

**ОКОНЧАТЕЛЕН ДОКЛАД ЗА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА
НАЦИОНАЛНАТА КОНЦЕПЦИЯ ЗА ПРОСТРАНСТВЕНО
РАЗВИТИЕ ЗА ПЕРИОДА 2013 - 2025 Г., ВКЛЮЧИТЕЛНО
АКТУАЛИЗАЦИЯТА ѝ ОТ 2020 Г.**

2026г.

Настоящият доклад е част от предварителен вариант на крайния продукт от изпълнение на:

Договор №РД-02-29-283/17.03.2025 г.

с предмет: „Извършване на последваща оценка и изготвяне на окончателен доклад за изпълнението на Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013 - 2025 г., включително актуализацията ѝ от 2020 г.“



ВЪЗЛОЖИТЕЛ:

Министерство на регионалното развитие и благоустройството

ЕИК 831661388

Адрес: ул. „Св. св. Кирил и Методий“ №17-19, София 1202

Министър: Иван Иванов



ИЗПЪЛНИТЕЛ:

„Национален център за териториално развитие“ ЕАД

ЕИК 130175896

Адрес: ул. „Алабин“ №16-20, София 1000

Изпълнителен директор: Росица Димитрова

Съдържание

Въведение.....	4
1. Подход и методика за оценяване	5
2. Стратегически и нормативен контекст	12
3. Оценка на степента на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР и АНКПР	15
4. Изводи и препоръки относно провеждането на политиката за развитие на националната територия и разработването на стратегическия документ за регионално и пространствено развитие на национално ниво за периода след 2025 г. на база на изводи от изпълнението на НСРР и НКПР	46
5. Препоръки за подобряване на действията по прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност за изпълнението на стратегическия документ за регионално и пространствено развитие за периода след 2025 г.	58
Заклучение	60

Списък на използваните съкращения

АНКПР – Национална концепция за пространствено развитие, актуализирана	ОПРР - Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014-2020
ЕК – Европейска комисия	НСИ – Национален статистически институт
ЕС – Европейски съюз	НСРР – Национална стратегия за регионално развитие 2012-2020
ЗРР - Закон за регионалното развитие	ППЗРР - Правилник за прилагане на Закона за регионалното развитие
ЗУТ - Закон за устройство на територията	ПРР - Програма „Развитие на регионите“ 2021-2027
ИПГВР – интегрирани планове за градско възстановяване и развитие	РСРР – Регионална схема за пространствено развитие
ИТСР - Интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2	СЦ – стратегическа цел
ИРК – Индекс за регионална конкурентоспособност	ТА 2020/2030 – Териториален дневен ред 2020/2030
МФР – многогодишна финансова рамка	ФГР – функционален градски район
НКПР - Национална концепция за пространствено развитие	ФУА/ FUA – функционален урбанистичен ареал
НКРПР - Национална концепция за регионално и пространствено развитие	
НПР – национална програма за развитие	

Списък на таблиците и фигурите (запазена е номерацията от последващата оценка)

Фигура 9.1. Степен на съгласуваност програмите съфинансирани от ЕСИФ с НКПР/АНКПР	20
Фигура 9.2. Степен на съгласуваност на стратегически документи с НКПР/АНКПР. ...	22
Фигура 7.1. Стойности на ИРК за българските региони за 2016,2019 и 2022г.	24
Фигура 7.2. Разликата с ЮЗР за периода 2016-2022г.	25
Фигура 10.1. Разполагаме доход на домакинствата и очаквана продължителност на живота, 2014г., по региони	33
Фигура 10.2. Инвестирани средства по Оперативните програми по ЕСИФ 2014-2020г. и нетен поток на ПЧИ за периода януари 2013 – декември 2020г, по региони	33
Фигура 10.3. Индикативен бюджет за Първа процедура по подбор на концепции за ИТИ, 2023г., по региони	34

Въведение

Настоящият окончателен доклад представя резултатите от изготвената последваща оценка за изпълнението на Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013 - 2025 г., включително актуализацията ѝ от 2020 г. Съдържанието на доклада е съобразено с изискванията на техническата спецификация към договора и последователността на логическите връзки между различните раздели на последващата оценка.

Първо са представени избраните подход и методика за оценяване. Следва анализ на стратегическия и нормативен контекст, както и анализ и оценка на обвързаността на НКПР, вкл. нейната актуализация с НПР БЪЛГАРИЯ 2020 и НПР БЪЛГАРИЯ 2030, както и с програмите за регионално развитие - ОПРР 2014-2020 и ПРР 2021-2027.

Представени са анализ и оценка на степента на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР и АНКПР. Те съдържат резултатите от анализа и оценката за съгласуваност с НКПР и АНКПР на останалите съфинансирани с европейски средства програми и 28 секторни стратегически документа. На база резултатите от оценката за съгласуваност и последните налични данни от „Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“, изготвяна два пъти годишно от Администрацията на Министерски съвет, са оценени резултатите от изпълнението на НКПР по количествени, физически и финансови индикатори. Следва анализ на движението в структурния модел на селищната мрежа и анализ и оценка на изпълнението на НКПР съобразно измерителя на процесите в селищната мрежа на България, посочен в АНКПР – Европейският индекс за регионална конкурентоспособност. На база получените резултати и определената методика е оценена степента на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР, както и ефективността и ефикасността на използване на ресурсите.

Представени са изводи и препоръки относно провеждането на политиката за развитие на националната територия, разработването на стратегическия документ за регионално и пространствено развитие на национално ниво за периода след 2025г., както и препоръки за подобряване на прилагането на принципа на партньорство, осигуряване на информация и публичност за изпълнението на стратегическия документ за регионално и пространствено развитие за периода след 2025г.

1 Подход и методика за оценяване

Основните критерии за избор на подход за изпълнение предмета на договора са базирани на нормативната уредба по въпроса, изискванията на техническата спецификация и установените при оценки от подобно естество добри практики:

- **Предмет на договора:** „Извършване на последваща оценка и изготвяне на окончателен доклад за изпълнението на **Националната концепция за пространствено развитие** за периода 2013 - 2025 г., включително актуализацията ѝ от 2020 г.“

- **Закон за регионалното развитие:**

чл. 30, ал. 1: *Наблюдението и оценката на регионалното и пространственото развитие се извършват за постигане на ефективност и ефикасност на стратегическото планиране, програмирането, управлението и ресурсното осигуряване на регионалното развитие.*

Чл. 34. (2) *Последващата оценка включва:*

1. *оценка на степента на постигане целите и устойчивостта на резултатите;*

2. *оценка на общото въздействие;*

3. *оценка на ефективността и ефикасността на използваните ресурси;*

4. *изводи и препоръки относно провеждането на политиката за регионално и местно развитие.*

