат Столицата и общините от 1, 2 и 3 ниво, бенефициенти по процедурата BG16RFOP001-1 – Устойчиво и интегрирано градско развитие – общо 39 български общини.

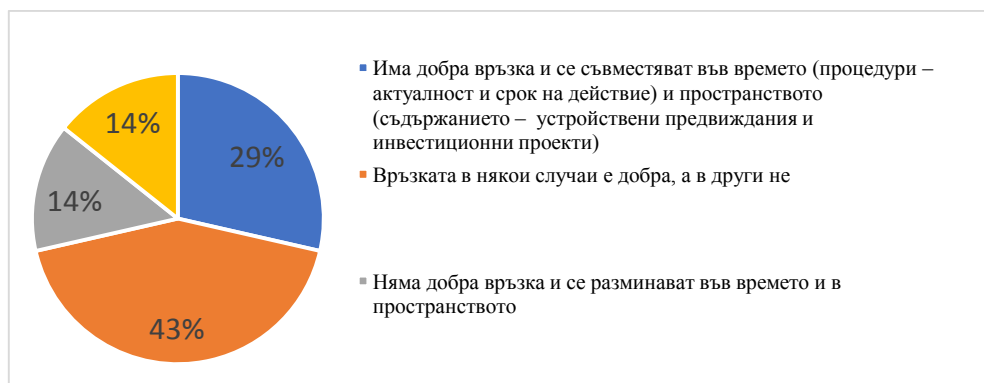
Въпросникът съдържа четири обособени блока въпроси, насочени към инструментите за пространствено планиране. Акцентира се върху тяхното обвързано прилагане и системите им за наблюдение и оценки, върху административния и експертния капацитет на местно ниво и върху информационната и техническата обезпеченост.

В резултат на анкетното проучване е установена оценката на местните експерти за наличната степен на обвързаност на отделните планови инструменти в българските общини с приети Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие, попадащи в обхвата на Приоритетна ос 1 на ОПРР 2014 – 2020 г. Сред отговорилите на анкетата общини преобладава дялът (43%) на оценяващите тази връзка като нестабилна – в едни случаи е добра, а в други не (фиг. 7).

Едва по-малко от една трета от общините са на мнение, че връзката е много добра поради съвместяването на ОУП, ОПР и ИПГВР във времето и пространството. Дадени са и негативни оценки за липсващата връзка между тях, като по равно се разделят общините с липсващ ОУП и онези, при които има ОУП, но въпреки това инструментите се разминават в своите пространствени и времеви предвиждания.

По отношение на проблематиката, свързана със системите от индикатори за наблюдение и оценка, заложен в ИПГВР и ОПР, половината от отговорилите общини посочват, че ползват заложените индикатори, а 43% ги ползват частично. Почти всички от отговорилите (80%) се обединяват около необходимостта от въвеждане и прилагане на система за наблюдение и оценка на прилагането и въздействието на общините устройствени планове.

Едва 14% е дялът на общините, които отговарят отрицателно на този въпрос. Употребата на системите от индикатори може да бъде проследена и в отговор на въпроса за причините, довели до изменения в инструментите за пространствено планиране. Там половината от общините посочват като основен фактор нормативните изисквания и промени. Със същия дял са и общините, които са изменили този инструментариум, базирайки се на собствено наблюдение и оценка (табл. 1).



**Фиг. 6. Оценка на връзката между ОУП, ОНР и ИПГВР**

Инвестиционният натиск и възможности са посочени като фактор при над 35% от общините. Почти половината от отговорилите посочват повече от един фактор за изменението им, като за устройствените планове, приети преди 1990 година, всички три фактора са налице и служат като основание за промяна.

**Таблица 2. Причини за предприемане на изменения на инструментите за стратегическо пространствено планиране**

Нормативни	50%
Инвестиционен натиск и възможности	36%
В резултат на наблюдение и оценка	50%
Още не са предприети изменения	7%

По отношение на ползването и актуализирането на данните, събрани при изработването на интегрираните планове и общинските планове за развитие, делът на общините, отговорили на анкетата и имащи постоянна такава практика, е по-малък от 20% (фиг. 8), а повече от половината общини предвиждат опресняването и ползването на данни да бъде направено при предстоящи изменения или в подготовка на следващия програмен период. Обезпокоителен е фактът, че една четвърт от общинските администрации не ползват по никакъв начин събраната вече информация.

Като свидетелство за състоянието на експертния капацитет за пространствено планиране и развитие на местно ниво служат и подходите и организацията за вътрешна и външна комуникация. В по-голямата част от отговорилите общини информация за резултатите от прилагането на ОУП, ОНР и ИПГВР са публично достъпни на различни места във виртуалното пространство, но често това не е страницата на съответната община, а специализирани регистри на други институции. Друг показател за неефективна организация по управление на осъществяването на пространствени инструменти е фрагментираното съхранение на информацията, на отделни свързани и/или несвързани станции и секторни експерти. Малък е делът на общините, пълноценно използващи модерни информационни системи (като ГИС) за поддържане и публикуване на информация за напредъка по прилагане на пространствените документи. Като една от проявите на недостатъчен капацитет може да се посочи липсата на изградена структура или меха-

низъм за координация по прилагането на ИПГВР и обвързването му с другите планове, въпреки съществуващото такова методическо изискване.



