



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)**

София, септември 2011 г.

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) и Общински планове за развитие (2014-2020)

СЪДЪРЖАНИЕ

[Използвани съкращения](#) ...стр. 4

[Въведение](#) ...стр. 6

[Част първа](#)...стр. 11

[Общи методически насоки](#) ...стр. 11

- [1. Регионалната политика – цели, принципи и подходи](#) ...стр. 11
- [2. Преглед на методологическите аспекти на действащото законодателство](#) ...стр. 15
- [3. Актуални цели и приоритетни оси на политиката за регионално развитие](#) ...стр. 18
- [4. Нови стратегически направления и изисквания във връзка с планирането и програмирането на регионалното развитие след 2013 г. ...стр. 26](#)
- [5. Специфични и актуални въпроси в процеса на стратегическо планиране на регионалното и местното развитие](#) ...стр. 41

[Част втора](#)...стр. 44

[Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2012-2022 г. ...стр. 44](#)

- [1. Общи условия и изисквания за разработване на НСРР](#) ...стр. 44
 - [1.1 Цели и обхват на документа](#) ...стр. 44
 - [1.2.Период на действие](#) ...стр. 45
 - [1.3. Резултати от междинната оценка](#) ...стр. 45
- [2. Специфични изисквания за разработване на НСРР](#) ...стр. 48
 - [2.1. Структура на документа](#) ...стр. 48
 - [2.2. Насоки за разработване на съдържание на документа](#) ...стр. 49

[Част трета](#)...стр. 68

[Регионален план за развитие на район от ниво 2 за периода 2014-2020 г. ...стр. 68](#)

- [1. Общи условия и изисквания за разработване на РПР](#) ...стр. 68
 - [1.1. Цели и обхват на документа](#) ...стр. 68
 - [1.2. Период на действие](#) ...стр. 69
 - [1.3. Резултати от междинните оценки](#) ...стр. 69
- [2. Специфични изисквания за разработване на РПР](#) ...стр. 72
 - [2.1. Структура на документа](#) ...стр. 72
 - [2.2. Насоки за разработване на съдържание на документа](#) ...стр. 73

Част четвърта ...стр. 88

Областна стратегия за развитие за периода 2014-2020 г. ...стр. 88

1. Общи условия и изисквания за разработване на ОСР ...стр. 88

1.1. Цели и обхват на документа ...стр. 90

1.2. Период на действие ...стр. 90

1.3. Резултати от междинните оценки ...стр. 90

2. Специфични изисквания за разработване на ОСР ...стр. 93

2.1. Структура на документа ...стр. 93

2.2. Насоки за разработване на съдържание на документа ...стр. 93

Част пета ...стр. 107

Общински план за развитие за периода 2014-2020 г. ...стр. 107

1. Общи условия и изисквания за разработване на ОПР ...стр. 107

1.1. Цели и обхват на документа ...стр. 109

1.2. Период на действие ...стр. 109

1.3. Резултати от междинните оценки ...стр. 109

2. Специфични изисквания за разработване на ОПР ...стр. 110

2.1. Структура на документа ...стр. 110

2.2. Насоки за разработване на съдържание на документа ...стр. 111

Използвани източници на информация и публикации ...стр. 125

Приложения ...стр. 129

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

АДИ – актуализиран документ за изпълнение

БВП – брутен вътрешен продукт

ВЕИ – възобновяеми енергийни източници

ГИС – Географски информационни системи

ЕВРОСТАТ – Статистическа служба на Европейския съюз

ЕЗФРСР – Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

ЕИСУРР – Единна информационна система за управление на регионалното развитие

ЕК – Европейска комисия

ЕППР – Европейска перспектива за пространствено развитие

ЕС – Европейски съюз

ЕСФ – Европейски социален фонд

ЕФМДР - Европейския фонд за морско дело и рибарство

ЕФР – Европейски фонд за рибарството

ЕФРР – Европейски фонд за регионално развитие

ЗРР – Закон за регионалното развитие

ИКТ – информационни и комуникационни технологии

КФ – Кохезионен фонд

МСП – малки и средни предприятия

НИРД - научноизследователска и развойна дейност

НПО – неправителствени организации

НСИ – Национален статистически институт

НСРР – Национална стратегия за регионално развитие

ИАОС – Изпълнителна агенция по околната среда

ИСУН – Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България

МИГ – местна инициативна група (структура за развитие на селските райони)

МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството

ОП – оперативни програми (съфинансирани от фондовете на ЕС 2007-2013 г.)

ОПР – Общински план за развитие

ОПРР – Оперативна програма регионално развитие

ОСР – Областна стратегия за развитие

ПЧП – публично-частно партньорство

РПР – Регионален план за развитие

РСР – Регионален съвет за развитие

РЦП – райони за целенасочена подкрепа от държавата

СЕМАТ – Европейска конференция на министрите, отговарящи за териториалното устройство на Съвета на Европа

ТДР – Териториален дневен ред на ЕС

LAU 1 – местни административни единици от ниво 1 за статистически цели

NUTS – класификация на териториалните единици за статистически цели в ЕС/ по Евростат

SWOT анализ – анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите

ВЪВЕДЕНИЕ

Укрепването на стратегическия и интегриран подход за планиране и прогнозиране на икономическото и социално развитие на българските региони и общини продължава да бъде на дневен ред в съвременните условия. В контекста на действащите цели, принципи, правила и процедури за провеждане на регионалната политика в рамките на ЕС и в България този подход има решаващо значение. По-широкото и задълбочено използване на стратегическия инструментариум в процеса на планиране на регионалното и местното развитие след 2013 г. ще има засилваща се роля и още по-голямо значение за бъдещото развитие на националната политика за устойчиво интегрирано регионално развитие.

Краткият исторически и хронологичен преглед на развитието на политиката за регионално развитие в България през периода 1999-2011 г. и на процеса на хармонизацията на националното законодателство с изискванията на ЕС отбелязва няколко по-значими момента:

Първият Закон за регионалното развитие (ЗРР) е приет през 1999 г. и поставя началото на формиране на политиката за регионално развитие в страната. Един от сериозните проблеми при неговото прилагане е, че той не урежда съществуващи обществени отношения и процеси, а по-скоро създава и регулира нови отношения, които ще имат значение за подготовката и участието на България в регионалната политика на ЕС няколко години по-късно.

Стремежът да се отговори на актуалните потребности за по-пълно нормативно уреждане на обществените отношения в областта на регионалното развитие, както и изискванията за хармонизиране на националното законодателство с това на ЕС по време на започналия през 2000 г. преговорен процес за присъединяването на България към ЕС налагат приемането на нов Закон за регионалното развитие през 2004 г. Основните постановки на този закон вече са съобразени с целите и принципите на регионалната политика в ЕС и с действащите тогава регламенти за координация и използване на Структурните фондове на Европейския съюз¹ като ключов източник на финансиране на регионалното развитие. Действието на закона води до създаване на работеща система от стратегически планови документи след 2005 г., които са координирани от гледна точка на техния обем, съдържание, времеви и териториален обхват – Национална стратегия за регионално развитие (2005-2015 г.), областни стратегии за развитие (2005-2015 г.),

¹ Регламент (ЕС) №1260 и другите регламенти за прилагане на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС.

регионални планове за развитие (2007-2013 г.) и общински планове за развитие (2007-2013 г.). Тези стратегии и планове като действащи стратегически документи и към настоящия момент имат основополагащо значение за демонстриране на волята и готовността на България за ефективно участие в регионалната политика и използване на структурните инструменти на ЕС.

След присъединяването на България към ЕС от началото на 2007 г. оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС за периода 2007-2013 г. се превръщат в реални инструменти за структурно приспособяване и развитие на страната в съответствие с кохезионната/регионалната политика на ЕС, като заимстват голяма част от целите, принципите и приоритетите, залегнали в приетите стратегии и планове за регионално развитие. С третото издание на нов Закон за регионалното развитие от 2008 г. и правилник за неговото прилагане (в сила от 31.08.2008 г.) са извършени промени в областта на стратегическото планиране на регионалното развитие, които засилват стратегическия характер на прилаганите инструменти и имат водеща роля за определяне на средносрочните и по-дългосрочните цели и приоритети на регионалното развитие на различни териториални нива. Тези промени се налагат от новото положение на България като пълноправен член на ЕС и през периода 2008-2010 г. водят до актуализиране и усъвършенстване на съществуващата система от стратегически документи. Актуализираните стратегически документи имат за цел да постигнат по-висока степен на съответствие на стратегиите и плановете за регионално развитие с целите и приоритетите на регионалната политика на европейско ниво, както и да спомогнат за ефективното и ефикасно използване на средствата от Европейските фондове до края на текущия планов и програмен период.

Цялостният процес на наблюдение и оценка на постигнатия напредък, резултатите и въздействието от изпълнението на стратегическите документи за регионално и местно развитие досега дава убедителни потвърждения за правилността на избрания подход и метод на стратегическо планиране и оптимизъм за успешна подготовка и реализация на нов планов цикъл в областта на регионалното развитие в Република България за следващия планов и програмен период в ЕС 2014-2020 г. Така например, важни ориентири при изготвянето на методическите указания за разработване на документите за стратегическо планиране на регионалното развитие за следващия планов период са резултатите от междинното оценяване на изпълнението на стратегическите и планови документи за регионално развитие през 2010 г. – междинните оценки на Националната стратегия за регионално развитие (2005-2015 г.) и на Регионалните планове за развитие на районите от ниво 2 (2007-2013 г.), както и

резултатите от прилагането на системата за наблюдение и оценка на изпълнението на стратегиите и плановете за регионално и местно развитие на различните териториални нива.

На национално ниво през 2010 г. започва подготовката за планиране и програмиране на следващия цикъл от стратегии, планове и програми за прилагане на целите и принципите на кохезионната/регионалната политика в ЕС за периода 2014-2020 г. чрез изготвянето и приемането на Концепция за програмиране на развитието на Република България след 2014 г. и стартиране на процеса на разработване на Национална програма за развитие 2014-2020 г. В тази рамка се очертават някои от основните принципи, подходи и методи за планиране на социално-икономическото развитие на страната за следващия период, които стратегическото планиране на регионалното развитие следва да отчете и по възможност да допълни и усъвършенства в контекста на целите за хармонично, балансирано и устойчиво развитие на регионите и общините в България.

Новата стратегия на ЕС „Европа 2020“, приета през 2010 г., налага подобряване на координацията и обвързването на различни политики и национални стратегии, включително на политиката и стратегиите за балансирано и устойчиво регионално развитие в рамките на ЕС, с цел постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ икономически растеж, който да отговори на съвременните глобални предизвикателства пред развитието на страните и регионите.

Нов подход и метод на планиране и програмиране на регионалното развитие с подчертан акцент върху териториалната кохезия се налага и от разработването и прилагането на макро-регионални стратегии за интегрирано развитие в рамките на ЕС, като в случая особено значение за България има приемането през 2011 г. на Стратегията на ЕС за развитието на Дунавския регион.

В най-общ план настоящите методически указания, освен че се базират на досегашния опит, се стремят да отчетат и да интегрират по подходящ начин насоките и ориентирите на кохезионната политика на ЕС за следващия програмен период. Такива ориентири се съдържат в документи като: „Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на Стратегия „Европа 2020“ (октомври 2010 г.), Пети доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване на ЕС (ноември 2010 г.), „Приносът на регионалната политика за устойчив растеж в рамките на Стратегия „Европа 2020“ (януари 2011 г.), Доклад за напредъка по Стратегия „Европа 2020“ и други.

Основна цел на методическите указания, които се предлагат с настоящия сборник, е да се създаде методологическата база за разработване на системата от документи за

стратегическо планиране на регионалното развитие на национално, регионално и местно ниво за следващия планов период 2014-2020 г. като единен методически наръчник, съобразен с очакваните промени и предстоящите реформи в нормативната, институционалната и политическата среда в ЕС и България така, както се разбират към настоящия момент. Тази система от стратегически документи обхваща Националната стратегия за регионално развитие на Република България (2012-2022 г.), регионалните планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020 г.), областните стратегии за развитие (2014-2020 г.) и общинските планове за развитие (2014-2020 г.).

Сред специфичните цели, които методическите указания си поставят, се очертават:

- прилагане на стратегически подход за дефиниране на приоритетни области за устойчиво интегрирано регионално развитие, координация и съсредоточаване на интервенциите за подпомагане развитието на регионите и общините, включително по линия на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС през следващия период;
- постигане на съответствие и взаимно допълване между целите и приоритетите на политиката за регионално развитие и секторните политики и стратегии;
- подобряване качеството, координацията и взаимовръзката между стратегическите документи на различните териториални нива и ефективно използване на финансовите ресурси;
- усъвършенстване на системата за наблюдение и оценка на политиката за регионално и местно развитие.

В допълнение, за осъществяване на поставените цели при изготвянето и съгласуването на методическите указания като референтни документи са взети под внимание следните документи и материали:

- Методически указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие, одобрени със Заповед № РД- 02-14-844 от 20 май 2009 г. на министъра на регионалното развитие и благоустройството;
- Проектите на Актуализирани документи за изпълнение на НСРР и РПР за съответните периоди;
- Годишните доклади за наблюдението на изпълнението на РПР за 2009 и 2010 г.;
- Добри примери и практики за наблюдение, оценка и актуализиране на стратегии и планове за развитие на регионално/областно и местно/общинско ниво.

Използвани са и други документи, методически указания, насоки, доклади, отчети, оценки и изследвания, свързани с прилагането на регионалната политика както на национално ниво, така и на ниво ЕС, като са отчетени данни и информация, свързани с прилагането на Оперативна програма „Регионално развитие” и другите оперативни програми за България, съфинансирани от фондовете на ЕС през текущия програмен период, които имат териториално въздействие в районите и различни групи общини.

Разработването на единен планов подход и указания при изготвянето на стратегиите и плановете за регионално и местно развитие с период на действие след 2013 г. ще допринесе за постигане на по-добро качество, приложимост, координация и взаимовръзка на стратегическите документи на всички териториални нива. Освен това ще подпомогне методически всички органи за управление, партньори и заинтересовани страни, отговарящи или участващи в процеса на планиране и провеждане на политиката за регионално и местно развитие. В същото време ще бъдат създадени подходящи условия за по-добро финансово осигуряване и постигане на по-висока добавена стойност при реализацията на средствата за регионално и местно развитие през следващия планов и програмен период.

Подготовката и издаването на настоящите методически указания за разработване на стратегиите и плановете за регионално и местно развитие за следващия планов цикъл, стартиращ през 2011 г., се основават и са в съответствие с чл. 17, т. 8 от Закона за регионалното развитие (ЗРР) в рамките на функциите и отговорностите на министъра на регионалното развитие и благоустройството и съответната специализирана администрация.

В процеса на работата по изготвянето на указанията бяха осъществени редица експертни консултации под ръководството на Главна дирекция „Стратегическо планиране на регионалното развитие и административно-териториално устройство” в МРРБ, както и обсъждания с представители на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ), членове на регионалните съвети за развитие, както и с представители на областните и общинските администрации, отговарящи за разработването на съответните стратегии и плановете за развитие. Приносът на тези партньори и отделни експерти е изключително ценен, като техните бележки, коментари, мнения и становища са отразени по подходящ начин в приетия окончателен вариант на методическите указания.

ЧАСТ ПЪРВА

ОБЩИ МЕТОДИЧЕСКИ НАСОКИ

1. Регионалната политика - цели, принципи и подходи

Основна цел на регионалната политика на Европейския съюз е укрепване на *икономическото, социалното и териториалното сближаване (кохезия)* на регионите и държавите-членки чрез *намаляване на различията между нивата на просперитет и постигане на хармонично, балансирано и устойчиво развитие*. Прилагането на тази политика има положителен принос към цялостното икономическо и социално развитие на ЕС. България като пълноправен член на ЕС напълно споделя и активно участва в прилагането на регионалната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите и общините в страната.

Политиката на сближаване изисква *стратегическо планиране и програмиране на развитието* и постигане на реален напредък за повишаване на конкурентоспособността и увеличаване на заетостта в регионите. За целите на сближаването се прилагат структурните инструменти на ЕС, които са насочени към осъществяване на инфраструктурни проекти, насърчаване на инвестициите за производство, трансфер на технологии и ноу-хау, развитие на човешкия капитал и информационното общество в по-малко проспериращите региони и териториални общности. По този начин се преодоляват структурните проблеми в тях, подобрява се конкурентоспособността им и се създават условия за по-бърз и устойчив икономически растеж. Политиката на сближаване, балансирано и устойчиво регионално развитие е изключително важен израз на *солидарността* между държавите-членки и регионите в ЕС.

Структурните фондове и Кохезионният фонд са основните инструменти, чрез които финансовите ресурси от общия бюджет на ЕС се пренасочват от по-богатите към по-бедните региони в държавите-членки. Ролята на структурните инструменти не се свежда само до финансова солидарност и принос. При спазване на принципите на *субсидиарност* и *пропорционалност* чрез регионалната си политика ЕС налага визия за общо развитие, която се подкрепя и планира на регионално и местно ниво там, където хората живеят и работят.

Когато е необходимо, тази политика се намесва и допринася глобално за развитието на вътрешния пазар, икономическия и валутен съюз в ЕС.

Непосредствено след приемане на правилата за регионална подкрепа за периода 2007-2013 г. (залегнали в съответните регламенти на ЕС) Европейската комисия представи своите стратегически насоки в областта на икономическата, социалната и териториалната кохезия. Стратегическите референтни рамки и програмите, които държавите-членки и регионите подготвиха и предложиха, се базират на насоките и очертаните приоритети от Комисията. Приетите стратегии и одобрените за финансиране програми до 2013 г. отразяват предишния опит и успешните практики при съвместните усилия на ниво ЕС, като очертават и засилват значението на националните и регионалните приоритети в развитието.

Съвместното действие и насърчаването на един общ европейския модел на регионално развитие не трябва да се разглеждат като опит за възприемане на готови и чужди на националните интереси модели, а отгук – и като пречка пред традиционното развитие на страните и регионите. Напротив, тази регионална политика, подкрепяща общия модел, създава нови възможности за развитие на вътрешния потенциал, многообразието, националните и регионалните традиции и идентичност в контекста на глобалната икономика и новите предизвикателства в света.

Визията за кохезионната политика в разширения ЕС през периода 2007-2013 г. се основава на ново *партньорство за сближаване и развитие*, което изискваше да бъдат направени редица промени в целевата структура и механизма за прилагане на Структурните фондове и Кохезионния фонд. Промените доведоха до постигане на ясна стратегия за бъдещото развитие и до формулиране на три стратегически цели в областта на регионалната политика в рамките на ЕС: засилване на **конвергенцията (цел 1)**, повишаване на **регионалната конкурентоспособност и заетостта (цел 2)** и разширяване на **териториалното коопериране (цел 3)**.

Конвергенцията (цел 1) е насочена към подкрепа на растежа и заетостта в по-слабо развитите държави-членки, включително България, и изоставащите региони чрез увеличаване и подобряване на инвестициите във физически и човешки капитал, инфраструктурно развитие, насърчаване на иновациите и адаптиране към икономическите и социалните промени, опазване и подобряване на околната среда и укрепване на административния капацитет. По-високата **регионална конкурентоспособност и заетост (цел 2)** се поставя като цел пред регионите в ЕС извън териториалния обхват на цел 1, като включва подкрепа за конкурентоспособна регионална икономика, способна да привлича

повече инвестиции, развитие на иновациите и „общество на знанието”, подобряване качеството на инвестициите в човешки капитал, насърчаване на предприемачеството, бизнеса и отваряне на търговията, адаптиране на трудовия пазар, подобряване опазването на околната среда. **Европейското териториално сътрудничество (цел 3)** обхваща всички страни и региони и е основано на нова визия за хармонично и балансирано интегриране на територията на ЕС чрез подкрепа за трансграничните местни инициативи, междурегионалното сътрудничество, транснационалните програми и проекти, както и изграждането на транснационални и междурегионални мрежи за решаване на ключови социално-икономически, инфраструктурни и екологични проблеми и предизвикателства.

Основните принципи за прилагане на регионалната политика и използване на инструментите за подпомагане на регионалното развитие включват:

- Ефективно **партньорство**, осъществявано с активното участие на националните, регионалните и местните публични власти, икономическите и социалните партньори, представителите на гражданското общество особено в сферата на опазването на околната среда и насърчаването на равните възможности;
- Взаимодействие между органите на **различните нива на управление** в цялостния процес на подготовка, изпълнение, наблюдение и оценка на стратегиите, плановете и програмите за регионално развитие, като действията им се базират на утвърдени принципи и правила за сътрудничество, споделяне и обмен на информация, опит, резултати и добри практики;
- Съответствие с **европейското и националното законодателство**, приложимо в областта на регионалното развитие;
- Насърчаване на **равенството между мъжете и жените**, интегриране на перспективата за равни шансове на половете и **премахването на всякакви форми на дискриминация** в процесите на планиране и изпълнение на стратегиите, плановете и програмите;
- **Устойчиво развитие**, базирано на опазване и подобряване на околната среда, ефикасно използване на ресурсите, адаптиране и намаляване на въздействието на климатичните промени, превенция и управление на риска, преодоляване на последствията от бедствия.

В допълнение на основните принципи в процесите на планиране и изпълнение на стратегии, планове и програми за регионално развитие следва да се спазват следните принципи:

- многогодишно планиране и програмиране на развитието на основата на идентифицираните нужди и потенциал на регионалните и местните общности;
- съответствие с политиките, приоритетите и правилата за прилагане на инструментите за регионално развитие на национално и европейско ниво;
- взаимодействие със секторните политики и инструментите, оказващи въздействие върху регионалното развитие;
- сътрудничество и координация между органите за управление и заинтересованите страни;
- систематично наблюдение, оценка и докладване на напредъка при изпълнение на стратегическите планове и програмни документи за регионално развитие;
- ефективно управление и контрол, включително за рационално използване на финансовите и административните ресурси;
- осигуряване на информация и комуникация със заинтересованите страни по отношение на целите, възможните ползи и резултатите от изпълнението на стратегиите, плановете и програмите за регионално развитие.

В процеса на усъвършенстване на политическата и финансовата рамка за постигане на хармонично, балансирано и устойчиво развитие на регионите, както на ниво ЕС, така и в България се очертават няколко основни подхода за осъществяване на ефективно планиране на регионалното развитие:

- ✓ **Стратегически подход**, ориентиран към постигането на ограничен брой ключови средносрочни и дългосрочни цели и приоритети на развитието;
- ✓ **Интегриран подход**, насочен към идентифициране на взаимносвързани проблеми и цели и формулиране на комплексни решения и действия за решаване на проблемите в развитието и постигане на целите;
- ✓ **Ориентиран към резултатите подход** с ясна логика на интервенциите и качество на изпълнението на поставените цели чрез използване на система от критерии и индикатори за конкретни продукти, резултати и въздействие;
- ✓ **Териториален подход**, базиран на определена класификация, типология и зонироване на територията с фокус върху постигане на целите на развитието в по-слаборазвитите райони, нуждаещи се от социално-икономическо адаптиране и реструктуриране, градските райони в индустриален преход и определени изостанали селски територии, териториите с неблагоприятни природни и демографски характеристики и проблеми

като планинските, граничните райони и районите с ниска гъстота на населението и отрицателни демографски тенденции.

2. Преглед на методологическите аспекти на действащото законодателство за регионалното развитие

Със Закона за регионалното развитие от 2008 г. се отчита прякото действие на разпоредбите на европейското право след приемането на България за държава-членка на ЕС и се цели създаването на подходящи взаимовръзки между националната нормативна уредба за регионално развитие и тази на ЕС с оглед на ефективното им прилагане. Отчетени са важни насоки на политиката за регионално развитие в европейски план, свързани с Лисабонската стратегия на ЕС, принципите на устойчивото развитие и европейското териториално сътрудничество.

Основна цел на държавната политика за регионално развитие в България е създаването на условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините на базата на система от нормативно регламентирани документи, ресурси и действия на компетентните органи. Тази система е насочена по-специално към:

- намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие;
- осигуряване на условия за ускорен икономически растеж и високо ниво на заетост;
- развитие на териториалното сътрудничество.

Териториалният обхват на районите като основа за провеждане на регионалната политика в България е съобразен с изискванията на общата класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS), прилагана от ЕВРОСТАТ за регионите в ЕС съгласно Регламент (ЕС) № 1059/2003 г.

По-важните въпроси, които се решават с действащото национално законодателство за регионалното развитие, обхващат:

- актуализация и прецизиране на целите на регионалното развитие в съответствие със стратегическата ориентация на кохезионната политика в ЕС за периода 2007-2013 г.;

- съгласуване между процеса на стратегическо планиране и процеса на програмиране на интервенциите за регионално развитие, включително съфинансирани със средства от фондовете на ЕС;
- създаване на по-ясни правила и опростяване на взаимовръзките между документите за стратегическо планиране на регионалното развитие;
- прилагане на децентрализиран подход за планиране на ресурсите за развитие на районите за целенасочена подкрепа;
- оптимизиране на структурата и функциите на органи и административни звена за подобряване на управлението на регионалното развитие на основата на ефективно партньорство;
- създаване на механизъм за регионална координация при изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, съгласувано с Министерството на финансите;
- въвеждане на единна информационна система за управление на регионалното развитие с цел подобряване на цялостния процес на планиране, наблюдение и оценка на регионалното развитие и на регионалната политика;
- обединяване на подзаконовите нормативни документи в Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие, който създава по-добра нормативна среда за прилагане на разпоредбите на закона.

Действието на Закона постига ефективно взаимодействие на националната и европейската законодателна рамка в областта на регионалната политика през настоящия планов и програмен период.

В методологически и методически план чрез Закона за регионалното развитие се установяват следните принципи:

- единен подход за планиране и програмиране;
- концентрация на ресурсите;
- допълване на финансирането от национални публични източници при съвместно финансиране с ресурси от частни източници и от международни финансови институции;
- междуведомствена координация на дейността на компетентните органи в процеса на планирането, програмирането, ресурсното осигуряване, реализацията, наблюдението и оценката;

- съгласуваност с другите структуроопределящи политики, инструменти и действия на международно, национално, регионално и местно равнище;

- партньорство, публичност и прозрачност на всички нива при осъществяване на планирането, програмирането, финансирането, наблюдението и оценката.

Отчита се, че изискванията относно програмирането на регионалното развитие попадат в обхвата на разпоредбите на Регламент на ЕС № 1083/2006 от 11 юли 2006 г., определящ основните изисквания на Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд. В този контекст законодателството регулира връзката между стратегическото планиране и програмирането на регионалното развитие, която е специфична за страната и не се съдържа в европейската законодателна рамка.

С оглед създаване на по-ясни правила и процедури за разработване, приемане, изпълнение, наблюдение и оценка на стратегическите и плановите документи за регионално и местно развитие е опростена йерархичната връзка и съгласуваността между документите с цел подобряване на координацията между органите, които ги разработват и приемат. Постигната е и по-добра координация на административните структури на централно ниво, като се оптимизират функциите и взаимодействието им по отношение на управлението на регионалното развитие.

По отношение на планирането, програмирането, наблюдението и оценката на финансовата помощ от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС са създадени необходимите предпоставки и механизъм за регионална координация чрез по-ясно разграничаване на функциите и осигуряване на взаимодействие на органите за управление на централно и регионално ниво.

Въвежда се единна информационна основа за управление на регионалното развитие, която се очаква в бъдеще да бъде доизградена и функционално ефективна, за да обхване цялостно процеса на планиране, наблюдение и оценка на регионалното развитие и на регионалната политика през следващия планов период.

Ефективността и прозрачността на регионалната политика на съответните териториални нива се базират на заложените изисквания за по-широко прилагане на принципа на партньорството и общественото участие на регионално и местно ниво.

Наблюдението и оценката на регионалното развитие се поставят на стратегическа и системна основа, като ясно са определени критериите и показателите, както и формите и начините на докладване на резултатите с оглед постигане на ефективност и ефикасност на

стратегическото планиране, управлението и ресурсното осигуряване на регионалното развитие.

През 2009 г., на основание чл. 17, т. 8 на Закона за регионалното развитие, са одобрени „Методически указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие – 2009 г.”. Методическите указания са адресирани към разработването на актуализирани документи за изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие, регионалните планове за развитие, областните стратегии за развитие и общинските планове за развитие за периода до 2013-2015 г. Те изясняват подхода и метода на работа и дават конкретни насоки относно разработването на структурата и съдържанието на актуализираните документи за изпълнение на стратегиите и плановете за регионално и местно развитие до края на периода на тяхното действие. Актуализацията осигурява по-голяма приложимост на документите и подобряване на тяхната стратегическа ориентация и практически принос за реализацията на националните и общоевропейските цели на регионалното развитие.

Новите моменти в методическите указания при актуализацията на документите за стратегическо планиране на регионалното развитие, които доразвиват методологическата база за планиране, отчитат третото измерение на кохезионната политика – **териториалното сближаване**, интегрирането на **глобалните екологични цели** в процеса на регионално и устройствено планиране, както и изграждането на **информационното общество**.

Териториалният дневен ред (ТДР) на ЕС е кулминация на процеса на сътрудничество, който обединява държавите-членки около провеждането на политика за териториално сближаване и развитие, оценяваща по-добре перспективите на територията на ЕС. Териториалният дневен ред (май 2007 г.) е последица от предходните усилия на държавите-членки за създаване на обща политическа рамка, която да се обърне към въпросите на територията в ЕС. Европейската перспектива за пространствено развитие (ЕППР), приета през 1999 г., е най-очевидният пример за това усилие. ТДР се изгражда върху главните цели на ЕППР, които остават валидни, но също се основава на Ръководните принципи за устойчиво пространствено развитие на Европейския континент на СЕМАТ, приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа – 2002 г., и по този начин създава основата за интензифициране на диалога със съседните, граничещи с ЕС, страни. ТДР обхваща приоритети, които се изпълняват към настоящия момент и са валидни в перспектива след 2013 г.:

- укрепване на полицентричното развитие и иновациите чрез мрежа от градове-центрове на региони и други градове;
- нови форми на партньорство и управление на територията на базата на интегрирани стратегии за развитие на урбанизираните и селските райони;
- насърчаване на регионалните клъстери за конкурентноспособност и иновации на цялата територия на Европа;
- укрепване и разширяване на трансевропейските мрежи (транспортни, информационно-комуникационни, енергийни);
- управление на трансевропейския риск, включително на въздействието от промяната на климата;
- укрепване на екологичните структури и културните ресурси като добавена стойност на развитието.

Нов принос към постигането на хармонично и балансирано териториално състояние в Европа е направен с приемането през май 2011 г. на Териториалния дневен ред на ЕС 2020 в съответствие с целите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж на регионите в ЕС. Нови акценти са поставени върху интегрирането на трансграничните и транснационалните функционални райони; осигуряването на глобална конкурентоспособност на регионите, базирана на силни местни икономики; подобряването на териториалната свързаност между хората, общностите и предприятията; управлението и свързването на екологичните, ландшафтните и културните ценности на регионите.

Активното интегриране на глобалните въпроси за опазване на околна среда в процесите на планиране на регионалното и местното развитие, както и устройството на територията имат нарастващо значение за всички териториални нива на управление на тези процеси. Това може да се постигне чрез развитие на знанията, уменията, методите и системата за управление на информацията с цел интегриране на глобалните екологични цели и задачи във формулирането, осъществяването и оценяването на политиките и практиките за регионално и пространствено развитие.

Методическите указания за актуализация предлагат и набор от индикатори, които могат да се използват на различните планови нива за наблюдение и оценка на приноса на стратегическите и плановите документи за регионално и местно развитие към изпълнението на глобалните екологични цели и по-специално на целите, заложи в конвенциите на ООН за биоразнообразието, изменението на климата и борбата с опустиняването.

Развитието на информационното общество е приоритет на различни политики и програмни документи, насочени или включващи различни аспекти на достъпа и използването на информационните и комуникационните технологии и мрежи от гражданите, публичните институции и бизнеса. Развитието на информационното общество в документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие се свързва най-често с използването на информационните технологии за повишаване на регионалната конкурентоспособност, изграждането на икономика на знанието, развитието на сектора на малките и средни предприятия или подобряване на публичните услуги и електронното управление. Важен нов момент, който трябва да се отчита в процеса на стратегическо планиране, е свързан с дефинирането на специфични цели, свързани с обучението, популяризирането и достъпа до продуктите и услугите на информационното общество сред различните слоеве от населението, преодоляване на т.нар. „цифровото разделение”. В заложените приоритети и мерки за развитие на информационното общество се наблюдава сериозна диспропорция между отделните региони в България. В зависимост от потенциала всеки регион може да следва специфичен модел и начини за изграждане на информационното общество. Общите изисквания и мерки в това направление, които се препоръчват и следят от ЕК са свързани с придобиване и повишаване на ИТ уменията (eSkills) и електронното участие (eParticipation). Планираните действия трябва да водят до подобряване достъпа и повишаване ползваемостта на услугите на електронното правителство и електронното управление, като се обхванат различните социални групи: младите и по-възрастните; безработните и нуждаещите се от преквалификация; гражданите в неравностойно положение; жителите на отдалечените географски райони и др.

3. Актуални цели и приоритетни оси на политиката за регионално развитие

Прилагането на обновените структурни инструменти в ЕС след 2007 г. изискваше от държавите-членки и регионите да се постигне консенсус по стратегическия контекст на развитието на национално и регионално ниво, да се осигури съфинансиране и децентрализация, опростяване и намаляване на спектъра от приоритети и мерки за финансова подкрепа, както и да се въведат процедури за ефективно и ефикасно управление и контрол на средствата от Структурните фондове и Кохезионния фонд. Тук от особено значение беше разбирането, че всяка страна или регион трябва да поеме бъдещето в собствените си ръце и да управлява самостоятелно средствата, предоставени от ЕС на принципите на пропорционалност и допълняемост към националните и местните ресурси.

На практика това означава, че цялата отговорност за ефективното и ефикасното управление на тези средства е на самите правителства на национално ниво или на регионалните власти. Европейската комисия се намесва само когато и колкото е необходимо, за да се гарантира, че съществуват ефективни системи за мониторинг, оценка и финансов контрол.

Водещ стратегически документ за прилагане на политиката за икономическо, социално и териториално сближаване в ЕС са Стратегическите насоки на Общността за кохезионната политика през периода 2007-2013 г. Насоките дават нов импулс на стремежа и подкрепата за икономически растеж, заетост и устойчиво развитие в ЕС започнал със стратегиите, начертани от Европейските съвети от Лисабон и Гьотеборг. В резултат на засиления диалог между Европейската комисия държавите-членки и отделните региони и на основата на приемственост и реформаторско виждане документът определя възможните подходи за съчетаване на европейската кохезионна политика с националните и регионалните програми за развитие след 2007 г. В него има по-ясно описани цели и делегиране на по-големи отговорности, като се набляга на концентрацията на финансови ресурси – предвиждат се ограничен брой приоритети, съсредоточени върху най-неотложните проблеми. Включва следните приоритети, които оказват влияние върху формулирането и прилагането на регионалната политика:

„Европа и регионите ѝ – по-добро място за инвестиции и живот” с фокус върху разширяване и подобряване на транспортната инфраструктура; баланс между опазването на околната среда и икономическия растеж; увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници.

„Подобряване на знанието и иновациите с цел растеж” и конкретен акцент върху увеличаване на инвестициите в научно-изследователска и развойна дейност (НИРД); улесняване на иновационните дейности и насърчаване на предприемачеството; изграждане на информационно общество за всички; подобряване достъпа до финансиране на иновационни решения.

„Повече и по-добри работни места” чрез увеличаване на заетостта и модернизиране на системата за социално подпомагане; подобряване адаптивността на работната сила и мобилността на пазара на труда; повишаване на инвестициите в човешки капитал, подобро образование и умения; укрепване на административния капацитет; подобряване на здравеопазването.