- **Техническа спецификация - Основна цел:** *Да се разработят последваща оценка и окончателен доклад за изпълнението на НКПР за периода 2013-2025 г., включително на нейната актуализация, като се оцени напредъка по постигането на заложените цели за регионално развитие, както и да се дадат насоки за разработване на стратегическия документ за регионално и пространствено развитие на национално ниво за периода след 2025 г.*

- **Техническа спецификация - Специфични цели:**

1) *Оценяване на резултатите, общото въздействие за периода 2013-2025 г. от изпълнението на НКПР и степента на постигане на поставените цели;*

2) *Оценка на ефективността и ефикасността на използваните финансови ресурси за развитие на територията на страната;*

3) *Представяне на изводи и препоръки в рамките на последващата оценка на НКПР за периода 2013-2025 г. относно: прилагане на ефективни методи и организация за оценка на изпълнението на документите за стратегическо планиране на регионалното развитие за регионите от ниво 2, в контекста на регионалната политика на ЕС, националната политика и законодателството за регионалното развитие; оценка на реализацията на предвижда-*

нията на НКПР; подобряване на действията по прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност за изпълнението на стратегическия документ на национално ниво.

4) Подобряване организацията и координацията на компетентните органи за изпълнение на НКПР за периода 2013-2025 г.;

5) Осигуряване на информация и публичност относно резултатите от последващата оценка за изпълнението на НКПР за периода 2013-2025 г.

• **Избор на подход за оценка, съобразно нейната цел (по Evalsed¹ – „онлайн ресурс, предоставящ насоки за оценка на социално-икономическото развитие“):**

Evalsed разделя подобен род оценки спрямо тяхната основна цел: „отчетност“ (доколко концепцията е постигнала целите си, колко добре е използвала своите ресурси и какво е било нейното въздействие), „институционално укрепване“ (подобряване на капацитета на изпълнителите и мрежата от контакти между тях и планиращите документа), „изпълнение“ (степената на постигане на по-висока ефективност и ефикасност при изпълнението на оценявания документ), „планиране/ефективност“ (подхода за разпределение на ресурсите, чиято основна цел е планиране/ефективност – насочване на ресурсите към мерки, постигащи най-осезаемо въздействие), „производство на знания“ (EVALSED нарича търсенето на отговори на въпросите „Какво се случва и защо?“, както и „Какво и доколко работи?“).

Самата методология разглежда **производството на знания като първостепенна цел на оценките** и констатира, че:

„Понякога се предполага, че оценката може да се разглежда като имаща една обща цел, в която могат да се впишат всички останали цели, отбелязани по-горе. Тази всеобхватна цел засяга ученето и от тази гледна точка оценката има за цел: да се научи чрез систематично проучване какво са постигнали публичните програми и политики и да се разбере как се представят, за да се проектират, прилагат и предоставят по-добри бъдещи програми и политики.“

Съобразно тематичния обхват на настоящата оценка тази обобщена цел би звучала така: *Да се оцени до каква степен са постигнати целите на НКПР/АНКПР, както и да се изяснят причините за това, в резултат от което да се предложат насоки и препоръки за постигане на по-висока ефективност и ефикасност при изпълнението на*

¹ EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-sourcebook-method-and-techniques

този вид документи, както и при постигане на целите на регионалното развитие като цяло.

Въпросната обобщена цел, напълно отговаря на постановките на нормативната уредба и на изискванията на техническата документация към договора.

В заключение може да се каже, че последващата оценка на изпълнението на НКПР/АНКПР е достатъчно сложна и всеобхватна за да изисква използването на комбинация от всички представени в EVALSED подходи. Това предопределя избора на **смесен подход** за изпълнение на поръчката и използване на методи на работа, характерни за интегрираните в него подходи – проучване на индикатори, обратна връзка с изпълнителите, изследване и търсене на аргументирани изводи и логически връзки, адаптирани към предмета на оценката анализи свързани с разходи и ползи и др.

• Принципи, свързани с изработването на оценки от „Обмислено прилагане на критериите за оценка“ (Критерии, ОИСП)²:

- Обективност (*„Първо, оценителите трябва да са готови да произведат това, което могат в рамките на наличните ресурси и институционални настройки, като в същото време признават ограниченията на това, което е възможно да се заключи с увереност. Опасността е, че в отговор на договорния натиск оценителите обещават повече, отколкото са в състояние да предоставят, или правят по-категорични заключения, отколкото могат да бъдат оправдани от наличните доказателства.“*);

- Идентифициране на характерните особености на самата оценка (*„Втори път, който трябва да бъде преследван едновременно, е да се разпознаят проблемите с ресурсите, данните, времето структурата на програмата, планирането и уменията, налични в същото време, когато се предприема оценка. Въз основа на това един от най-важните резултати от оценката може да бъде идентифицирането на тези условия, необходими за подобряване на качеството, навременността, уместността и използваемостта на оценките в бъдеще.“*);

- Прагматизъм (*„Живеем в несъвършен свят, където ресурсите са ограничени, администраторите не винаги са ефективни, координацията е несъвършена, знанието е разпокъсано и данните често не са достъпни. Въпреки това си струва да се предприемат малки стъпки, да се работи с наличното и да се увеличи, дори незначително, ефективността и легитимността на публичните програми. Дори скромните резултати могат да имат голямо значе-*

² Обмислено прилагане на критериите за оценка (Applying Evaluation Criteria Thoughtfully), https://www.oecd.org/en/publications/2021/03/applying-evaluation-criteria-thoughtfully_45a54ea7.html

ние, особено когато това е поставено в рамките на по-дългосрочна визия за изграждане на капацитет и позволяване на по-амбициозни оценки в бъдеще.“);

- Адаптиране на критериите към целта на оценката („Най-важният аспект при вземането на решение как да се използват критериите е свързването им с целта на оценката и нейния контекст и след това изграждането на критериите за оценка и въпросите около тази цел. Критериите не са предназначени да се прилагат по стандартен, фиксиран начин за всяка интервенция или да се използват като отметка. Наистина критериите трябва да бъдат внимателно интерпретирани или разбрани във връзка с оценяваната интервенция. Това насърчава гъвкавостта и адаптирането на критериите към всяка отделна оценка. Трябва да се изясни кои конкретни понятия в критериите ще се използват при оценката и защо.“).

• **Подход „Верига на резултатите“** – Базиран на логически обвързаната верига от Ресурси (Inputs), Дейности (Activities), Продукти (Outputs), Ефекти (Outcomes) и Въздействия (Impacts), описан в „Управление за резултати в устойчивото развитие“³ (документ на ОИСР):



Веригата на резултатите е адаптирана към спецификите на предмета на договора, като са следвани насоките на „Обмислено прилагане на критериите за оценка“⁴. Съгласно НКПР/АНКПР, дефинираните в документа „цели и приоритетни действия се различават от традиционните, които имат количествени и времеви параметри. Те са по-скоро насоки, ориентири или ограничители за секторните политики, боравещи с национална територия“. Това определя като индикатор за резултат на изпълнението на концепцията степента, до която отделните институции, изпълняващи НКПР/АНКПР, са приели целите и приоритетите на документа като „насоки, ориентири или ограничители за секторните политики, боравещи с национална територия“.