**Фиг. 7. Ползване и опресняване на изходни данни и създадената тематична информация в хода на разработването на ИПГВР**

Изводите и препоръките въз основа на анкетното проучване могат да бъдат структурирани в две направления.

**(а) Обвързаност на инструментариума за пространствено планиране и развитие:** Изработването и приемането на актуални ОУП изостава в сравнение с интегрираните планове за градско възстановяване и развитие и общинските планове за развитие. Това е една от причините за изпитваните силни затруднения при интеграцията между инструментите за стратегическо пространствено планиране и за ниската ефективност на прилагането им; то е и предпоставка за изява на пространствени дисбаланси в развитието на общините.

Нужно е изграждане на система за мониторинг и оценка на прилагането и въздействието на общите устройствени планове, проследяваща икономическите, социалните, екологичните и пространствените въздействия, както и обвързването и синхронизирането на системите за мониторинг и оценка на ОУП с тези на ИПГВР на общинските центрове и ОПР на общините.

**(б) Повишаване на експертния капацитет и информационната обезпеченост:** Предвид незадоволителния начин на организация на прилагането и наблюдението на инструментите за пространствено планиране и ползването на вече набраната информация, е целесъобразно да се въведат допълнителни обучения на общински служители, представители на отдели с различна насоченост с цел да се подобри интеграцията вътре в общината. Препоръчително е сформирани на структури по управление на инструментите за стратегическо пространствено развитие в общините, в които това все още не е направено. Необходима е системна работа с политическите ръководства на местно ниво за разясняване на ползата от въвеждане на ГИС в оперативната работа на общината. Нужното обучение на експерти за работа в ГИС именно в областта на пространственото планиране и развитие следва да се обвърже и със създаването на специализирани между-общински или регионални центрове в помощ на местните власти в процеса по стратегическо пространствено планиране и развитие.

## Заклучение

Изискванията за демократичност, експертност и функционална ефикасност изправиха националната система за пространствено планиране в България пред предизвикателството за разработване и внедряване на подходи и инструменти, които липсват в традиционния процес на планирането на локално ниво. Поставянето на темата във фокуса на проведеното научно изследване даде възможност да се оцени постигнатото в българската практика от гледна точка на по-общи световни и европейски тенденции, да се очертаят необходими промени и приоритетно важни действия на различни нива на пространствено управление и планиране.

Положени са значителни усилия в страната за осигуряване на инструментариума за мониторинг и оценка на ефективността на пространствените планове на местно ниво в постигане на целите на устойчивото развитие. Извършената детайлна оценка на съответствието на целите и индикаторите в избрани казуси – общини и градове – с техните стратегически документи спрямо концепцията за устойчиво развитие установи, че въведените индикатори най-общо откликват на критериите за устойчиво развитие, но начинът на формулирането, обвързването и ползването им не позволява да се проведе ефективно и прозрачно оценяване на приноса на съответните планове в подкрепа на процеса към устойчиво развитие и градска издръжливост. Крайно недостатъчни са и наличният на местно ниво институционален капацитет и експертността за системен мониторинг върху прилагането на стратегическите планови инструменти и за оценяване на постигнатите резултати. Разработената методика за оценка на ефективността и формулираните насоки за практическото ѝ приложение позволяват да се осмислят логиката и последователността на необходимите експертни и управленски действия. В този смисъл те са стъпка към ефективен диалог между научните изследвания и практиката в полето на пространственото планиране в България.

## Благодарност

Представените резултати са част от втори, заключителен етап на изследователски проект на тема „Ефективност на инструментите за стратегическо пространствено планиране на местно ниво: система за оценяване“, частично финансиран по договор БН-182/2016 с ЦНИП при УАСГ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Healey, P et al.* (1998). Making Strategic Spatial Plans. Innovation in Europe.
2. *Hirt, S., K. Stanilov* (2009). Revisiting Urban Planning in the Transitional Countries. Regional study prepared for Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009. Достъпно на: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2010/07/GRHS2009RegionalTransitionalCountries.pdf>; последно посетено на 10/04/2018.
3. UN (2015). Sustainable Development Goal 11 – Make Cities and Human Settlements Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable. Достъпно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>; последно посетено на 10/04/2018.

4. *Campbell, S.* (1996). Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. In *Journal of the American Planning Association* 62(3):296-312; DOI 10.1080/01944369608975696.

5. *Valentin, A., J. Spangenberg* (2000). A Guide to Community Sustainability Indicators. In *Environmental Impact Assessment Review*, Issue 20, pp. 381–392. DOI: 10.1016/S0195-9255(00)00049-4.