„Териториално сближаване и сътрудничество” чрез насърчаване ролята на градските региони за увеличаване растежа и заетостта; подкрепа за разнообразяване

(диверсификация) на икономическите дейности в селските региони; териториално сътрудничество – трансгранично, транснационално и междурегионално.

Запазват се и изискванията за прилагане на хоризонталните политики на ЕС, свързани с насърчаване опазването на околната среда и устойчивото развитие; осигуряване на равни възможности за жените и мъжете и премахване на всички форми на дискриминация като общо условие за участието на публичните институции, икономическите и социалните партньори и неправителствените организации в програми, подкрепяни от Структурните фондове.

На национално равнище и в съответствие с европейската кохезионна политика основният програмен документ за България, който определя стратегическите цели и приоритетните направления на политиката за развитие, е Националната стратегическа референтна рамка за периода 2007-2013 г. Този документ е съгласуван с Европейската комисия и определя финансовата рамка за използване на европейски средства чрез участието на Структурните и Кохезионния фонд на ЕС в постигането на поставените цели и приоритети в развитието на страната и нейните региони.

Визията, залегнала в стратегическата рамка, се основава на анализа, направен в Националния план за развитие 2007-2013 г. и в Националната програма за реформи, като предвижда към 2015 г. България да стане конкурентоспособна държава-членка на ЕС с високо качество на живот, доходи и социална чувствителност на обществото.

Визията за България поставя две средносрочни цели за програмния период 2007-2013 г.:

- Засилване на конкурентоспособността на икономиката с оглед постигането на висок и устойчив растеж;
- Развитие на човешкия капитал с цел осигуряване на по-висока заетост, доходи и социална интеграция.

Първата цел е насочена към икономическо сближаване посредством намаляване на разликата между нивото на БВП на глава от населението в ЕС и България, както и осигуряване на ефективно разпределение на ползите от растежа върху цялата територия и всички райони на България при ръст на доходите, който държи сметка за екологичните и социалните условия.

Втората цел се стреми към увеличаване на заетостта и производителността, качеството и конкурентоспособността на работната сила, повишаване на броя заети лица,

намаляване на безработицата, подобряване на жизнения и здравния стандарт и социално приобщаване на хората в неравностойно положение, малцинствата и уязвимите групи.

Ключовите целеви показатели и стойности са:

- Средногодишен темп на растеж на БВП за периода - 5,73%;
- БВП на глава от населението спрямо средните стойности за ЕС - 51,2%;
- Заетост (възраст 15-64) - 64%;
- Безработица (възраст 15+) - 7%.

Политиките, които се прилагат в обхвата на Националната стратегическа референтна рамка, предвиждат инвестициите на ЕС и националните ресурси да бъдат координирани, целенасочени и концентрирани върху основните проблеми в областта на инфраструктурата, бизнеса, човешкия капитал и териториалното развитие.

Постигането на средносрочните цели е свързано с реализацията на четири стратегически приоритета:

- подобряване на базисната инфраструктура;
- повишаване качеството на човешкия капитал с акцент върху заетостта;
- насърчаване на предприемачеството, благоприятната бизнес среда и доброто управление;
- поддържане на балансирано териториално развитие.

Първият приоритет предвижда подкрепа за по-качествени транспортни инфраструктури, ИКТ и връзки, инвестиции в инфраструктурата за опазване на околната среда в съответствие с първата цел на Стратегическите насоки на Общността и на Националната стратегия за интегрирано развитие на инфраструктурата в България и Плана за действие за периода 2006-2015 г.

Вторият приоритет предвижда оказване на подкрепа за развитие на човешките ресурси както в публичния, така и в частния сектор.

Третият приоритет се фокусира върху политиките за създаване на ефективна рамка за подкрепа на бизнеса чрез подобряване на регулаторната среда, насърчаване на предприемачеството, иновациите и развиването на ефикасна, модерна и прозрачна държавна администрация.

Четвъртият приоритет е с териториална насоченост и има за цел постигане на балансиран растеж чрез подпомагане на районите на България да развият своя потенциал. Стремешът е да се осигури равен достъп до публичните услуги, базисните инфраструктури и възможностите за работа. Опазването на околната среда и биоразнообразието, опазването на

природното и културно наследство, адекватното пространствено и градско планиране са съпътстващи политики за реализация на приоритета.

Общата стратегическа рамка за балансирано и хармонично развитие на районите в България е очертана в Националната стратегия за регионално развитие 2005-2015 г. Главната цел на регионалното развитие за периода до 2015 г. е постигане на устойчиво и балансирано развитие на регионите в страната.

Главната цел ще се достигне чрез реализирането на следните стратегически цели:

- Постигане на прелом в развитието на българските райони чрез инвестиции във физически и човешки капитал и доближаване до средните равнища на развитие на регионите в ЕС;
- Намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия чрез развитие на вътрешния потенциал на регионално и местно ниво;
- Развитие на териториалното сътрудничество за постигане на териториална кохезия с ЕС и разширяване на добросъседството и партньорството.

Описаните цели са взаимосвързани и изискват прилагането на интегриран подход в районите и общините при определяне на мерките и проектите за тяхното реализиране.

Сред базовите количествени индикатори, валидни за всички райони, за постигане на целите към края на 2015 г. могат да бъдат изтъкнати следните:

- достигане на БВП на човек от населението от 29% през 2003 г. (ЕС 25 = 100%) до над 40% от средния за регионите в ЕС 27;
- нарастване на равнището на заетост от 52,5% през 2003 г. до над 65 % и около 60% за жените;
- достъп до широколентови комуникации на не по-малко от 30% от населението.

Наред с базовите индикатори стратегията определя и редица допълнителни ориентери и показатели на регионално и местно ниво, които ще измерват напредъка и постигането на стратегическите цели.

В изпълнение на Националната стратегическа референтна рамка и при отчитане контекста на Националната стратегия за регионално развитие до 2015 г. като стратегическа платформа Оперативна програма „Регионално развитие” (ОПРР), съфинансирана от Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) през периода 2007-2013 г., си поставя следните цели:

Обща цел на програмата:

- Подобряване на качеството на живот и работната среда с по-добър достъп до основните услуги и нови възможности за повишена регионална конкурентоспособност и устойчиво развитие.

Специфични цели на програмата:

- Изграждане на устойчиви и динамични градски центрове, свързани с техните по-слабо урбанизирани периферни територии, като по този начин се увеличат възможностите за благоденствие и развитие;
- Осигуряване на по-добър достъп до пътни, ИКТ и енергийни мрежи за изостаналите райони;
- Повишаване на регионалния туристически потенциал за развитие и маркетинг на устойчиви, разнообразни, специфични за региона туристически продукти с по-висока добавена стойност;
- Мобилизиране на регионалните и местни технически и институционални възможности и ресурси за осъществяване на политиките за регионално развитие.

Стратегията на ОПРР е да се повиши конкурентоспособността и привлекателността на регионите и общините и да се намалят различията между и особено в рамките на шестте района от ниво 2 (NUTS 2) посредством подобряване на индустриалната, жилищната, социалната, екологичната и културна среда на градските райони и достъпността на селските райони по отношение на пътните, информационните и комуникационни, както и енергийни мрежи.

Стратегията се изпълнява по ***пет приоритетни оси:***

- Устойчиво и интегрирано градско развитие;
- Регионална и местна достъпност;
- Устойчиво развитие на туризма;
- Местно развитие и сътрудничество;
- Техническа помощ.

ОПРР не представлява всеобхватна териториална програма, тъй като притежава специфичен обхват, който се основава на собствена логика на действията и ясно се разграничава от обхвата на секторните програми. Специфичният обхват на ОПРР включва следните по-важни моменти:

- Ударението е поставено върху градските центрове и агломерационните ареали в качеството им на двигатели на развитието и фактор за преодоляване на регионалните различия, както и за предоставяне на достъп на повечето от

малките и средните общини до финансовите ресурси на програмата в отговор на техни местни проблеми като средство за преодоляване на междуобщинските различия;

- Взимайки предвид установените вътрешнорегионални различия, всичките инвестиции, насочени към градските центрове и техните прилежащи територии, са съсредоточени на териториален принцип;
- Набляга се върху подхода за постигане на интегрирано местно и регионално развитие, който е залегнал в Приоритетни оси от 1 до 4;
- Насърчават се местните инициативи и партньорства в съчетание с финансово подпомагане за конкретни дребномащабни инвестиции;
- ОПРР съчетава централните регионалните (областните) и общинските компетенции и инвестиции. В този смисъл тя се основава на инициативите в публичния сектор и се различава от повечето секторни програми, при които държавата или частният и неправителственият сектор инициира и промотира инвестиционни проекти. ОПРР насърчава регионалните и местни заинтересовани страни да поемат активна роля в процеса на развитие и да осъществят инвестиции на местно ниво.

4. Нови стратегически направления и изисквания във връзка с планирането и програмирането на регионалното развитие след 2013 г.

Анализите на социално-икономическото състояние в Европа през последните няколко години показват, че икономиките и обществата на страните от континента преживяват трудни моменти и се намират в период на трансформация. Глобалната финансова и икономическа криза се отрази по начин, който заличи постигнатия в продължение на много години напредък и показва редица слабости в политиките и механизмите за постигане на устойчив растеж и заетост. В допълнение на това дългосрочните предизвикателства като глобализацията, недостатъчните ресурси в света, климатичните промени и застаряването на населението се изострят. В рамките на ЕС се предприеха колективни действия за формулиране на обща стратегия, която да помогне на държавите-членки да излязат от кризата по-силни и да превърнат ЕС в интелигентна, устойчива и приобщаваща икономика с високи равнища на производителност, заетост и социално сближаване. Приетата през 2010 г.

икономическа стратегия на ЕС „Европа 2020” предлага нова визия за социална пазарна икономика на Европа през 21-ви век.

Стратегията „Европа 2020” формулира три взаимозависими приоритета:

- **Интелигентен растеж:** изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации;
- **Устойчив растеж:** насърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите;
- **Приобщаващ растеж:** стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до социално и териториално сближаване.

На базата на широки консултации Европейската комисия определя следните водещи цели за ЕС, които трябва да бъдат постигнати към 2020 г.:

- заетост за 75% от населението на възраст 20-64 г.;
- инвестиции в научноизследователска и развойна дейност (НИРД) в размер на 3% от БВП на ЕС;
- постигане на целите „20/20/20” по отношение на климата и енергията, включително намаляване на емисиите с допълнителни 30%, при възможност;
- дял на преждевременно напусналите училище под 10% и дял на младото поколение на възраст (30 – 34 г.) със завършено третично образование (висше) от най-малко 40%;
- намаление на застрашените от бедност с 20 млн. души.

Тези тематични цели имат решаващо значение за постигане на цялостен успех, като всяка държава-членка трябва да адаптира Стратегията „Европа 2020” към своето конкретно положение и да дефинира собствени цели и начини за тяхното постигане на национално ниво. Поставените цели отразяват трите приоритета за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, като в допълнение ЕК предлага седем водещи инициативи за стимулиране на напредъка по всяка приоритетна тема/цел.

Приоритет Интелигентен растеж

В областта на **иновациите**: водеща инициатива на ЕС „Съюз за иновации”, имаща за цел да подобри рамковите условия и достъпа до финансиране за научни изследвания и иновации, за да заздрави иновационната верига и да увеличи значително инвестициите;

В областта на **образованието**: водеща инициатива на ЕС „Младеж в движение” с цел да подобри резултатите на образователните системи и да засили привлекателността на третичното (висшето) образование на международно ниво;

В областта на **цифровото общество**: водеща инициатива на ЕС „Програма за развитие на цифровите технологии в Европа”, имаща за цел да ускори разпространението на високоскоростен достъп до интернет и да извлече ползите от единен цифров пазар за домакинствата и фирмите.

Приоритет Устойчив растеж

Климат, енергия и мобилност: водеща инициатива на ЕС „Европа за ефективно използване на ресурсите”, поставяща си за цел премахването на количествената зависимост между икономическия растеж и използването на ресурсите, като се понижат емисиите на въглерод в икономиката, увеличи се използването на възобновяеми енергии и енергийната ефективност и се модернизира транспортният сектор;

Конкурентоспособност: водеща инициатива на ЕС „Индустиална политика за ерата на глобализацията”, имаща за цел да подобри бизнес средата, по-специално за МСП, както и да подкрепи развитието на силна и устойчива индустриална база, позволяваща конкурентоспособност в световен мащаб.

Приоритет Приобщаващ растеж

Заетост и умения: водеща инициатива на ЕС „Програма за нови умения и работни места” с цел да модернизира пазарите на труда, като улесни трудовата мобилност и развитието на умения през целия живот чрез повишаване участието в трудовия пазар и постигане на по-добро съгласуване между предлагането и търсенето на работна сила;

Борба с бедността: водеща инициатива на ЕС „Европейска платформа срещу бедността”, имаща за цел да гарантира социално и териториално сближаване така, че ползите от растежа и заетостта да са широко споделени от всички, а хората, живеещи в условията на бедност и социално изключване, да имат възможност да живеят достоен живот и да представляват активна част от обществото.

Политиките и законодателните актове на ЕС, както и неговите финансови инструменти в бъдеще следва да бъдат мобилизирани за постигане на целите на Стратегията „Европа 2020”.

Особено място и роля сред тези политики и инструменти ще има политиката на сближаване и регионално развитие. Икономическото, социалното и териториалното сближаване ще остане в центъра на Стратегията „Европа 2020” като фактор за мобилизиране на ресурсите за постигане на целите и приоритетите на стратегията. Кохезионната политика и нейните структурни фондове сами по себе си са основен стълб на европейската интеграция и балансираното развитие, но в контекста на стратегията ще бъдат

ключов механизъм за постигане на приоритетите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в държавите-членки и регионите.

Финансовата криза се отрази на възможностите на правителствата и бизнеса да финансират дългосрочни инвестиции и иновативни проекти. В следващите години ще трябва да се направи всичко възможно за мобилизиране на наличните финансови средства, следване на нови пътища и форми за съчетаване на публичните и частните финанси и за създаването на иновативни инструменти за финансиране на необходимите инвестиции, включително публично-частни партньорства.

Многогодишната финансова рамка на ЕС за следващия програмен период също ще трябва да отрази дългосрочните приоритети за растеж и заетост. Дискусията и споразумението за изпълнение на приоритетите ще бъдат не само относно нивата на финансиране, но и относно това, как различните инструменти за финансиране като структурни фондове, фондове за земеделие и развитие на селските райони, рамковата програма за изследвания и рамковата програма за конкурентоспособност и иновации следва да бъдат подготвени, за да се постигнат целите на „Европа 2020” и най-голямо въздействие, като се осигури ефективност и наличие на добавена стойност за ЕС.

Дебатът за бъдещето на кохезионната политика, започнал преди няколко години, все още е актуален. Договорът от Лисабон дава ясна позиция за определяне на териториалното сближаване като фундаментална цел на ЕС наред с икономическото и социалното сближаване, подчертавайки, че територията има значение и политиките на Общността трябва предварително да отчитат териториалното въздействие. Договорът също въвежда и нова дефиниция на субсидиарността, като осигурява възможност за засилване ролята на регионалните и местните партньори.

Финансовата криза и последвалата икономическа рецесия разкриха вътрешно присъщи структурни слабости в много страни и региони на Европа независимо от тяхното ниво на икономическо и социално развитие. Процесите на конвергенция между държавите-членки и регионите биха могли да бъдат забавени през следващите години, като се отчитат понижени нива на растеж, отслабени публични инвестиции и фискални ограничения. Това ще постави допълнително напрежение върху капацитета на националните и регионалните власти да предоставят публични услуги, а също и върху икономическото и социалното сближаване. Много важно ще бъде да се намерят правилните стратегии за изход от кризата и осигуряване на стабилни позиции за бъдещо развитие. Въпреки това, новите условия ще предоставят и редица възможности за извършване на структурни реформи, преценка на

сравнителните предимства и идентифициране на нови източници на растеж, както и за разработване на стратегии за развитие, базирани на нови политически инструменти. В това отношение регионите ще имат важна роля за формулиране на подходящ отговор на предизвикателствата.

По-конкретно регионалната политика може да даде отговор на проблемите в посткризисния период чрез:

- подкрепа на развитието и структурното приспособяване на регионите чрез инвестиции по линия на Евореийския фонд за регионално развитие (ЕФРР);
- подобряване на възможностите за заетост, улесняване на адаптацията към индустриалните промени и борба със социалното изключване чрез Европейския социален фонд (ЕСФ);
- подобряване на свързаността и екологичната устойчивост чрез Кохезионния фонд (КФ).

За да постигне целите на развитието кохезионната политика трябва да се насочи към решаването на три важни въпроса с териториално измерение: (1) невъзможността на изоставащите региони да реализират пълния си потенциал за развитие; (2) необходимостта от продължаващо приспособяване на регионите за увеличаване на конкурентоспособността и заетостта в контекста на нисковъглеродната икономика; и (3) нуждата от премахване на трансграничните бариери пред европейската интеграция.

Подготовката на следващото поколение планове и програми трябва да осигури възможност за увеличаване на ефективността чрез фокусиране върху резултатите и въздействието, както и качеството в прилагането на кохезионната/регионалната политика. Увеличаването на ефективността изисква съсредоточаване на усилията в следните направления:

- Концентрация на политиката върху ограничен брой приоритети в съответствие със Стратегията „Европа 2020”;
- По-силна връзка между изпълнението и резултатите и между стимулите и задължителните условия чрез подобряване на системите за наблюдение и оценка и определяне на количествено и качествено измерими цели;
- Засилено стратегическо измерение на политиката;
- Укрепване на взаимодействието и координацията със секторните политики за постигане на синергия на всички териториални нива;

- Решително въвеждане на опростено, по-ефикасно и прозрачно управление и контрол.

Изборът на приоритетите за развитие е предмет на стратегически политически процес и диалог в конкретния национален и регионален контекст, който следва да се съобрази със следните ориентири:

Укрепване на базата от знания за постигане на растеж: конкурентоспособната икономика изисква значителни инвестиции в изследвания, технологично развитие, иновации, знания и умения и подобрен достъп до финансиране, като се изграждат интерактивни връзки между водещите технологични райони и изоставащите региони;

Подобряване на условията за свързаност и зелена икономика: регионалната политика може да играе ключова роля за преминаването към нисковъглеродна икономика и подобряване качеството на околната среда чрез подпомагане на устойчивия транспорт и ИКТ инфраструктурата за осигуряване на свързаност на изоставащите с по-развитите райони и зони и подобрена екологична инфраструктура. Тези инвестиции трябва да бъдат „климатично сигурни” – с ниски въглеродни емисии и енергийно ефективни на базата на иновативни технологии;

Насърчаване на заетостта и социалното включване/кохезия: глобалните социално-икономически и екологични промени са предизвикателство пред трудовия пазар и социалната интеграция, като политиката за развитие трябва да подкрепя по-висока заетост и нови начини за справяне с нарастващата безработица едновременно с насърчаване на самонаемането, придобиването на нови умения и подпомагане на социалната включеност на уязвимите групи от населението.

Стратегическите насоки на Общността и националните стратегически референтни рамки за периода 2007-2013 г. усилиха стратегическото измерение на кохезионната политика и укрепиха връзката между приоритетите на ниво ЕС с тези на национално и регионално ниво. Едновременно с това обаче начините за разпределение на фондовете, системите за наблюдение и докладване не осигуряват достатъчно концентрация върху стратегическите приоритети, като оставят значителни области, нуждаещи се от интервенции, извън фокуса на политическата намеса.

С публикуването на Петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване (ноември 2010 г.) ЕК представи нови виждания и идеи за подготовката на следващия програмен период 2014-2020 г. Инвестициите в бъдещата политика на сближаване трябва да са тясно съгласувани с целите на стратегията „Европа 2020“.

Предложено е също да се въведат повече стимули, както и много по-строги условия, за да се гарантира, че заделените за политиката на сближаване средства се използват по-ефективно и се поставя по-силен акцент върху постигането на резултати. В доклада се констатира, че политиката на сближаване е оказала значително въздействие върху европейската икономика през последните седем години, като е намалила икономическите различия и е насърчила опазването на околната среда и социалното развитие. Необходими са обаче промени и реформи в политиката, които ще я направят по-пригодена към днешното и прогнозираното икономическо положение, като се гарантира по-голяма възвращаемост на инвестициите, съсредоточаване върху основните приоритети на ЕС, постигане на конкретни и измерими резултати, като се гарантират ползите от действията на националните и регионалните органи.

Въпреки отчетените в доклада постижения различията в икономическото и социалното състояние на регионите остават значителни. Посочват се големи по мащаб регионални различия в редица области, например производителност, детска смъртност и уязвимост при промяна на климата. Опитът и наученото от текущия и предишните програмни периоди, както и резултатите от обсъжданията с широк кръг от партньори са основание за новите предложения в областта на кохезионната политика. Тези предложения защитават тезата, че циклите на планиране и управление на регионалната политика следва да бъдат преработени, за да се гарантира, че политическите цели намират израз в инвестиционни приоритети.

Ценни идеи, които следва да получат развитие, са свързани с осигуряването на стимули, като известна част от средствата по политиката на сближаване да бъде заделена и предложена на националните и регионалните органи в зависимост от постигнатите от тях качество и напредък по представените програми. Предлагат се и идеи за по-ефективното поставяне на цели, опростяване на системата за изпълнение, като се намали бюрокрацията и се подобри процесът на наблюдение и оценяване.

Едновременно със започналия процес на адаптиране и реформиране на политиката за сближаване на ниво ЕС и в отговор на новите условия и предизвикателства в България стартира подготовката за следващия планов и програмен период с изготвянето на *Концепция за програмиране на развитието* на страната, приета от Съвета за развитие към Министерския съвет (създаден с ПМС № 110 от 3 юни 2010 г.) и разработването на Национална програма за развитие за периода до 2020 г.

Концепцията обосновава необходимостта от нова система за програмиране на развитието на Република България, която осигурява изработването и прилагането на политики с реален ефект за обществото и икономиката на базата на динамично и устойчиво развитие на страната в контекста на съвременните предизвикателства. Комплексният характер на политиките за развитие („политически микс”) изисква разработване на ясна **дългосрочна национална програмна рамка** за развитието на България, гарантираща устойчивост и взаимно допълване на интервенциите за постигане на трайни резултати на основата на взаимнообвързана система от документи, определящи посоката и действията за национално развитие. В Концепцията се подчертава, че целите на националния програмен документ следва да бъдат координирани с визията и целите на развитието, залегнали в Стратегията на ЕС „Европа 2020”, като България по този начин ще участва проактивно в дебата и при определянето на бъдещата обща стратегическа и финансова рамка за развитие в ЕС.

В този контекст Съветът за развитие към МС организира и координира през периода 2010-2011 г. изработването и съгласуването на първия дългосрочен национален програмен документ за развитието на Република България – **Национална програма за развитие „България 2020”**. Този документ ще има водеща стратегическа роля за всички национални и секторни стратегически документи по отношение постигането на общите цели и приоритети в развитието на страната.

Новата система за програмиране на развитието, като отчита поуките и изводите от досегашния опит, както и добрите практики, е базирана на взаимосвързани официални документи – програми, стратегии, планове, притежаващи различни типологични характеристики и определящи дългосрочните, средносрочните и краткосрочните цели и мерки за икономическото и социалното развитие на България. Важен елемент на системата от документи за програмиране на развитието са поставените цели, които трябва да се намират в ясна и логически обоснована връзка и йерархия, както по степен на общност, така и по време за изпълнение. Съгласно приетата концепция националният програмен документ за развитието на Република България ще бъде рамков дългосрочен документ за период от 10 години за всички сектори на държавното управление, включително техните териториални измерения. Моделът на разработване на Национална програма за развитие 2011-2020 г. същевременно обслужва и началната фаза на изработването на национален програмен документ по кохезионната политика и използването на структурните инструменти на ЕС за периода 2014-2020 г.

Процесът на изготвяне на Националната програма за развитие „България 2020” за периода 2011-2020 г. се координира от Междуведомствена работна група към Съвета за развитие, включваща представители на ръководно ниво от всички министерства. Към настоящия момент извършената работа дава важни ориентири по отношение на новия цикъл за подготовка на документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие.

Националната програма за развитие си поставя за цел да очертае социално-икономическото развитие на страната до 2020 г. Предвидените основни части от структурата и съдържанието на документа обхващат анализ на социално-икономическото развитие на България, SWOT-анализ на българската икономика, тематични анализи, визия, цели и приоритети, както и детайлни секторни стратегии. Допълнително планираната предварителна оценка на документа ще подобри неговото качество и адекватността на нуждите и целите на бъдещото развитие.

В проекта на аналитичната част освен анализ на макросредата се съдържат и секторни анализи в областта на човешкия капитал, инфраструктурата, конкурентоспособността на икономиката, развитието на административния капацитет. Специално внимание е отделено на регионалния анализ, включващ междурегионалните и вътрешнорегионалните различия и развитието на градските и селските райони в страната. Най-общо регионалният анализ констатира през последните години неравномерно развитие на българските райони от ниво 2 (NUTS 2, Евростат) и тенденция на формиране на регионални полюси в общото икономическо, инфраструктурно, социално и демографско развитие. Така например, Югозападният район е на първо място по икономически и демографски показатели и около средното равнище за европейските райони от същото териториално ниво, докато Северозападният район заема последно място по почти всички основни показатели в национален мащаб и е сред най-изоставащите европейски региони. Неблагоприятните фактори, които водят до тази поляризация, се свързват с неравномерното въздействие на негативните демографски тенденции, незадоволително състояние на изградената пътна инфраструктура, затруднения достъп до регионалните пазари на труда, неефективните структурни промени в регионалните икономики и др. Ясно изразени са и вътрешнорегионалните различия – по-благоприятна е икономическата ситуация в областните градове и прилежащите икономически зони, които имат възможности да привличат повече и по-качествени инвестиции, в сравнение с малките и средните общини, които не разполагат с достатъчен икономически, финансов и човешки потенциал.

Съществени диспропорции се наблюдават и между градските и селските райони на страната, като значителни различия има и в потенциала за растеж в градските агломерации и възможностите им да бъдат движеща сила за развитието на съответните региони, включително и на селските райони.

В предварителната разработка на стратегическата част на Националната програма за развитие се очертава визията за развитието на страната: *към 2020 г. България да се превърне в място, привлекателно за живот, работа и инвестиции чрез устойчив, динамичен, приобщаващ и териториално балансиран икономически растеж*. Дефинират се и ключовите цели на развитието:

- повишаване качеството на човешкия капитал чрез адекватно образование и качествено здравеопазване;
- изграждане на адекватна инфраструктура, осигуряваща оптимални условия за развитие на икономиката;
- повишаване на конкурентоспособността на икономиката чрез осигуряване на благоприятна бизнес среда, ориентация към иновативни решения и намаляване на ресурсната зависимост;
- намаляване на бедността и повишаване на качеството на социалните услуги.

Посочените цели и определянето на приоритети на развитието на България в Националната програма за развитие за следващия 10-годишен период ще има пряко отражение върху общата стратегическа ориентация и на следващото поколение стратегии и планове за регионално и местно развитие след 2013 г.

В Стратегическия доклад на ЕК за 2010 г. по политиката на сближаване се прави пълен обзор на изпълнението на оперативните програми за периода 2007-2013 г. Обзорът се основава на националните доклади на 27-те държави-членки, които са нов елемент от политиката на сближаване през този период². Националните стратегически доклади са въведени с цел повишаване прозрачността и насърчаването на отчетността на национално равнище в контекста на споделеното с ЕК управление на политиката на сближаване. Тези доклади са основно средство за наблюдение на изпълнението на стратегическите ангажименти от страна на държавите-членки за постигането на целите на кохезионната политика на ЕС.

² Правно основание: членове 29 и 30 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета (ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр.25). Докладите са обществено достъпни и се намират на:
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/index_en.htm

Обобщената информация от докладите показва, че първоначалните ангажменти за инвестиции в структурни промени са изпълнени, като осъществяваните програми се приспособяват към резките промени в икономическия климат. През първите 1-2 години от началото на периода на активно изпълнение на регионалните и секторните програми се отчита, че са договорени инвестиционни проекти на стойност над 93 млрд. евро или 27 % от общия обем на финансирането за периода в ЕС. По изпълнението на инвестиционните приоритети за ЕС е налице добър напредък, като повече от 1/3 от планираните инвестиции са разпределени за проекти в такива области като насърчаване на научноизследователската дейност и иновациите в МСП, използването на финансов инженеринг с цел предоставянето на капитал на МСП (чрез инициативата JEREMIE), насърчаването на чист градски транспорт, енергийна ефективност, екоиновации, широколентови технологии, прилагането на активни действия на пазара на труда и в областта на ученето през целия живот, както и обновяването на социалните инфраструктури (образование, здравеопазване и социални услуги). Открояват се и области, в които напредъкът е по-бавен и в които са необходими повече усилия. Така например, сред системните недостатъци и пречки за бързото изпълнение на програмите се посочва неясното разпределение на задачите на национално равнище, недостатъчен опит, липса на административен капацитет от страна на управляващите органи и бенефициентите, както и процесите на вътрешна реорганизация на публичните органи³.

За България и държавите-членки, които се присъединиха към ЕС след 2004 г., е ясно, че изпълнението на програмите е тясно свързано със справянето с главните предизвикателства в сферата на социалното приобщаване, модернизирването на икономиката и институциите и изграждането на необходимия капацитет. Изтъква се и ролята на управлението и сътрудничеството на различни равнища при разработването и реализацията на плановете и програмите, т.е. мобилизиране и координиране на органите за управление на национално, регионално и местно ниво, приобщаване на гражданското общество и отчитане на интересите на икономическия сектор и интегриране на различни цели в отделните сектори.

В заключенията и препоръките на Стратегическия доклад за 2010 г. ЕК подчертава, че политиката на сближаване за периода 2007-2013 г. би могла да засили подкрепата си за постигането на целите, поставени от Стратегията „Европа 2020“. По-специално внимание

³ По отношение на България, Литва, Румъния.

*Методически указания за разработване на
Националната стратегия за регионално развитие на РБългария (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)*

следва да се отдели на начините, по които настоящите програми могат да подкрепят политиките на заетост, социално възстановяване от кризата и социално приобщаване, както и да подпомогнат устойчивото развитие и иновациите на национално и регионално равнище.

Приоритетни области, в които по принцип е налице забавяне или липса на стабилен напредък и които се нуждаят от сериозни усилия в бъдеще, са следните:

- ✓ В железопътния сектор са налице затруднения в подготовката на важни инвестиции;
- ✓ Някои инвестиции в областта на енергетиката и опазването на околната среда не напредват съобразно очакванията. Държавите-членки и регионите трябва да се справят с това положение, за да допринесат в пълна степен за постигането на целите на ЕС за устойчиво развитие;
- ✓ Инвестициите в областта на цифровата икономика, по-точно създаването на широколентови мрежи и използването на ИКТ в публичния и производствения сектор протичат по-бавно от средното, като постиженията са неравномерни, независимо от някои добри практики;
- ✓ Сравнително бавен е напредъкът по постигането на приоритета социално приобщаване, като този напредък не е равномерен по отношение на различните механизми и програми. Необходими са действия, за да бъдат мобилизирани необходимите средства на различни нива за постигането на предложената цел за намаляване на бедността, определена в Стратегията „Европа 2020“;
- ✓ Наблюдава се забавяне при прилагането на мерките за ефективно управление и изграждане на административен капацитет, като следва да се предприемат действия за преодоляването на това забавяне с цел да се подобрят постиженията в отделните сектори, особено с оглед на кризата.

Подобряване на изпълнението на регионалните и секторните програми и преодоляване на забавянето може да се постигне чрез повишаване на прозрачността, създаване на мрежи за контакти и обмен на добри практики, както и посредством усъвършенстване на стратегическото планиране в подкрепа на Стратегията „Европа 2020“, нейните водещи инициативи и количествено определени цели.

През юни 2011 г. Европейската комисия направи предложения относно финансовата рамка на ЕС за периода 2014-2020 г., основните от които обхващат:

- виждането, че политиката на сближаване, развитието на селските райони и политиките в областта на морското дело и рибарството трябва да останат основни

елементи на финансовия пакет за 2014-2020 г., тъй като са от ключово значение за изпълнение на Стратегията „Европа 2020“;

- необходимостта структурните политики да концентрират финансирането в по-малък брой приоритети, тясно свързани със Стратегията „Европа 2020“, насочвайки вниманието към резултатите, контрола на напредъка по отношение на договорените цели и към опростяване на изпълнението.

През октомври 2011 г. ЕК публикува конкретни предложения за общ регламент, обхващащ всички инструменти за финансиране на структурната политика и специфични регламенти за отделните фондове⁴.

В първата част от предложението за *общ регламент* са изложени общите правила, валидни за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР). Предложението е насочено към увеличаване съвместимостта между структурните инструменти за постигане на по-добра синергия и по-добри резултати.

Във втората част са изложени общите правила, валидни за трите основни фонда за изпълнение на целите на политиката на сближаване: Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд.

Основните промени, които се предлагат за периода 2014-2020 г., целят да повишат ефективността на структурните инструменти, което е особено важно в условията на сегашния икономически и фискален климат. С новите регламенти ще се създаде обща стратегическа рамка за ЕФРР, ЕСФ, Кохезионния фонд, ЕЗФРСР и ЕФМДР, която ще гарантира интегрираното използване на средствата за постигане на общите цели в рамките на Стратегията „Европа 2020”. Предоставянето на средства от фондовете ще бъде обвързано с гаранции за наличието на задоволителна стратегическа, регулаторна и институционална рамка за тяхното ефективно използване, както и със стабилността на макро-фискалната политика на държавите-членки. Стимулите и отпускането на допълнителни средства ще зависи от постигнатите резултати. Процедурите за управление трябва да бъдат опростени и компютъризирани, когато това е възможно, а правилата за достъп до финансиране от фондовете на ЕС да бъдат хармонизирани с цел намаляване на разходите и административната тежест.

⁴ За повече информация вж. *Използвани източници на информация и публикации (№ 8 - № 12)* в настоящите указания.