„Продукти/Outputs“



Отчитането на резултатите от ниво „Продукти/Outputs“ се извършва на базата на документален анализ на документите съдържащи „секторните политики, боравещи с национална територия“, който отчита съгласуваността на постановките на документа с целите и приоритетите на НКПР/АНКПР. Това са стратегическите документи за отделните

³ Managing for sustainable development results, https://www.oecd.org/en/publications/2021/03/development-co-operation-tips-tools-insights-practices_d307b396/managing-for-sustainable-development-results_69ffd2a7.html

⁴ Обмислено прилагане на критериите за оценка (Applying Evaluation Criteria Thoughtfully), https://www.oecd.org/en/publications/2021/03/applying-evaluation-criteria-thoughtfully_45a54ea7.html

сектори⁵ – образование, здравеопазване и др., както и оперативните програми по споразумението за партньорство с ЕК⁶.

Основен критерий използван при документалния анализ е „съгласуваност“, базиран на придадения му смисъл в документ „Обмислено прилагане на критериите за оценка“, и адаптиран към спецификите на Последващата оценка, в съответствие с възприетите принципи на работа от същия документ. Адаптираният съгласно спецификата на последващата оценка критерий „съгласуваност“ отчита:

- Има ли ясни индикации (най-малкото, споменава ли се НКПР/АНКПР в текста на документа) за отчитане постановките на НКПР/АНКПР?
- До каква степен (съгласуваност или частична съгласуваност, например) разглежданият документ е съобразен с НКПР/АНКПР?

Адаптираният по този начин критерий притежава необходимата гъвкавост за определяне на сравнима степен на съгласуваност за документи с много различна структура и подход на съставяне, каквито са повечето от разгледаните в настоящата Последваща оценка. Съобразно принципа на обективност констатациите ще обхващат само „това, което е възможно да се заключи с увереност“⁷, но не и попадащи в по-широкия кръг на „възможно е“. По този начин ще се избегне евентуална грешка съгласуваността на база общи документи от по-високо ниво (като НПР България 2020/2030) да се сбърка с целенасочена съгласуваност с НКПР/АНКПР, показваща изпълнение на концепцията.

Анализът показва, че ясно се открояват три степени на съгласуваност:

- „Пълна съгласуваност“ е степен, която показва пряка връзка между постановките на НКПР и тези на изследваните документи, като се запазва характера на документа и специфичните за тематиката му цели и приоритети;
- „Оперативна съгласуваност“ е степен, която показва съгласуваност с постановките на НКПР, но при водещо начало на секторния характер на документа и на специфичните за тематиката му цели и приоритети;

⁵ ЗРР, Чл. 10., (1) Националната концепция за регионално и пространствено развитие определя дългосрочните перспективи, цели и приоритети на държавната политика за намаляване на дисбаланса в развитието на националната територия и съответствието и с другите секторни и хоризонтални политики.

⁶ ЗРР, Чл. 8. (4) Документите по ал. 2 служат за:

1. определяне на актуалните проблеми, нуждите и потенциалите за развитие на районите, общините и населените места, които се отчитат при разработването на инвестиционни програми и финансови инструменти, включително съфинансирани от фондовете на Европейския съюз;

⁷ Обмислено прилагане на критериите за оценка (Applying Evaluation Criteria Thoughtfully), https://www.oecd.org/en/publications/2021/03/applying-evaluation-criteria-thoughtfully_45a54ea7.html

○ „Липса на убедителни данни за съгласуваност“ е степен, която не отрича възможна съгласуваност, но не може да се направи извод за такава с увереност. Тази степен събира всички документи, които не попадат в разгледаните по-горе две степени.

Съобразно степента на съгласуваност на разгледаните документи с постановките на НКПР/АНКПР, констатирани в резултат от анализа, се създават различни групи. Полученото групиране се използва за определяне съотношението между броя документи по групи. При отчитане на съгласуваността на разглежданите документи с НКПР се отчитат документи създадени между 2012 г. (приемане на НКПР) и 2020г., а с АНКПР - съответно на документи създадени след 2020г. (приемане на АНКПР).

Резултатите от анкетното проучване на ведомствата и органите прилагачи НКПР, относно отчитането на постановките на НКПР в работата им, допълва документалния анализ съобразно „принципа на триангулация“. От значение за настоящата оценка е мнението на изпълняващите я ведомства относно срещнатите от тях трудности при съобразяване с постановките на концепцията, както и техните предложения за постигане на по-висока ефективност и ефикасност на процеса по съгласуваност между подобни документи.

„Дейности/Activities“



Действията, предприети с цел съгласуваност на секторните документи и оперативните програми с НКПР/АНКПР, са по същество ниво „Дейности/Activities“. Основната част от тези дейности са съгласувателните процедури по време изработване на НКПР/АНКПР, базирани на принципа за партньорство и нормативните изисквания относно процеса по изработване, съгласуване и приемане на документа. Тези процедури до голяма степен обезпечават изграждането на познание на представителите на институциите изпълняващи НКПР/АНКПР за постановките на документа.

„Ресурси/Input“



На база така формулираното ниво „Дейности/Activities“ като съдържание на ниво „Ресурси/Inputs“ ще бъдат разгледани финансовите, човешки и материални ресурси използвани за изработване и съгласуване на НКПР/АНКПР.

Предвиденият анализ на използването на ресурсите се фокусира върху откриване на специфики в процеса, които могат да бъдат определени като бариери или ускорители на изпълнението на НКПР/АНКПР.

„Ефекти/Outcomes“



Резултатите от изпълнението на НКПР/АНКПР на ниво „Ефекти/Outcomes“, или краткосрочните и средносрочните ефекти от резултатите от интервенцията, могат да бъдат определени като приносът от изпълнението на стратегиите и оперативните програми, съобразени с НКПР/АНКПР, към социално-икономическото развитие. С оглед естеството на документите числово изразим (в известна степен) е само резултатът от изпълнението на оперативните програми, които имат собствен бюджет и за които Администрацията на Министерски съвет изготвя два пъти в годината „Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“. Резултатите от оценката на Администрацията на Министерски съвет съотносими към оценените като съгласувани с НКПР/АНКПР оперативни програми се използват за определяне на ефектите от изпълнението на НКПР/АНКПР.