6. *Gunderson, L, Holling, CS, editors.* (2001). *Panarchy: understanding transformationism human and natural systems.* Washington (DC): Island Press.

7. *Davoudi, S., Shaw, K., Haider, LJ, Quinlan, AE, Peterson, GD, Wilkinson, C., Fünfgeld, H., McEvoy, D., Porter, L.* (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? “Reframing” Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning Practice? Resilience as a Useful Concept for Climate Change Adaptation? The Politics of Resilience for Planning: A Cautionary Note, *Planning Theory & Practice*, 13:2, 299-333; DOI:10.1080/14649357.2012.677124.

8. *Elmqvist, T.* (2013). Keynote Focusing on Scales. AESOP / ACSP 5th Joint Congress 2013 Planning for Resilient Cities and Regions, July 15-19, 2013 University College Dublin, Ireland.

9. *Димитрова, Е., М. Ташева-Петрова, А. Буров, И. Мутафчийска* (2017). Ефективност на инструментите за стратегическо пространствено планиране на местно ниво: система за оценяване. // *Годишник на УАСГ, том 50, брой 3, стр. 31-50.*

10. НСИ (2018). Статистика на европейските градове. Достъпно на: <http://www.nsi.bg/bg/content/14022/> статистика-на-европейските-градове; последно посетен на 10/04/2018.

11. Закон за устройство на територията (обн. ДВ, бр. 1 от 2 януари 2001 г., изм. и доп.). Достъпно на: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135163904/>; последно посетен на 10/04/2018.

12. Закон за регионалното развитие (обн. ДВ, бр. 50 от 30 май 2008 г., изм. и доп.). Достъпно на: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135589285/>; последно посетен на 10/04/2018.

13. МРРБ (2011). 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). Достъпно на <http://www.mrrb.government.bg/bg/metodicheski-ukazaniya-za-razrabotvane-na-nacionalna-strategiya-za-regionalno-razvitie-na-republika-bulgariya-2012-2022-regionalni-planove-za-razvitie-na-rajonite-ot-nivo-2-2014-2020-oblastni-strategii-za-razvitie-2014-2-72043/>; последно посетен на 10/04/2018.

14. МРРБ (2015). Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (изменение). Достъпно на: [http://bgregio.eu/media/files/Programirane%20&%20ocenka/Programirane%202014-2020/MN\\_IPGVR\\_May%202015\\_Izmenenie.pdf](http://bgregio.eu/media/files/Programirane%20&%20ocenka/Programirane%202014-2020/MN_IPGVR_May%202015_Izmenenie.pdf); последно посетен на 10/04/2018.

15. EU Member States (2007). Leipzig Charter on Sustainable European Cities. Достъпно на: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/themes/urban/leipzig\\_charter.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf); последно посетен на 10/04/2018.

# LOCAL LEVEL STRATEGIC SPATIAL PLANS IN BULGARIA: EXPECTED AND REAL CONTRIBUTION TO THE PROCESS TOWARDS SUSTAINABLE DEVELOPMENT

E. Dimitrova<sup>1</sup>, M. Tasheva-Petrova<sup>2</sup>, A. Burov<sup>3</sup>, I. Mutafchiiska<sup>4</sup>

*Keywords: spatial planning, strategic planning instruments, local level of planning, evaluation and monitoring systems, indicators*

## ABSTRACT

Based on a methodological framework developed by the authors for assessing the effectiveness of the strategic planning instruments implemented at local level in Bulgaria with regard to the goals of sustainable social development, the paper clarifies the degree of coherence between the planning instruments currently implemented in the country and presents the results of implementing the indicator system proposed by the research team. After the analysis and assessment of the officially accessible planning instruments of 18 municipalities in Bulgaria and of the survey results on existing expert capacity, assessment standards and technologies for undertaking the assessments at municipal level, the authors formulate a set of recommendations and preliminary guidelines for the application of the methodological framework for complex assessments to be further adapted to differing social and spatial contexts in Bulgarian municipalities.

---

<sup>1</sup> Elena Dimitrova, Assoc. Prof. Dr. Arch., Dept. "Urban Planning", UACEG, 1 H. Smirnenki Blvd., Sofia 1046, e-mail: eldim2002@gmail.com

<sup>2</sup> Milena Tasheva-Petrova, Assoc. Prof. Dr. Arch., Dept. "Urban Planning", UACEG, 1 H. Smirnenki Blvd., Sofia 1046, e-mail: tasheva\_far@uacg.bg

<sup>3</sup> Angel Burov, Chief Assist. Dr. MSc in Urbanism, Dept. "Urban Planning", UACEG, 1 H. Smirnenki Blvd., Sofia 1046, e-mail: burov\_far@uacg.bg

<sup>4</sup> Irina Mutafchiiska, Chief Assist. Dr. MSc in Urbanism, Dept. "Urban Planning", UACEG, 1 H. Smirnenki Blvd., Sofia 1046, e-mail: irina.mutafchiiska@gmail.com