Новият стратегически подход за развитие през следващия период се базира на ключови **тематични цели**, които ще бъдат обхванати от обща стратегическа рамка за ЕС за постигане целите на стратегията за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

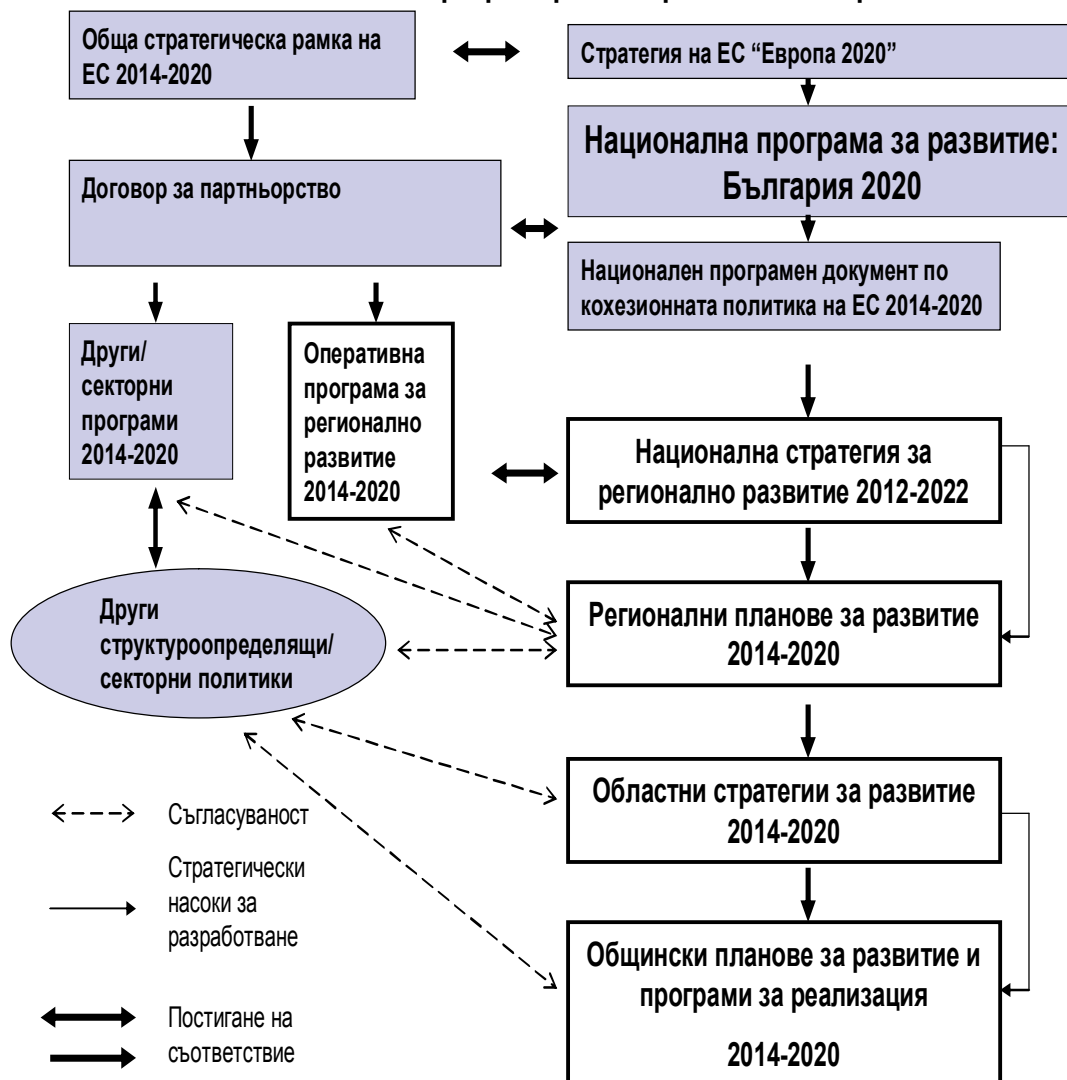
Предложените цели са:

- 1) Разширяване подкрепата за изследователската дейност, технологичното развитие и иновациите;
- 2) Подобряване на достъпа, използването и качеството на информационните и комуникационните технологии;
- 3) Засилване конкурентоспособността на МСП, селскостопанския сектор (чрез ЕЗФРСР) и сектора на рибарството и аквакултурите (чрез ЕФМДР);
- 4) Подпомагане преминаването към нисковъглеродна икономика във всички сектори;
- 5) Насърчаване адаптирането към климатичните промени, превенцията и управлението на риска;
- 6) Опазване на околната среда и насърчаване ефикасното използване на ресурсите;
- 7) Насърчаване развитието на устойчив транспорт и преодоляване на проблемните места в ключовите инфраструктурни мрежи;
- 8) Стимулиране на заетостта и подпомагане на трудовата мобилност;
- 9) Насърчаване на социалното включване и борба с бедността;
- 10) Инвестиране в образование, умения и учене през целия живот;
- 11) Укрепване на институционалния капацитет и изграждане на ефикасна публична администрация.

Тематичните цели следва да бъдат отразени по специфичен начин от всеки от европейските фондове и включени като техни приоритети, което се отнася и за бъдещата *обща стратегическа рамка* за ЕС, *договорите за партньорство* и програмите, съфинансирани от съответните фондове. В този контекст процесът на разработване на документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие за следващия период трябва също така да бъде съобразен с новия стратегически подход и рамка в областта на политиката на сближаване, за да може да бъде постигната ефективна хармонизация на целите и действията, както и ефикасно използване на ресурсите за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж на всички териториални нива.



Схема на връзките на документите за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие



Европейската комисия предлага да се създаде всеобхватна и координирана **Обща стратегическа рамка** (*Common Strategic Framework*), която да конкретизира целите, приоритетите и необходимите реформи за максимизиране на въздействието на инвестициите, свързани с политиката на сближаване и постигане на целите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Специфичните начини за тяхното постигане ще бъдат уточнени в **Договор за партньорство** (*Partnership Contract*) между съответната държава-членка и ЕК, основаващо се на бъдещата национална програма за реформи. Споразумението ще определя ясни и измерими цели и ще постави акцент върху националната координация

на средствата от различни източници на ЕС, за да се осигури ефективното изпълнение и постигането на осезаеми резултати.

Като резултат от консултативния процес в рамките на ЕС и извършените оценки на въздействието предложенията на ЕК за регламенти в областта на кохезионната/ регионалната политика определят новата архитектура на структурната помощ за страните и регионите в ЕС през периода 2014-2020 г. за постигане на общите цели и ключови показатели за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. В това отношение централна роля ще играят структурните фондове - Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейският социален фонд (ЕСФ), и Кохезионният фонд.

Ключовите цели, които ще се подкрепят от Структурните фондове и Кохезионния фонд са:

- 1) Инвестиции за растеж и работни места, които ще се подпомагат от всички фондове;
- 2) Европейско териториално сътрудничество, което ще се подпомага от ЕФРР.

Ресурсите за инвестиции за растеж и работни места ще бъдат насочени към три категории региони от ниво 2 (NUTS 2) в ЕС, като Структурните фондове ще подпомагат:

- По-слабо развити региони (с БВП/гл.нас. по-малък от 75 % от средното ниво в ЕС за ЕС-27);
- Региони в преход (с БВП/гл.нас. между 75 % и 90 % от средното ниво в ЕС за ЕС-27);
- По-развити региони (с БВП/гл.нас. над 90 % от средното ниво в ЕС за ЕС-27).

Българските райони от ниво 2 ще попадат в първата посочена категория за подпомагане.

Условието за получаване на подкрепа от Кохезионния фонд ще бъде държавите-членки да имат брутен национален доход на глава от населението (по паритети на покупателна способност) под 90 % от средното ниво в ЕС за ЕС-27.

Европейското териториално сътрудничество ще се осъществява в три направления:

- *трансгранично сътрудничество* чрез финансиране на програми и проекти, включващи региони и местни власти от двете страни на границите. Почти всички граници в ЕС са обхванати от този вид програми за сътрудничество;
- *транснационално сътрудничество* чрез финансиране на проекти между национални, регионални и местни органи в по-големи географски области, макро-региони и

морски басейни като например страните и регионите по поречието на р. Дунав около Балтийско море и др.;

- *междурегионално сътрудничество* – за насърчаване на обмена на добри практики в областта на иновациите, енергийната ефективност, развитието на градовете и други сфери на дейност, като всички региони в ЕС са избираеми за подкрепа.

5. Специфични и актуални въпроси в процеса на стратегическо планиране на регионалното и местното развитие

Спецификата на процеса на стратегическо планиране на устойчиво интегрирано регионално и местно развитие и опитът от досегашната практика предполагат разглеждане на редица свързани въпроси, които ще бъдат актуални и през следващия планов и програмен период 2014-2020 г.:

- Постигане на съответствие с целите и приоритетите на секторните политики и стратегии за периода след 2013 г., като се анализират териториалните аспекти и въздействия, възможните синергични ефекти и механизми за регионална координация и териториална концентрация на ресурсите за развитие;
- Определяне на общ подход за очертаване и съгласуване на приоритетните области за подпомагане на регионалното развитие в съответствие с изискванията на европейските фондове и бъдещите оперативни програми за България;
- Стратегията „Европа 2020” поставя амбициозни цели пред държавите и регионите в ЕС. Тези цели могат да бъдат постигнати с активното участие на регионалните и местните власти и партньори и с включване на гражданите в процеса, като стратегиите и плановете за регионално и местно развитие интерпретират и отразят по подходящ начин специфичния принос на различни териториални нива за постигане на общите цели. В този смисъл е препоръчително да бъде разработена стратегическа рамка на национално ниво и да бъде дефиниран в съответните стратегически документи приносът на българските райони и общини към европейските цели под формата на „Регионален и местен дневен ред 2020”, като се определят конкретни целеви стойности към края на 2020 г.;
- Климатичните промени и глобалните екологични проблеми все повече налагат интегриране на екологичните аспекти в процеса на стратегическо планиране на

- развитието на районите и общините и предприемане на адекватни действия за очакване и посрещане на предизвикателствата;
- Възможностите на информационното общество трябва да бъдат по-широко използвани в процеса на стратегическо планиране, като се изграждат интегрирани информационни системи, позволяващи ефективно наблюдение и оценка на резултатите и въздействието в областта на регионалното и местното развитие, като по-специално се постигне съвместимост и взаимодействие между системите за планиране и информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България (ИСУН). Изграждането на ефективен механизъм за информационно осигуряване и взаимодействие предполага в началния етап да бъдат извършени предварителни анализи, оценки и проучвания на институционалния и административния капацитет, техническите възможности и необходимите финансови ресурси;
 - Европейските градове имат засилено влияние и са поставени във фокуса на кохезионната политика и финансовите инструменти за икономическо, социално и териториално сближаване, като следва да се търси интегриран подход за решаване на проблемите на градското възстановяване и развитие и укрепване на връзката град-регион;
 - Изводите и препоръките от междинните оценки на стратегиите и плановете за регионално и местно развитие подчертават необходимостта от систематично събиране и анализиране на емпирична информация чрез изграждане и поддържане на единна база данни за реализираните инициативи и изпълнените проекти, допринасящи за устойчивото интегрирано развитие на районите и общините. Възможните подходи за преодоляване на съществуващите проблеми са свързани с определяне на ясни правила и отговорности на институциите и административните звена в цялостния информационен процес, планиране на средства за техническо осигуряване, постигане на съвместимост на информационните системи и обучение на персонала, подобряване на механизмите за обмен на информация на национално, регионално и местно ниво. В това отношение партньорството с неправителствения сектор, икономическите и социалните партньори ще има решаващо значение;
 - Ефективността и ефикасността на прилаганите интервенции в областта на регионалното и местното развитие все повече зависят от институционалните

механизми за координация и взаимодействие на органите за управление на различни териториални нива, като в това отношение трябва да се формулират усъвършенствани подходи, правила и процедури за съгласуване на действията между Регионалните съвети за развитие в районите от ниво 2, Областните съвети за развитие и структурите за стратегическо управление и координация на национално ниво, по-конкретно със създадения Съвет за развитие към Министерския съвет. Основните принципи, които трябва да се спазват, са принципите на партньорство, публичност и прозрачност на действията, пропорционалност и децентрализация при вземане на решения, които засягат развитието на регионалните и местните общности.

- За постигане на качествен и пълноценен процес на стратегическо планиране и устойчиво интегрирано регионално и местно развитие, изключително важно е гражданското общество да бъде привлечено за участие на всички нива и етапи - както в отделните етапи на планирането, така и в етапите на изпълнение, наблюдение и оценка на резултатите⁵.

Посочването на тези въпроси не изчерпва спецификата на процеса на стратегическо планиране на регионалното и местното развитие, а по-скоро има за цел да ориентира органите, административните звена и разработващите екипи в актуалната проблематика, свързана с плановия процес, като се разчита, че на базата на техния професионален опит и компетенции ще бъдат намерени ефективни решения, включително и на други важни въпроси.

⁵ По-подробно за включването на гражданите и заинтересованите страни в процеса на стратегическо планиране и програмиране на регионалното и местното развитие вж. *Приложение 9* към настоящите указания.

ЧАСТ ВТОРА

НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ПЕРИОДА 2012-2022 Г.

1. Общи условия и изисквания за разработване на НСРР

1.1. Цели и обхват на документа

Националната стратегия за регионално развитие на Република България (НСРР) за периода 2005-2015 г. е ключов стратегически документ на национално ниво в областта на регионалното развитие и регионалната политика в България и дава отражение върху цялостния подход и политика за прилагане на структурните инструменти на ЕС чрез съответните оперативни програми и основно чрез Оперативна програма „Регионално развитие” 2007-2013 г. В йерархичната система от документи за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие НСРР е документ с водещо значение, който определя цялостната стратегическа ориентация на процеса на планиране.

Националната стратегия за регионално развитие определя *дългосрочните цели на държавната политика за регионално развитие на страната, насочени към създаването на условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините*. Целите и приоритетите на стратегията се съгласуват с другите структуроопределящи политики. Разработването на НСРР и процесът на съгласуване се осъществяват в съответствие с националните секторни стратегии и приоритети, определени със стратегически и планови документи на национално ниво за периода на действието ѝ. Целите за постигане на балансирано и устойчиво интегрирано регионално и местно развитие са пряко свързани с целите и приоритетите на регионалната политика и сближаването в ЕС, както и с перспективите за пространствено развитие на територията на Съюза и на Европейския континент.

Националната стратегия за регионално развитие *обхваща територията на цялата страна, като използва специфичен интегриран подход за анализиране и целеполагане в областта на икономическото, социалното и териториалното развитие на районите и общините в България*.

1.2. Период на действие

Националната стратегия за регионално развитие се разработва за 11-годишен период на действие, като действието ѝ по време съвпада със 7-годишния период на реализация на регионалните планове за развитие, областните стратегии за развитие и общинските планове за развитие и с програмния период на регионалната политика и структурните инструменти на ЕС. Общият времеви обхват на НСРР включва две години преди периода на действие на останалите документи за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие с оглед осигуряване на достатъчно време за тяхната подготовка и приемане, както и две години след този период, за да могат да бъдат отчетени резултатите и въздействието от прилагането на стратегиите и плановете на суб-национално (регионално и местно) ниво.

Министерският съвет приема НСРР по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството в срок две години преди началото на периода на нейното действие по отношение на цялостната система от стратегически и планови документи за регионално и местно развитие.

По отношение периодизацията в процеса на стратегическо планиране на регионалното и местното развитие НСРР заема особено място и има роля за осигуряване на непрекъснатост, приемственост и гъвкавост на процеса с цел поддържане на системата за планиране винаги в актуално и съобразено с реалностите състояние.

В случая на предстоящия цикъл в плановия и програмния процес на регионалното развитие за периода 2014-2020 г. Националната стратегия за регионално развитие следва да се разработва за периода 2012-2022 г.

1.3. Резултати от междинната оценка

Съгласно Закона за регионалното развитие (чл. 33, ал. 1) се изисква изработване на междинна оценка за реализацията на документите за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие, която представлява важен инструмент за систематична оценка на резултатите от изпълнението им след началото на периода на тяхното действие, като се оценява напредъка по постигането на заложените цели на развитието на различните териториални нива.

Междинната оценка на НСРР (2005-2015 г.), изготвена към края на 2010 г., анализира и оценява първоначалните резултати от изпълнението ѝ от началото на периода на нейното действие (включително ефективността на реализацията), като се съпоставят с разходваните ресурси за регионално развитие (ефикасност на реализацията). Междинната оценка отчита и

напредъка по постигането на заложените цели и приоритети на регионалното развитие съгласно системата от индикатори. Като съществена част от цялостния процес на систематично оценяване междинната оценка дава насоки и препоръки във връзка с актуализацията на НСРР за периода до 2015 г., както и ориентири за подготовката, обсъждането и разработването на нов национален стратегически документ за регионално развитие, който ще бъде стратегическа рамка за следващия планов и програмен период 2014-2020 г. в областта на устойчивото интегрирано регионално развитие.

В общата рамка на междинната оценка на действащата НСРР⁶ се отбелязва, че Стратегическа цел 1 *“Постигане на прелом в развитието на българските райони за планиране чрез инвестиции във физически и човешки капитал и доближаване до средните равнища на развитие на регионите в ЕС”* е изпълнена спрямо заложените макроикономически показатели. Същевременно не се констатира намаляване на различията между българските райони от ниво 2 и средното ниво на тези показатели за ЕС-27. Следователно целевите стойности на индикаторите за наблюдение и оценка трябва по-прецизно да отразят националния и регионалния потенциал за развитие, както и влиянието на глобалната финансова и икономическа криза, сравнително бавното възстановяване на икономиката на ЕС и въздействието, което тази ситуация може да окаже върху националната и регионалните икономики в България през следващите години.

Динамиката по показателите за изпълнение на Стратегическа цел 2 *“Намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните различия чрез развитие на вътрешния потенциал на регионално и местно ниво”* показва, че междурегионалните различия продължават да се задълбочават по отношение дела на БВП на всеки от районите от ниво 2 в общия БВП на страната. Положителна тенденция се отчита по отношение равнището на заетост между районите от ниво 2 чрез общо запазване на нивата на заетост. Продължава нарастването на *вътрешнорегионалните различия* по отношение на дела на областите от отделните райони от ниво 2 при формиране на регионалния БВП. Наблюдават се положителни тенденции за намаляване равнищата на безработица, за които обаче следва да се отчете и влиянието на трудовата миграция в национален и регионален мащаб, както и в рамките на ЕС.

Показателите за изпълнение на Стратегическа цел 3 *“Развитие на териториалното сътрудничество за постигане на териториална кохезия с ЕС и разширяване на*

⁶ Вж. за повече информация : www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=law&type=4&id=424.

добросъседството и партньорството” към момента на оценката дават основание за компенсиране на забавянията и съответно за ефективно оползотворяване на планираните ресурси.

Общият напредък по изпълнението на *приоритетите на НСРР* към края на 2010 г. може да бъде определен като ограничен, но с висок потенциал за реализация на предвидените ключови мерки и дейности. По-съществени резултати се забелязват по отношение на развитието и модернизирването на елементите на регионалната и местната транспортна инфраструктура; изграждането и подобряването на екологичната инфраструктура; възстановяването и обновяването на градски зони; укрепването на взаимовръзката град-регион чрез възстановяване и благоустройство на населени места и инфраструктура в селските райони; насърчаването на екологично чист градски обществен транспорт.

Обобщените резултати от междинната оценка, които имат значение в методически аспект за разработването на новата национална стратегия за регионално развитие, включват следните по-важни моменти.

- Визията и главната цел на стратегията следва да бъдат формулирани по начин, който отразява актуалните нужди, проблеми и предизвикателства на районите от ниво 2 в България за периода до 2020 г. Същевременно е необходимо по-ясно обвързване между целите и приоритетите на НСРР, с тези, определени в бъдещите оперативни програми по политиката на сближаване на ЕС.
- Необходимо е и конкретно адресиране и диференциране на мерките за развитие спрямо спецификата на районите от ниво 2 и насочване на ресурсите към районите, в които различията се увеличават. Важна роля за дефиниране на целевата структура на НСРР ще има определянето на по-ефективен механизъм за осигуряване на средства от държавния бюджет за изпълнението на НСРР и особено за подкрепа на местни общински и междуобщински инициативи и конкретни проекти за развитие на районите за целенасочена подкрепа.
- Бъдещите приоритетни области за въздействие, обхванати от стратегията за регионално развитие, трябва да са по-тясно свързани с предвижданите интервенции по оперативните програми, като обосновават по-конкретно тяхното териториално измерение и приложимост.
- По отношение на процеса за наблюдение и оценка на изпълнението на определените цели и приоритети за регионално развитие е препоръчително този

процес да бъде адекватно обвързан и интегриран с мониторинга и оценката на оперативните програми, съфинансирани от бюджета на ЕС. Подходящо е използването на релевантни основни индикатори с определени базови, междинни и целеви стойности, чрез които ще се наблюдава и измерва постигането на целите.

- Разработването на новата национална стратегия за регионално развитие като концепция, целева структура и приоритизиране на усилията за регионално развитие трябва по адекватен начин да отразява общата рамка за развитие, очертана от подготвяната Национална програма за развитие: България 2020, както и от един национален програмен документ на Република България по политиката за сближаване на ЕС за периода 2014-2020 г.

2. Специфични изисквания за разработване на НСРР

2.1. Структура на документа

Съгласно нормативните изисквания на Закона за регионалното развитие съдържанието на НСРР е структурирано в логическа последователност и включва следните основни раздели:

- 1. Социално-икономически анализ на районите;*
- 2. Целите и приоритетите за регионално развитие, които трябва да бъдат постигнати за определен период;*
- 3. Обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията;*
- 4. Критериите за оценка на изпълнението на стратегията;*
- 5. Стратегически насоки за разработване или актуализация на регионалните планове за развитие за определен период или периоди;*
- 6. Описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност.*

Към основните раздели може да бъде добавена и уводна част, която има за цел ясно и точно да представи:

- *целите, мястото и ролята на документа в цялостната система от документи за стратегическо планиране на регионалното развитие,*
- *законовите норми, подхода и принципите, на които се основава,*
- *отговорностите на институциите и партньорите за разработването и приемането на стратегическия документ,*

- *процеса на съгласуване и отразяване на получените коментари, становища и препоръки,*
- *очакваните резултати от приемането на документа и използването му за целите на стратегическото планиране на различните териториални нива.*

Документът освен основното съдържание може да включва отделни приложения с карти, таблици, схеми, графики или техни систематизирани списъци, както и индекс на използвани източници на информация, списък на използваните съкращения и др.

2.2. Насоки за разработване на съдържание на документа

Тематичното съдържание на НСРР следва да обхваща основните логически свързани елементи на посочената структура, като начинът на разработването им трябва да позволява на различните категории ползватели на документа да получат пълна, ясна и точна представа, на достъпен и разбираем език какво е състоянието, какъв смисъл и значение има стратегията за тях, какви са отговорностите и изискванията за прилагането ѝ, как техният интерес и принос би могъл да бъде съчетан със стратегическите цели и приоритети на регионалното развитие на национално и европейско ниво и какви ползи биха могли да очакват в резултат от изпълнението на документа.

2.2.1. Социално-икономически анализ на районите

При разработването на анализа на икономическото и социалното състояние на районите следва да се спазват няколко по-важни изисквания:

- Фокусът на аналитичния метод (или методи) да бъде съсредоточен върху състоянието и развитието на районите от ниво 2 (NUTS 2);
- Използваните данни и информация да са актуални, релевантни като периодизация във времето и базирани на официални статистически източници;
- При анализа на отделните тематични области да се прилага целеви и проблемно ориентиран подход, включително базиран на спецификата на отделните райони;
- Аналитичните факти и резултати да завършват с кратко и ясно формулирани изводи, очертани тенденции и аргументирани прогнози;
- Основните аналитични резултати да бъдат сравними и съвместими със статистиката на регионите в ЕС.

Препоръчително е социално-икономическият анализ да обхваща следните елементи:

- Териториална организация на регионалното развитие, регионална класификация и обща характеристика на районите в България;
- Анализ на състоянието и тенденциите в областта на икономическото развитие на районите:
 - Структура на икономиката на районите и сравнителна степен на развитие;
 - Конкурентоспособност на районите;
 - Инфраструктурно развитие:
 - Транспортна достъпност;
 - Енергийна инфраструктура, възобновяеми енергийни източници и енергийна ефективност;
 - Телекомуникации и широколентов достъп;
 - Водоснабдяване;
 - Инфраструктура, свързана с опазване и подобряване на околната среда: канализация и пречистване на отпадъчните води, управление на отпадъците;
 - Инвестиции в районите;
 - Производителност на труда;
 - Научно-изследователска дейност, технологично развитие и иновации;
 - Екологична устойчивост;
 - Бизнес услуги;
 - Предприемачество;
- Анализ на състоянието и тенденциите в областта на социалното развитие на районите:
 - Демографско развитие;
 - Образование;
 - Здравеопазване;
 - Социална защита и услуги;
 - Заетост, безработица, трудов пазар;
 - Доходи на населението;
 - Нива на бедност;

- Анализ на състоянието и тенденциите в областта на екологичното развитие на районите:
 - Кратък анализ по компоненти на околната среда;
 - Инвестиции за опазване и подобряване на околната среда;
 - Климатична уязвимост и мерки за справяне с климатичните промени;
- Специализиран анализ на пространственото развитие и перспективи;
- Анализ на териториално сътрудничество и политиката на добросъседство, включително развитие и прилагане на европейски макрорегионални стратегии за териториално сближаване като Дунавската стратегия на ЕС и бъдещата стратегия за развитие на Черно море.

В аналитичната част на НСРР следва да се обърне особено внимание на възможностите за пространствено развитие на българските райони и взаимодействието с устройственото планиране на територията. В това отношение трябва да се отчетат и териториалните измерения на секторните политики и постигнатото въздействие.

Във фокуса на пространствения анализ могат да бъдат такива въпроси, като:

- роля на градовете за развитието на регионите като цяло или на отделни зони;
- влияние на полюсите на растеж с транснационално и европейско значение, с национално и с регионално значение;
- характеристиките и значението на главните и второстепенните оси на развитие;
- структура на територията на регионите, проблемите и предизвикателствата в урбанизираните, слабо урбанизираните зони и зоните със специфични нужди;
- насоките и приоритетите за градско възстановяване и развитие;
- проблемите и възможните решения за развитие на граничните зони, участието в програмите за териториално сътрудничество.

SWOT анализ

Подробният и задълбочен социално-икономически анализ на районите в страната е подходящо да бъде допълнен със SWOT-анализ (*акроним на анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите*). SWOT-анализът представлява вид субективен качествен анализ със стратегически характер, които се използва в процеса на планиране с цел установяване на потенциала, условията на външната среда, взаимодействията и оттук – за вземане на решения за приоритизиране на действията за постигане на устойчиво

интегрирано развитие. Обикновено формата, в която се представя този анализ, е матрица с четири квадранта, отразяващи резултатите от стратегическия анализ на вътрешните (силни и слаби страни) и външните фактори (възможности и заплахи), въздействащи върху динамиката на развитие и реализацията на поставените цели. За по-пълното използване на аналитичния потенциал на SWOT-анализа за вземане на стратегически решения е необходимо да се разгледат взаимовръзките, които съществуват между частите на матрицата във формат “2x2”⁷, като се анализират взаимно пресичащите се полета между вътрешните фактори и външните фактори за растеж и развитие. На базата на направените изводи от взаимните влияния между силните и слабите страни, възможностите и заплахите могат да се формулират въпроси за дискусия и избор на приоритети за развитие, които варират от безспорни и сигурни за реализация с висока степен на възвръщаемост до *рискови*, предполагащи значителен контрол на риска и скъпоструващи усилия за тяхното постигане. В случаите на по-детайлно използване на SWOT-анализа в конкретни области на развитието (например, анализ на сектора на МСП) могат да се използват тегловни коефициенти и точкови оценки (индекси) по всяка от идентифицираните силни и слаби страни, възможности и заплахи с оглед аргументиране на общия анализ и обективизиране на експертната оценка. Като цяло SWOT-анализът е добра основа за разработване на стратегическата част на Националната стратегия за регионално развитие.

При изготвянето на аналитичната част следва да се има предвид и това, че част от действащите, както и бъдещите стратегически документи, свързани с националните секторни политики в различни области, също съдържат анализи и с оглед постигането на координирана и съгласувана аналитична дейност се препоръчва данните и изводите в Националната стратегия за регионално развитие да включват по подходящ начин резултатите от секторните анализи, отчитайки спецификата на регионалното развитие като самостоятелна, интегрирана по характер и с ясни териториални измерения област от цялостното развитие.

Друга важна препоръка за изготвяне на социално-икономическия анализ е свързана с необходимостта от регионално “картографиране” на състоянието и потенциала на районите в България да допринесат за националното участие на страната по отношение на количествено определените цели, залегнали в Стратегията на ЕС “Европа 2020”. В тази връзка следва да се анализира състоянието, тенденциите, възможният принос и рисковете на

⁷ Вж. таблицата в Част трета на настоящите указания.

регионално ниво за постигане на определените на национално ниво конкретни цели към края на 2020 г.

Формат на SWOT анализ

<p>Примерни критерии</p> <p>Местоположение и географски дадености; Природни и културно-исторически ценности; Конкурентни икономически предимства; Материални, финансови и човешки ресурси; Опит, познания и умения; Налична информация; Модерни технологии; Иновативност; Цени и качество; Устойчивост; Ефективно управление и капацитет; Реалистични цели и стратегии; Други</p>	<p>Силни страни</p>	<p>Слаби страни</p>	<p>Примерни критерии</p> <p>Дефицити, дисбаланси и системни проблеми; Липса на конкурентоспособност; Достъпност; Финансово състояние и осигуреност; Липса на динамика и забавени срокове на изпълнение; Управленски капацитет и контрол; Липса на данни и информация; Достатъчна прозрачност и предсказуемост; Уязвимост; Други</p>
<p>Примерни критерии</p> <p>Глобални влияния; Развитие на пазарите; Благоприятни тенденции на макро-ниво; Развитие на технологиите и иновациите; Регламентиран достъп до финансиране; Разширен достъп до информация; Партньорства и сътрудничество, Други</p>	<p>Възможности</p>	<p>Заплахи</p>	<p>Примерни критерии</p> <p>Политически ефекти; Законодателни ефекти; Ефекти в областта на околната среда, включително климатични; Засилена външна конкуренция; Липса на регулиран достъп до финансови схеми, технологии и информация; Негативни демографски тенденции; Икономически и финансови кризи; Сезонност; Други</p>

2.2.2. Цели и приоритети за регионално развитие, времеви хоризонт

Задълбоченият социално-икономически анализ на районите и изводите и заключенията от стратегическия SWOT-анализ са основата, върху която следва да бъде изградена стратегическата част на Националната стратегия за регионално развитие. Тази част включва разработването и формулирането на *визия, цели и избора на приоритети за регионално развитие*, чрез реализацията на които ще бъдат постигнати поставените цели⁸.

Времевият хоризонт за определяне на целите е дългосрочен и обхваща периода до 2022 г., като периодизацията на отделните приоритети в тази времева рамка може да бъде различна в зависимост от тяхната специфика. Визията, залегнала в стратегията, по-принцип няма точно определен времеви хоризонт, като представя достатъчно ясно и категорично желаното бъдещо състояние в областта на регионалното развитие, характеризирани с определени качествени промени и достижения в общото развитие на районите в България към края или в краткосрочна перспектива след края на периода на действие на стратегията.

В допълнение стратегическата рамка за регионално развитие следва да отчете и резултатите от междинната оценка на НСРР (2010 г.), които дават ориентири за определяне на цели и приоритети през следващия период, които са:

- реалистични,
- адекватни на нуждите и ресурсите,
- измерими с подходяща система от индикатори; и
- обвързани с оперативните програми с териториално въздействие в районите.

В съдържателен аспект вътрешната логика за разработване и формулиране на стратегията за развитие - визията, целите и приоритетите на регионалното развитие, има вертикален и хоризонтален характер. От една страна, е необходимо да има вътрешна съгласуваност и логика на целевата структура на стратегията “отгоре-надолу” – от общата визия до избраните приоритети, като реализацията на избраните приоритети трябва обратно “отдолу-нагоре” да води до постигането на поставените цели и осъществяване на визията. От друга страна, всяко ниво на целеполагане трябва да осигурява съвместимост, допълняемост и взаимодействие в хоризонтален план между определените цели, както и между избраните приоритети.

Външната логика за формулиране на стратегията е насочена към постигане на съгласуваност и допълняемост на цялата стратегическа рамка с другите

⁸ Вж. Приложение 8.

структуроопределящи цели и приоритети на социално-икономическото развитие на страната за определения период и да допринесе за осигуряване на териториалната координация на общото въздействие, устойчивото развитие и създаването на равни възможности.

Формулирането на визията, стратегическите цели и приоритетите за регионално развитие трябва да се съобрази с резултатите от дебата за бъдещето на кохезионната политика на ЕС за периода след 2013 г., като се интегрират определените национални цели за постигане на общите количествените цели на ЕС за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, залегнали в Стратегията “Европа 2020”. От друга страна, Националната програма за реформи „България 2020” ще дефинира целите и приоритетите за социално-икономическото развитие на страната и по този начин ще формира обща стратегическата платформа за определяне на целите и приоритетите за балансирано, устойчиво и интегрирано регионално развитие.

Новите законодателни регулации в областта на регионалната политика и използването на структурните инструменти на ЕС за програмния период 2014-2020 г. ще реформират и ще поставят нови акценти в стратегическата ориентация за прилагане на помощта от европейските фондове за регионално развитие и постигане на икономическа, социална и териториална кохезия. Новата стратегическа рамка за регионално развитие в България следва да се съобрази с тези регламенти, както и с интегрираните насоки за икономическата политика и политиката по заетостта на държавите-членки в ЕС⁹.

Ключово значение за постигане на дефинираните цели и приоритети на регионалното развитие за следващия период ще има засилването на териториално измерение и въздействие на стратегиите и плановете за регионално и местно развитие. Националната стратегия за регионално развитие следва много внимателно да отчете досегашния опит и новите възможности за разширяване и задълбочаване на териториалното сътрудничество в Европа, включително по линия на Териториалния дневен ред на ЕС 2020 (2011 г.).

Наред с трансграничните, транснационалните и междурегионалните програми и инициативи, България активно участва в изпълнението на приетата през 2011 г. Стратегия на ЕС за Дунавския регион. В това отношение целите и приоритетите на стратегията за развитие на българските райони трябва по подходящ начин да са обвързани с Дунавската стратегия на ЕС на макрорегионално ниво в няколко важни тематични направления:

⁹ Вж. „Европа 2020. Интегрирани насоки за икономическата политика и политиката по заетостта на държавите-членки”, април, 2010, SEC(2010) 488 final, COM(2010) 193 final.

- изграждане на **свързаност** в региона на река Дунав, която подобрява мобилността, енергийната сигурност, комуникациите и насърчава общуването между хората, културното развитие и туризма;
- опазване и подобряване на **околната среда** и ландшафтите в региона;
- постигане на **благосъстояние** в региона чрез развитие на конкурентоспособността на производствения сектор и изграждане на общество, основано на знанието;
- укрепване на **институционалния капацитет**, сигурността и **сътрудничеството** на територията на Дунавския регион, включително на регионално и местно ниво.

2.2.3. Обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията

Общата оценка на необходимите ресурси за постигане целите на Националната стратегия за регионално развитие (*вж. Приложение 1*) представлява експертна оценка на общия обем на финансовите средства или обща многогодишна финансова рамка, която трябва да бъде определена и осигурена, за целите на регионалното развитие съобразно избраните приоритети за дадения период. Тази рамка има индикативен характер за обема на средствата за целия период, за всеки от приоритетите и за районите от ниво 2, както и по години. Определените по този начин общи стойности посочват само необходимите нива на финансиране за постигане на стратегическите цели и изпълнение на приоритетите, без да имат пряко отношение към отчитането на необходимите разходи по оперативните цели или допустимите разходи по програмите за регионално развитие. За районите от ниво 1 обща рамка на финансовите средства не следва да се изготвя, тъй като за България те имат статистически характер и данните за тях могат да бъдат агрегирани на по-ниското териториално ниво.

Общата оценка на ресурсите за постигане на целите на регионалното развитие в национален мащаб трябва да обхваща основните източници за финансиране на регионалното развитие:

- национално публично финансиране (републикански, общински бюджети, както и финансови ресурси от други източници – публични фондове, държавни и общински предприятия, фондации, асоциации, сдружения и др.);
- средства от фондове на ЕС;
- средства от международни финансови институции;
- частно финансиране (частни фирми, банки, застрахователни компании и др.).

Експертната оценка на финансови средства следва да отчете ограниченията при финансиране на определени икономически сектори, произтичащи от законодателството за предоставяне на държавни помощи, както и интезитета на допустимата помощ съгласно регионалната карта на помощта по райони и правилата за защита на конкуренцията при предоставяне на подкрепа за частния производствен сектор и особено за МСП (правилото “de minimis”, съгласно националното и европейското законодателство).