„Въздействия/Impacts“



Въздействието (ефектите от по-високо ниво) на резултата от интервенцията или резултатите от изпълнение на НКПР/АНКПР от ниво „Въздействия/Impacts“ са свързани със създаване на „условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините“⁸ и съгласно АНКПР с „движение към умерен полицентризм“. АНКПР определя като основен измерител на това „движение към умерен полицентризм“ Индексът за регионална конкурентоспособност и на базата на него формулира механизъм за оценка на изпълнението на документа. Механизмът се използва за проследяване на движението в структурния модел на селищната мрежа.

Ефективност на разходване на финансовите средства: Доколкото „Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“⁹ заявява, че „размерът на ефектите е в пряка зависимост от обема на финансиране“, то

⁸ ЗРР, Чл. 2., (2) Държавната политика за регионално развитие създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините и обхваща система от нормативно регламентирани документи, ресурси и действия на компетентните органи, насочени към:

⁹ Макроикономически ефекти от усвояването на средствата от ЕС, <https://www.eufunds.bg/bg/node/12127>

определянето на ефективността е извършено освен чрез сравнение на дяловете на съгласуваните програми за двата периода – 2014-2020г. и 2021-2027г. и чрез сравнение на разпределението по региони на инвестираните средства (по европейските програми за периода 2014-2020г. (от ИСУН 2020) и разпределението по региони на потока на преки чуждестранни инвестиции (по НСИ) за същия период; разпределението по региони на индикативния финансов ресурс за първата процедура по подбор на концепции за ИТИ 2023г.).

Ефикасност на разходване на финансовите средства: Според „Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“ „чрез използвания модел няма възможност да се отчете ефикасност на изразходване на средствата по различните проекти и програми“. Оценката на ефикасността се базира на постановките на документ „Обмислено прилагане на критериите за оценка“ относно критерий „ефикасност“, т.е. чрез сравнение на две алтернативи (период 2014-2020 и период 2021-2027) и определяне на тази, която използва по ефикасни подходи за постигане на резултат.

2 Стратегически и нормативен контекст

Европейският контекст на политиката за интегрирано устойчиво развитие и нормативната уредба, в която са изработени НКПР и актуализацията и от 2019г., е формиран от основополагащи документи като Стратегия „Европа 2020“ и “Териториален дневен ред на Европейския съюз 2020”, както и Петия доклад на Европейската комисия за икономическо, социално и териториално сближаване (2010) за НКПР и Седми доклад за икономическото, социално и териториално сближаване (2017) за АНКПР.

Настъпилите промени в тази област са продиктувани, от една страна, от приемствеността в преследването на дългосрочните цели на сближаване, а от друга, от големите предизвикателства пред ЕС като климатичните промени, КОВИД-кризата и войната в Украйна. В този контекст са предприети дългосрочни инициативи като Европейския зелен пакт (2019г.) и Планът за възстановяване на Европа (2020г.), които имат амбицията да променят европейската икономика и начин на живот, с оглед възстановяване и адаптиране към новите условия.

Настоящата Европейска комисия (2024-2029г.) продължава изпълнението на тези инициативи и добавя към тях предложение за радикална промяна в дизайна на следващата Многогодишна финансова рамка (2028-2034г.).

Анализът на последващата оценка на изпълнението на НКПР/АНЛПР показва, че:

- Актуалният Девети доклад за сближаването (2024г.) поддържа устойчивите във времето цели като постигане на по-висока ефективност и ефикасност при изпълнението на дейностите по сближаване, изпълнявани във всички региони и ориентирани спрямо техните специфични нужди и потенциали за развитие, като акцентира върху партньорствата между участниците в процеса, преодоляване на „недостатъци в публичното управление и административния капацитет“ и нуждата от реформи. В допълнение докладът извежда ясно послание: „Различните региони имат различни отправни точки и различни пътища на развитие“;
- „Териториален дневен ред 2030“ доразвива постановките на предшестващия го документ, като акцентира върху необходимостта от засилено сътрудничество, връзката на изпълняваните мерки по политиката на сближаване с постигане целите на стратегическите документи на ниво ЕС в различни сфери, балансът между социално-икономическото развитие и опазване на околната среда и биоразнообразието, и най-вече на привличането на властимащи от всички нива към каузата на документа;
- НКРПР е документ, който съгласно ЗРР определя „дългосрочните перспективи, цели и приоритети на държавната политика за намаляване на дисбаланса в развитието на националната територия и съответствието ѝ с другите секторни и хоризонтални политики“. Европейското финансиране играе ключова роля за процеса по планирането, програмирането, управлението, ресурсното осигуряване, наблюдението и оценката на регионалното развитие и в частност за изпълнението на НКРПР. Тези констатации свидетелстват, че съобразяването на изработването на НКРПР с постановките на МФР 2028-2034г. могат не само да създадат условия за по-ефективното и по-ефикасно изпълнение на НКРПР, но и да допринесат за неговото качество като документ за стратегическо планиране на регионалното и пространствено развитие;
- Ролята на стратегически документ от най-висок ранг на Националната програма за развитие я прави основополагащ документ за постигане на съгласуваност между секторните стратегии и отделните програми, съфинансирани от европейските фондове.
- Промените в нормативната уредба, както и периодичността на прилагане на различните стратегически документи от европейско и национално ниво дават основание да се обособят два периода, в които попада изпълнението на НКРПР/АНКРПР – до 2020г. (консолидиране на системата от документи за стратегическо планиране на регионалното и пространствено развитие) и след 2020г.(затвърждаване на интегрирания териториален подход и въвеждане на интегрираните териториални инвестиции, като основен инструмент за изпълнение на АНКРПР). Условно периодите могат да се охарактеризират като период на търсене на

правилния подход, белязан от редица трансформации (до 2020г., изпълнение на НКПР) и период на утвърждаване на избрания подход и надграждането му с цел по-висока ефективност на мерките и ефикасност на разходването на ресурсите (след 2020г., изпълнение на АНКПР).

Обвързаност/съгласуваност на НКПР и Националната програма за развитие „България 2020“ (НПР БГ 2020)

Съгласно ЗРР, НКПР определя стратегията за развитие на националната територия и връзките ѝ със съседни страни и региони, както и средносрочни перспективи и цели за пространствено развитие на националната територия и дългосрочни (за период 20 години) - по отношение на развитието на инфраструктурните оси и коридори. В НКПР е заявено недвусмислено съгласуваността с НПР БГ 2020: “Съгласуването на цели, приоритети и мерки, включително и в секторните политики, постепенно ще подпомогне процеса на интегрираното стратегическо планиране и постигане на целите на НПР БГ 2020 в която ключовите приоритети в областта на образованието, транспорта, енергетиката, иновациите и туризма, трябва да намерят своето най-вярно измерение в националното пространство.”