При изготвянето на общата оценка на средствата за регионално развитие следва да се дадат насоки за възможните начини, форми и конкретни източници за мобилизиране на финансови ресурси, включително публично-частно партньорство и схеми за финансов инженеринг от типа Jessica, както и начин за събиране на данни и надеждна информация относно общия обем на реално инвестираните средства, свързани с постигане на целите и приоритетите на Националната стратегия за регионално развитие за определения период.

В приложението към методическите указания е дадена примерна таблица, която представя и обобщава крайните резултати от общата експертна оценка на необходимите ресурси за постигане целите на Националната стратегия за регионално развитие.

2.2.4. Критерии за оценка на изпълнението на стратегията

Критериите за оценка на изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие трябва да бъдат предложени по начин, който осигурява необходимата информация за обективна оценка на постиженията на базата на прецизно разработена система от проверими индикатори и достъпна информация от надеждни източници. Критериите се отнасят до общите условия и изисквания, както и до нормите и стандартите, които характеризират качеството на изпълнение на целите и приоритетите, а не количествените постижения. При определянето на критериите за изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие следва да се използват качествени формулировки, имащи отношение

към подхода, контекста и условията за постигане на целите и приоритетите на устойчивото интегрирано регионално развитие.

Определянето на ясни и обективни критерии има важно значение за извършване на качествена междинна и последваща оценка на изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие, както и за осигуряването на обобщена информация и публичност на постигнатите резултати и въздействие върху районите. Отчитането на постигнатите резултати съгласно определените критерии е съществено изискване и при изготвянето на междинния и окончателния доклад за изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие.

Препоръчително е изборът на критерии за оценка на изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие да бъде направен в тематичните рамки на няколко групи от условия. Конкретизацията и аргументацията на критериите в документа на стратегията ще даде възможност за тяхното интерпретиране и адаптиране на регионално и местно ниво за нуждите на регионалното и местното планиране и за извършване на качествени оценки на постиженията на съответните териториални нива.

Предлагат се следните групи условия и изисквания за избора на конкретни критерии за оценка на изпълнението на НСРР:

1. **Политически условия и изисквания**, които могат да включват политическа ангажираност, институционална готовност, административен капацитет, ефективност на системите за наблюдение и контрол, публичност и прозрачност на действията и др. при провеждане на политиката за устойчиво интегрирано регионално развитие.
2. **Икономически условия и изисквания**, като например: съответствие на специфичното състояние и степен на развитие на районите в България, както и на нуждите от развитие и структурно приспособяване, адаптивност към икономическите промени и предизвикателства, постигане на конкурентоспособност и иновативност, мобилизиране на икономическите партньори, ефективност и ефикасност на използваните финансови ресурси за постигане на целите и приоритетите за регионално развитие.
3. **Социални условия и изисквания**: социална включеност на уязвимите групи от населението, равнопоставеност на участието в планирането, реализацията и наблюдението на резултатите и въздействието, мобилизиране на социалните

партньори и ангажираност на гражданското общество, намаляване нивата на бедност, интегрираност на младите хора, социални иновации, достъпност на средата и инфраструктурите, включително на всички видове транспорт и транспортни услуги, ИКТ и др. за хората с увреждания.

4. **Екологични условия и изисквания** устойчивост на планираните мерки и постигнатите резултати, интегриране на глобалните екологични цели в процеса на планиране на регионалното развитие, климатична сигурност, използване на зелени технологии и енергии и др.
5. **Териториални условия и изисквания:** балансираност, хармонично развитие и отваряне на територията, интегрирано градско развитие и укрепване връзката град-регион, преодоляване на периферността, териториална достъпност и свързаност, използване на възможностите на трансграничното, междурегионалното и транснационалното сътрудничество, осигуреност с пространствени данни и информация и др.

С оглед събирането, верифицирането и обработката на голям обем статистическа и друга информация във връзка с използването на критериите за оценка на изпълнението на стратегията е подходящо избраните критерии да бъдат не повече от 5-6, като по възможност имат синтезен характер по отношение общите за дадена група условия и изисквания.

Определените критерии следва да бъдат свързани с отчитането на няколко **общии индикатора**, върху които ще се базира системата за наблюдение и оценка в областта на регионалната политика и развитието на регионите в ЕС през следващия планов и програмен период и които отразяват постигането на целите на Стратегията “Европа 2020”. Тези индикатори могат да бъдат адаптирани по подходящ начин за целите на стратегическото планиране на регионалното и местното развитие на различните териториални нива. Подробен списък на общите индикатори е даден в *Приложение б* към настоящите указания. В допълнение на общите индикатори могат да се разработват и специфични индикатори.

2.2.5. Стратегически насоки за разработване на регионалните планове за развитие

По-важните **ориентири**, които реформирането на политиката на сближаване в ЕС поставя за плановия и програмния период 2014-2020 г. и които ще получат по-нататъшно развитие и конкретизиране в регионалните планове и програми, са:

- Стратегическите цели в областта на регионалната политика трябва да гарантират и да намират израз в инвестиционни приоритети на базата на усъвършенстван цикъл на планиране и управление на политиката;
- Конкретизирането на целите и определянето на приоритетите следва да бъдат в съответствие и да допринасят за постигането на целите на “Европа 2020”;
- Сред задължителните приоритети могат да бъдат “интелигентната специализация” на даден регион, високото равнище на образованието, гъвкавата сигурност на трудовия пазар и социалната интеграция, опазването на околната среда. Политиката за регионално развитие трябва да съдейства за компенсиране на изоставането на по-слабо развитите региони от средното ниво в ЕС чрез фокусиране и финансиране на няколко подобни приоритета;
- Необходимо е да бъдат насърчени с допълнителни стимули регионалните иновационни проекти в областта на социалните иновации, които се съобразяват със специфичните нужди и проблеми на районите, например в областта на социалното включване на млади хора без основно и средно образование, придобиването на умения, създаването на заетост за малцинствените групи;
- Определянето на целите трябва да се базира на възможностите за измерване чрез показатели, които се интерпретират еднозначно, осигурени са със статистическа информация, позволяват отчитане на въздействието на политиката върху сближаването на регионите, като данните са лесно достъпни;
- Осигуряване участието на регионите и регионалните власти в разработването, изпълнението и наблюдението на стратегическите документи на регионалната политика;
- Средствата за реализация на целите на регионалното развитие и сближаване трябва да бъдат запазени поне на досегашните нива, независимо от икономическите предизвикателства и фискалните ограничения, поради тяхното решаващо значение за осигуряване на растеж и заетост. В документа “Преглед на бюджета на ЕС” се отбелязва, че “политиката на сближаване трябва да бъде основният инструмент за постигането на целите на Стратегията “Европа 2020” за интелигентен, устойчив и включващ растеж във всички региони на ЕС”, като фокусът на подкрепата върху най-бедните региони трябва да се запази на принципа на солидарността;
- За постигането на целите и приоритетите следва да се разшири и консолидира обхватът на финансовите инструменти, комбиниране на различни методи на

финансиране, използване на публично-частното партньорство, увеличаване на публичните инвестиции чрез инструментариума на финансовия инженеринг;

- Целевата рамка следва да включва специален приоритет за градско развитие, свързан с териториалното развитие, като се избягва противопоставянето на големите градове на малките и другите населени места;
- Ефективното управление на регионалната политика на национално и регионално ниво и продължаването на усилията за укрепване на институционалния и административния капацитет ще имат решаващо значение.

Съобразяването с новите ориентири на политиката на сближаване за периода до 2020 г. предполага и осигуряване на приемственост с вече представените насоки на европейско и национално ниво за разработване на документите за стратегическо планиране на развитието в районите. По-специално продължават да бъдат актуални в новите условия на икономически и финансови предизвикателства следните по-важни **насоки**:

- В контекста на политиката на сближаване на ЕС и използването на структурните инструменти е налице интерес и се допуска по принцип подкрепата да се осъществява на регионално ниво (особено на ниво NUTS 2), защото на това ниво е възможно и подходящо да се разработват стратегиите за развитие на база на специфичните нужди и предимства на териториите и местните общности, изразени чрез степента на икономическо развитие и техния физически и човешки капитал и природни ресурси;
- Инвестиране в по-слабо развитите региони и стимулиране на вътрешния им потенциал за растеж чрез повишаване на знанията и насърчаване на иновациите за растеж;
- Инвестиране в регионалните механизми за растеж и заетост чрез инвестиции в човешки и физически капитал;
- Засилване на стратегическия характер на плановете и програмите за подкрепа на дългосрочните цели на развитието;
- Развиване на единството и допълняемостта с другите политики на ЕС, както и националните секторни политики;

- Мобилизиране на допълнителни ресурси – чрез правилата за съфинансиране и пренасочване на инвестиционни ресурси към области, където разходите могат да имат най-голям ефект и добавена стойност;
- Подобряване на управлението и капацитета чрез осъществяване на публично-частни партньорства, организационни промени, прозрачност, регионално сътрудничество и обмяна на най-добри практики;
- Насърчаване на интегрирания подход за икономическо, социално и териториално сближаване – социална интеграция и създаване на устойчиви общности, решаване на въпросите, свързани с опазването и подобряването на околната среда, възстановяване и развитие както в градските, така и в селските райони.

Териториалното измерение на кохезионната политика след Договора от Лисабон има ключово значение за постигане на по-балансирано развитие чрез намаляване на регионалните различия и постигане на единна и съгласувана регионална политика, повишаване на териториалната интеграция, свързаността и насърчаване на сътрудничеството между регионите. В това отношение насоките за регионално планиране на развитието целят да осигурят:

- по-голям принос на градовете за постигане на заетост и растеж чрез увеличаване на конкурентоспособността и балансирано развитие на мрежата от градски центрове; прилагане на дългосрочни планове за градско възстановяване и развитие; социално сближаване и развитие на общество на знанието;
- реструктуриране и диверсифициране на икономиката на селските райони - осигуряване достъп до услуги от общ икономически интерес; прилагане на интегриран подход за обновяване на населените места; инвестиране в малките и средните градове в селските райони; развитие на туризма на основа на природния и културен потенциал;
- Разширяване на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество - засилване на конкурентоспособността на граничните райони; икономическата и социалната интеграция, достъпността и свързаността, предотвратяване на рискове и подобряване на околна среда; обмяна на опит и сътрудничество между регионалните и местните власти.

Проблемите на териториалната свързаност и достъпност все повече ангажират вниманието и усилията на държавите-членки и регионите в ЕС, като на европейско ниво се осъзнава, че е необходимо обединяване на ресурсите за общо по-ефективно решаване на

идентичните проблеми и предизвикателства и отключване на потенциала на териториите. Новият подход на прилагане на *макрорегионални стратегии* за определени споделени пространства и територии в и извън границите на ЕС, чийто израз е и Стратегията за Дунавския регион, поставя свързаността в нови измерения. Свързаността на териториите следва да се разглежда не само като осигуряване на съвременни *транспортни връзки*, но и като създаване на подходящ *достъп до услуги* в областта на образованието, здравеопазването, трудовите пазари и бизнес услугите, насърчаване използването на *устойчив тип енергия, широколентови комуникации и интернет достъп*, изграждане на междусистемни *връзки на енергийните мрежи* и *коопериране между бизнеса и научните центрове*, развитие на *трансгранични и регионални клъстери*, развитие на културните идентичности, общуването между хората и *социална интеграция*.

Стратегическите насоки за планиране на устойчиво интегрирано развитие на районите от ниво 2 трябва да акцентират, както и през настоящия период, върху културно-историческата идентичност, сравнителните предимства, специфичния социално-икономически профил и потенциал за развитие на българските райони, като се отчете досегашният опит и въздействието на фондовете на Европейския съюз за подпомагане на развитието им. Стратегическото планиране на регионалното развитие в районите от ниво 2 може да се концентрира върху няколко *хоризонтални приоритетни области*, свързани с очертаните от Стратегията “Европа 2020” цели:

- Разработване и координирано прилагане на стратегии за устойчиво интегрирано градско развитие за големите градове и градските агломерации на територията на съответния район. Градовете са центрове на икономическа, социална и културна активност, двигатели на растежа и създаването на нови и по-добри работни места и оттук могат да допринесат за цялостното социално-икономическо развитие на регионите. Тези стратегии трябва да включват и нов подход към изграждане на връзката между градовете и прилежащите им региони с цел постигане на синергични ефекти за решаване на специфичните им проблеми;
- Подобряване на свързаността на териториите в междурегионален, транснационален и паневропейски смисъл и мащаб;
- Насърчаване и подкрепа на устойчивото развитие, предотвратяване на рисковете и климатична сигурност;

- Постигане на по-голяма социална интеграция и включеност, необходими за посрещане на икономическите, социалните и екологичните предизвикателства.

Особен хоризонтален акцент е интегрирането на глобалните екологични цели в процеса на регионално планиране на развитието. Това е свързано както с изпълнение на приоритетите, заложен в редица европейски законодателни и стратегически инструменти (вкл. Стратегията Европа 2020), така и с изпълнение на ангажиментите на България по ключови международни споразумения – конвенциите на ООН за биоразнообразието, изменението на климата и борбата с опустиняването.

Анализът на всички тези документи извежда на преден план няколко основни приоритета, свързани с опазването на околната среда на международно, национално, регионално и локално ниво, които могат да се обобщят по следния начин:

- Спиране загубата на биологично разнообразие – през последните десетилетия се наблюдава масово и ускорено изчезване на видове, екосистеми и природни местообитания, което до голяма степен е свързано с човешката дейност. Загубата на биологично разнообразие се дължи на урбанизацията и унищожаването на природни местообитания, замърсяването, климатичните промени и др. Загубата на биоразнообразието и свързаните с него екосистемни функции/услуги влошава качеството на живот и застрашава бъдещето ни. Процесът може да бъде спрял чрез планиране и реализиране на целенасочени мерки за устойчиво управление на защитени територии (мрежата Natura 2000), възстановяване на увредени местообитания или екосистеми и свързаните с тях услуги, намаляване разпокъсаността на местообитанията и възстановяване на екокоридори, намаляване на замърсяването, опазване на конкретни видове и др.;
- Борба с промените в климата и ефективно използване на ресурсите – водеща цел на Стратегията „Европа 2020” е постигане на целите „20/20/20“ по отношение на климата/енергията: емисиите на въглероден диоксид трябва да намалеят поне с 20 % в сравнение с нивата от 90-те години или с 30 % при наличието на подходящи условия; делът на възобновяемите енергийни източници в крайното ни енергийно потребление трябва да нарасне до 20 %, а енергийната ни ефективност - с 20 %.
- Борба с ерозията и опустиняването - ерозионната дейност е един от най-неблагоприятните природни процеси, водещи до деградация на почвите и

опустиняване. Процесът на ерозия е свързан с комплекс от природни фактори и антропогенното въздействие (урбанизация, интензивно селско стопанство и обезлесяване), който е обратим и може да бъде регулиран посредством прилагането на адекватни политики и мерки за устойчиво управление на земите.

- Подобряване качеството на живот – опазването на околната среда е пряко свързано с повишаване качеството на живот за хората. Това може да бъде постигнато чрез инициативи за намаляване на замърсяването на околната среда (атмосфера, води и почви) от индустриалната дейност, транспорта и бита; въвеждането на зелени технологии, подобряване управлението на отпадъците, питейните и отпадни води, повишаване на ефективността на използване на ресурсите.

Интегрирането на глобалните цели, свързани с опазване на околната среда в процеса на регионално планиране може да бъде постигнато чрез залагане на специфични цели в стратегическите документи на всяко ниво на планиране, а степента на тяхното постигане следва да се измерва посредством въвеждането на система от специфични индикатори. Примерна система от 7 стратегически индикатора за интегриране на екологичните цели бе разработена в рамките на Проект „Конвенциите от Рио”, съгласувана с редица институции и заинтересовани страни на национално и регионално ниво, и одобрена от МРРБ. Разработената система от количествени показатели има за цел да оцени напредъка по интеграцията на глобалните проблеми на околната среда в България, осъществена чрез прилагане на регионална политика и стратегическо планиране на регионалното и/или местно развитие. Разработените индикатори се отнасят до определена териториална единица и характеризират дадено явление или процес, като промяната в стойностите им имат ясно изразено отношение към приоритетите, залегнали в ключовите конвенции на ООН и европейски стратегически документи в сферата на опазване на околната среда.

Системата от индикатори цели да послужи за мониторинг на съществуващите проблеми и напредъка при тяхното решаване в резултат на разработване и изпълнение на политиките за регионално развитие. Поради това в нея фигурират статистически показатели, които могат да покажат промяна в динамика за кратък период от време. Разработената система адресира под-национални териториални или административно-териториални единици в съответствие със Закона за регионално развитие (райони от ниво 2, области, общини). Разработените индикатори (там, където е възможно) се основават на официална статистическа информация и се базират на данни от Изпълнителната агенция по околна

среда (ИАОС) и счетоводната отчетност на отдел „Статистика на околната среда” на НСИ. Индикаторите, за които липсва такава информация, са дефинирани по начин, позволяващ да се използват данни от други достоверни официални източници (Агенция за енергийна ефективност, Министерство на икономиката, енергетиката и туризма и др.).

Акцентът при разработването на системата е поставен върху възможността за практическата реализация на идентифицираните отделни индикатори и възможността за обезпечаване на изходни данни за изчисляването им от налични в страната източници. Поради това там, където е възможно, разработените технически паспорти за индикаторите се съпътстват от таблици с изчислени стойности на съответните показатели за различни териториални нива в Р България.

Пълната система от индикатори с разработените технически паспорти, предоставящи информация относно възможностите за тяхното интегриране в процесите на регионално планиране, както и база данни с изходни данни за различните териториални единици и нива на планиране в България, е представена в *Приложение 7* към настоящите указания.

2.2.6. Описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност

Принципът на партньорство и осигуряване на информация и публичност има решаващо значение за постигане на обществена ангажираност, прозрачност и отчетност, мобилизиране и ефективно участие на всички заинтересовани страни в процеса на стратегическо планиране, наблюдение и изпълнение на стратегиите и плановете за регионално развитие. Документът на НСРР трябва да предложи действащ механизъм, форми и начини за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност, за да гарантира успеха на стратегията.

В институционален аспект механизмът на съгласуване на проекта на Националната стратегия за регионално развитие предвижда преди неговото приемане от Министерския съвет да бъде обсъден на експертно ниво с различни партньори в рамките на Националния експертен съвет по устройство на територията и регионална политика към Министерство на регионалното развитие и благоустройството. Освен това проектът на документа се съгласува с партньорите в регионалните съвети за развитие, които включват представители на министерства и ведомства, областните управители, представители на общините, национално

представените социално-икономически партньори, физически лица и представители на юридически лица с нестопанска цел, работещи в областта на регионалното развитие. Този механизъм се основава на широк и задълбочен обществен дебат за бъдещето на регионалната политика в България, стратегическите цели и приоритетите на регионалното развитие, като гарантира, че становищата и аргументираните предложения на всички партньори и заинтересовани страни ще бъдат интегрирани по подходящ начин и ще подобрят качеството и приложимостта на Националната стратегия за регионално развитие.

Министерството на регионалното развитие и благоустройството има основната отговорност за прилагане на принципа на партньорство и осигурява информация и публичност на Националната стратегия за регионално развитие. Нормативно е предвидено стратегическият документ да бъде публикуван на интернет страницата на министерството, а резултатите от наблюдението и оценката на изпълнението на стратегията, както и свързаните данни и информация да бъдат широко достъпни и чрез интернет-приложението на Единната информационна система за управление на регионалното развитие (ЕИСУРР).

Процесът на изготвяне, обсъждане и публикуване на междинния и окончателния доклад за изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие заедно с резултатите от съответните оценки също предоставя възможности за осигуряване на информация и публичност, насочване на общественото внимание и мобилизиране на допълнителни ресурси за постигане на напредък в хода на изпълнение на стратегията или за отчитане на постигнатите резултати и въздействие върху развитието на регионите. В този смисъл докладите като инструмент за осигуряване на информация и публичност могат да предложат необходими промени и актуализация на действащата стратегия за регионално развитие или важни препоръки за адаптиране и реформиране на политиката за регионално развитие в дългосрочен период.

Подходящо е документът на НСРР да отрази и систематизира посочените елементи от механизма за осигуряване на информация и публичност и мобилизиране на партньорите, като предложи и допълнителни възможности в тази насока (например тематични оценки, оценки за определен период, проучвания и обществени форуми с широкото участие на партньорите).

ЧАСТ ТРЕТА

РЕГИОНАЛЕН ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ НА РАЙОН ОТ НИВО 2 ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 Г.

1. Общи условия и изисквания за разработване на регионалния план за развитие

1.1. Цели и обхват на документа

Регионалният план за развитие (РПР) определя *средносрочните цели и приоритети за устойчиво интегрирано регионално и местно развитие на територията на съответния район от ниво 2* в съответствие с предвиденията на Националната стратегия за регионално развитие и другите структуроопределящи политики. Действащите регионалните планове за развитие на шестте района от ниво 2 за периода до 2013 г. са приети в края на 2005 г.

В Закона за регионалното развитие се определя териториалният обхват на районите в България в съответствие с изискванията на регламентите¹⁰ за Общата класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS), прилагана от ЕВРОСТАТ за регионите в ЕС. Като териториална основа за провеждане на държавната политика за регионално развитие са представени 3 нива райони: райони от ниво 1, ниво 2 и ниво 3. В България само районите от ниво 3 са административно-териториални единици и обхващат територията на отделните области. За районите от ниво 1 се събира обобщена статистическа информация по определен набор общоприети от НСИ и ЕВРОСТАТ индикатори и те на практика не участват в процеса на планиране и програмиране на регионалното развитие. Районите от ниво 2, които не представляват обособени административно-териториално единици, както и районите от ниво 3 са обект на стратегически планови интервенции, насочени към постигане на балансирано и устойчиво развитие и преодоляване на различията в степента на социално-икономическо развитие спрямо останалите региони в ЕС.

Специфично за България е, че за районите от ниво 2 и 3 се разработват стратегически планови документи за средносрочен период, съвпадащ с програмния период в ЕС – регионални планове за развитие и областни стратегии за развитие.

¹⁰ Регламент (ЕО) № 176/2008г. от 20 февруари 2008г. за изменение и допълнение на Регламент (ЕС) № 1059/2003 г.

През 2009 г. са изготвени актуализирани документи за изпълнението на РПР за остатъка от периода им на действие до 2013 г. съгласно изискванията на законодателството за регионалното развитие.

Актуализацията е извършена поради промяната на териториалния обхват на районите от нива 1 и 2 за България (съгласно NUTS класификацията, използвана от Евростат), съобразяване с актуализацията на Националната стратегия за регионално развитие за периода до 2015 г., наличието на съществени промени в икономическите и социалните условия в районите след приемането на България за пълноправен член на Европейския съюз (2007 г.), както и поради промени в свързаното национално законодателство и в законодателството на ЕС за програмния период 2007-2013 г.

Ориентири, използвани за разработване на актуализираните документи за изпълнение на регионалните планове за развитие за периода 2010-2013 г., са актуалните документи и изследвания във връзка с дебата за бъдещето на кохезионната политика на ЕС, както и стратегическите насоки за актуализация на регионалните планове за развитие, които се съдържат в Актуализирания документ за изпълнение (АДИ) на Националната стратегия за регионално развитие за периода до 2015 г.

Процесът на разработване на новите планове за регионално развитие за периода 2014-2020 г. трябва да отчете стратегическата рамка, залегнала в актуализираните документи за изпълнение на плановете през настоящия планов период, като формулира изводи, извлече поуки и представи нови идеи, надграждащи постигнатите резултати и въздействие.

1.2. Период на действие

Регионалният план за развитие се разработва за 7-годишен период, който съвпада с периода на действие на останалите документи за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие на ниво райони от ниво 3 (области) и ниво общини (LAU 1). Сроктът за разработване и приемане на РПР е една година преди началото на периода на неговото действие.

1.3. Резултати от междинните оценки

Извършените през 2010 г. междинни оценки за реализацията на Регионалните планове за развитие за районите от ниво 2 представляват важен инструмент за систематична оценка на резултатите от изпълнението им след началото на периода на тяхното действие,

като се оценява напредъкът по постигането на заложените цели за устойчиво интегрирано регионално развитие. Като съществена част от цялостния процес на систематично оценяване съгласно националното и европейското законодателство, междинната оценка дава насоки и препоръки във връзка с актуализацията на РПР за периода след 2010 г., както и ориентири за подготовката, обсъждането и разработването на нови стратегически документи за интегрирано и устойчиво развитие на районите от ниво 2 за следващия планов и програмен период 2014-2020 г.

Социално-икономическата ситуация към момента на оценките и прогнозните данни за възстановяването на икономиката от кризата дават основание за оптимистични прогнози за възстановяване на икономическия растеж след средата на 2011 г. и постигане на целите за регионално развитие, залегнали в регионалните планове за развитие за периода до 2013 г.

Определената рамка на стратегическите цели и приоритети в регионалните планове за развитие като цяло съответства на нуждите и проблемите на районите. Необходимо е по-ясно обвързване на целите и приоритетите с тези по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове на ЕС, както и с подходящи мерки по програмите, финансирани от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за рибарство (ЕФР). Също така е необходимо целевата структура на регионалните планове за развитие да бъде по-конкретно адресирана към специфичните проблеми, пердизвикателства и потенциал на съответните райони.

На базата на оценка на приоритетите по ключови показатели е отчетено, че значителна част от предвидените мерки и дейности са в процес на реализация, като при някои от тях се постига мултиплициращ ефект. Общ напредък е констатиран по отношение укрепването на административния капацитет и институционалното изграждане на регионално (областно) и общинско ниво, като все още не е достигнато нужното ниво за изготвяне на качествени инвестиционни проекти за кандидатстване по оперативните програми и ефективното им управление. Постигнат е напредък в изграждането на регионални и местни партньорства за развитие и насърчаване на сътрудничеството между централните и териториалните власти и администрации, както и с неправителствения сектор и бизнеса за решаване на общи проблеми. Все още обаче изграждането и реализирането на партньорства с други региони в ЕС и между местните и регионалните власти по линия на трансграничното сътрудничество изпитват затруднения.

Във връзка с реализацията на мерки по оперативните програми се забелязва тенденция за концентрация на разнообразни видове дейности и на финансови ресурси в

определени райони и зони с по-голям потенциал, отколкото в изоставащите и силно засегнати от икономическите промени и кризисните фактори райони. Успешни проекти се реализират сравнително равномерно в областта на развитието на човешките ресурси, градската инфраструктура, достъпа и качеството на публичните услуги.

Анализът на изпълнението на регионалните планове за развитие обръща внимание и на необходимостта от допълнително усъвършенстване на координационните механизми, свързани с реализацията на политиката за регионално развитие в районите. Съществуват редица политически, законодателни и институционални възможности за по-ефективно използване на правомощията на Регионалните съвети за развитие по отношение идентифицирането на ключовите проблеми и формулиране на стратегии за тяхното решаване, включително чрез мобилизиране на национални и европейски финансови ресурси и инструменти.

Концепцията за програмиране на развитието на Република България в дългосрочна перспектива до 2020 г. не определя как системата от документи за програмиране на икономическото и социалното развитие се прилага на съответните териториални нива – райони от ниво 2 и 3 (областно ниво) и общинско ниво, като това е въпрос на допълнително развитие на концепцията. Условието и факторите, които ще влияят върху модела за програмиране на развитието, зависят от реформирането на управлението на регионалното развитие и преразглеждане на правомощията на органите на регионално ниво, напредъка в процеса на децентрализация на държавното управление, както и от системата за управление на средствата по политиката на сближаване в ЕС за следващия програмен период 2014-2020 г.

Най-общо междинните оценки на РПР препоръчват за подготовката на следващото поколение стратегии и планове за регионално развитие да се отчетат и да бъдат адресирани по подходящ начин ключовите предизвикателства пред развитието на районите от ниво 2 в България, които са предизвикателства и пред регионите в ЕС. Изследването, поръчано от ЕК, “Регионите през 2020 г.” на базата на анализ на бъдещите предизвикателства пред европейските региони определя “индекс на уязвимост”, съответстващ на степента, в която регионите могат да бъдат засегнати от *демографските промени, глобализацията, изменението на климата и енергийната зависимост*. Българските региони се очертават с едни от на-високите степени на уязвимост, като посочените ключови предизвикателства следва да бъдат адресирани в регионалните планове за развитие по начин, който спомага за

увеличаване на приспособимостта на регионите към очакваните промени и ефективно управление на риска.

Възможните реформи в управлението на регионалната политика и координацията на структурните инструменти на ЕС, които могат да засегнат разработването на следващите регионални планове за развитие, също са очертани в процеса на изготвяне на междинните оценки на РПР. Така например, като възможни са посочени *три варианта* на модела на управление през периода 2014-2020 г.:

- *Децентрализиран модел на управление* на програмите за развитие, при който се разработват отделни програми за всеки район от ниво 2, подкрепени от европейските фондове;
- *Запазване на съществуващия модел*, като РПР могат да включват само мерките, засягащи развитието на повече от една област на територията на района, определяне на ясно регламентирани правомощия и механизъм за финансово осигуряване на регионално ниво или РПР изцяло да бъдат заменени с референтни статистически документи, обединяващи информация за програмите и мерките, които съдействат за развитието на съответния район;
- *Интегриран модел на управление*, който обхваща всички структурни инструменти за въздействие върху регионалното развитие, включително ЕФРЗСР и ЕФР. При този вариант РПР могат да служат като основа на интегрирани регионални програми, включващи всички инструменти, или национални секторни програми с териториално измерение на регионално ниво.

Направената прогноза трябва да бъде отчетена при разработването на регионалните планове за развитие така, че тези промени да бъдат очаквани с необходимата готовност за адаптиране и реструктуриране на стратегическите документи към момента на тяхното приемане.

2. Специфични изисквания за разработване на РПР

2.1. Структура на документа

Нормативните изисквания на националното законодателство определят следната основна структура на регионалния план за развитие:

- 1. анализ на икономическото, социалното и екологичното състояние и потенциала за развитие на съответния район;*
- 2. целите и приоритетите за развитие на района за периода 2014-2020 г.;*
- 3. обща оценка на необходимите ресурси за реализация на плана;*
- 4. индикаторите за наблюдението и оценката на плана;*
- 5. необходимите действия по наблюдението, оценката и актуализацията на плана;*
- 6. описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност;*
- 7. предварителната оценка на плана.*

2.2. Насоки за разработване на съдържание на документа

Системата за стратегическо планиране на регионалното развитие се базира на координация и субординация между целите на регионалната политика в ЕС, националните цели и приоритети за развитие и стратегическите инициативи за развитие на районите и общините, като това взаимодействие обединява плановите подходи “отгоре-надолу” и “отдолу-нагоре”. Регионалният план за развитие представлява ключов компонент на системата за стратегическо планиране на регионалното развитие в съответствие с регионалната политика на ЕС и с националните цели за регионално развитие, като отразява специфичните условия и потенциал за развитие на съответния район.

Досегашният опит и направените изследвания показват, че стратегическата рамка за развитието на българските региони е в съответствие с ключовите европейски приоритети на регионалната политика. Насоките на тази политика през настоящия планов и програмен период са представени в редица документи на Европейския съюз като Стратегическите насоки за развитие на Общността за периода 2007-2013 год., Четвъртия доклад за икономическо и социално сближаване на ЕС, Петия доклад за напредъка в областта на кохезионната политика (2008), стратегиите от Лисабон и Гьотеборг, както и в действащите регламенти за Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС.

Основно предизвикателство пред следващия цикъл на планиране на социално-икономическото и екологичното развитие на районите в България е постигането на съответствие с европейската кохезионна политика и националните цели и приоритети за регионално развитие, като същевременно се отчитат спецификите и нуждите от структурно приспособяване и постигане на догонващо средните европейски нива развитие. Провежданата държавна политика за регионално развитие в България, насочена към

създаване на условия за балансирано и устойчиво развитие на районите, областите и общините, има ясно изразени особености, които се обуславят от възприетото административно-териториално устройство, традициите и опита в териториалното управление на страната, икономическия и социалния потенциал на различните териториални нива и общности. Ограничаващ ефект върху регионалното планиране и динамиката на инвестициите в регионалните икономики в България оказва практическата липса на самоуправляващи се териториални общности на регионално ниво (NUTS 2 или 3), за разлика от голяма част от регионите в държавите-членки на ЕС.

Общите насоки за разработване на съдържанието на регионалния план за развитие са свързани с изпълнението на няколко **ключови условия и съответни действия**:

Осигуряване на съответствие със специфичните нужди от развитие на съответния район и едновременно с това с целите на политиката на сближаване в Европейския съюз (ЕС) и политиката за регионално развитие на национално ниво за периода 2014-2020 г.

Ключовите действия обхващат:

- анализ и оценка на въздействието от прилагането на регионалната политика – въздействие на законодателството, институционалните промени, националните стратегии и програмите с териториално въздействие върху цялостното социално-икономическо развитие на района;
- отчитане на промените във вътрешните и външните социално-икономически условия за развитието на района;
- постигане на адекватна стратегическа ориентация, качество и приложимост на плана, насочени към изпълнение на ясни инвестиционни приоритети в съответствие със Стратегията “Европа 2020” и новата стратегическа и законодателна рамка на ЕС за периода до 2020 г.

Разработване и прилагане на комуникационни механизми по отношение провеждането на регионалната политика в съответния район

Необходими действия:

- определяне на опростена и ефективна институционална рамка за наблюдение, оценка и актуализация на плана;
- осигуряване на достатъчно форми и стимули за мобилизиране участието на партньорите за постигане на целите за развитие на района;
- разработване на съпътстващи комуникационни стратегии и провеждане на информационни кампании с ясен фокус върху заинтересованите страни и целеви групи.

Изграждане на информационна платформа на регионалното планиране и управление с цел ефективно прилагане на плана

Препоръчителни действия:

- изграждане на регионален механизъм за следене и отчитане на качествените и количествените показатели за изпълнение на плана и постигнатите резултати и въздействие;
- доизграждане, развитие и използване на *Единната информационна система за управление на регионалното развитие – ЕИСУРР*, разработена на централно ниво.

Ефективна регионална координация при изпълнение на програми и проекти на територията на района за постигане на устойчиво интегрирано развитие

Необходими действия:

- укрепване ролята на Регионалния съвет за развитие за осъществяване на регионалната координация, включително по отношение прилагането на помощта от фондовете на ЕС през следващия програмен период;
- координиране на действията на партньорите за интегриране на глобалните екологични въпроси в процеса на планиране, избягване на потенциалните рискове от климатичните промени и постигане на климатична сигурност;
- осигуряване на техническо съдействие и форми за консултиране в процеса на планиране, наблюдение и оценка.

Засилено внимание и проучване на териториалния аспект на развитието на района

Препоръчителни действия:

- вземане на стратегически решения и планиране на мерки в контекста на целите и приоритетите на Териториалния дневен ред на ЕС и Лайпцигската харта за устойчиви европейски градове и други национални и европейски документи за пространствено развитие;
- отчитане на влиянието, планиране на развитието и обновяването на големите градове на територията на района като двигатели на растежа, заетостта и иновациите; укрепване на връзката град-регион за решаване на общи проблеми;

2.2.1. Анализ на икономическото, социалното и екологичното състояние и потенциала за развитие на съответния район

Аналитичната част на регионалния план за развитие следва да бъде представена по начин, който позволява отразяване на социално-икономическото и екологичното състояние и тенденции в развитието на района, както и на неговия потенциал в съкратен вид с най-необходимите данни и факти, важните изводи и прогнози към края на периода до 2020 г. Като база за аналитични сравнения може да се ползва направеният анализ на състоянието на районите в страната в новия документ на Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022 г.

Съдържанието на анализа в тематично отношение следва да включва:

1. Обща характеристика на района
2. Състояние на регионалната икономика и тенденции
 - 2.1. Структура на икономиката
 - 2.2. Инвестиции
 - 2.3. Заетост и производителност на труда
 - 2.4. Иновации и технологично развитие, изследвания и развойна дейност
 - 2.5. Развитие на бизнес услугите
 - 2.6. Предприемачество
 - 2.7. Свързаност и достъпност
 - *Транспортна инфраструктура и достъпност*
 - *Енергийни мрежи, използване на възобновяеми енергийни източници и енергийна ефективност*

- *Телекомуникации и широколенов достъп*

2.9. Опазване и подобряване на околната среда

- *Състояние на компонентите на околната среда*
- *Инвестиции за опазване и подобряване на околната среда*
- *Екологична инфраструктура*
- *Климатична сигурност на района*

2.10. Развитие на човешките ресурси

- *Демографско състояние и тенденции*
- *Образование и здравеопазване*
- *Социални услуги*
- *Трудов пазар и безработица*
- *Доходи на населението*

2.11. Териториално развитие и перспективи

- *Използване на земята*
- *Интегрирано градско възстановяване и развитие*
- *Периферност*
- *Центрове и оси на пространствено развитие*

3. SWOT анализ

По-важните моменти, върху които трябва да се обърне внимание във всички анализирани области и сектори, като се изследва текущото състояние, потенциала и възможностите, външните и вътрешните фактори на влияние, са следните:

- ✓ конкурентоспособност, устойчивост и адаптивност към промените;
- ✓ иновации и възможности за технологично обновяване, ниво на знанията и уменията (“общество на знанията”);
- ✓ идентичност и съпоставимост на района по отношение на ключови показатели в национален и европейски мащаб – наличие на надеждна информация и данни и възможности за определяне на проверими индикатори за наблюдение и оценка;
- ✓ интегрираност на екологичните цели и предимствата на нисковъглеродната икономика;
- ✓ териториалните перспективи и свързаността на района, съгласуваност с възможностите за устройство на територията;

- ✓ отражение върху вътрешнорегионалните различия;
- ✓ социално включване и социална интеграция.

Посочените моменти при разработването на анализа имат ключово значение за използване на аналитичните резултати, включително на SWOT-анализа, за изготвяне на стратегическата част на регионалния план за развитие и аргументиране на целите и приоритетите за регионално развитие в съответствие с националните цели за изпълнение на Стратегията на ЕС “Европа 2020” и постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

В анализа на икономическото, социалното и екологичното състояние и потенциала за развитие на съответния район е подходящо да бъдат посочени обобщени данни и изводи, свързани с изпълнението, усвоените средства и регионалното въздействие на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, което ще спомогне при определянето на стратегическата ориентация на плана и при изготвянето на общата оценка на необходимите ресурси за реализация му за следващия планов и програмен период.

За изготвяне на SWOT-анализа на съответния район може да се ползва матрицата, разработена за целите на НСРР, както и матрица във формат “2x2”, която дава възможност за взимане на адекватни решения и формулиране на подходяща стратегия за развитие, както е посочено в таблицата по-долу.

SWOT 2x2 матрица		Външни фактори	
		Възможности	Заплахи
Вътрешни фактори	Силни страни	Сигурни решения	Превантивни решения
	Слаби страни	Стимулиращи решения	Рискови решения

2.2.2. Цели и приоритети за развитие на района за периода 2014-2020 г.

Информацията и данните относно резултатите и въздействието на процеса на стратегическо планиране и програмиране в областта на регионалното развитие за

последните години показват значителни положителни ефекти и ползи от участието на страната и нейните райони в кохезионната политика на ЕС.

Териториалното измерение на стратегическите цели и приоритетите, както и на инвестициите има решаващо значение по отношение постигането на по-силно въздействие и синергия така, че положителните промени да бъдат усетени от регионалните и местните общности. През периода 2007-2013 г. оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, включително Оперативната програма “Регионално развитие”, са фокусирани по-скоро на национално ниво, отколкото на регионално ниво. За да бъде постигнат максимален ефект на инвестициите за развитие, е необходимо местните и регионалните общности да капитализират тези инвестиции, т.е. програмите и проектите да допринасят за устойчивото развитие на района, намаляване на икономическите различия и диспропорции и постигане на регионална конкурентоспособност. Без това е невъзможно балансираното и устойчиво развитие в национален мащаб. Необходима е по-голяма “регионализация” на стратегиите и програмите за развитие през следващия програмен период, която по-успешно ще мобилизира регионалния и местния потенциал.

Подходът и принципните положения за разработване на стратегическата част и целевата структура на регионалния план за развитие¹¹ следва да са фокусирани върху следните по-важни моменти:

- ***верифициране на съответствието на регионалния план за развитие в контекста на реформите на регионалната политика на ЕС***

Необходимо е в цялостния процес на разработване на структура и съдържание на регионалния план за развитие да се държи сметка за актуалните промени и да се поддържа висока степен на съответствие с новата стратегическа и финансова рамка на ЕС за стратегическо планиране, програмиране, финансиране, управление, наблюдение и оценка в областта на регионалната политика. В това отношение ще се запазят основните принципни положения на планиране на регионалното развитие и до 2020 г.;

- ***планирано намаляване на различията между регионите за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ икономически растеж и заетост***

¹¹ Вж. Приложение 8.

Основен приоритет за действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие и оперативните програми през 2007-2013 г., съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд, е подпомагането на изоставащите райони в България, както и укрепване на вътрешния им потенциал за ускорено адаптиране и развитие в съответствие с Цел 1 „Конвергенция” на ЕС (райони под 75% от средния за ЕС БВП на глава от населението).

Европейското териториално коопериране, като своеобразна хоризонтална цел за всички страни и региони в ЕС, също дава редица възможности за развитие на потенциала и постигане на свързаност и достъпност на българските региони и общини;

- ***ефективно прилагане на принципите на планиране и използване на структурните инструменти на ЕС за регионална политика***
 - ефективност и координация на планираните интервенции и финансовите инструменти;
 - ограничаване броя на приоритетите и концентрация на ресурсите за постигане на реални резултати и позитивни въздействия;
 - съгласуваност със секторните политики особено в областта на заетостта, равните възможности, опазването и подобряването на околната среда, както и с правилата на конкуренция, възлагането и изпълнението на обществените поръчки;
 - осигуряване на многогодишна финансова перспектива и допълняемост на средствата, развитие на публично-частното партньорство и схемите за финансов инженеринг;
 - логика на интервенциите за развитие, посочваща пътя от основната идея до ползите за крайните бенефициенти;
 - планиране на интегрирано развитие – хоризонтално (по сектори) и вертикално (по нива);
 - устойчивост на целите и избраните приоритети;
 - използване на система от стратегически индикатори за наблюдение и оценка;

- ***очакване и адаптиране към предизвикателствата през следващия период***
 - ускоряване темповете и циклите на икономическа промяна, свързани с бърз растеж и въвеждане на нови технологии и иновации, както и с периоди на забавяне на икономическото развитие и кризи;

- негативни демографски и миграционни процеси – засилени миграционни процеси, застаряване на населението;
 - климатични промени – засушавания, ерозия на почвите и бреговите ивици, наводнения, пожари;
 - енергийна ефективност – енергийна зависимост и диверсификация, използване на ВЕИ;
- ***усъвършенстване на системата за управление и прилагане на регионалната политика***
- стратегическо планиране и програмиране;
 - децентрализирани механизми за управление;
 - стратегически мониторинг и оценяване.

2.2.3. Обща оценка на необходимите ресурси за реализация на плана

Общата оценка на необходимите ресурси за реализация на регионалния план за развитие за периода 2014-2020 г. (*вж. Приложение 2*) представлява експертна оценка за общата финансова рамка, която се предвижда да бъде изпълнена като предпоставка за постигане на поставените цели и приоритети за развитие към края на периода. Финансовата рамка е и условие за мобилизиране на допълнителни ресурси от други източници – публични и частни, които не са включени в експертната оценка, както и за насочване на външните и вътрешните инвеститори към избраните приоритетни области, които ще получават публично финансиране и по този начин ще се създаде по-благоприятна бизнес среда в съответните сектори.

Оценката на необходимите ресурси за реализация на регионалния план за развитие следва да отразява досегашния опит на района в усвояването на финансови ресурси по програмите за развитие, потенциала, както и възможностите за иновативни решения и развитие на схеми за финансов инженеринг.

Провеждането на регионалната политика като „политически микс” и обединяване на усилията в различни сектори за постигане на развитие на дадена територия изисква преценка на възможностите за интегриране на ресурси по различни програми, финансирани от Структурните и Кохезионния фонд на ЕС, както и другите европейски фондове, допринасящи за развитието на дадения район през периода до 2020 г. Водеща роля в това

отношение има Европейският фонд за регионално развитие (ЕФРР), като останалите фондове имат допълващо значение, доколкото имат ясно териториално измерение и предвиждат интервенции, съобразени със спецификата на районите и политиката за балансирано регионално развитие.

Общата оценка на ресурсите следва да бъде балансирана по отношение на приоритетите за развитие, както и по отношение на източниците на финансиране, като осигурява необходимата концентрация на ресурсите. Тя трябва да бъде адекватна на нуждите и реалистична като финансова прогноза на базата на макроикономическите тенденции и показатели в средносрочен период.

Общата финансова рамка за постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие отразява степента на икономическо и социално развитие на съответния район и е насочена към преодоляване на различията и диспропорциите с оглед достигане на средните за регионите в ЕС нива на развитие.

Финансовите средства следва да бъдат оценени в следните направления:

- национално публично финансиране (републикански/централен бюджет, бюджети на общините, публични фондове);
- ЕФРР и средства от други фондове на Европейския съюз;
- международни финансови институции;
- средства на физически и юридически лица, граждански организации;
- други допълнителни източници.

В приложението е дадена примерна таблица, която систематизира резултатите от експертната оценка на необходимите ресурси за реализация на регионалния план за развитие.

2.2.4. Индикаторите за наблюдението и оценката на плана

Системата от индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на целите и приоритетите на регионалния план за развитие има за крайна цел да повиши ефективността и ефикасността на използваните материални, финансови и човешки ресурси за постигане на желаните резултати и въздействие.

За осигуряването на обективна база за извършване на наблюдение и оценка е необходимо да бъде определен списък от индикатори, отнасящи се до наблюдавани социално-икономически и екологични характеристики на регионалното развитие. Този

списък е подходящо да бъде съгласуван и да съответства на данните и методите за събиране на информация от НСИ и неговите териториални поделения, както и от други надеждни източници. Събираната информация и данните трябва да са относими към съответното териториално ниво и да могат да бъдат предоставяни с необходимата за целите на наблюдението периодичност. Освен това е необходимо да бъде предвиден механизъм за осигуряване на съвместимост и обмен на данни между Единната информационна система за управление на регионалното развитие (ЕИСУРР) и Информационната система за управление и наблюдение на средствата от ЕС по оперативните програми (ИСУН), както и други информационни системи, включително Географски информационни системи (ГИС), на базата на подходящи общи или сравними индикатори, измерващи състоянието и динамиката на процесите на регионално развитие. При по-нататъшното развитие на ЕИСУРР следва да се изгради надеждна информационно-технологична платформа, която да интегрира всички основни и специфични индикатори в областта на регионалното развитие. За настоящия планов и програмен период методическите подходи и изискванията към системата от индикатори за наблюдение и оценка са разработени от ЕК и са изложени в индикативни насоки¹², които следва да се има предвид на този етап и при разработване на индикаторите в регионалния план за развитие.

Системата от индикатори за наблюдение и оценка може да включва два типа индикатори – *основни и специфични*, като е препоръчително общият им брой да бъде силно ограничен.

Основните индикатори могат да бъдат използвани за измерване и оценка на степента на постигане на главната цел и стратегическите цели за развитието на дадения район. Тези индикатори трябва да бъдат съпоставими и с други макроикономически или секторни процеси, както и с основните индикатори, използвани в системите за наблюдение по оперативните програми (например, индикаторите за БВП, производителност на труда, равнище на заетост и безработица, равнище на бедност, екологични индикатори, демографски индикатори и др.).

Специфичните индикатори се отнасят до постигането на специфичните цели за реализация на отделните приоритети на стратегията за развитие на района и могат да бъдат количествени и качествени в зависимост от специфичния контекст, очакваните резултати и въздействие.

¹² Вж. Работен документ № 2 за текущия програмен период, ЕК, ГД Регионална политика, 2006 г.

Изборът и формулирането на индикаторите за наблюдение и оценка на изпълнението трябва да се съобразяват със следните общи изисквания:

- **Конкретни индикатори**, ясни за разбиране и лесни за събиране и обобщаване на специфична информация;
- **Измерими индикатори**, за които съществуват методи и инструменти за измерване на стойностите на индикаторите и е налична или може да бъде агрегирана достатъчно информация и количествени данни;
- **Достъпни индикатори**, за които има информационно осигуряване от надеждни източници с необходимата периодичност и качество и са достъпни на приемлива цена;
- **Адекватни индикатори**, обосновани и подходящи по отношение на целите и приоритетите за развитие;
- **Обвързани с времето индикатори** на базата на периодична информация, позволяваща сравнения между базови, междинни и целеви стойности в процеса на наблюдение на напредъка и постигането на целите.

Подходящо е за изпълнението на целите и приоритетите на регионалния план за развитие да бъдат включени и индикатори, свързани с интеграцията на глобалните екологични цели в общия процес на устойчиво интегрирано регионално развитие¹³.

Индикаторите за наблюдение се използват и осигуряват обективна информация при извършване на междинната и последващата оценка на изпълнението на регионалния план за развитие. Допълнително могат да се дефинират и специфични индикатори при извършване на тематични оценки или оценки за определени случаи или периоди от изпълнението на плана.

В процеса на разработване и прилагане на системата от индикатори за наблюдение и оценка на регионалния план за развитие следва да бъдат отчетени общите индикатори в областта на регионалната политика и за постигане на растеж и заетост чрез използване на структурните инструменти на ЕС през следващия програмен период, дадени в *Приложение б* на методическите указания.

¹³ За повече информация вж. Приложение 7.

2.2.5. Необходимите действия по наблюдението, оценката и актуализацията на плана

Наблюдението на регионалния план за развитие обхваща широк спектър от подходи и действия, насочени към подобряване изпълнението на целите и приоритетите за регионално развитие на базата на система от определени физически и финансови индикатори. Отчитането на стойностите на индикаторите и анализът на събраната информация позволяват следене на постигнатия напредък и оценка на степента на изпълнение на целите, както и извършване на корекции и оптимизиране на организацията и методите на изпълнение на плана и на мерките за осигуряване на информация и публичност.

Системата за наблюдение на регионалния план за развитие включва следните основни компоненти, които трябва да бъдат представени и разгледани в плана:

- системата от индикатори за наблюдение;
- източниците, начините и периодичността за събиране, обработка и анализиране на информацията;
- действията на органите за наблюдение, организацията и методите на тяхната работа;
- системата на докладване, формите и начините за осигуряване на публична информация.

Наблюдението на изпълнението на регионалния план за развитие се осъществява на основата на данни на Националния статистически институт, на административната статистика на Агенцията по заетостта, както и на основата на данни от други надеждни регионални и местни източници на информация.

При извършването на специфични тематични наблюдения и оценки може да се предвиди разширяване на информационната база – освен данни на НСИ и другите официални източници, да се включат и резултати от анкетни проучвания за мнението и настроенията на населението, живеещо в общините и районите.

През периода на действие на регионалния план за развитие е подходящо да се разработи оценителен план, съдържащ необходимите оценки по видове и срок за тяхното изготвяне.

2.2.6. Описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност

Основен принцип за провеждане на държавната политика за регионално развитие е принципът за партньорство, публичност и прозрачност на всички нива при осъществяване на процесите на планиране, програмиране, финансиране, наблюдение и оценка.

Разработването и представянето на необходимите действия за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност в процеса на изготвяне и изпълнение на регионалния план за развитие следва да обхваща:

- проведените консултации с партньорите в процеса на изготвянето на стратегическия документ и начина на отразяване на препоръките и предложенията на партньорите за подобряване на неговото качество и приложимост;
- подхода, формите и начините за информиране и осигуряване на активното участие на партньорите и заинтересованите страни по време на изпълнението на плана – разработване на комуникационна стратегия за осигуряване на информация и публичност, включваща канали и форми за информиране и популяризиране, съдържание на посланията, целеви групи, необходими средства и т.н.;
- мерките за насърчаване на формите на публично-частно партньорство при изпълнението на регионалния план за развитие, както и на развитието на схеми за финансов инженеринг.

Годишните доклади за наблюдението на изпълнението на регионалния план за развитие, както и процеса на изготвяне на междинна и последваща оценка или тематични оценки също предоставят добри възможности като инструмент за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на отчетност, публичност и прозрачност на действията, свързани с управлението и изпълнението на плана.

Ключово значение и роля за изпълнението на регионалния план за развитие на основата на ефективни партньорства и широка информираност и публичност на действията има изградената система за регионална координация. В районите от ниво 2 са създадени органи – Регионалните съвети за развитие (РСР), които изпълняват функции по управление на регионалното развитие и осъществяват регионалната координация на изпълнението на оперативните програми, съфинансирани от фондовете на ЕС, на територията на съответния

район с цел постигане на висока ефективност и ефикасност на структурната помощ за България. РСР изпълняват и функции, свързани с обсъждане и одобряване на стратегически и планови документи, действащи на тяхната територия, както и на важни за развитието на региона големи проекти. Нараства и ролята на общините като участници в управлението на регионалното развитие чрез техните представители в РСР. Създаденият механизъм за регионална координация осигурява необходимия баланс на участието на партньорите в процесите на планиране, наблюдение и оценка на регионалното развитие чрез включване на представители на централните, регионалните и местните власти и социално-икономическите партньори. Този институционален механизъм представлява добра основа за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност при изпълнението на съответния регионален план за развитие и следва по подходящ начин да бъде отразен при разработването на плана.

2.2.7. Предварителната оценка на плана

Основна цел на предварителната оценка на регионалния план за развитие е да подобри качеството на стратегическия документ по отношение на адекватността на стратегическата част, предвидените ресурси за постигане на планираните цели и приоритети, ефективността на системата за управление на плана, както и съобразяването с хоризонталните политики за устойчиво и социално равнопоставено развитие.

Резултатите от независимата предварителна оценка следва да бъдат отчетени и интегрирани по подходящ начин в процеса на разработване на РПР, като тези резултати допринасят за подобряване на документа в две ключови направления:

- постигане на социално-икономическо въздействие на планираните цели и приоритети за развитие на дадения район;
- позитивно въздействие върху околната среда.

Интегрирането на оценката на социално-икономическото въздействие на регионалния план за развитие е насочено към идентифициране и определяне на адекватни интервенции за постигане на реален напредък в развитието на икономическия потенциал и конкурентоспособността на района, развитието на социалния капитал, подобряване на базисната инфраструктура и свързаността, включително на инфраструктурата, свързана с предоставяне на услуги за населението и бизнеса.

Включването на резултатите от екологичната оценка подобряват устойчивостта на стратегическата рамка за развитието на района и гарантират спазване на принципите и мерките за опазване и подобряване на околната среда. Екологичната оценка предвижда и необходимите дейности по наблюдението и контрола при прилагането на регионалния план за развитие, включително на мерките за предотвратяване, намаляване или отстраняване на екологичните щети в резултат на прилагането на плана в съответствие със становището на компетентния орган по екологичната оценка.

ЧАСТ ЧЕТВЪРТА

ОБЛАСТНА СТРАТЕГИЯ ЗА РАЗВИТИЕ ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 Г.

1. Общи условия и изисквания за разработване на областната стратегия за развитие

Областната стратегия за развитие (ОСР) е важна част от системата за стратегическо планиране на устойчиво интегрирано регионално и местно развитие и се разработва в контекста на актуалното социално-икономическо състояние на областта и в съответствие със стратегическата ориентация на регионалната политика в Европейския съюз и националните цели и приоритети за регионално развитие при съобразяване с нормативната и институционалната среда за нейното прилагане, наблюдение и оценка.

Ключовите моменти при разработването на областната стратегия за развитие обхващат:

- съобразяване с новите цели и приоритети, както и с финансовите условия на политиката за сближаване на ЕС през периода 2014-2020 г. и предвижданията на оперативните програми, които ще бъдат разработени в тази стратегическа рамка;
- постигане на по-добро съответствие и взаимодействие с регионалния план за развитие на съответния район от ниво 2 и очертаване на стратегически перспективи за реализация на общинските планове за развитие на територията на областта;
- формулиране на цели и приоритети на развитието с ясни териториални измерения и въздействие, както и съответстващи на потенциала и перспективите за развитие на територията;
- ефективна координация и допълване на секторните цели и приоритети за развитие на областта;
- съответствие с условията и реда, включително сроковете за изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и изпълнение на стратегията съгласно нормативните изисквания;

- стратегическо наблюдение и оценка на постигнатите резултати и въздействие върху регионалното развитие, основани на система от индикатори и използване на данни от надеждни източници на информация;
- развитие на териториалното сътрудничество за осъществяване на съвместни дейности за постигане целите на регионалното развитие, включително с трансграничен, междурегионален и транснационален характер;
- включване на всички заинтересовани страни и партньори в плановия процес и осигуряване на публичност, прозрачност и информация при изпълнението на стратегията;
- развитие на административния капацитет за стратегическо планиране, програмиране и управление на проекти, включително прилагане на иновативни управленски практики и стратегии за ефективна координация на политики и инструменти за развитие на областта;
- идентифициране на подходящи механизми и стимули за насърчаване на балансирано и устойчиво местно развитие и концентрация на ресурсите в най-необлагодетелстваните територии.

В процеса на разработване на областната стратегия за развитие е необходимо да бъдат отчетени и хоризонталните приоритети на регионалната политика – устойчиво развитие, равни възможности и социално включване.

Областната стратегия за развитие се разработва и изпълнява във взаимодействие и съгласувано с предвижданията на действащите устройствени схеми и планове и перспективите за пространствено развитие за територията на областта. В това отношение следва да се обърне внимание на актуалното състояние и на перспективите за развитие на мрежата от населени места и градски центрове, селските райони и връзката град-прилежащ регион, както и проблемите на териториите с периферен характер и затруднен достъп.

Постигането на взаимодействие между различните документи за стратегическо планиране се осъществява в процеса на тяхното разработване, като се отчитат йерархичните нива и логическата обвързаност между тях, определени с националното законодателство за регионалното развитие. За осигуряване на необходимите условия и изпълнение на изискванията за разработване и изпълнение на областната стратегия за развитие взаимодействието между областната администрация и общинските администрации, както и взаимодействието на Областния съвет за развитие с Регионалния съвет за развитие имат решаващо значение и роля.

1.1. Цели и обхват на документа

Областната стратегия за развитие е средносрочен документ за стратегическо планиране на регионалното развитие на съответната област (район от ниво 3), който се разработва в съответствие с регионалния план за развитие на района от ниво 2. С областната стратегия за развитие се определят целите и приоритетите за устойчиво интегрирано регионално развитие, като се отчитат специфичните характеристики и потенциала на областта.

1.2. Период на действие

Областната стратегия за развитие се разработва за 7-годишен период, който съвпада с периода на действие на регионалния план за развитие и на общинските планове за развитие.

ОСР се изготвя и след обсъждане се приема от Областния съвет за развитие по предложение на областния управител в срок 6 месеца преди началото на периода на нейното действие.

1.3. Резултати от междинните оценки

Междинните оценки на областните стратегии за развитие, извършени през 2010 г., имат важно значение за анализиране на текущото състояние, идентифициране на тенденциите, проследяване на прогреса и извличане на поуки с цел коригиране на действията в променящите се условия, посрещане на новите предизвикателства, както и осигуряване на информация и отчетност при изпълнението на съответните стратегии. Сред целите на тези оценки е подобряването на опита и капацитета на областните администрации и областните съвети за развитие за планиране, координация и ефективно прилагане на публични политики и стратегии.

Основните критерии, които са използвани за постигане на обективна преценка, са *приложимост, обоснованост, ефективност, ефикасност, въздействие и устойчивост.*

В общ методически аспект междинната оценка на ОСР включва анализ и преценка на първоначалните резултати, организацията и качеството на прилагането; оценка на валидността на анализа на силните и слабите страни, възможностите и рисковете; оценка на продължаващата уместност и съгласуваност на стратегията; оценка на ефективността и ефикасността на изпълнението до момента и на очакваните въздействия съгласно определени критерии и показатели. Специални анализи разглеждат обема и начина на разпределението на финансовите

ресурси, мобилизирани в рамките на целите и приоритетите за развитие на съответните области по различни действащи програми и проекти.

Основните изводи и препоръки, съдържащи се в междинните оценки на ОСР, акцентират върху три теми, свързани с: оценка на изпълнението, релевантност на съответната стратегия и капацитет за координация.

По отношение на изпълнението на областните стратегии за развитие се подчертава необходимостта от механизми за координация, ясно формулирани цели и количествено определени индикатори за измерване на постигнатия напредък и степента на реализация на целите. В много случаи оценката на изпълнението на стратегиите е затруднена, тъй като описанията на очакваните ефекти са твърде общи, фрагментарни и представляват по-скоро пожелателна информация. Липсва и систематизация на информацията за постигнатите ефекти и въздействия върху развитието на областите. В тази насока се препоръчва фокусирането върху ключови и постижими цели и приоритети, както и максималното опростяване на изискванията и процедурите за управление, координация, наблюдение и оценка на областните стратегии за развитие.

Междинните оценки отчитат продължаващата валидност на стратегическите цели за развитие на областите до края на текущия планов период, като обръщат внимание върху интегрирания подход и способността за координация на изпълнението на различните секторни приоритети на територията на областта и постигането на синергичен ефект.

Оптимизацията на функционалната компетентност на областния управител и териториалните звена на централната изпълнителна власт за координация на секторните политики на регионално равнище ще спомогне за повишаване на капацитета и отговорността на областната администрация за провеждане на ефективна регионална политика и за осигуряване на по-добра координация и съответствие между националните и местните интереси.

По отношение на приоритетните теми, които са обхванати в областните стратегии за развитие, се констатира, че усилията на съответните регионални и местни власти през последните години са концентрирани и се регистрира напредък най-вече в сферата на социалните и образователните услуги и изграждането на базисна инфраструктура. Заедно с това обаче са необходими и усилия за насърчаване на местното икономическо развитие, което да повиши заетостта на работната сила, нейната квалификация и производителността на труда като предпоставка за повишаване конкурентоспособността на регионалната

икономика. Повече внимание следва да се отдели на изграждането на съвременна екологична инфраструктура.

При съпоставянето на постигнатите резултати с реализираните финансови средства за изпълнение на областните стратегии за развитие до момента като цяло се очертава умерена степен на ефективност и ефикасност на използваните ресурси с ясно изразен дисбаланс между някои приоритетни оси.

Към момента е налице политическа и социална ангажираност за цялостното изпълнение на областните стратегии за развитие, свързана с търсене и мобилизиране на партньорства за развитие на местно, регионално и национално ниво, включително такива с трансграничен и интеррегионален характер, особено с партньори от ЕС. Съществуват обаче все още значителни ограничения пред териториалното сътрудничество. Необходимо е активизиране и разширяване на сътрудничеството между областите, както и с други региони в ЕС, с цел трансфериране на опит, добри практики, познания и умения за реализация на регионални инициативи, включително с трансграничен и транснационален характер, по-ефективно използване на възможностите на европейските фондове за регионално развитие и териториално сътрудничество.

Повече внимание и ресурси трябва да бъдат насочени към институционално изграждане и укрепване на капацитета на областно ниво за стратегическо планиране, координация, мониторинг и оценка на стратегии и планове, засягащи устойчивото развитие на областта. В тази насока се препоръчва моделът на технологичните платформи, който се насърчава в рамките на ЕС, особено във връзка с разработването и прилагането на иновативни и алтернативни подходи и форми за решаване на ключови проблеми в развитието, изискващи политическа воля и ангажираност, значителен обем ресурси и високо ниво на координация и експертност. Така например, подходящо е в областите да бъдат разработени и въведени „технологични платформи” за стратегическо планиране и информация по въпросите на интегрираното устойчиво регионално развитие, които се поддържат и оперират от областните администрации на основата на широко партньорство и при спазване на принципите за добро управление, публичност и прозрачност на политиките и действията. Технологичните платформи следва да обхващат целия цикъл на създаване на устойчива информационна основа/система и база-данни; процеса на формулиране на определена визия и стратегия за интегрирано развитие на регионално ниво (области); механизма на управление и координация, системата за мониторинг, контрол и оценка на изпълнението на стратегията и подготовка на следващия цикъл. В допълнение, тези

платформи могат да предлагат специализирани приложения (включително гео-базирани) и информация за различните икономически сектори, изпълнението на съответните секторни стратегии и ключови проекти на територията на областта, териториалното устройство и пространственото развитие, като достъпът се осигурява през интернет на основата на съвременни ИКТ решения, включително използването на ГИС.

Сред бъдещите приоритети за развитие на областите за периода до 2020 г. биха могли да бъдат:

- прилагането на иновационни политики и стратегии;
- насърчаването на „зелените” нисковъглеродни технологии в индустриите и бита;
- развитието на електронното управление;
- стимулирането на приобщаващ икономически растеж, включващ повишаване на заетостта и качеството на работните места;
- равнопоставеното участие на социалните групи;
- създаването и развитието на конкурентоспособен регионален туристически пазар.

2. Специфични изисквания за разработване на ОСР

2.1. Структура на документа

Изискванията към структурата на документа са нормативно определени и включват разработване на:

- 1. анализ на икономическото и социалното състояние на областта;*
- 2. цели и приоритети за развитие на областта за определен период;*
- 3. обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията;*
- 4. териториален обхват на районите за целенасочена подкрепа;*
- 5. критерии за оценка на изпълнението на стратегията;*
- 6. стратегически насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие;*
- 7. описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност.*

2.2. Насоки за разработване на съдържание на документа

Общите насоки за разработване на съдържанието на областната стратегия за развитие като документ за стратегическо планиране обхващат следните по-важни моменти:

- Представяне на аналитичната част на документа в кратък, ясен и целенасочен формат с оглед адресиране на ключовите проблеми и предизвикателства пред развитието на областта в средносрочен и дългосрочен план;
- Реалистична оценка на нуждите от развитие, потенциала на областта, външните и вътрешните фактори, които могат да окажат въздействие върху планираните интервенции;
- Разработване на визия, цели и ограничен брой приоритети на стратегията за развитие, които произтичат от анализа на състоянието и тенденциите, съобразени са с контекста на регионалната политика и могат да бъдат постигнати за определен период, като се приложи система от обективно проверими индикатори за резултати и въздействие;
- Всички елементи от съдържанието на документа трябва да бъдат ясни, обосновани и разбираеми с оглед публичното им представяне и ангажиране на вниманието и участието на икономическите и социалните партньори, гражданското общество и хората, живеещи и работещи на територията на областта.

2.2.1. Анализ на икономическото и социалното състояние на областта

Основните елементи в анализа на състоянието и тенденциите в развитието на областта следва да обхващат:

- *Обща характеристика/профил на областта;*
- *Икономика и конкурентоспособност;*
- *Социален капитал, социална интеграция и включване;*
- *Инфраструктурно развитие, свързаност и достъпност;*
- *Екологично състояние и рискове;*
- *Административен капацитет, междуинституционална координация и съгласуваност на политиките;*
- *SWOT-анализ.*

Анализът трябва да обхваща текущото състояние и настъпилите съществени промени – постигнати успехи и положителни тенденции, както и продължаващи диспропорции, негативни тенденции и проблеми през изминалия период на действие на областната стратегия за развитие. При разработването на анализа е необходимо да се използват актуални статистически данни на съответното териториално ниво, които позволяват сравнимост и преценка на дълбочината и мащаба на регионалните различия и дисбаланси и оттук формулиране на адекватна стратегия за преодоляване на проблемите и предизвикателствата и постигане на устойчиво развитие.

2.2.2. Цели и приоритети за развитие на областта за периода 2014-2020 г.

Целите и приоритетите, които могат да залегнат в областната стратегия за развитие през следващия планов период 2014-2020 г., следва да отразяват общите очаквания и предизвикателства пред бъдещото прилагане на регионалната политика в България и ЕС и отговорностите и капацитета на регионалните власти и партньорите за ефективно планиране, координация, наблюдение и оценка на развитието на областта през този период.

Определянето на стратегическите цели в средносрочен и дългосрочен период трябва да отговаря на общите критерии за специфичност, измеримост, постижимост, реалистичност съобразно ресурсите и определяне на времеви граници за постигане на целите.

Целите и приоритетите за устойчиво интегрирано развитие на областта се разработват и оценяват в тяхната съвкупност и взаимодействие, като се постигне вътрешна и външна съгласуваност¹⁴. Вътрешната съгласуваност предполага логическа връзка между целите и избраните приоритети за тяхната ефективна реализация, както и между самите цели и приоритети с оглед избягване дублирането на усилия, неефикасно използване на ресурси и постигането на противоречиви и частични въздействия при решаване на проблемите. Външната съгласуваност на стратегическата рамка за развитие поставя като изискване съобразяването с политическия контекст и приоритети в областта на регионалната политика на национално и европейско ниво, както и с условията за достъп до финансовите ресурси за подпомагане на регионалното развитие и местното развитие.

¹⁴ Вж. Приложение 8.

В по-конкретен тематичен план е подходящо целите и приоритетите на политиката за регионално развитие на областно ниво (NUTS 3) да бъдат фокусирани и да отразяват по специфичен начин приоритетите, залегнали в Стратегията „Европа 2020” и националните цели в това направление за постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

Стратегическата ориентация в развитието на областта може да включи, без това да е изчерпателно, следните приоритетни оси:

- Развитие на индустриалната политика на областта и подобряване на бизнес средата за привличане на конкурентоспособни инвестиции в производствения сектор;
- Създаване на предпоставки за преминаване към нисковъглеродна икономика, намаляване на енергийната зависимост от традиционни източници чрез по-широко въвеждане на възобновяеми енергоизточници, постигане на енергийна ефективност и модернизиране на транспортния сектор;
- Насърчаване на иновациите и научно-изследователския потенциал на областта, като се подпомага сътрудничеството между образователните, изследователските и развойните звена и бизнеса, включително чрез международно сътрудничество и трансфер на нови знания, технологии, продукти и услуги;
- Развитие на информационното общество, електронното управление, публичните електронни услуги и електронния пазар, както и осигуряване на ширококолов достъп за хората и фирмите;
- Адаптиране към промените и модернизиране на трудовия пазар на територията на областта, като се развива трудовата мобилност, младежката заетост, професионално-образователните системи, формите за квалификация и преквалификация и учене през целия живот;
- Укрепване на социалната интеграция, намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване на непривилегированите групи от населението, като ясно се адресират териториалните измерения на тези проблеми.
- Развитие на териториалното сближаване и сътрудничеството между регионалните власти за реализиране на трансгранични и междурегионални инициативи, включително чрез публично-частно партньорство и разширяване на достъпа до източници на финансиране.

2.2.3. Обща оценка на необходимите ресурси за постигане целите на стратегията

Оценката на необходимите ресурси за реализация на стратегията за развитие на областта (вж. Приложение 3) се извършва на основата на идентифицираните икономически и финансови механизми и инструменти за мобилизиране на средства в подкрепа и за постигане на целите и приоритетите на развитието. За целта се прилагат аналитични и прогностични методи, които позволяват реалистично определяне на необходимите за областта финансови средства, които могат да бъдат мобилизирани по основните механизми и източници на финансиране на регионалното развитие:

- Национално финансиране от публични източници, в т.ч. републиканския бюджет и общинските бюджети;
- ЕФРР и други фондове на ЕС;
- Частни финансови ресурси (местни физически и юридически лица, граждански организации, включително с международно участие, и др.);
- Международни финансови институции.