Визията на НПР БГ 2020 включва „интелигентен, устойчив, приобщаващ и териториално балансиран икономически растеж“ като верния подход за постигане на основната си цел – конкурентоспособна икономика и пълноценно развитие на личността. На свой ред НКПР потвърждава хората като основна национална ценност и се ангажира да допринесе за прилагане на избрания от НПР БГ 2020 подход, като го приема за своя основна цел и го доразвива добавяйки конкретика в инфраструктурно, секторно и пространствено отношение.

Стратегическите цели на НКПР показват съгласуваност с постановките на НПР БГ 2020, като ги доразвиват основно в две направления – балансирано развитие, базирано на полицентричния модел от градове-центрове от различни нива, и устойчиво оползотворяване на специфичния потенциал на териториите. С това стратегическите цели на НКПР напълно кореспондират с най-тясно свързания с регионалното и пространствено развитие приоритет на НПР БГ 2020: „Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал“

Обвързаност/съгласуваност на АНКПР и Национална програма за развитие: България 2030 (НПР БГ 2030)

В самата АНКПР е заявено: „Важен факт е и постигнатата координация с най-висшия национален документ за следващия планов период – Национална програма за развитие: България 2030.“

Визията на НПР БГ 2030 представя желаното развитие в следните взаимно обвързани направления: гражданин, общество, природни и културни дадености, пространствена интеграция и икономика. Подходът за постигане на тази желана визия се базира на: повишаване на възможностите за личностно и професионално развитие, повишаване на жизнения стандарт и адаптивно развитие на обществото, устойчиво използване на ресурсите, развитие на комуникационно-транспортните връзки и повишаване на конкурентоспособността и иновативността на икономиката.

Визията на АНКПР се основава на приемственост спрямо предхождащия документ – НКПР, а съгласуваността с визията на НПР БГ 2030 е постигната чрез потвърждаване на постановките на националната програма с акцент на тяхната пространствена компонента.

Стратегическите цели на АНКПР показват съгласуваност с постановките на НПР БГ 2030, като ги доразвиват с оглед пространствената компонента на адресираните проблеми и потенциали за развитие. Може да се заключи, че направеното в АНКПР твърдение за постигната съгласуваност с НПР България 2030 е напълно валидно.

3 Оценка на степента на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР и АНКПР

3.1 Методика за оценка :

Методиката за оценка се основава на реконструкция на „веригата на резултатите“, изградена съгласно „Управление за резултати в устойчивото развитие“ (Managing for sustainable development results), ОИСР.



Съгласно възприетата методика за оценка се определя/оценява „до каква степен целите и приоритетите на НКПР/АНКПР са възприети като насоки от документите боравещи с националната територия (ниво „Продукти/Outputs“), какви са краткосрочните и средносрочни ефекти от това (ниво „Ефекти/Outcomes“), както и дали и до каква степен е постигнат търсеният краен ефект – движение на структурния модел на селищната мрежа към умерен полицентризм (ниво „Въздействия/Impacts“). Действията, предприети с цел съгласуваност на секторните документи и оперативните програми с НКПР/АНКПР (ниво „Дейности/Activities“), както и свързаните с тяхното изпълнение ресурси (ниво

„Ресурси/Inputs“), допълват веригата на резултатите и са основа за изводи свързани с повишаване на ефективността и ефикасността на процеса по изпълнение на НКПР.

Продукти (Outputs)

Степен на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР от интегрираните териториални стратегии на ниво 2 (ИТСП)

АНКПР определя целите и приоритетите на стратегическия си пакет, като „насоки, ориентири или ограничители за секторните политики, боравещи с национална територия“, а за ИТСП формулира в отделна точка (VI.ПРИЛАГАНЕ НА НКПР, т.3) „стратегически насоки за разработване и актуализация“ на ИТСП.

ИТСП следват специално създадени методически указания, отчитащи едновременно интегрирането на регионалното и пространствено развитие и интегрирания териториален подход.

ИТСП изпълняват поставените от АНКПР изисквания за отчитане на териториалните специфики чрез изготвяне на SWOT анализ, подчертаващ специфичните нужди и потенциали за развитие и определящ характера на всяка отделна ИТСП, а предвижданията на НКПР и секторните документи - чрез адаптирането и интегрирането им, съобразно идентифицираните нужди и потенциали на територията.

Стъпвайки на разработения в НКПР пространствен модел на националната територия, ИТСП включват визия, цели и приоритети, базирани на задълбочен анализ на територията, обхващащ целия тематичен аспект от дейности в социално-икономическото развитие и опазване на околната среда и биоразнообразието.

Създаденият механизъм за изработване и изпълнение на концепции за ИТИ гарантира до голяма степен не само идентифицирането, но и изпълнението на интегрирани проекти с регионално значение „в тясно сътрудничество и партньорство със заинтересованите страни на местно и регионално ниво, в това число с Регионалните съвети за развитие и с администрациите на общините и областите“. Ролята на регионалните съвети за развитие (РСР) в процеса по изработване и изпълнение на стратегиите е съществена и нормативно установена в ЗРР и ППЗРР.

Възприетият механизъм за въвеждане на експертно начало в провеждането на новата регионална политика е съобразен с постановките на Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 година и разчита на натрупания през годините опит в носещите отговорност за териториалните стратегии териториални органи и

заинтересовани страни, като същевременно концентрира усилия в повишаване на експертния им капацитет.

Може да се заключи, че формулираният в ИТСП пакет от цели, мерки и приоритети, набелязаните конкретни проекти и създадената основа за прилагане на интегрирани подходи изпълняват целите, приоритетите и специфичните насоки на АНКПР до степен „пълна съгласуваност“, базирайки се на разработения в концепцията пространствен модел на националната територия.

Степен на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР от ОПРР 2014-2020 и ПРР 2021-2027г.

Резултатите от последващата оценка показват, че в рамките на НКПР/АНКПР е създаден пространствен модел на националната територия, на базата на който са разгледани три сценария за развитие и е избран подходящ – сценарий „умерен полицентризъм“. Пространственият модел служи като териториална основа, а стратегическия пакет като тематични насоки за определяне на приоритетите и мерките на политиката за регионално и пространствено развитие, в т.ч. и на програмата за регионално развитие (ОПРР 2014-2020, ПРР 2021-2027).

Освен създаването на териториална основа за постигане на балансирано и устойчиво териториално развитие и определяне на приоритетите и мерките на ОПРР 2014-2020, НКПР работи и в посока предлагане на по-конкретен обхват на подходи и мерки от арсенала на ОПРР 2014-2020г. - инструмент “интегрирано градско развитие”. Предложението е направено с цел подкрепа за избрания сценарий за развитие на националната територия - „умерен полицентризъм“. То включва всичките 35 града от 1-во, 2-ро и 3-то йерархични нива и част от малките градове от 4-то йерархично ниво, които имат значение за развитието на периферните, селски и гранични райони.

ОПРР се обвързва с формулираните в НКПР предложения по следния начин:

- Приоритетна ос 1 на ОПРР финансира инфраструктура от местно значение и мерки за енергийна ефективност в рамките на градовете от 1-во до 3-то ниво (по пространствения модел на националната територия), както и подкрепа за развитие на функционалните връзки на града с неговата периферия за градовете от 1-во до 3-то ниво и зони с потенциал за икономическо развитие. Инвестициите по Приоритетна ос 1 се извършват въз основа на местните стратегии за устойчиво градско развитие – ИПГВР;
- Приоритетна ос 2 ОПРР финансира мерки за енергийна ефективност в обществени и жилищни сгради в малки градове - центрове на общини в периферни райони. В териториален

аспект мерките са насочени към 28 общини на малки градове – опорни центрове от 4-то ниво на националната полицентрична система, съгласно НКПР 2013-2025 г.;

○ Приоритетни оси от 3 до 7 включват инвестиции, изпълнявани в съответствие с националните секторни стратегически документи. Според ОПРР тези инвестиции са „допълващи към устойчивото градско развитие по Приоритетна ос 1“, тъй като „териториалната насоченост на секторните политики е съсредоточена в мрежата от големи и средни градове, която образува полицентричната система на териториалното развитие“.

Може да се заключи, че ОПРР 2014-2020 е обвързана с НКПР, чрез пространствено ориентиране на приоритетите и мерките на програмата ѝ съобразно формулираната в НКПР териториална основа и в подкрепа на избрания сценарий за развитие на националната територия – „умерен полицентризм“.

АНКПР „ревизира предложените през 2012 г. модели за пространствено развитие, като проследява промените, настъпили в йерархичната система от градове- центрове под въздействието на основните урбанистични фактори. На база определената в АНКПР териториална основа ПРР 2021-2027 формулира своите приоритети и мерки“:

○ Приоритет 1. Интегрирано градско развитие на ПРР 2021-2027 подкрепя „10 градски общини в България, основни центрове на растеж, съгласно актуализираната НКПР“.

○ Приоритет 2. Интегрирано териториално развитие на регионите ПРР 2021-2027 подкрепя „всички средни и по-малки градски общини, с изключение на 10-те общини“

В допълнение се предвижда подкрепа за „най-нуждаещите се територии, определени като проблемни / територии със специфични характеристики в съответните Интегрирани териториални стратегии за развитие – такива са териториите с демографски риск, както и планинските, селските и граничните територии“.

АНКПР адресира ключови послания към секторните политики и ПРР: Агломерационната политика – ключ за просперитет; Равнопоставени отношения между селските райони и градовете; Засилване на териториалните проекции на секторните политики; Партньорствата – новата движеща сила в пространственото развитие.

Прилагането на интегриран териториален подход, отчитащ местните проблеми и потенциали, както и функционалните връзки между населените места, чрез изработването и изпълнението на концепции от координирани мерки на различни секторни политики (концепции за ИТИ) от партньорства от общини и други заинтересовани страни, реализира на практика всички послания на АНКПР към ПРР.

В заключение може да се каже, че според въпросните резултати съфинансираните от ЕС програми за регионално развитие (ОПРР 2014-2020 и ПРР 2021-2027г.) изпълняват

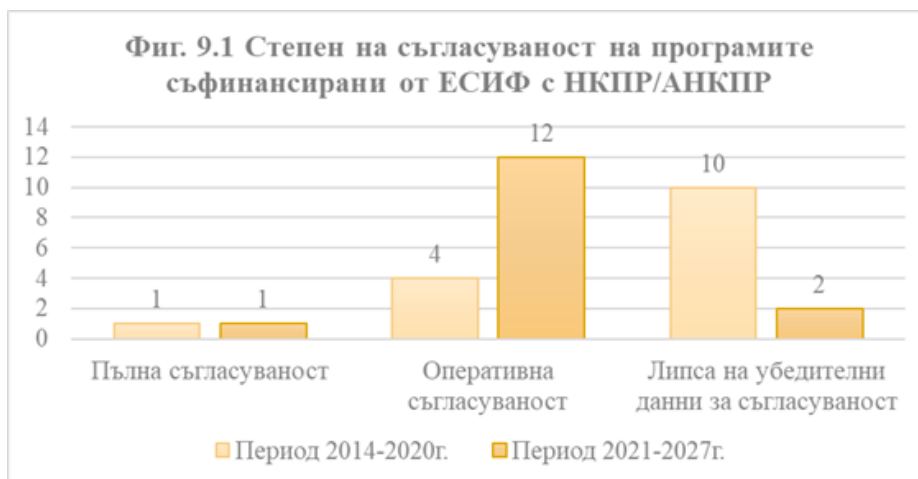
насоките на НКПР/АНКПР до степен „пълна съгласуваност“. Това е постигнато чрез: определянето на мерки и прилагането на интегриран териториален подход, отчитащ местните проблеми и потенциали, както и функционалните връзки между населените места; изработването и изпълнението на координирани мерки от различни секторни политики (ИПГВР, концепции за ИТИ) от партньорства от общини и други заинтересовани страни.

Степен на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР от програмите съфинансирани от ЕС

Оценката за съгласуваност, чрез която се определят кои са съобразените с постановките на НКПР/АНКПР оперативни програми и секторни стратегии, е извършена чрез документален анализ на основния документ на всяка оперативна програма и е направена съобразно адаптирания критерий „съгласуваност“.

- За периода 2014-2020г.: 5 от разгледаните в „Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“ (от март 2024г.) 10 оперативни програми (в т.ч. и ОПРР) покриват изискванията за съгласуваност, като една със степен „пълна съгласуваност“. Към тях се добавят и програмите за трансгранично сътрудничество с участието на нашата страна (5 бр.) повечето от които отчита постановките на НСРР, но не и НКПР. Като цяло 5 от 15 програми показват съгласуваност с НКПР.

- За периода 2021-2027г.: 8 от разгледаните в „Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“ (от септември 2024г.) 9 оперативни програми (в т.ч. и ПРР) заедно със Стратегическия план за развитие на земеделието и селските региони 2023–2027 г. покриват изискванията за съгласуваност, като и тук една е със степен „пълна съгласуваност“. Повишаване на броя на съгласуваните програми се дължи на участието им в изпълнението на концепции за ИТИ. Към тях се добавят и програмите за трансгранично сътрудничество с участието на нашата страна (5 бр.), повечето от които отчита постановките на АНКПР (4 от 5). Като цяло 13 от 15 документа показват съгласуваност с АНКПР. Представени графично резултатите придобиват следния вид:



Източник: Анализ на НЦТР ЕАД

Може да се заключи, че е налице повишаване дела на съгласуваните програми във времето и това се дължи на внедряване на интегрирания териториален подход.