Важен елемент на оценката е разработването на финансова рамка и предложение за планиране на средствата за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа на територията на областта, които могат да бъдат осигурени от централния бюджет и съфинансирани от общинските бюджети. Тази рамка следва да отчита по подходящ начин нуждите и приоритетите на общините и да е интегрирана в общата оценка на необходимите ресурси за реализация на областната стратегия за развитие.

За извършване на експертната оценка на ресурсите е необходимо наличната информация за източници на финансиране да бъде систематизирана по начин, който дава възможност за обвързване с целите и приоритетите на областната стратегия за развитие за целия период на нейното изпълнение, както и по години. Бъдещите оценки на постигнатия напредък по финансовите индикатори за изпълнението на ОСР ще се базират на тази информация, както и на обобщените резултати и аналитичния преглед на финансовото изпълнение на ключови проекти по оперативните програми, имащи териториални измерения и допринасящи за реализиране на съответните стратегически цели и приоритетни направления, залегнали в стратегията.

При извършване на оценката трябва да се отчитат видовете, условията и ограниченията, определени за допустимите разходи по операциите и проектите, съфинансирани със

средства от фондовете на ЕС, както и изискванията на законодателството за държавните помощи и защита на конкуренцията.

Примерна таблица за представяне на експертната оценка е дадена в приложението към методическите указания.

2.2.4. Териториален обхват на районите за целенасочена подкрепа

Дефинирането на райони за целенасочена подкрепа (РЦП) създава условия за ефективна териториална концентрация на ресурсите за редуциране на вътрешнорегионалните различия в степента на развитие на отделните общини и за постигане на целите на държавната политика за регионално и местно развитие, като се отчитат специфичните особености и нужди на територията.

Определянето на териториалния обхват на районите за целенасочена подкрепа се базира на икономически, социални и инфраструктурни *критерии*, отчитащи:

- равнището и динамиката на икономическо развитие, структурата на икономиката; заетостта и безработицата;
- степента на изграденост на техническата инфраструктура;
- демографската, социалната и селищната структура,
- географското положение и наличния потенциал за постигане на целите за развитие на съответната община.

Статистическа информация за показателите, по които се определя териториалния обхват, се осигурява от Националния статистически институт и административната статистика на Агенцията по заетостта.

В териториалния обхват на РЦП се включват общини (по ясно и точно определени показатели), които се характеризират с по-слабо развита икономика, по-ниска работна заплата от средната за страната, по-висока безработица от средната, застаряващо население, по-ниска гъстота на населението, недостатъчно развита пътна инфраструктура, възпрепятстваща връзките на населените места с общинския център и помежду им, дефицити в канализационната инфраструктура и проблемно водоснабдяване.

Конкретният териториален обхват на районите за целенасочена подкрепа се определя в областната стратегия за развитие и може да включва една или група общини в

административно-териториалните граници на областта (район от ниво 3), които отговарят на определените социално-икономически критерии и конкретни показатели.

Включването на една или група общини в район за целенасочена подкрепа следва да се базира на анализ на актуалните статистически данни и информацията за всяка община по дефинираните показатели, както следва:

Показател 1: *Общини с нетни приходи от продажби на един жител под 70 на сто от средната стойност за страната за последните три години*

- отразява състоянието и потенциала на местната икономика да генерира приходи на базата на платежоспособното търсене на пазара на стоки и услуги. В генерирането на приходи от продажби съществено участие има секторът на МСП.

Показател 2: *Общини с равнище на средната работна заплата, по-ниско от средната стойност за страната за последните три години*

- отразява състоянието на доходите от труд (работна заплата на заетите лица по трудови и служебни правоотношения) и като цяло благосъстоянието на дадена община и възможностите за вътрешни спестявания, получаване на повече и по-качествени стоки и услуги от населението.

Показател 3: *Общини със средно равнище на безработица над 105 на сто от средната стойност за страната за последните три години*

- отразява състоянието на пазара на труда и безработицата сред трудоспособното население на дадена община и като цяло – състоянието и възможностите на местната икономика да генерира работни места.

Показател 4: *Общини с коефициент на възрастова зависимост над 120 на сто от средната стойност за страната за последните три години*

- отразява състоянието на структурата на населението и степента на зависимост на населението извън трудоспособна възраст, както и потенциала за развитие на човешкия капитал на дадена община.

Показател 5: *Общини с гъстота на населението под 70 души на един квадратен километър*

- отразява степента на заселване и количествените характеристики на населението на територията на дадена община, състоянието на урбанизационните процеси, миграцията на населението и възможностите за благоустрояване на населените места.

Показател 6: *Общини, в които над 30 на сто от населените места нямат изградена пътна връзка с асфалтово покритие помежду си или с общинския център (базови данни поне за 2010 г.)*

- отразява състоянието на пътната мрежа и възможностите за транспортен достъп до публични услуги, като и потенциала за икономическо развитие на дадена община.

Показател 7: *Общини, в които над 30 на сто от населените места са без изградена канализационна мрежа*

- отразява степента на изграденост на канализационните системи и като цяло благоустрояването в населените места на дадена община, която степен оказва влияние върху условията на живот и труд на населението, възможностите за опазване на околната среда и предпазването от рисковете, свързани със здравето на хората, както и последиците от природни и технологични рискове.

Показател 8: *Общини, в които над 30 на сто от населените места ползват питейна вода с отклонение от качеството, прието като стандарт за страната, или имат режим във водоснабдяването за последните три години*

- отразява степента на изграденост на водоснабдителните системи и качеството на ползваните услуги в населените места на дадена община. Този показател има важно значение за установяване благосъстоянието на общините като цяло и влияе върху общия потенциал за тяхното развитие.

В допълнение, при използването на тези показатели общините на територията на областта могат да бъдат категоризирани по степен на „уязвимост” в зависимост от общото влияние на показателите върху конкурентоспособността, устойчивото развитие и просперитета на съответните общини.

Категории общини

(I категория - висока степен на уязвимост; VIII категория - ниска степен на уязвимост)

I категория – общини, попадащи в териториален обхват на РЦП по 8 показателя;

II категория – общини, попадащи в териториален обхват на РЦП по 7 показателя;

III категория – общини, попадащи в териториален обхват на РЦП по 6 показателя;

IV категория – общини, попадащи в териториален обхват на РЦП по 5 показателя;

V категория – общини, попадащи в териториален обхват на РЦП по 4 показателя;

VI категория – общини, попадащи в териториален обхват на РЦП по 3 показателя;

VII категория – общини, попадащи в териториален обхват на РЦП по 2 показателя;

VIII категория – общини, попадащи в териториален обхват на РЦП по 1 показател.

Разработването на ефективна и ефикасна програма за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа¹⁵ ще осигури необходимия организационен и финансов инструмент на държавата и ще представлява основа за ежегодното планиране на мерките и средствата за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа. Програмата следва да даде ясна стратегическа рамка и практически приложим механизъм за разработване, финансиране и изпълнение на конкретни проекти за устойчиво интегрирано местно развитие на общините, попадащи в тези райони за периода до 2020 г. По този начин ще бъдат създадени и предпоставки за намаляване на вътрешно-регионалните различия, диспропорциите и структурните дефицити в районите от нива 2 и 3.

Като инструмент за финансово подпомагане програмата може да осигури допълнителни възможности на уязвимите общини да посрещат и да се адаптират към глобални и регионални предизвикателства и да прилагат актуалните европейски политики в областта на околната среда, пазара на труда, информационното общество, икономиката на знанието и иновациите.

2.2.5. Критерии за оценка на изпълнението на стратегията

Областната стратегия за развитие се оценява, като се използват определени критерии за нейното изпълнение. Използваните критерии имат ключово значение за извършване на обективна междинна и последваща оценка на цялостното изпълнение на стратегията.

Критериите за оценка на изпълнението на областната стратегия за развитие са свързани с въздействието и постигането на целите и приоритетите за устойчиво интегрирано развитие на областта и служат за качествени и количествени оценки от гледна точка на:

1. адекватност на нуждите от развитие и съответствие с политиката за регионално развитие в страната и в ЕС;
2. реалистичност и приложимост по отношение състоянието и очакваните промени в социално-икономическия профил на областта в сравнение с други области от съответния район от ниво 2 и по отношение на средните показатели в страната;

¹⁵ Проект „Програма за реализация на дейности в РЦП за периода 2010-2013 г.” е разработен от МРРБ през 2009 г.

3. политическа и социална ангажираност, капацитет на институциите и партньорите за прилагане на политиката за устойчиво интегрирано регионално и местно развитие;
4. ефективност на стратегията за постигане на желаните резултати и въздействие;
5. ефикасност на използваните финансови ресурси за постигане на целите и приоритетите за регионално развитие;
6. устойчивост и възможности социално-икономическите, институционалните и екологичните ефекти от изпълнението на стратегията да продължат в средносрочен или дългосрочен период от време.

Избраните критерии за оценка на изпълнението трябва да позволяват интегриране и отчитане по специфичен начин на общите индикатори за постигане на растеж и заетост в областта на регионалната политика през следващия планов и програмен период в ЕС (вж. Приложение б).

2.2.6. Стратегически насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие

Принципите на местното самоуправление обхващат правото и реалната способност на местните власти да регулират и управляват в рамките на законовите изисквания съществена част от публичните политики и дейности, като поемат съответните отговорности, планират, прилагат и контролират дейности в полза на местните общности. Формулирането на политики и стратегически насоки, процесите на планиране, програмиране, наблюдение и оценка на мерки, засягащи развитието на общините, трябва да бъдат извършвани в сътрудничество и партньорство с местните власти. Взаимодействието в тази насока е необходимо за ефективна подготовка и реализация на цялостната политика за регионално развитие, тъй като конкретните резултати и въздействия остават на местно ниво и общините имат ключова роля за мобилизиране на местния потенциал, активност и съдействие за постигане на целите на развитието.

Областната стратегия за развитие има за задача да очертае стратегическите насоки, с които общинските планове за развитие трябва да се съобразят с оглед постигане на общите цели и приоритети, залегнали в стратегията за развитие на областта.

С ОСР се идентифицират общи проблеми и потребности и се определят общи цели и приоритети за балансирано и устойчиво развитие на територията на областта, като

общините следва по подходящ начин да отразят и да интегрират тези цели и приоритети в своите собствени стратегии за развитие. В процеса на разработване на общинските планове за развитие се определя конкретния начин за интегриране на общите за областта цели и приоритети на регионалното развитие, като общината може да направи своя избор и да адресира само част от приоритетите, които имат пряко отношение към развитието на общината съгласно нейната специфика.

Насоките за постигане на съгласуваност и взаимодействие в процеса на стратегическо планиране на регионалното и местното развитие се основават на няколко важни *предпоставки*, които следва да бъдат отчетени при разработването на областната стратегия за развитие:

- стратегическото планиране на устойчиво интегрирано развитие на областта е свързано с процес на консултиране и постигане на съгласие между общините за общите за региона приоритети, които могат да бъдат реализирани само с общите усилия на общините, като същевременно се отчита спецификата на всяка община и възможния принос, който ще бъде дефиниран в съответния общински план за развитие. По-конкретно, този консултативен процес трябва да даде ориентири за определяне на приоритетните области за междуобщинско сътрудничество, съвместно разработване и реализация на междуобщински проекти и участие в големи проекти с регионално значение;
- ресурсите за интегрираното регионално и местно развитие следва да бъдат съсредоточени в териториален, тематичен и финансов аспект там, където има най-голяма нужда и потенциал за развитие с оглед намаляване на вътрешнорегионалните различия и дисбаланси;
- важно условие и задача е да бъдат обединени усилията за по-добър достъп до средства от фондовете на ЕС за целите на регионалното и местното развитие през периода до 2020 г. В това отношение е необходимо укрепване на административния капацитет на областно и на общинско ниво. Подобреното междуинституционално сътрудничество може да осигури допълнителни ресурси за идентифициране на проектни идеи, извършване на предварителни проучвания, осигуряване на техническа помощ и разработване на механизми за ефективно управление и контрол на проекти, съфинансирани от фондовете на ЕС или от други международни източници.

- прилагането на принципа на партньорство и постигането на съгласие по приоритетите за регионално развитие изискват добра координация между регионалните и местните власти и включване на повече партньори и участници в процеса на обсъждане и вземане на решения, което подобрява качеството на документите за планиране на развитието както на областно ниво, така и на общинско ниво;
- специално внимание следва да се обърне на въпросите, свързани с развитие на териториалното сътрудничество и сближаване, което в рамките на кохезионната политика на ЕС през следващия период ще бъде важен и ефективен инструмент за по-пълноценно използване на природния, икономическия и социалния потенциал на областите и общините. Допълнително е необходимо да бъдат анализирани и да се постигне съгласуваност и взаимодействие с перспективите за пространствено развитие и устройствено планиране на територията на областта, които засягат и териториите на общините. В това отношение е препоръчително да бъдат разгледани и отразени пространствените потенциали на територията, предизвикателствата и рисковете, вижданията и насоките за развитие на селищната мрежа и обновяване на населените места и особено на градските центрове, идентифициране на зоните за растеж и за генериране на заетост, проблемите на периферността и достъпа и др.

Стратегиите за устойчиво интегрирано местно развитие, които ще залегнат в общинските планове за развитие трябва да интерпретират и да включат в зависимост от спецификата и потенциала на общините въпросите от общоевропейски интерес и значение. В този смисъл те се разработват в съответствие със стратегическите документи на ЕС и националните програмни документи, които ще действат през периода 2014-2020 г. Интегрирането по специфичен начин на европейските цели на развитието до 2020 г. (Стратегията „Европа 2020” за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж) ще даде допълнителна възможност на общините да предприемат действия и да участват проактивно в политики на ЕС и на национално ниво, което ще им осигури достъп до повече финансови ресурси по ключовите сфери на развитието, без да се налага да отделят значителни собствени средства от бюджетите си.

Особено внимание ще изисква интегрирането на глобалните екологични проблеми и цели в политиката и практиката за местно планиране и управление, а също така и в документите за устройство на територията. развитието на нисковъглеродни местни

икономики, енергийната диверсификация и ефективност, както и намаляването на климатичната уязвимост могат да бъдат включени сред приоритетите за устойчиво местно развитие. Принципиалният подход в тази насока обхваща определяне на подходящи критерии и показатели, повишаване на знанията и уменията, изграждане на информационна база за наблюдение и оценка на състоянието и тенденциите и на постигнатия напредък.

Развитието на информационното общество и електронното управление е приоритет, който е насочен към по-широко и активно използване на информационните и комуникационните технологии в различни обществени сфери с цел подобряване на публичните услуги за населението и бизнеса и развитие на местните и регионалните пазари. Процесът на децентрализация на управлението в България поставя нови предизвикателства, свързани с ефективното използване на информационните технологии за повишаване на конкурентоспособността на общините на основата на интелигентни и иновативни решения. Този въпрос също следва да бъде адресиран в процеса на разработване и обсъждане на общинските планове за развитие.

2.2.7. Описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност

При разработването на областната стратегия за развитие, както и в процеса на нейното изпълнение трябва да бъдат осигурени предпоставки за прилагане на принципа за партньорство, публичност и прозрачност на всички етапи при провеждане на политиката за регионално развитие.

В тази част документът следва да съдържа описание на подхода, начина и формите за осигуряване на публична информация относно неговото разработване и прилагане, изпълнение на отговорностите и необходимото институционално взаимодействие, както и мерките за мобилизиране и активно участие на партньорите и гражданите.

Описанието накратко представя:

- начина и средствата, чрез които ще бъде информирана обществеността и заинтересованите страни за цялостния процес на изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране, изпълнение и оценка на областната стратегия за развитие;

- посланията и комуникационните канали за предоставяне на обществена информация относно необходимостта, характера и целите на планираните действия, потенциалните ползи, резултатите и въздействието от прилагането на стратегията;
- механизма за консултиране в хода на изпълнение на стратегията чрез организиране на публични дискусии, в т.ч. чрез интернет и други форми;
- участието във формални структури за наблюдение на постигнатия напредък по изпълнението на стратегията, за териториално сътрудничество и партньорство, възлагане на независими оценки и проучвания, подготовка на важни проекти с регионално значение и др.

Като цяло прилагането на принципа на партньорство и прозрачност подобрява качеството на областната стратегия за развитие и ефективността на нейното изпълнение. Освен това въвеждането и спазването на този принцип създава обективни предпоставки и условия за привличане и ефективно усвояване на повече европейски средства за развитие на областта.

Ключова роля за осигуряването на публичност и прозрачност на стратегическото планиране на регионалното развитие на територията на областта има областният управител и ръководената от него областна администрация. Областният съвет за развитие също така трябва да гарантира прилагането на принципа на партньорство, публичност и прозрачност във връзка с изпълнението на стратегията и да съдейства за мобилизиране и ефективна координация на усилията на местно ниво.

ЧАСТ ПЕТА

ОБЩИНСКИ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ ЗА ПЕРИОДА 2014-2020 Г.

1. Общи условия и изисквания за разработване на общинския план за развитие

Използваният подход, методите и принципите при разработването и приемането на общинския план за развитие (ОПР) следва да гарантират в значителна степен, че стратегическият документ е в съответствие с нормативните изисквания в областта на регионалното развитие, както и с определените национални и регионални цели и приоритети на развитието в България. Освен това планът трябва да бъде съобразен със специфичните условия, ред и изисквания за прилагане на нормативните документи, свързани с местното самоуправление, териториалното устройство, опазването на околната среда, кадастъра и имотния регистър за територията на общината.

С разработването и приемането на общинските планове за развитие на общините в България през настоящия планов период като цяло е постигнат сериозен напредък в управлението и планирането на развитието на общините до 2013 г., като се очаква с изпълнението на тези планове да бъдат решени ключови въпроси на икономическото, социалното и екологичното развитие на местните общности като равностойни партньори в регионалното развитие на страната и в ЕС.

Общините в България по много от операциите в програмите за периода 2007-2013 г. са преки бенефициенти на помощта от фондовете на ЕС и на базата на техния опит е възможна една по-категорична оценка на резултатите и въздействието на регионалната политика като цяло.

Общинският план за развитие като стратегически документ обвързва сравнителните предимства и потенциал за развитие на местно ниво с ясно дефинирана визия, цели и приоритети за постигане на стратегически цели, свързани общо от стремежа към по-висок жизнен стандарт на хората в общината и устойчиво развитие.

Съответствието на общинския план за развитие с изискванията, залегнали в стратегическите насоки и законодателството на ЕС в областта на регионалната политика, се отнася до това, в каква степен плановият документ, разработен и прилаган на местно ниво,

отразява общия европейски контекст на политиката за балансирано и устойчиво развитие на регионите и местните общности в ЕС. Най-общо стратегическите цели на тази политика са насочени към намаляване на икономическите, социалните и териториалните неравновесия и подобряване на жизнения стандарт. Освен по отношение хармонизацията на целите и приоритетите в контекста на регионалната политика на ЕС, съответствие е необходимо да се търси и по отношение на методите за управление, наблюдение и оценка в процеса на разработване и изпълнение на общинския план за развитие. Така например, биха могли да се използват утвърдените в европейската практика инструменти за определяне на физически и финансови индикатори за отчитане на постигнатите резултати и въздействие от прилагането на мерките и проектите в рамките на общинския план за развитие. Формите за предоставяне на информация и публичност относно приемането и изпълнението на плана, както и за работа с партньорите в областта на интегрираното устойчиво местно развитие също така биха могли да се използват ефективно.

В посочения по-горе смисъл подготовката, общият дизайн и разработването на ОПР е необходимо да се съобразяват със следните насоки и изисквания:

- Съответствие на плана с принципите и правилата за прилагане на структурните инструменти в областта на регионалната политика на ЕС;
- Координация и съгласуваност с европейските, националните и местните политики за конкуренция, опазване и подобряване на околната среда и равните възможности;
- Осигуряване на информация и публичност на процесите на планиране и програмиране, финансиране, изпълнение, наблюдение и оценка в областта на интегрираното регионално и местно развитие;
- Методологическите работни документи на ЕК за използване на индикатори и извършване на оценки;
- Спазването на принципа на съфинансиране и допълняемост на местните собствени финансови ресурси за развитие със средства от държавния бюджет, фондовете на ЕС и други публични и частни източници.

Използването на интегрирания подход за планиране изисква целите и приоритетите на общинския план за развитие като стратегически документ да бъдат съгласувани и да предвиждат взаимодействието с факторите, условията и потенциала за специфичното пространствено развитие на общината, мрежата от населени места и отделните сектори (индустрия, транспорт, екологична инфраструктура, туризъм, аграрни дейности и др.),

залегнали в устройствените планове и схеми за развитие на територията.

1.1. Цели и обхват на документа

Съгласно определението в действащото законодателство за регионалното развитие Общинският план за развитие е документ за стратегическо планиране на устойчиво интегрирано развитие на местно ниво (на територията на общината), който се разработва в съответствие с предвижданията на областната стратегия за развитие.

Общинският план за развитие определя средносрочните цели и приоритети за развитие, като се отчитат специфичните характеристики и потенциалът на общината, от една страна, и *стратегическите насоки за разработване на целите и приоритетите на общинските планове за развитие*, съдържащи се в съответната областна стратегия за развитие за периода до 2020 г., от друга страна.

Целите и обхватът на документа следва да отчитат и предвижданията на устройствените схеми и планове, действащи на територията на областта в средносрочен и дългосрочен план.

1.2. Период на действие

Общинският план за развитие се разработват за 7-годишен период на действие, който съвпада с периода на действие на областната стратегия за развитие, като следващият планов период обхваща 2014-2020 г. Стратегическият документ се изготвя в срок 3 месеца преди началото на периода на неговото действие.

1.3. Резултати от междинните оценки

За ефективната подготовка на общинските планове за развитие за следващия период до 2020 г. могат да се използват резултатите и препоръките, съдържащи се в междинните оценки на действащите планове там, където такива оценки са извършени. Общите изводи от редица проучвания¹⁶, които обхващат капацитета за разработване на общинските политики, подходите за тяхното формулиране, методите за прилагане и практиките за осъществяване на приоритетите и мерките за постигане на устойчиво интегрирано местно развитие като част от общата система за планиране, програмиране и управление на регионалната политика в България, показват следното:

¹⁶ Вж. например тематичен доклад „Аспекти на стратегическото планиране на устойчиво интегрирано местно развитие”, проект на МРРБ в сътрудничество с „Болкан Асис”, 2008 г.

- Общините имат изграден сравнително добър капацитет по отношение изготвянето на стратегически документи за планиране на развитието в различни сектори, включително при изготвяне на ОПР;
- Няма достатъчна планова осигуреност с общи устройствени планове и подробни устройствени планове, което възпрепятства отразяването на териториалните аспекти на развитието в стратегиите за регионално и местно устойчиво развитие;
- Липсва системен подход по отношение своевременната идентификация на проектите, които осигуряват реализацията на общинския план за развитие (ОПР), както и непознаване реално на механизма за реализация на ОПР чрез програмата му за реализация и включването на проекти, които да търсят финансиране от фондовете на ЕС;
- Има недостиг на финансови ресурси както за изготвяне и актуализация на ОПР, така и за предварителни проучвания и подготовка на техническата документация на проектите, с които общината ще кандидатства по оперативните програми;
- Въпреки готовността на общините да си сътрудничат за съвместна реализация на проекти, на практика резултатите от междуобщинското, междурегионалното сътрудничество и трансграничните инициативи са ограничени и недостатъчни;
- Съществуват проблеми при всички типове общини, свързани с определянето на индикаторите за наблюдение и оценка и осигуряването им с информация.

Все още има неясноти относно начина на интегриране на въпросите на устойчивото развитие в общинските планове за развитие, като общините не са запознати с ангажиментите на страната във връзка с изпълнението на стратегията на ЕС за използване на възобновяеми източници на енергия и във връзка с политиката за борба с климатичните промени.

2. Специфични изисквания за разработване на ОПР

2.1. Структура на документа

В структурно отношение Общинският план за развитие включва следните основни компоненти, които са определени в нормативните изисквания:

- 1. анализ на икономическото и социалното развитие на общината;*
- 2. целите и приоритетите за развитие на общината за определен период;*

3. *индикативна финансова таблица, обобщаваща необходимите ресурси за реализация на плана;*
4. *индикаторите за наблюдението и оценката на плана;*
5. *необходимите действия по наблюдението, оценката и актуализацията на плана;*
6. *описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност;*
7. *програма за реализация на общинския план за развитие, с която се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и звената за изпълнение на проектите;*
8. *предварителната оценка на плана.*

Посочените компоненти имат логическа последователност и взаимна обвързаност, като аналитичната част на документа е основа за формулиране на стратегическата част, а дефинираните подходи и механизми за управление, наблюдение и оценка осигуряват практическото изпълнение и постигането на целите и приоритетите.

2.2. Насоки за разработване на съдържание на документа

2.2.1. Анализ на икономическото и социалното развитие на общината

Структурата на аналитичната част на общинския план за развитие трябва да бъде фокусиран върху спецификата на съответната община, като има за цел обосноваване на стратегията ѝ за развитие за периода до 2020 г.

Компонентите на анализа основно включват:

- **Обща характеристика/профил на общината;**
- **Състояние на местната икономика;**
- **Развитие на социалната сфера и човешките ресурси;**
- **Инфраструктурно развитие, свързаност и достъпност на територията;**
- **Екологично състояние и рискове;**
- **Административен капацитет;**
- **SWOT-анализ.**

Анализът следва да бъде проблемно ориентиран и да обхваща идентифициране на икономическите, социалните и екологичните проблеми, както и тяхното териториално измерение, като се направят съответните изводи и се посочат тенденциите за развитие на общината на базата на вътрешния ѝ потенциал и условия за развитие.

SWOT-анализът като качествен аналитичен и прогностичен метод дефинира действието на вътрешните и външните фактори за развитие на общината и възможностите за избор на подходяща стратегия за постигане на целите на развитието. Приложима е общата матрица за този вид анализ, отразяваща взаимодействието на вътрешните фактори (силни и слаби страни), и външните фактори (възможности и заплахи).

Анализът на ключови области и тенденции в развитието на общината следва да очертава както проблемите и дефицитите, така и целевите сфери на развитието, които да послужат за разработване и обосноваване на стратегическата част на общинския план за развитие.

2.2.2. Целите и приоритетите за развитие на общината за периода 2014-2020 г.

Стратегията за реализация на целите и приоритетите за развитие, залегнали в общинския план за развитие, обхваща и проследява ***взаимовръзката*** между формулираните най-общи стратегически цели на развитието, определените приоритети за действие и техните специфични цели, които ще бъдат реализирани посредством изпълнението на предвидения пакет от мерки и дейности, включващ подготовката, финансирането и изпълнението на конкретни проекти¹⁷.

От особено важно значение е общинският план за развитие да бъде разработван и прилаган като част от общата система за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие, установена със законодателните разпоредби и в рамките на националната политика за регионално развитие. Необходимо е и постигане на хармонизация с регионалната и кохезионната политика в ЕС. Този подход не трябва да се разглежда като нарушаване на самостоятелността на общината сама да определя стратегията си за развитие и средствата за нейното изпълнение. Чрез прилагането на единен подход и стандарти на планиране и програмиране на развитието, взаимната обвързаност на стратегиите и плановете на различните териториални нива, използването на механизми за широко партньорство и координация между органите и институциите, бизнеса и гражданското

¹⁷ Вж. Приложение 8.

общество, както и на общи инструменти за финансово подпомагане се постига по-значим ефект и ефикасност за реализация на целите на местното развитие. От тази гледна точка общинският план за развитие може да се разглежда като интегрален елемент от националната система за стратегическо планиране на регионалното и местното развитие в България, като адекватността му по отношение на цялата система се оценява в следните направления:

- ***Отразяване на стратегическите цели и приоритети на Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022 г.***

Общинският план за развитие следва да интерпретира и да отразява приоритетите на Националната стратегия за регионално развитие по отношение на ключовите области на регионалното и местното развитие, свързани с повишаване на конкурентоспособността и заетостта, инфраструктурното развитие и достъпността, устойчивостта и социалното включване.

- ***Съответствие със стратегическата рамка на Регионалния план за развитие на съответния район от ниво 2 за периода 2014-2020 г.***

В Регионалния план за развитие са отчетени специфичните дългосрочни цели и приоритетите за развитие на областите и общините, включени в териториалния обхват на района. На ниво общински план за развитие следва да се гарантира връзката между регионалния и местния стратегически контекст за развитие, като на практика се интегрират плановите подходи „отдолу-нагоре” и „отгоре-надолу”.

Важен момент е общинската стратегия за развитие да отразява пространствените перспективи на територията на общината на основата на икономическите и социалните фактори на развитието, като се отчитат възможностите за преодоляване на различията между градските и селските територии и се създадат предпоставки и условия за оптимизиране на функциите на общинския център, който играе все по-важна роля за повишаване на конкурентоспособността на икономиката и устойчивото развитие на общината.

- ***Съответствие с Областната стратегия за развитие за периода 2014-2020 г.***

Необходимо е в значителна степен да бъде постигнато съответствие на целите и приоритетите за общинско развитие с приоритетите на областно ниво, като се отчитат стратегическите насоки за разработване и общинските планове за развитие, представени в Областната стратегия за развитие. Това съответствие осигурява допълнителни ефекти и

потенциални ползи, свързани с осигуряване на достъп до финансови схеми и развитие на териториалното сътрудничество между общини и региони.

За да финансират инвестиционните си разходи за развитие, местните власти трябва да имат достъп до националния и регионалния пазар на капитали. Допълнителен механизъм в тази насока се осигурява чрез предлаганите мерки и средства от централния бюджет за реализация на дейности в районите за целенасочена подкрепа съгласно действащото национално законодателство за регионалното развитие (ЗРР). Териториалният обхват на районите за целенасочена подкрепа на общинско ниво се определя в областната стратегия за развитие и на тази база следва да се търсят възможности за допълнително финансиране на конкретни общински проекти, насочени както към интегрираното развитие на общината, така и към преодоляване на социално-икономическите различия между общините и вътрешнорегионалните диспропорции.

- ***Отразяване на целите и приоритетите на ЕС в областта на регионалната политика за следващия програмен период и целите на Стратегията “Европа 2020”***

Общинският план за развитие следва да интегрира в значителна степен стратегическата рамка на ЕС за икономическо, социално и териториално сближаване и регионално развитие след 2013 г., основаващи се на общия стремеж за интелигентен икономически растеж чрез технологично обновление и иновации, развитие на знанията и уменията, устойчиво развитие на базата на използване на “зелени” технологии и енергии и постигане на социална интеграция и социална включеност.

В посочения контекст могат да бъдат препоръчани няколко основни приоритетни области на политиката за устойчиво интегрирано местно развитие, които да бъдат отразени в общинския план за развитие. Ефективен инструмент за разработване, координация и изпълнение на конкретни инициативи и проекти в подкрепа на определените цели и приоритети могат да бъдат *местни групи за действие*, създадени на принципа на партньорството, като дейността на тези групи се очаква да бъде подкрепа и на ниво ЕС.

Приоритетна област 1: Създаване на условия за развитие на местни общества на знанието

Бъдещото икономическо развитие на ЕС ще зависи от способността за създаване и развитие на икономически сектори, генериращи висока добавена стойност, произвеждащи иновации и основаващи се на научни изследвания. Увеличаването на разходите за изследователска и развойна дейност е едно от задължителните условия за ускоряване нарастването на производителността.

Понятието за общество на знанието обхваща всички аспекти на съвременната икономика, в която знанието е сърцевината на добавената стойност – от високотехнологичното производство и ИКТ, през услугите, изискващи значителен компонент на съвременно знание, до подчертано творческите отрасли, свързани с културата и традициите. Сравнителните предимства на България и българските общини следва да бъдат обхванати пълноценно от високопродуктивни “общества на знанието” на местно ниво, където потенциалът може сравнително лесно да бъде мобилизиран и координиран за постигане на определени интегрирани цели на развитието. Досегашният опит в създаването на местни инициативни групи (МИГ) в селските райони с помощта на средствата от ЕС може да бъде полезен в тази насока.

Приоритетна област 2: Подпомагане развитието на вътрешния потенциал на местната икономика и пазари

Устойчивият икономически растеж е свързан с насърчаване на местния потенциал и предприемачеството и отварянето на пазара за стоки и услуги.

Осигуряването на достъп до финансови ресурси, рисков капитал и схеми на финансов инженеринг в малките и средните общини е решаващ фактор за развитието на предприемачеството, генерирането на растеж и работни места.

Приоритетна област 3: Развитие на местния пазар на труда

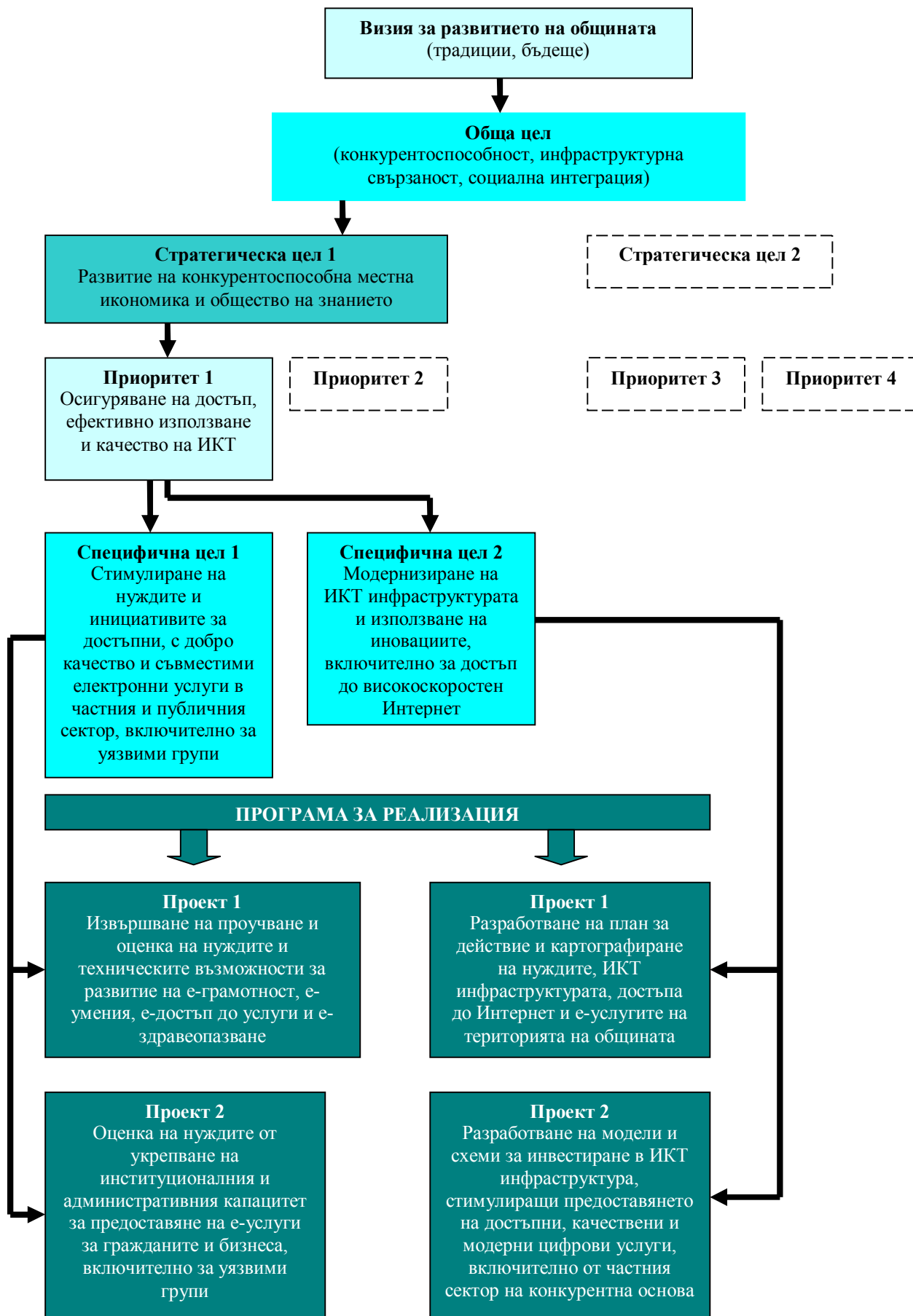
Високото равнище на заетост е важно условие за постигане на по-бърз и траен растеж, социално сближаване и повишаване на доходите. Увеличаването на броя на хората, участващи на пазара на труда, е най-добрият начин за съхраняване на икономическата, социалната и териториалната устойчивост на общината. Необходимо е да се насърчава разкриването на нови предприятия в общините, повишаването на адаптивността на работниците и фирмите и интензифицирането на процеса на създаване на работни места. Тук важно значение ще има балансът между гъвкавост и сигурност на пазара на труда –

гъвкавите форми на заетост не трябва да се въвеждат за сметка на ограничаване правата на заетите и сигурността на работното място.