Степен на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР от действащите секторни стратегически документи

Анализираните в рамките на настоящата последваща оценка стратегически документи обхващат секторите здравеопазване, образование, транспорт, икономика, селско стопанство, опазване на околната среда и биоразнообразието, цифрова трансформация, адаптация към изменението на климата и др.

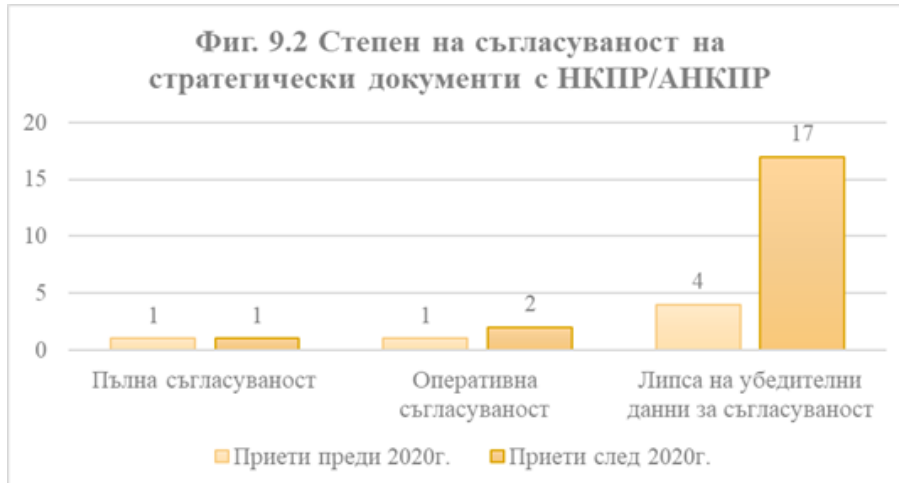
Анализът на разгледаните стратегически документи е направен на базата на адаптирания критерий за съгласуваност (пълна съгласуваност, оперативна съгласуваност, липса на убедителни данни за съгласуваност). Документите са разделени да две групи според годината на изработването им: до 2020г. (6 бр. документи) и след 2020г. (20 бр. документи). Отделно са разгледани два все още действащи стратегически документа, изготвени преди приемането на НКПР. Те са сигурен пример за документи, които не са съгласувани с НКПР и са използвани като модел за сравнение с документите изработени след приемане на НКПР.

Анализът, на който е базирана оценката, доведе до следните констатации:

- В по-голямата част (17 от 20) от стратегическите секторни документи приети след 2020г. и оценени със степен „липса на убедителни данни за съгласуваност“ се засягат въпроси от специфичната сфера на действие на АНКПР като пространствено планиране, необходимост от целенасочени мерки адресиращи териториални диспропорции, териториална кохезия и планиране на регионалното развитие, но такива са открити и в единият от двата секторни документа, приети преди изработването на НКПР;
- Значителна част от стратегическите секторни документи приети след 2020г. и оценени със степен „липса на убедителни данни за съгласуваност“ предлага на разглежданите проблеми

да се противодейства чрез използването на интегриран подход и в партньорство между властите и заинтересованите страни;

○ Налице са стратегически секторни документи показващи степен на „пълна съгласуваност“, т.е. въпреки, че анализът на програмите съфинансирани от ЕС показва по-голям дял на съгласувани програми, някои стратегически секторни документи показват по-високо ниво на съгласуваност (пълна съгласуваност), близо до нивото на документите от сферата на регионалното и пространствено развитие (ИТСП, ОПРР 2014-2020г., ПРР 2021-2027). Такъв документ е „Национална карта на дългосрочните нужди от здравни услуги“ (приложение към Националната здравна стратегия, прието след 2020г.). Това може ясно да се проследи в аналитичната част на документа и в синтезиран вид е формулирано в самия документ по следния начин: „Съгласно НКПР, като перспективен модел на урбанистично развитие до 2025г. е определен моделът “умерен полицентризм”, което е потвърдено и при актуализацията през 2019г.“; „Заложеният модел за полицентрично развитие на националната територия в рамките на йерархизирани урбанистични центрове в пет йерархични нива следва да бъде основна отправна точка при териториалното планиране на националната система за здравеопазване и нейните отделни елементи (извънболнична, болнична и спешна медицинска помощ) на национално, регионално, областно и местно ниво.“



Източник: Анализ на НЦТР ЕАД

11 от всичките 26 анализирани документа са със срок на действие от 2021г. 6 от тези 11 стратегически документа са приети в рамките на 7 месеца (от 10.2020 до 04.2021г.) с решения или протоколи на Министерски съвет или решения на Народното събрание. Всичко това показва, че през един и същи период от време са се изработвали и съгласували между 6 и 11 от анализираните стратегически документи. За всичките 6 стратегически документа, приети в периода от 10.2020 до 04.2021г., е констатирана „липса на убедителни данни за

съгласуваност“ - степен, която не отрича възможна съгласуваност, но не може да се направи извод за такава с увереност.

Срокът на действие на по-голямата част (17 от 28 или 61%) на анализираниите секторни стратегически документи изтича през 2030г. Може да се очаква в един и същи период от време да се реализира изработването и съгласуването на стратегическите документи покриващи почти всички сектори на социално-икономическото развитие и опазване на околната среда и биоразнообразието.

Струпването на изработването и съгласуването на голяма част от секторните стратегически документи в рамките на един период от време (малко преди 2030г.) е възможност за постигане на нормативното изискване за координация между секторните политики, която, ако не се оползотвори, ще се превърне в проблем. С цел съгласуваност на НКРПР с новите секторни стратегически документи е наложително успоредно с тяхното изработване (малко преди 2030г.) да се извърши актуализация на НКРПР.

Оценката на степента на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКРПР на база определената методика за оценка на ниво „продукти/outputs“ показва, че: целите и приоритетите на НКРПР/АНКРПР са възприети като насоки в пълна степен от интегрираните териториални стратегии за развитие на регионите за планиране от ниво 2 и от програмите за регионално развитие; до степен „оперативна съгласуваност“ от почти всички действащи секторни програми благодарение на въведения интегриран териториален подход; от стратегическите секторни документи – от степен „липса на убедителни данни за съгласуваност“ за повечето от тях до степен „пълна съгласуваност“ за един (отразяваща приемането на представените в НКРПР териториален модел за пространствено развитие и избран сценарий „умерен полицентризм“ за пространствена основа за планиране на секторното развитие).

Ефекти/Outcomes

Краткосрочните и средносрочните ефекти за социално-икономическото развитие, които могат да бъдат определени като резултат от изпълнението на съгласуваните с НКРПР/АНКРПР оперативни програми са разгледани на база „Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“, изготвяна два пъти годишно от Администрацията на Министерски съвет.