Приоритетна област 4: Подкрепа на устойчивото развитие на местната общност и територията

Прилагането от общината на ефективни политики по околната среда и насърчаването на „нисковъглеродната” икономика благоприятстват иновациите, създават нови пазари и работни места и повишават конкурентоспособността посредством по-висока ефективност на използването на ресурсите и създаване на нови инвестиционни възможности. В този смисъл политиката по околната среда и развитието на „зелена” местна икономика могат да способстват за преодоляване на дефицитите в развитието и постигането на ускорен растеж и заетост в общината.

Примерен модел (алгоритъм) за разработване на стратегическата част на общинския план за развитие е представен на схемата по-долу.



2.2.3. Индикативна финансова таблица, обобщаваща необходимите ресурси за реализация на плана

Индикативната финансова таблица (вж. Приложение 4) обобщава необходимите ресурси за реализацията на Общинския план за развитие през периода 2014-2020 г. и представлява финансовата рамка на поетите ангажименти по изпълнението на плана от страна на всички партньори в местното развитие при водещата роля на органите на местното самоуправление, подпомагани от общинската администрация.

Ресурсите за реализацията на плана включват само планираните средства за реализацията на ключовите за развитието на общината мерки и проекти, които разширяват възможностите за инвестиции и мобилизират допълнителни ресурси в публичния и частния сектор. В този смисъл индикативната финансова таблица не включва в прогнозен план пълния обем на финансовите ресурси (собствени и привлечени) за инвестиции, текущи разходи, средства, получени като безвъзмездни помощи, субсидии (трансфери) или друг вид публични и частни средства и разходи, които ще бъдат реализирани на територията на общината и ще допринасят за развитието ѝ през периода до 2020 г.

Компонентите на индикативната финансова таблица обхващат:

- определените приоритети за устойчиво интегрирано местно развитие през периода до 2020 г., общия и годишния обем на планираните средства за тяхната реализация;
- източниците на финансиране за реализация на приоритетите в развитието на общината, като се имат предвид мерките и проектите, които ще бъдат включени в конкретна програма за реализация на плана;
- относителния дял на предвидените средства по източници на финансиране в общата сума на поетите финансови ангажименти за реализацията на плана.

Източниците за финансиране на мерките и проектите, предвидени за реализация на приоритетите на плана, включват три групи финансови източници:

- местни публични източници: общински бюджет, общински или други местни публични фондове и сметки (бюджетни и извънбюджетни);
- външни публични източници: централния (републиканския) бюджет, Структурни фондове и Кохезионен фонд на ЕС, фондове на ЕС в областта на земеделието/ развитие на селските райони и рибарството, други източници – банки, фондове и фондации, програми на ЕС, международни финансови институции, средства на

неправителствени организации в обществена полза и др. публични финансови източници;

- частни финансови източници: средства от частни банки, фондове, инициативи, проекти и средства на частни фирми и неправителствени организации в частна полза.

Експертната оценка на общия обем на финансовите ангажименти за реализацията на плана следва да бъде разработена на базата на:

- макроикономическите показатели за страната и региона (на нива NUTS 2 и 3) и тенденциите в социално-икономическото развитие на общината през периода до 2020 г.,
- средносрочните прогнози при съставянето и изпълнението на общинския бюджет по отношение на приходите, разходите и субсидиите в общинския бюджет,
- възможностите за използване на средствата от фондовете на ЕС.

Следва да се има предвид, че общата сума на поетите финансови ангажименти (задължения), включително по отделните приоритети, е индикативна и може да претърпи корекции в зависимост от възприетите подходи и степента на изпълнение на приоритетите, промените в пазарните условия, необходимостта от гъвкаво управление и оптимизиране на предвидените средства чрез преразпределение между отделните приоритети на базата на аргументирани промени в предвидените мерки и проекти.

2.2.4. Индикатори за наблюдението и оценката на плана

Системата от индикатори за наблюдение на изпълнението на общинския план за развитие, въз основа на събраната обективна информация и данни, отчита напредъка и степента на постигане на целите и приоритетите за развитие на общината по физически и финансови характеристики. Подходящо е за целите на плана да се използват два вида индикатори:

- *индикатори за резултат;*
- *индикатори за въздействие.*

Индикаторите може да обхващат както физически характеристики (параметри), така и финансови по отношение реализацията на поставените цели и приоритети за развитие, като стойностите им могат да бъдат абсолютни или относителни.

Индикаторите за резултат се отнасят до наблюдението и оценката на изпълнението на определените приоритети и мерки за развитие на общината. По някои от мерките или приоритетите те могат да се отнасят за предвидени или изпълнявани конкретни проекти с важно значение за развитието на територията на общината. Дефинираните индикатори са (по възможност) количествено измерими и 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.

Индикаторите за наблюдение и оценка на изпълнението на общинския план за развитие на общината до 2020 г. трябва да са посочени в матрица на индикаторите (*вж. Приложение 5*). За да се осигури необходимата информация за процеса на наблюдение за всеки индикатор следва да са посочени мерните единици, в които ще се измерва, източниците на информация, периодичността на събирането на информация, базовата стойност за отчитане изменението на всеки от индикаторите, както и целевата стойност, която се очаква да бъде достигната до края на периода на действие на общинския план за развитие. При наличие на достатъчно информация и данни на периодична база могат да се определят и междинни стойности на индикаторите по ключови приоритети, мерки или проекти.

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. Списък на общите индикатори е представен в *Приложение 6* към настоящите методически указания.

2.2.5. Необходими действия по наблюдението, оценката и актуализацията на плана

Системата за наблюдение и оценка на изпълнението на Общинския план за развитие цели осигуряването на ефективно изпълнение на плана, с оглед постигане на целите за интегрирано устойчиво местно развитие и ефикасно разходване на ресурсите за реализация на планираните дейности и проекти. Системата за наблюдение и оценка на изпълнението на плана обхваща и Програмата за неговата реализация.

Предмет на наблюдението и оценката е изпълнението на целите и приоритетите на общинския план за развитие на основата на резултатите от подготовката и изпълнението на мерките и проектите, включени в Програмата за реализация на плана. Особено внимание трябва да се отдели на организацията и методите за изпълнението на плана и на програмата, прилагани от съответните органи и звена.

За целите на наблюдението и оценката 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. В цялостния процес на наблюдение и оценка при спазване на принципа за партньорство участват кметът на общината, кметовете на кметства и кметските наместници, общинската администрация, общинският съвет, социалните и икономическите партньори, неправителствените организации, представителите на гражданското общество в общината.

При актуализацията на общинския план за развитие следва да се анализира и оцени динамичното въздействие на външните и вътрешните фактори и условия върху социално-икономическите характеристики на развитието на общината и качеството на околната среда, като на тази основа се разработи по-реалистична и адекватна стратегическа рамка и система за управление и изпълнение на целите на плана до края на съответния период.

2.2.6. Описание на необходимите действия за прилагане принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност

Главната цел на действията за прилагане на този принцип е да се осигури прозрачност и да се информират заинтересованите страни и участниците в процеса на формирането и прилагането на местната политика за интегрирано устойчиво развитие

относно очакваните резултати и ползите за местната общност като цяло, както и да се мотивират заинтересованите страни за активно участие в процеса на реализация.

Специфичните цели на действията обхващат:

1. Представяне в подходяща форма (публични дискусии, семинари, печатни материали, видеоматериали) на информация за предвижданията на общинския план за развитие за периода до 2020 г., за ролята на гражданите и на бизнеса по отношение определянето на приоритетите за развитие на общината и реализацията им и очакваните резултати в икономическата, социалната сфера, в областта на техническата инфраструктура и околната среда;
2. Фокусиране вниманието върху възможностите за изграждане на публично-частни партньорства и реализацията на проекти на тази основа в публичния сектор, насочени към подобряване на услугите, предоставяни на гражданите и бизнеса;
3. Разясняване на конкретните задачи, които стоят пред кмета, общинския съвет, общинската администрация, социалните и икономическите партньори, неправителствените организации и гражданското общество за осигуряване висока ефективност при изпълнението на плана;
4. Разясняване на необходимостта и значението на стратегическото планиране на развитието на общината за повишаване ефикасността на публичните разходи и осигуряването на по-голяма добавена стойност за общината;
5. Привличане вниманието на заинтересованите страни и гражданското общество за формиране на позитивно обществено мнение и активна гражданска позиция по отношение участието и подкрепата на ръководството на общината за реализация на плана.

Общинският план за развитие се обсъжда и съгласува със заинтересуваните органи и организации, с икономическите и социалните партньори, както и с физически лица и представители на юридически лица, имащи отношение към развитието на общината.

2.2.7. Програма за реализация на общинския план за развитие, с която се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и звената за изпълнение на проектите

Общинският план за развитие представлява стратегически документ относно политиката за постигане на устойчиво интегрирано развитие на общината, докато програмата за неговата реализация има оперативен характер и конкретизира начина, практическите мерки, инвестиционните дейности и проектите за постигане целите на развитието.

Програмата за реализация на общинския план за развитие през периода 2014-2020 г. има за задача на основата на целите и приоритетите за развитие на общината, залегнали в плана, да осигури вътрешната и външната съгласуваност на факторите на развитието и ресурсите за реализация на плана, като оптимизира възможностите за финансиране, институционална подкрепа и техническа помощ за изпълнение на плана.

С програмата се определя пакета от мерки и проекти за реализация на целите и приоритетите за развитие на общината през периода до 2020 г., съответните финансови ресурси, административните структури за управление, наблюдение и оценка на проектите, индикаторите за цялостното изпълнение на програмата, а оттук – и на общинския план за развитие, действията за осигуряване на комуникация, информация и публичност при осъществяването на мерките и проектите, включени в програмата.

Програмата за реализация на общинския план за развитие има многогодишен характер (7-годишен период на действие) и може да бъде актуализирана периодично в зависимост от условията и прогнозите за реализацията на общинския план за развитие с цел осигуряване на ефективност и ефикасност при изпълнението на плана и постигане целите и приоритетите за развитие.

Основни компоненти на програмата са:

- **Оперативните насоки и цели на програмата** – отразяват логиката на *интервенциите* – политически, институционални, организационни, информационно-комуникационни, финансови и контролни, за постигане на конкретни резултати и въздействие от изпълнението на програмата и на общинския план за развитие като цяло;
- **Мерките и предвидените дейности** за подкрепа и осигуряване на схеми за финансиране, включително от фондовете на ЕС и други финансови инструменти и източници;

- **Списък на проектите**, които ще се разработват и изпълняват в рамките на програмата, съдържащ кратка обосновка и описание на физическите, финансовите и времевите параметри, както и отговорните звена. Списъкът на проектите трябва да отразява и да е свързан както с оперативните цели на програмата, така и с приоритетите и стратегическите цели на общинския план за развитие на многогодишна база. Освен това е необходимо проектите да бъдат представени и да могат да бъдат проследявани на годишна база;
- **Индикаторите за конкретни продукти и резултати**, свързани с постигането на оперативните цели, планираните мерки и отделните проекти, които ще бъдат използвани като база в общата система от индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на съответните приоритети и цели на плана;
- **Организацията и дейностите по наблюдението**, оценката и актуализацията на програмата;
- **Комуникационен механизъм** за осигуряване на информация, отчетност и прозрачност относно постигнатите резултати и използваните финансови ресурси по програмата.

2.2.8. Предварителна оценка на плана

Предварителната оценка се разработва от независим консултант успоредно с подготовката на проекта на общинския план за развитие. Тя съдържа прогнозна оценка за въздействието на плана върху процесите на социално-икономическо развитие на общината и екологична оценка. Екологичният компонент в оценката оценява доколко стратегията за развитие на общината, определена с плана, съответства на стратегията за опазване на околната среда и на критериите за ефективност на политиката за опазване на околната среда.

Използвани източници на информация и публикации

2011 година

1. Актуализиран документ за изпълнение на Националната стратегия за регионално развитие на Република България за периода 2011-2015 г., проект, *юли 2011 г.*
2. Национална програма за реформи 2011-2015 г., *април 2011 г.*
3. Пети форум за сближаване „Да инвестираме в бъдещето на Европа: приносът на политиката на сближаване към Стратегията „Европа 2020”, работни документи, *януари-февруари 2011 г.*
4. Приносът на регионалната политика за устойчив растеж в рамките на Стратегията „Европа 2020”, *януари 2011 г.*
5. Работни документи във връзка с изготвянето на Национална програма за развитие: България 2020, *2011 г.*
6. Рамкова позиция на България относно условията за усвояване на Структурните и Кохезионния фондове на ЕС за програмния период 2014-2020 г., *2011 г.*
7. Средносрочна оценка на Оперативна програма „Регионално развитие” 2007-2013 г., *KPMG, февруари 2011 г.*
8. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно общите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР), общите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Кохезионния фонд и отменяне на Регламент (ЕС) 1083/2006 г., COM(2011) 615 final, *октомври 2011 г.*
9. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специфичните разпоредби, свързани с Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и целта за инвестиции за растеж и работни места и отменяне на Регламент (ЕС) 1080/2006 г., COM(2011) 614 final, *октомври 2011 г.*
10. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския социален фонд (ЕСФ) и отменяне на Регламент (ЕС) 1081/2006 г., COM(2011) 607 final, *октомври 2011 г.*
11. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно специфичните разпоредби за подкрепата от Европейския фонд за регионално

развитие (ЕФРР) за целта „европейско териториално сътрудничество”, COM(2011) 611 final, *октомври 2011 г.*

12. Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Кохезионния фонд и отменяне на Регламент (ЕС) 1084/ 2006 г., COM(2011) 612 final, *октомври 2011 г.*

13. Териториален дневен ред на ЕС 2020, *май 2011 г.*

2010 година

14. Годишни доклади за наблюдение на изпълнението на регионалните планове за развитие, *МРРБ, 2010 г.*

15. Концепция за програмиране на развитието на Република България, приета от Съвета за развитие към Министерския съвет, *юли 2010 г.*

16. Междинна оценка на Националната стратегия за регионално развитие на Република България 2005-2015 г., *ноември 2010 г.*

17. Междинен доклад за изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие на Република България 2005-2015 г., *2010 г.*

18. Междинни оценки и доклади за изпълнението на Регионалните планове за развитие 2007-2013 г. на шестте района от ниво 2, *МРРБ, 2010 г.*

19. Методика за изготвяне на междинна оценка на областна стратегия за регионално развитие, *2010 г.*

20. Методически насоки за разработване на национална концепция за пространствено развитие на Република България за периода до 2025 г., *декември 2010 г.*

21. Мрежа за оценка на прилагането на политики: Анализ на изпълнението на кохезионната политика 2007-2013 г., синтез на националните доклади за 2010 г., *декември 2010 г.*

22. Пети доклад за икономическо, социално и териториално сближаване, *ноември 2010 г.*

23. Стратегия „Европа 2020”, *юни 2010 г.*

24. „Европа 2020. Интегрирани насоки за икономическата политика и политиката по заетостта на държавите-членки”, SEC(2010) 488 final, COM(2010) 193 final, *април 2010 г.*

25. Политика на сближаване: Стратегически доклад за 2010 г. относно изпълнението на програмите за периода 2007-2013 г., *март 2010 г.*

26. Практически насоки за интеграция на глобални екологични цели в процеса на актуализация на Областните стратегии за развитие, *МРРБ, септември 2010 г.*

27. Приносът на регионалната политика за интелигентен растеж в рамките на Стратегията „Европа 2020”, *октомври 2010 г.*
28. Проект „Конвенциите от Рио” – съвместна инициатива на МРРБ и Програмата за развитие на ООН, *публикации, www.riconventions.org, 2010 г.*
29. Рамкова позиция на България относно Пети доклад на ЕК за икономическо, социално и териториално сближаване, *2010 г.*
30. Стратегия на ЕС за Дунавския регион, *декември 2010 г.*
31. Съвместен документ за пространствено развитие на държавите от Вишеградската четворка, България и Румъния, *март 2010 г.*

2009 година

32. Дневен ред за реформиране на политиката на сближаване, независим доклад на Фабрицио Барка, *април 2009 г.*
33. Методически указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие – 2009 година, *май 2009 г.*
34. Ориентиращ документ за бъдещата политика на сближаване, Павел Самецки, европейски комисар по регионалната политика, *декември 2009 г.*
35. Отразяващ документ относно бъдещата политика на сближаване, Данута Хюбнер, бивш европейски комисар по регионалната политика, *април 2009 г.*
36. Шести доклад за напредъка в икономическото и социалното сближаване, *юни 2009 г.*

2008 година

37. Закон за регионалното развитие, *май 2008 г., в сила от 31.08.2008 г.*
38. Зелена книга за териториално сближаване – Превръщане на териториалното многообразие в предимство, *октомври 2008 г.*
39. Пети доклад за напредъка в икономическото и социалното сближаване, *юни 2008 г.*
40. Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие, *септември 2008 г., в сила от 31.08.2008 г.*
41. Регионите 2020: Оценка на бъдещите предизвикателства за регионите на ЕС, *2008 г.*

2007 година

42. Лайпцигска харта за устойчиви европейски градове, *май 2007 г.*
43. Оперативна програма „Регионално развитие” 2007-2013 г., *март 2007 г.*

44. Териториален дневен ред на ЕС, *май 2007 г.*

45. Четвърти доклад за икономическо и социално сближаване, *май 2007 г.*

2006 година

46. Индикативни насоки относно методите за оценка, Работен документ № 2, ЕК, ГД
Регионална политика, *август 2006 г.*

47. Национална стратегическа референтна рамка 2007-2013 г., *декември 2006 г.*

48. Стратегически насоки на Общността за сближаване 2007-2013 г., *октомври 2006 г.*

2005 година

49. Национална стратегия за регионално развитие на Република България за периода
2005-2015 г., *май 2005 г.*

2004 година

50. „С лице към предизвикателствата” – независим средносрочен преглед на
Лисабонската стратегия на ЕС, доклад на Вим Кок, *ноември 2004 г.*

ПРИЛОЖЕНИЯ⇒

Национална стратегия за развитие
ОБЩА ОЦЕНКА НА НЕОБХОДИМИТЕ РЕСУРСИ

Приоритет/Година	Обща оценка	Обществен сектор								Частен сектор	Други финансови инструменти ** (да се специфицират)
		Участие на Европейския съюз				Национално обществено участие					
		Общо	Общо	ЕФРР	Принос на други фондове на ЕС* (да се специфицират)	Общо	Централен бюджет	Местни бюджети	Други обществени фондове (да се специфицират)		
Приоритет 1 2014 СЗР СЦР СИР ЮИР ЮЗР ЮЦР 2015 ...											
Приоритет 2 2014 ...											
Приоритет 3 и т.н.											
Общо											

* ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР, ЕФМДР

**ЕИБ, ЕФВР, МФИ и др.

Регионален план за развитие
ОБЩА ОЦЕНКА НА НЕОБХОДИМИТЕ РЕСУРСИ

Приоритет/Година		Обща оценка		Обществен сектор								Частен сектор		Други финансови инструменти ** (да се специфицират)			
				Участие на Европейския съюз				Национално обществено участие									
				Общо	Общо	ЕФРР	Принос на други фондове на ЕС* (да се специфицират)	Общо	Центр. бюджет	Местни бюджети	Други обществени фондове (да се специфицират)						
Приоритет 1	Отн. дял %	100 %															
2014																	
2015																	
...																	
Приоритет 2	%	100 %															
2014																	
2015																	
...																	
Приоритет 3	%	100 %															
2014																	
2015																	
...																	
ОБЩО	100%																

* ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР, ЕФМДР

**ЕИБ, ЕФВР, МФИ и др.

Областна стратегия за развитие

ОБЩА ОЦЕНКА НА НЕОБХОДИМИТЕ РЕСУРСИ

Приоритет/Година	Обща оценка	Обществен сектор								Частен сектор	Други финансови инструменти ** (да се специфицират)
		Общо	Участие на Европейския съюз			Национално обществено участие					
			Общо	ЕФРР	Принос на други фондове на ЕС* (да се специфицират)	Общо	Централен бюджет	Местни бюджети	Други обществени фондове (да се специфицират)		
Приоритет 1 2014 2015 ...											
Приоритет 2 2014 2015 ...											
Приоритет 3 и т.н.											
Общо											

* ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР, ЕФМДР

**ЕИБ, ЕФВР, МФИ и др.

ИНДИКАТИВНА ФИНАНСОВА ТАБЛИЦА

Общински план за развитие на община

/хил. лв/

Период 2014-2020	Местно публично финансиране		Външно публично финансиране						Частно финансиране		ОБЩО	
	Общински бюджет	Местни публични фондове	Общ дял (%)	Централен бюджет	Общ дял (%)	Фондове на ЕС ^{(1-5)*}	Общ дял (%)	Други източници	Общ дял (%)	Фондове, фирми		Общ дял (%)
1												
Приоритет 1												
Приоритет 2												
Приоритет 3												
...												
ОБЩО												

* 1 Европейски фонд за регионално развитие (ЕФРР); 2 Европейски социален фонд (ЕСФ); 3 Кохезионен фонд (КФ); 4 Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР); 5 Европейски фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР)

**МАТРИЦА НА ИНДИКАТОРИТЕ ЗА НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА НА ОБЩИНСКИЯ ПЛАН ЗА РАЗВИТИЕ
 НА ОБЩИНА ...
 ПРЕЗ ПЕРИОДА 2014-2020 Г.**

Приоритет, специфична цел, мярка	Индикатор	Мярка	Източник на информация	Период на отчитане	Базова стойност	Целева стойност
Приоритет 1	<i>Описание на индикатора</i>	<i>хил. лв., % и др.</i>	<i>НСИ, Общината, Агенция за МСП, Агенция по заетостта и др.</i>	<i>6 мес., 1 год. и т.н.</i>	<i>Към началото на периода.</i>	<i>Към края на периода.</i>
Специфична цел 1.1						
Мярка 1.1.1.						
Приоритет 2						
Специфична цел 2.1						
....						

**Общи индикатори
в областта на регионалната политика
и за постигане на растеж и заетост
през периода 2014-2020 г.**

Тематична област	Мерна единица	Описание на индикатора
Производствени инвестиции		
	брой предприятия	Брой предприятия, получили безвъзмездна финансова помощ
	брой предприятия	Брой предприятия, получили друг вид финансова помощ
	брой предприятия	Брой предприятия, получили нефинансова помощ
	брой предприятия	Брой подпомогнати нови предприятия
	евро	Частни инвестиции за съфинансиране на публична финансова и нефинансова помощ за МСП
	брой работни места	Брой работни места, създадени в подпомагани предприятия
Туризъм	брой посещения	Брой посещения на подпомаганите туристически атракции
НИРД, иновации		
	брой лица, брой работни места/позиции на пълен работен ден	Численост на персонала/изследователите, работещи в новопостроена или оборудвана инфраструктура за научно-изследователска и развойна дейност, в т.ч. брой на работните места (позиции) на пълен работен ден
	брой предприятия	Брой предприятия, които си сътрудничат с подпомагани изследователски институти/звена
	евро	Частни инвестиции за съфинансиране/ подкрепа на публична помощ за иновационни или научно-изследователски и развойни проекти
	брой предприятия	Брой предприятия въвели нови за пазара или значително подобрили продукти в резултат на иновационни или научно-

		изследователски и развойни проекти
	брой предприятия	Брой предприятия въвели нови за фирмите или значително подобрени продукти в резултат на иновационни или научно-изследователски и развойни проекти
Базова инфраструктура		
ИКТ инфраструктура	брой лица/ процент	Брой лица/ дял от населението с осигурен широколентов достъп (със скорост поне 30 Mbps)
Транспорт		
Ж.п. транспорт*	км	Обща дължина на новопостроени ж.п. линии
		В т.ч. от Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)
	км	Обща дължина на реконструирани или подобрени ж.п. линии
		В т.ч. от Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)
Пътища	км	Обща дължина на новопостроени пътища
		В т.ч. от Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)*
	км	Обща дължина на реконструирани или подобрени пътища
		В т.ч. от Трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T)*
Енергия и климатични промени		
ВЕИ	MW	Допълнителни мощности за производство на възобновяема енергия
Енергийна ефективност	брой домакинства	Брой домакинства с подобро енергийно потребление
	kWh/година	Намаление на енергийното потребление в обществени сгради
		Брой потребители допълнително включени към интелигентни енергийни мрежи
Намаляване на парниковите газове	еквивалент тон CO ₂	Прогнозирано намаление на парниковите газове в еквивалент

* Индикаторите са подходящи за национално и регионално ниво.

		тона CO ₂
Социална инфраструктура		
Образование и грижи за децата	брой места	Капацитет на подпомаганите образователни услуги и грижи за децата
Здравеопазване	брой лица	Капацитет на подпомаганите здравни услуги
Жилищен фонд	брой домакинства	Брой домакинства, ползващи се от подобрени жилищни условия
Културно наследство	брой посещения	Брой посещения на подпомаганите културни обекти
Околна среда		
Твърди отпадъци	тон	Допълнителен капацитет за рециклиране на отпадъците
Водоснабдяване	брой лица/ процент	Допълнителен брой лица/ дял от населението с подобрено водоснабдяване
	куб. м	Намаление на загубите на вода във водоснабдителната мрежа
Третиране на отпадъчни води	еквивалент население (жители)	Допълнителен брой население (жители) с подобрено третиране на отпадъчните води
Превенция и управление на риска	брой лица	Население, ползващо се от мерки за защита от наводнения
	брой лица	Население, ползващо се от мерки за защита от пожари и други мерки за превенция на риска
Рекултивация на земята	хектар	Обща площ на рекултивирани терени
Изолиране на почвите	хектар	Промяна на земните площи с изолирани почви в резултат на мерки за развитие
Биоразнообразие	хектар	Площ на естествените местообитания с подобрен статус
Градско развитие		
	брой жители	Население, живеещо на територии със стратегии за интегрирано градско развитие
	кв. м	Нови публични пространства в градските зони
	кв. м	Нови обществени или търговски сгради в градските зони
	кв. м	Нова жилищна площ в градските зони
Градски транспорт	брой пътувания	Увеличение на пътуванията чрез използване на подпомагани услуги на градския транспорт

Пазар на труда и обучение**		
	брой лица	Участие в инициативи за трансгранична трудова мобилност
	брой лица	Участие в съвместни инициативи за местна заетост и професионално обучение (вкл. квалификация и преквалификация)
	брой лица	Участие в проекти за насърчаване на равенството между половете, равните възможности и социалното включване с трансграничен характер
	брой лица	Участие в образователни и обучителни схеми за подпомагане на младежката заетост, възможностите за образование и особено висше и професионално образование
Институционален и административен капацитет**		
	брой проекти	Брой проекти, насърчаващи правно-нормативното и административното сътрудничество и сътрудничеството между гражданите и институциите
	брой проекти	Брой разработени и изпълнени проекти, подпомагащи реализацията на макро-регионални (вкл. за водни басейни) стратегии
	брой проекти	Брой проекти за междурегионално сътрудничество, повишаващи ефективността на политиката на сближаване
	брой проекти	Брой проекти за транснационално сътрудничество, повишаващи ефективността на политиката на сближаване

** Индикаторите са подходящи за трансгранични инициативи и дейности, свързани с европейското териториално сътрудничество.

***Специфични насоки
за интегриране на екологични цели
при разработване на стратегиите и плановете
за регионално и местно развитие за периода след 2013 г.***

1. Глобални предизвикателства, свързани с околната среда и устойчивото развитие

През последните години интегрирането на въпросите, свързани с опазване на околната среда във всички сфери на човешката дейност и обществено развитие е все по-актуален въпрос. Това е свързано както с изострянето на редица екологични проблеми, така и с по-широко разпространеното разбиране, че жизнените екосистеми, съхранените природни ресурси и здравословната околна среда са пряко свързани с качеството на живот за хората.

Повишаването на морското равнище, екстремните наводнения и засушавания, разтапянето на ледниците и полярните шапки, изчезването на видове, изчерпването на природните ресурси, замърсяването и опустиняването – всички тези последици от човешката дейност и изменението на климата ни изправят пред проблеми, с които човечеството не се е сблъсквало досега.

Светът е изправен пред едно от най-сериозните си предизвикателства – да се развива устойчиво по начин, който задоволява нуждите на сегашното поколение, без да прави компромис с възможностите на бъдещите поколения да посрещнат своите нужди. В противен случай последиците няма да са само екологични, а ще бъдат свързани със сигурността, политическите, икономическите и социалните, включително миграционни, здравни и демографски, аспекти на развитието. Глобалните предизвикателства свързани с околната среда изискват отговор и ефективни действия на глобално, регионално, национално и местно ниво, което налага адекватното интегриране на тези въпроси в процесите на взимане на решения и планиране във всички сфери на общественото развитие.

Европейският съюз има водеща роля във формирането и осъществяването на политики и инициативи на глобално ниво, свързани с предотвратяване и адаптация към изменението на климата, прекомерната употреба на природни ресурси и замърсяването на околната среда. В тази връзка ЕК е разработила и утвърдила редица легални инструменти (законодателни пакети, директиви, стратегии, планове, програми и др.) за постигане на ключовите приоритети на ЕС за устойчиво развитие – изменение на климата и чиста енергия, устойчив транспорт, устойчиво потребление и производство, по-добро управление на природните ресурси, борба с бедността.

Като новоприета страна-членка на ЕС България е отговорна за постигане на европейските стандарти и изисквания за околна среда и устойчиво развитие, както и за справяне с предизвикателствата, които решават повечето страни за реформиране на икономиките си в посока на по-ефективно използване на ресурсите и по-малко замърсяване на околната среда. Страната успешно хармонизира законодателството си в сектор „Околна среда“ със законодателството на ЕС, което включва около 130 директиви и регламенти и е едно от най-трудните за прилагане, тъй като изисква значително финансиране. Разработена и действаща е Оперативна програма „Околна среда 2007-2013 г. ”, а в секторните оперативни програми също са заложили мерки за опазване на околната среда и устойчиво развитие.

На дневен ред е продължаване на процеса на ефективно прилагане на новото екологично законодателство, както и набеязването на стратегически цели и политики, свързани с новите екологични предизвикателства пред които е изправен светът, включително Европа и България. За целта МОСВ разработи Национална стратегия за околна среда 2009 - 2018 г. (НСОС) и План за действие към нея, одобрени с Решение на МС №353 от 15 май 2009 г.

Стратегията се основава на концепцията, че предотвратяването на отрицателните изменения на екосистемите и нарушаването на техните функции в следствие на антропогенни въздействия е ключов фактор за постигане на глобалната цел на политиката по устойчиво развитие – подобряване на качеството на живот и благосъстоянието на настоящото и бъдещите поколения посредством създаването на устойчиви общности, способни да управляват и използват ефективно ресурсите и да развиват екологичния и социалния потенциал на икономиката, както и да осигуряват просперитет, опазване на околната среда и социално сближаване.

При изготвянето на НСОС 2009 - 2018 г. са отразени изискванията на основните стратегически документи на Европейския съюз и ООН, имащи отношение към устойчивата околна среда - Лисабонската стратегия за развитие на ЕС, Стратегията за устойчиво развитие на ЕС, Стратегията за околна среда и тематичните стратегии към нея на ЕС, най-новите политики на ЕК в околната среда и устойчивото развитие – законодателните пакети „Климат - енергетика” и „Устойчиво потребление и производство”, целите на хилядолетието за развитие и рамковите конвенции на ООН (промяна в климата, опазване на биоразнообразието, борба с ерозията и опустиняването), др.

Националната стратегия и планът за действие към нея са рамкови, тъй като вече се изпълняват или се подготвят нови/актуализират редица секторни и общински стратегически документи, свързани с околната среда.

2. Национални екологични цели

НСОС 2009 - 2018 г. дефинира основните проблеми и предизвикателства, с които България следва да се справи в сферата на околната среда и устойчивото развитие през целевото десетилетие. На тази основа са формулирани шест основни екологични цели за страната ни:

I. Намаляване и предотвратяване на последиците от изменението на климата и чиста енергия

Целта е свързана със стартиране процеса на развитие на нисковъглеродна и енергийно ефективна икономика, което ще допринесе за намаляване на натиска върху околната среда, по-добро адаптиране на страната към промените в климата, изпълнение на ангажиментите на страната по линия на Европейския съюз и ООН в областта на изменението на климата.

II. Осигуряване на достатъчно по количество и с добро качество вода

Тази цел е насочена към по-добро задоволяване на потребностите от вода в необходимото количество и качество, както за осигуряване на живота и здравето на населението, така и за нуждите на икономиката, при осигуряването на условия за възпроизводството и развитието на водните екосистеми, включително и Черно море, изпълнение на ангажиментите на страната по линия на Европейския съюз и ООН в сектор „Води”.

III. По-здравословна околна среда за по-добро качество на живот

Основният фокус е постигане на по-добро качество на околна среда, при което степента на предизвиканото от човешката дейност замърсяване да не оказва съществено влияние и да не представлява риск за здравето на хората; изпълнение на ангажиментите на страната по линия на Европейския съюз и ООН, свързани с компонентите и факторите на околната среда.

IV. Насърчаване на устойчивото потребление и производство

Стартиране на процес на прекъсване на зависимостта между икономическия растеж на страната и въздействието му върху околната среда, намаляване на екологичния отпечатък от потреблението и производството, изпълнение на ангажиментите на страната по линия на Европейския съюз и ООН, свързани с устойчивото потребление и производство.

V. Ограничаване и спиране на загубата на биологично разнообразие

Целта е съхраняване на биологичното разнообразие в дългосрочен план, което е едно от най-богатите в Европа, ползване на екосистемните услуги по начин, който позволява запазване и повишаване на екологичните, икономическите и социалните функции на природата, изпълнението на ангажиментите на страната по линия на Европейския съюз и международните договори в областта на опазване на природата, по които България е страна.

VI. Формиране на нови модели на поведение на обществото, щадящи околната среда и съдействащи за устойчивото развитие, както и осигуряване на по-качествена информация и мониторинг за околната среда

Очаквани резултати - по-висока подкрепа и активно участие на всички групи от населението за опазването на околната среда и устойчивото развитие, осигуряване на по-ефективен мониторинг, повече и по-качествени информационни услуги, свързани с околната среда за обществото и държавното управление. Това ще допринесе за изпълнението на ангажиментите на страната по линия на ЕС и ООН, свързани както с осигуряване на достъп до информация и участие на обществеността в процеса на вземане на решения за околната среда, повишаване на съзнанието, образованието и културата на обществото по въпросите на околната среда и устойчивото развитие, така и с мониторинга на околната среда.

За постигането на всяка основна цел са планирани специфични цели и е разработена комплексна система от индикатори. Целите на НСОС са в унисон и с последващи стратегически документи на ЕК като Стратегията Европа 2020, сред

основните приоритети на която е „устойчив растеж: насърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите“. Също така, една от трите водещи цели на Европа 2020 е: постигане на целите „20/20/20“ по отношение на климата/енергията - емисиите на въглероден диоксид трябва да намалее поне с 20 % в сравнение с нивата от 90-те години или с 30 % при наличието на подходящите условия; дялът на възобновяемите енергийни източници в крайното ни енергийно потребление трябва да нарасне до 20 %, а енергийната ни ефективност - с 20 %.

3. Интегриране на екологични цели в процеса на регионално планиране

Интегрирането на националните екологични цели в процеса на планиране на регионалното развитие не е механичен процес и следва да бъде съобразено както със спецификите на всяко административно ниво, така и с характерните особености и проблеми на всеки регион, област или община. Основната цел е да се определи доколко и по какъв начин процесите на регионалното развитие влияят върху състоянието на околната среда и качеството на живот в определен регион, област или община, какви са основните проблеми и възможните мерки за тяхното решаване, какви дейности и съответно ресурси ще бъдат необходими за това през съответния период на планиране.

Съгласно заложените в НСОС изисквания „Плановете и програмите за регионално развитие следва да осигуряват интегрирано опазване на околната среда и да са съобразени със стратегията“. В тази връзка, екологичните въпроси следва да бъдат отразени и разгледани на възможно най-ранен етап в процеса на стратегическото планиране, т.е. още по време на анализа на ситуацията, така че да залегнат в последствие в определени стратегически цели, мерки и приоритети. За целта е необходимо да бъдат изпълнени няколко условия:

- Да бъде отделено необходимото внимание на екологичната проблематика в аналитичната част на стратегическите документи, като направените изводи за идентифицирани проблеми са аргументирани с достоверни данни, в това число пространствено обусловени. Интеграцията на екологичните проблеми в регионалното планиране е непрекъснат процес, който следва да започне възможно най-рано - преди да са определени политическите и стратегически цели, мерки и приоритети.

- В SWOT анализа, който се явява обобщаващият фундамент на стратегията или плана за развитие, да бъдат отразени съществуващите проблеми

(местни и външни за територията), които са свързани с глобални тенденции или екологични проблеми (промени в климата, загуба на биоразнообразие, деградация на почви и пр.).

- Екологичната проблематика следва да бъде неразделна част от формулираните цели и приоритети и да намери конкретен израз във формулираните мерки за развитие. Изпълнението на тези мерки следва да бъде както ресурсно обезпечено, така и обвързано със система от индикатори, позволяващи оценка на напредъка за периода на действие на съответния стратегически документ (или при извършване на междинна оценка, актуализация и др.)

Изготвянето на тематични анализи в сферата на околната среда е изключително важно за адекватното интегриране на екологични цели на всички нива. Анализът на природноресурсния потенциал и състоянието на околната среда разкрива общите тенденции в състоянието на околната среда, настъпилите и/или очаквани промени, главните проблеми и възможностите за тяхното разрешаване. При анализа задължително трябва да бъдат използвани достоверни и актуални данни от официални източници - Националния статистически институт, РИОСВ и др.

Основните акценти в анализа следва да бъдат състоянието на околната среда по компоненти, развитието на мрежата от различни категории защитени територии, както и зоните, включени в националната екологична мрежа НАТУРА 2000. Резултатите от всички анализирани показатели могат да бъдат визуализирани с подходящи карти и други графични материали. На тази основа следва да бъдат формирани изводи, които да послужат за SWOT анализа и обосноваването на конкретни цели, приоритети и мерки в стратегическата част.

В социално-икономически анализ на територията следва да бъде обърнато внимание на проблемите, които оказват влияние както върху състоянието на околната среда, така и върху социално-икономическото развитие в съответния регион. Наличието на замърсяващи производства например, може да осигурява заетост за местните хора, но да влошава качеството им на живот. От друга страна, възможностите за въвеждане на „зелени“ производства и технологии има потенциал да повиши жизнения стандарт и благосъстоянието на местните общности, като същевременно допринесе за запазване или повишаване качеството на живот в съответната територия.

Анализът на инфраструктурната обезпеченост следва да се фокусира върху водоснабдителната, канализационната, транспортната, електроснабдителната и

екологичната инфраструктура в територията. Тук трябва да се обърне внимание на показателите, свързани както със съществуващата екологична инфраструктура (ПСОВ, депа и инсталации за оползотворяване на отпадъци, алтернативни източници на енергия и др.), така и на нуждата от изграждане на такива съоръжения, потенциала и възможностите за развитие нови проекти в съответните сфери (например възобновяема енергия или енергийна ефективност), необходимите инвестиции и др. Внимание следва да бъде обърнато и на мащабни инфраструктурни проекти, които могат да окажат негативно въздействие върху околната среда и качеството на живот в региона.

В процеса на стратегическо планиране следва да се спазват няколко основни принципа по отношение интегрирането на екологичните цели:

- „Мисли глобално, действай локално” - интегрирането на цели в планирането на регионално развитие следва да отразява съществуващите специфични проблеми, възможности и ресурси на съответното ниво за планиране в контекста на глобалните проблеми по опазване на околната среда и устойчивото развитие;
- Реалистичност и ефективност - планиране на изпълними приоритети и мерки за тяхното постигане в рамките на периода за действие на съответния стратегически документ. Важно е да се избягва механичен трансфер на добре звучащи цели, мерки и дейности, които нямат пряко отношение към проблемите и спецификата в съответната територия, както и да се подхожда прекалено оптимистично към решаването на сериозни проблеми, които зависят от външни фактори или изискват сериозни усилия, ресурси или време;
- Ресурсна обезпеченост – планираните мерки, дейности и проекти следва да бъдат съобразени с възможностите за финансиране, ресурсната обезпеченост, законодателните норми и ограничения, наличните капацитет и компетенции на съответното ниво за планиране.

4. Индикатори за наблюдение и оценка

Оценка за степента на интегриране и изпълнение на глобалните цели, свързани с опазване на околната среда в процеса на регионално планиране може да бъде постигнато чрез на система от специфични индикатори. В НСОС е разработена комплексна система от индикатори за околната среда и устойчивото развитие като за базова година, спрямо която ще се отчитат резултатите по изпълнението на стратегията и плана е 2008 г.

Тази система, обаче, е твърде специфична и подробна, което я прави неподходяща за ефективна оценка относно степента на интегриране на глобалните проблеми, свързани с околната среда в регионалното и местно планиране. Ето защо, в рамките на проекта на ПРООН „Конвенциите от Рио” бе разработена система от седем стратегически индикатори, включени към Методическите указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие и одобрени от министъра на регионалното развитие и благоустройството със заповед № РД 02-14-844 от 20 май 2009 г. (вж. *Приложение ба*).

Разработените индикатори се отнасят до определена териториална единица и характеризират дадено явление или процес, като промяната в стойностите им имат ясно изразено отношение към приоритетите, залегнали в ключовите конвенции на ООН и европейски стратегически документи в сферата на опазване на околната среда и съответно отразени в националните екологични цели. Те са формулирани на база експертен анализ по редица критерии като: комплексност, достоверност, информационна обезпеченост, приложимост за различни нива на планиране и др.

Системата от индикатори цели да послужи за мониторинг на съществуващите проблеми и напредъка при тяхното решаване в резултат на разработване и изпълнение на политиките за регионално развитие. Поради това в нея фигурират статистически показатели, които могат да покажат промяна в динамика за кратък период от време както следва:

Индикатор 1: Относителен дял на антропогенно натоварените територии (инфраструктура, селища, промишлени обекти)

Индикатор 2: Съотношение между горските, земеделските и урбанизираните територии

Индикатор 3: Емисии на парникови газове (приравнени към CO₂ еквивалент) на жител от населението

Индикатор 4: разходи за дълготрайни материални активи с екологично предназначение

Индикатор 5: разходи за дълготрайни материални активи с екологично предназначение на човек от населението”

Индикатор 6: Дял от територията на териториалната единица с висок риск от ерозия

Индикатор 7: Степен на постигане на националните цели за използване на възобновяеми енергийни източници и енергийна ефективност

Разработените система адресира под-национални териториални или административно-териториални единици в съответствие с Закона за регионално развитие (райони от ниво 2, области, общини). Разработените индикатори се основават на официална статистическа информация и се базират на данни от Изпълнителната агенция по околна среда (ИАОС) и счетоводната отчетност на отдел „Статистика на околната среда“ на НСИ. Индикаторите, за които липсва такава информация, за дефинирани по начин, позволяващ да се използват данни от други достоверни официални източници (АЕФ, МИЕ и др.)

Акцентът при разработването на системата е поставен върху възможността за практическата реализация на идентифицираните отделни индикатори и възможността за обезпечаване на изходни данни за изчисляването им от налични в страната източници. Поради това, там където е възможно, разработените технически паспорти за индикаторите се съпътстват от таблици с изчислени стойности на съответните показатели за различни териториални нива в РБългария. С оглед улесняване работата по интегриране на индикаторите в процесите на планиране и оценка, бе създадена примерна база данни с изчислени стойности за всички индикатори на различните нива на планиране за избрана базова година - 2007 г.

Пълната информация относно разработената система от индикатори с подробни технически паспорти, предоставящи информация относно възможностите за тяхното интегриране в процесите на регионално планиране, както и база данни с изходни данни за различните териториални единици и нива на планиране в България, може да бъде намерена на интернет страницата на проекта „Конвенциите от Рио“ на адрес: http://www.rioconventions.org/website_uploads/File/Documents/Indicators_all.pdf

5. Компетенции, капацитет и ангажименти по интегриране и изпълнение на националните екологични цели

Компетенции в изпълнението на националните екологични цели има не само МОСВ, но и редица министерства, агенции и административни структури, и в този смисъл е много важно те да планират и осигурят необходимия административен ресурс. Във връзка с интегриране на националните екологични цели в процеса на регионално развитие, НСОС отделя ключова роля на областните и общински администрации.

Областните управители следва ефективно да съдействат за изпълнението на стратегията като осигуряват провеждането на държавната политика за опазването на околната среда на територията на областта; координират работата на органите на изпълнителната власт и техните администрации на територията на областта за провеждането на държавната политика за опазване на околната среда и дейностите по провеждане на политиката за опазване на околната среда между общините на територията на областта.

Общините имат важна роля в практическото осъществяване на политиката за околна среда. Като отражение на общоевропейската тенденция през последните години все повече се преотстъпват правомощия от централната на местните власти за дейности, свързани с подобряването на околната среда на регионално и местно равнище. Този процес на децентрализация се обуславя и от обстоятелството, че местните власти са най-добре запознати със състоянието и проблемите на околната среда на територията на съответната община и в много случаи са най-близо до адекватните решения.

Кметовете на общините следва да разработват *Програми за опазване на околната среда за съответната община*, в съответствие с изискванията на Закона за опазване на околната среда (ЗООС). Общинските програми за опазване на околната среда (ОПООС) са основният инструмент за планиране опазването на околната среда на местно равнище и са програми са задължителни за общините. Съгласно Чл. 80 от ЗООС проекти на общините могат да се финансират от държавния бюджет или от национални фондове само ако те са обосновани като приоритетни в общинските програми за околна среда. Идентифицираните специфични проблеми, приоритети и мерки, заложи в ОПООС могат директно да бъдат използвани при разработването на екологичната част от общинските и областните документи за регионално развитие.

Едно от основните предизвикателства пред общините за осъществяване на политиката по околна среда е нерегламентираният статут на специалистите и на звената, упражняващи дейности по опазване на околната среда на общинско ниво, което намира израз в занижаване ролята на тази дейност или съвместяването ѝ с противоречащи ѝ други дейности. В тази връзка, е необходимо да се подобрят организационно-управленските структури и длъжностните характеристики на общинско ниво на звената и специалистите по опазване на околната среда и провеждането им във форма, адекватна на изискването да прилагат националните

приоритети на местно ниво. Мерки за изграждане и повишаване на капацитета в тази сфера могат да бъдат заложени в съответните стратегически документи.

За да се осигури координация на регионално и областно равнище (съответно ниво 2 и ниво 3) на изпълнението на стратегията и плана е необходимо да бъдат създадени специализирани комисии за опазване на околната среда към всички областни съвети за развитие, каквато добра практика на някои места вече е въведена. Комисиите ще контролират съответствието между националните приоритети в политиката по околна среда, регионалните планове за развитие, областните стратегии за развитието и общинските планове за развитие.

Областните и общинските администрации също следва да поставят информация за постигане на националните екологични цели в рамките на своите териториален обхват и компетентност на сайтовете си в интернет.

Стратегически индикатори за степента на интегриране и изпълнение на глобалните цели, свързани с опазване на околната среда, в регионалната политика и планиране (одобрени от Министъра на регионалното развитие и благоустройството със заповед № РД 02-14-844 от 20 май 2009 г.)

Индикатор 1: Относителен дял на антропогенно натоварените територии (инфраструктура, селища, промишлени обекти)

Статус: наличен

Дефиниция: индикаторът показва относителния дял/ процента на антропогенно натоварените територии от общата площ на дадена териториална единица (община, регион, държава)

Географско покритие: пан-европейски

Времево покритие: след 1990 г.

Честота на актуализиране: 5-10 години за CORINE земно покритие; при настъпила промяна - данни от Агенцията по геодезия, картография и кадастър

Източници на данни: ИАОС; Агенция по геодезия, картография и кадастър

Графично представяне:



Индикатор 2: Съотношение между горските, земеделските и урбанизираните територии

Статус: наличен

Дефиниция: индикаторът показва относителния дял/ процента на урбанизираните, горските и земеделски територии от общата площ на дадена териториална единица (община, регион, държава)

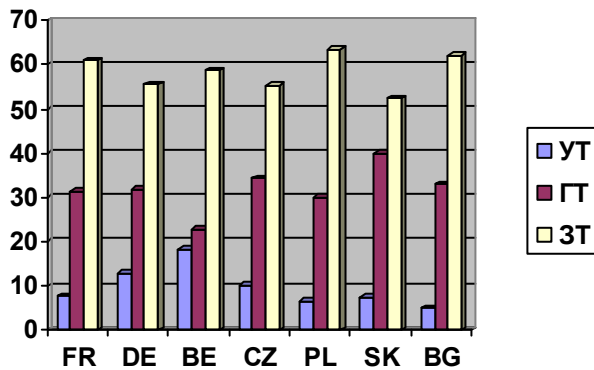
Географско покритие: пан-европейски

Времево покритие: след 1990 г.

Честота на актуализиране: 5-10 години за CORINE земно покритие; при настъпила промяна - данни от Агенцията по геодезия, картография и кадастър, 10 години – данни от ДАГ

Източници на данни: ИАОС, ДАГ, Агенция по геодезия, картография и кадастър

Графично представяне:



Индикатор 3: Емисии на парникови газове (приравнени към CO₂ еквивалент) на жител от населението

Статус: наличен

Дефиниция: индикаторът отразява количеството на парникови газове (приравнени към CO₂ еквивалент) отделяни на глава от населението в дадена териториална единица (община, регион, държава)

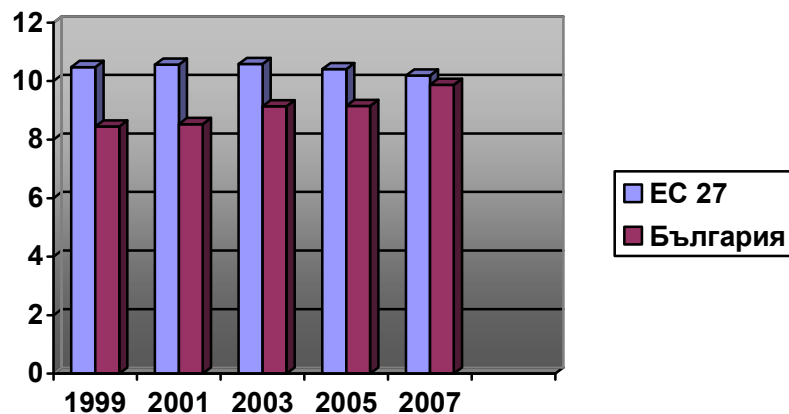
Географско покритие: пан-европейски

Времево покритие: след 1988 г.

Честота на актуализиране: ежегодно

Източници на данни: ИАОС, НСИ

Графично представяне:



Индикатор 4: Разходи за дълготрайни материални активи с екологично предназначение

Статус: наличен

Дефиниция: индикаторът показва размерът на извършените разходи за придобиване и поддръжка на дълготрайни материални активи с екологично предназначение за дадена териториална единица (регион, държава)

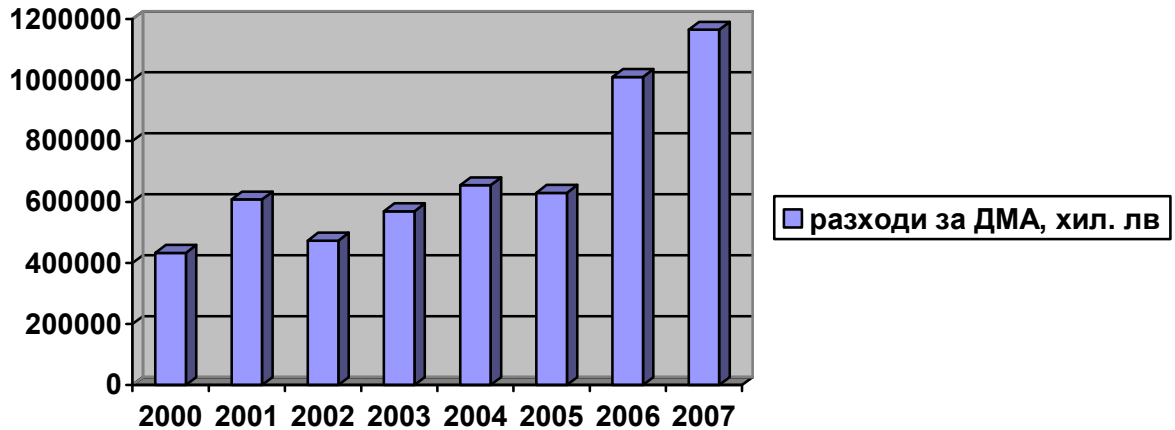
Географско покритие: пан-европейски

Времево покритие: след 2000 г.

Честота на актуализиране: ежегодно

Източници на данни: НСИ

Графично представяне:



Индикатор 5: Разходи за дълготрайни материални активи с екологично предназначение на човек от населението”

Статус: наличен

Дефиниция: индикаторът показва извършените разходи за придобиване и поддръжка на дълготрайни материални активи (ДМА) с екологично предназначение в рамките на една календарна година на човек от населението за дадена административно-териториална единица.

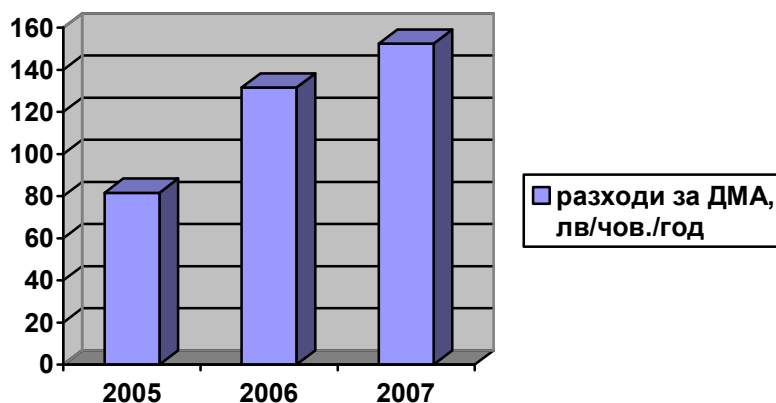
Географско покритие: пан-европейски

Времево покритие: след 2000 г.

Честота на актуализиране: ежегодно

Източници на данни: НСИ

Графично представяне:



Индикатор 6: Дял от територията на териториалната единица с висок риск от ерозия

Статус: наличен

Дефиниция: индикаторът показва относителния дял/ процента на антропогенно натоварените територии от общата площ на дадена териториална единица (община, регион, държава)

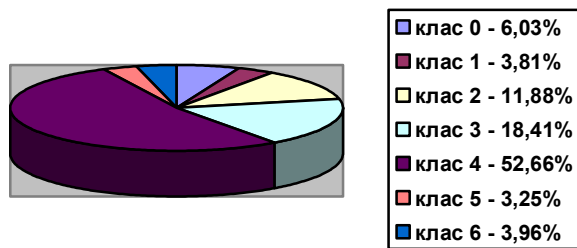
Географско покритие: пан-европейски

Времево покритие: след 1990 г.

Честота на актуализиране: ежегодно

Източници на данни: ИАОС

Графично представяне:



Индикатор 7: Степен на постигане на националните цели за използване на възобновяеми енергийни източници и енергийна ефективност

Статус: проект

Дефиниция: Индикаторът отразява спестената енергия чрез прилагане на мерки за енергийна ефективност и произведената енергия от възобновяеми енергийни източници в дадена териториална единица (община, регион, държава) сравнени с поставените национални цели в съответната сфера.

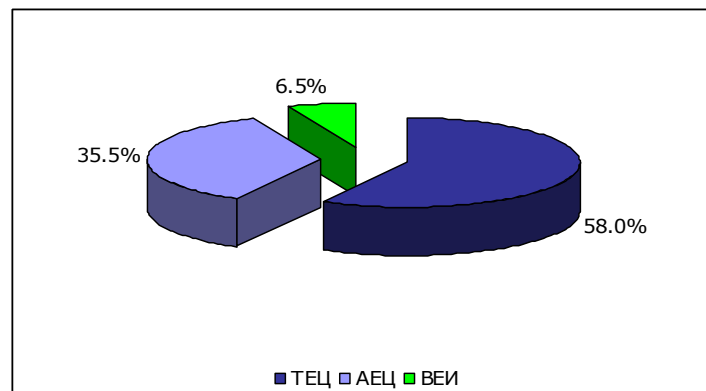
Географско покритие: национално

Времево покритие: след 2009 г.

Честота на актуализиране: ежегодно

Източници на данни: АЕФ, МИЕ

Графично представяне:



Структура на брутно производство на електрическа енергия (без отчитане на ПАВЕЦ) за 2008 г. в Р България. Източник: Гориво-енергийния баланс за 2008 г. на МИЕ

**Индикативен модел (алгоритъм)
за разработване на целите и приоритети
на стратегиите и плановете за регионално и местно развитие**

Критерии	Действия/ стъпки
А. Адекватност	<p>1. Съгласуваност с целите на по-високо териториално (общностно) ниво или с глобални цели</p> <p>1.1. Интерпретиране на релевантни понятия, термини и дефиниции на съответното ниво</p> <p>1.2. Отчитане на реализираните инициативи, програми и проекти</p> <p>1.3. Връзка с актуални проучвания и доклади, законодателство</p> <p>2. Тематичен анализ</p> <p>2.1. Характеристики и състояние на съответната тематична област или сектор</p> <p>2.2. Провеждани политики в сектора и фактори за въздействие</p> <p>3. Ситуационен анализ</p> <p>3.1. Анализ на заинтересованите страни (включително органи за управление, партньори, целеви групи, потенциални бенефициенти, други заинтересованите страни)</p> <p>3.2. Анализ на проблемите, адресирани на ниво заинтересовани страни</p> <p>3.3. Анализ на възможните цели, адресирани към бъдещо желано състояние с подкрепата на заинтересованите страни</p> <p>3.4. SWOT анализ</p>

В. Приложимост	<p>4. Формулиране на целите и приоритетите</p> <p>4.1. Обща цел, включително индикатори и целеви стойности (качествени и/или количествени), източници на информация за наблюдение и оценка</p> <p>4.2. Стратегически цели на проекта, индикатори и целеви стойности (качествени и/или количествени), източници на информация за наблюдение и оценка</p> <p>4.3. Приоритети, включително индикатори и целеви стойности (по възможност количествени), източници на информация за наблюдение и оценка</p> <p>4.4. Специфични цели за всеки от приоритетите, включително индикатори и целеви стойности (по възможност количествени), източници на информация за наблюдение и оценка</p> <p>4.5. Необходими действия/мерки/проекти за постигане на целите и приоритетите</p> <p>4.6. Преглед и постигане на <i>вътрешна съгласуваност</i> на целите и приоритетите (логика на интервенциите)</p> <p>4.7. Провеждане на предварителна оценка и интегриране на резултатите</p> <p>5. Координация на целите и приоритетите (външна съгласуваност)</p> <p>5.1. Уроци от миналия институционален, административен и практически опит</p> <p>5.2. Връзка с други секторни стратегии, планове и действия</p> <p>5.3. Резултати от териториални и секторни оценки</p> <p>5.4. Консултации с партньорите</p> <p>5.5. Рискове и допускания (свързани с изпълнението)</p> <p>6. Изпълнение на целите и приоритетите</p> <p>6.1. Оценка на необходимите ресурси (материални и нематериални средства за изпълнение)</p> <p>6.2. Правила и процедури за организация на изпълнението, укрепване на административния капацитет</p> <p>6.3. Етапи на изпълнението и очаквани резултати за всеки етап (ако се предвиждат)</p> <p>6.4. Избор и дефиниране на критерии за цялостно изпълнение на стратегията/плана</p> <p>6.5. Специални условия и съпътстващи мерки, които следва да се предприемат от компетентните органи и партньорите (прилагане принципа за партньорство)</p> <p>6.6. Организация на системата за наблюдение на изпълнението</p> <p>6.7. План за оценяване, включително по етапи от изпълнението (ако са предвидени такива етапи)</p> <p>6.8. Необходими действия за осигуряване на информация и публичност</p>
-----------------------	---

С. Устойчивост / качество	<p>7. Мерки, гарантиращи устойчивост / качество</p> <p>7.1. Участие и контрол върху резултатите от партньорите и бенефициентите</p> <p>7.2. Политическа подкрепа</p> <p>7.3. Социо-културни аспекти, антидискриминация и интегриране на хората с увреждания</p> <p>7.4. Интегриране равенството на половете</p> <p>7.5. Опазване на околната среда/ климатични промени</p> <p>7.6. Институционален и административен капацитет</p> <p>7.7. Икономическа и финансова жизнеспособност</p>
----------------------------------	--

Подходи за включване на гражданите и заинтересованите страни и за прилагане принципа на партньорството в процеса на стратегическо планиране и програмиране на регионалното и местното развитие¹⁸

Въведение

Ефективното планиране и успешното устойчиво и интегрирано развитие се основават на **отворен и прозрачен процес** с широко включване на гражданите и заинтересованите страни във всичките му етапи.

Подходът за осъществяване на този процес може да бъде **формален и неформален**.

При формалния подход гражданското участие и взаимодействието на управляващите със заинтересованите страни се основава на законова регламентация – законът регламентира кой, как и къде може да участва, докъде се простират правата на участниците и какви административни действия ще предизвика тяхното участие.

При неформалния подход участието не е твърдо регламентирано и може да бъде структурирано и реализирано по различен начин в зависимост от условията, желанието и разбирането на управляващите и активността на гражданите – в този случай действията им се основават на **партньорство и съвместно вземане на решения**.

I. Необходими предпоставки за успешно включване на всички заинтересовани страни

- Осъществяване на достъпен и приобщаващ процес, адекватен на целта;
- Предоставяне на актуална и разбираема предварителна информация по темите за дискусия;

¹⁸ Приложението е разработено със съдействието на Форум Гражданско Участие – неформално обединение на 99 неправителствени организации от цялата страна, активни в областта на гражданското участие и доброто управление.

- Осигуряване на равен достъп и представителство на всички заинтересовани обществени групи;
- Включване на резултатите от процеса на участие във формулирането на самите решения и политики;
- Сътрудничество с всички на принципа на равнопоставеност и зачитане на гражданските и човешки права.

II. Етапи на процеса

Включването на гражданите и заинтересованите страни в планирането и програмирането преминава през няколко важни етапа :

- **Информирание** - първият, основополагащ етап от процеса на планиране, който цели да информира хората за това, което предстои и да ги насърчи да участват. Формите и начините за информирание могат да бъдат най-разнообразни: *информационни срещи с гражданите и заинтересованите страни, прес – конференции; публикации в медиите и в интернет, разпространение на бюлетини, листовки, брошури, плакати, транспаранти и др.*
- **Консултиране** - важен етап от планирането, в който гражданите и заинтересованите страни са поканени да коментират намерението на управляващите да осъществят процес на планиране / програмиране и да споделят мнения относно предложения подход на работа. Подходящи форми и начини за консултиране: *работни срещи, фокус – групи, граждански панели, активизиращо проучване на мнения – интервюта, “гражданско жури” и др.*
- **Вземане на съвместни решения** - един от най-важните етапи в планирането, при който гражданите / заинтересованите страни работят съвместно с управляващите за формулиране на общи решения; на този етап се изисква включване на всички заинтересовани страни. Ефективни методи и подходи за вземане на съвместни решения са: *публично обсъждане, “кръгла маса”, “обществен форум”, “конференция на бъдещето”, „планиране с участие – смесени работни групи”.*
- **Изпълнение на решенията** (съвместни действия) - това е етапът на изпълнението на съвместно взетите решения, в който управляващите и гражданското общество предприемат съвместни действия за реализирането на

конкретни дейности или инициативи: *обществено значими проекти, кампании в полза на околната среда, децата или хората с увреждания, подготовка на терени за зелени площи или залесяване, почистване на междублокови пространства, организиране на конференции, културни или спортни събития и др.*

- **Наблюдение и оценка на изпълнението** - заключителен етап от участието, в който освен управляващите органи, външни наблюдатели и оценители, трябва да бъдат включени и представители на гражданите и заинтересованите страни, участвали в етапите на планиране и изпълнение. *За тази цел могат да се сформират смесени групи за мониторинг и оценка, обществени съвети и комисии и др.* Тези групи трябва периодично да информират обществеността за резултатите от изпълнението и да организират публични обсъждания за оценка на ефекта и въздействието от постигнатото.

III. Някои подходи за вземане на съвместни решения

Обща характеристика на представените по-долу подходи е, че при всички тях се търсят съвместни / **общи решения** чрез постигане на **консенсус между различните заинтересовани страни.**

- **Кръгла маса.** Кръглата маса е открита обществена дискусия, водена от професионален модератор/ фасилитатор. Важна предпоставка за успеха на кръглата маса е различните групи участници / заинтересованите страни да бъдат поставени при равни условия. Обикновено кръглата маса се провежда еднократно в продължение на няколко часа и цели дългосрочни решения и устойчиви резултати по конкретна тема/ област на развитие. По време на дискусията се води протокол, който е публичен и общодостъпен;
- **Обществен форум.** Форумът е цикъл от структурирани обществени дискусии/ форум-сесии между равнопоставени участници, които са разпределени по работни маси в зависимост от своята професионална или социална принадлежност (администрация, бизнес, култура, образование, млади хора, малки населени места и др.). Винаги се предвижда една маса за гости или външни експерти, които участват във форум–сесиите с цел да дадат своя експертен / професионален принос за вземането на общи решения. Освен това в залата трябва да има достатъчно места за наблюдатели на процеса и

представители на медиите. Дискусията се води от външен / професионален модератор, а организацията на процеса се осъществява от местен екип/ инициативна група. По време на всяка форум–сесия се води протокол, който е на разположение на всички, които проявяват интерес. Характерна за форума е работата между сесиите по конкретни проблеми или теми. Задължителни принципи на обществения форум са: откритост, спазване на правилата за работа, прозрачност и публичност, консенсус при вземане на решенията, които са задължителни за всички и подлежат на изпълнение и контрол.

Най- важните резултати от един форум са предложения/ идеи за проекти и препоръки към отговорните институции, от които се очаква да информират форума относно изпълнението или неизпълнението.

- **Конференция на бъдещето.** Конференцията на бъдещето е структурирана и динамична обществена дискусия, която се провежда еднократно, но продължително (1-2 дни) и цели да очертае дългосрочна перспектива за развитие и да инициира процес за промяна чрез общо разбиране за действителната ситуация и формулиране на обща визия, цели и идеи за проекти. Характеризира се с енергия, творчески дух и стремеж за промяна. През цялото време участниците (около 80 - 100 човека) работят заедно в една обща зала и същевременно се забавляват. Обикновено конференцията на бъдещето се структурира на 9 маси с по 9 участника, които на два пъти сменят местата си: първоначално сядат и работят по интереси/ сектори, след което се разместват и продължават работа смесено - на всяка маса има хора от различни сектори/ интереси. Важна роля играе масата на външния поглед, на която се канят известни и компетентни по обсъжданата тема личности, за да представят външно/ неутрално становище. Целият процес се ръководи от външен, професионален модератор и се отразява във фото-протокол, който след конференцията се изпраща на всички участници. Резултатите са: формиране на обща, споделена от всички визия, цели и проектни предложения с участието на представителите на съответната общност.
- **Планиране с участие** Планирането с участие е продължителен и комплексен процес (8-10 месеца), който обикновено се осъществява с участието на ключови заинтересовани групи/ страни и с подкрепа от външни експерти. Процесът се управлява от отговорните органи/ институции и се основава на партньорство и

участие на всички заинтересовани страни и личности. Освен време са необходими определени ресурси и план за действие. Координацията на процеса се осъществява от Управляваща група, в която се включват отговорни представители на инициаторите, а по отделните теми/ сектори се сформират работни групи, в които участват както експерти от съответната институция, така и представители на заинтересованите страни с опит и експертиза по темата. Работата на Управляващата и работните групи се подпомага от външни експерти, а на всеки етап от програмния / плановия процес (анализ, стратегия, план за изпълнение, бюджет и т.н.) се правят общи вътрешни обсъждания между работните групи, след което се организират публични обсъждания, на които се канят гражданите и всички заинтересовани страни.

IV. Важни принципи и правила за работа в процеса на включване на гражданите и прилагане на принципа на партньорството

- Преди да пристъпим към процеса на включване на гражданите и заинтересованите страни в планирането и програмирането на развитието е необходимо да имаме ясна цел и добра предварителна подготовка.
- Важно е да имаме също предварително разработен план за работа, с ясно дефинирани цели и етапи на процеса, участници, форми и подходи на работа, очаквани продукти и резултати и процедури за тяхното обществено одобрение и приемане. Този план трябва да бъде обсъден със заинтересованите страни преди окончателното му приемане.
- Преди да изберем подхода, формите и методите на работа е необходим предварителен анализ на обективните условия, възможности и рискове.
- Необходимо е още в самото начало да създадем условия и предпоставки за обвързване на резултатите с последващи стъпки, действия и решения.
- Всички заинтересовани страни трябва да бъдат официално поканени, но участието им е доброволно.
- В етапа на информиране трябва да използваме достъпен език, различни канали за комуникация и обратна връзка и да предоставяме необходимата информация на всички потенциални участници и заинтересовани страни.

- В етапа на консултиране е важно да прилагаме диференциран подход съобразно различните групи участници.
- На всеки етап е необходимо да даваме обратна връзка на всички участници и заинтересовани страни относно развитието на процеса и постигнатите резултати.
- Целият процес трябва да бъде обвързан с ясни и приети от всички правила за работа и процедури за вземане на решения, за наблюдение/ контрол и оценка на изпълнението.
- Привличането на външен модератор играе важна роля за обективността на процеса, професионалното му провеждане и усещането за равнопоставеност сред участниците.

V. Ключови ползи и въздействие

- Включването на гражданите и заинтересованите страни осмисля и легитимира процеса на планиране и програмиране и повишава устойчивостта на развитието.
- Широкото гражданско участие повишава качеството и стойността на публичните стратегии и политики и засилва общественото доверие и отговорност.