Според оценката краткосрочните и средносрочните ефекти от изпълнението на програмите съфинансирани от ЕС (разгледано за програмите от периода 2014-2020г., част от които показват съгласуваност с НКРПР) се изразяват в следното:

- Изпълнението на съфинансираните от ЕС програми е изиграло важна роля по отношение на нарастване на производството и БВП, включително в смекчаване на отрицателните последици от епидемията от COVID-19 върху икономиката.
- Изпълнението на програмите е оказало положителен ефект за повишаване нивото на частните инвестиции, за сметка на слабо увеличение на ценовото равнище в страната. Води до нарастване на вноса и износа, като в дългосрочен план очакванията са за значително увеличение на положителния принос на към увеличението на износа.
- Според Оценката на АМС „в резултат на интервенциите, финансирани по оперативните програми през целия разглеждан период, се наблюдава положителен кумулативен ефект по отношение на икономическата активност на трудоспособното население, коефициентите на заетост и безработица“.

Оценката на степента на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР на база определената методика за оценка на ниво „ефекти/outcomes“ показва, че програмите съфинансирани от ЕС, между които и тези възприели целите и приоритетите на НКПР като насоки за формулиране на своите постановки, са допринесли за социално-икономическото развитие на страната чрез краткосрочните и средносрочните ефекти от своето изпълнение.

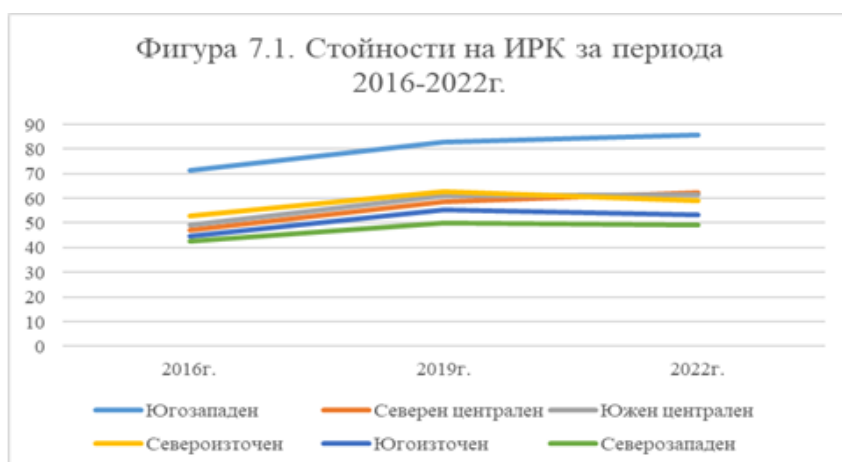
Въздействия/Impacts

- **Проследяване на движението в структурния модел на селищната мрежа**

АНКПР формулира механизъм за оценка на изпълнението на документа. Механизмът се използва за проследяване на движението в структурния модел на селищната мрежа към желанието „балансиран полицентризъм“ и е базиран на Индекса за регионална конкурентоспособност (ИРК) на ЕС. Той работи чрез изчисляване на разликата между стойността за Югозападен регион (ЮЗР) и стойността за всеки от останалите 5 региона. При сравнение на така пресметнатите разлики между отделните издания на ИРК (2016,2019,2022) се определя дали движението в структурния модел на селищната мрежа е към „балансиран полицентричен модел“ (разликите намаляват) или не (разликите се увеличават).

Индекс на регионалната конкурентоспособност на ЕС 2.0 - издание 2022 г. „използва актуализирана методологична рамка, за да улесни сравнението във времето“.

Преизчислените с помощта на актуализираната методологична рамка стойности на ИРК за българските региони за 2016, 2019 и 2022г. са представени във Фигура 7.1.:



Източник: *EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition*

Данните показват осезаемо и близко по интензитет нарастване на стойностите на индекса за всички разглеждани региони при отчитането им през 2019г. Изданието на ИРК за 2022г. отчита стойности, показващи забавяне в интензитета на нарастване и дори, макар и слабо, намаляване на стойностите на ИРК¹⁰ за някои региони (Североизточен, Югоизточен, Северозападен).

Разликата между отчетените от ИРК стойности за Югозападен регион (ЮЗР) и за всеки от останалите 5 региона за периода 2016 – 2022г. са показани във Фигура 7.2.:



Източник: *Изчисления на НЦТР ЕАД по данни на EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022*

Съгласно представената информация единствено разликата за целия разгледан период на Северен централен регион (СЦР) с ЮЗР намалява. За останалите 4 региона разликата с ЮЗР се увеличава, като отчетеното през 2019г. намаляване на разликата за ЮЦР (за южен централен регион) се компенсира от увеличението при отчета за 2022г. Съгласно механизма за наблюдение и оценка на изпълнението на АНКПР, базиран на Индекса за регионална

¹⁰ EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition, [https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html/#/](https://ec.europa.eu/regional_policy/assets/regional-competitiveness/index.html#/)

конкурентоспособност на ЕС, не се наблюдава желаното движение към полицентризм. Това означава, че „приложените мерки и инвестираните ресурси са били недостатъчни, за да обърнат движението към умерен полицентризм“.

Оценката на степента на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР на база определената методика за оценка на ниво „въздействия/impacts“ показва, че съобразно промените в стойностите на Индекса за регионална конкурентоспособност (ИРК) търсеният резултат: създаване на „условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините“ и „движение към умерен полицентризм“, е частично постигнат – дистанцията между Югозападен и останалите български региони не намалява, но всички региони повишават стойностите си на ИРК за периода 2016 – 2022г., като не се наблюдава рязка промяна на стойностите, за който и да е регион.

• **Анализ на изпълнението на НКПР съобразно измерителя на процесите в селищната мрежа на България какъвто е Индексът за регионална конкурентоспособност**

Анализирано е представянето на българските региони на базата на съставните под-индекси и основни колони, елементи на структурата на приетия в АНКПР за измерител на процесите в селищната мрежа на България Индекс за регионална конкурентоспособност (ИРК).

В процес на реализация е промяна в обхвата на регионите за планиране на ниво 2, която се очаква да влезе в сила от 1 януари 2027г. С оглед на предстоящата промяна и с цел по-задълбочено проучване, което да бъде от полза при изготвяне на документите за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие, анализът е ориентиран по следния начин:

- Югозападен регион е разгледан чрез сравнение с други 4 европейски райони от ниво NUTS 2, подбрани на база определени критерии и са потърсени силни и слаби страни;
- За останалите 5 региона е използван различен подход – те са сравнени с близките до тях райони от ниво NUTS 2 в класацията на ИРК и са потърсени силни и слаби страни, общи за всички български региони. По този начин са идентифицирани силни и слаби страни за българските региони като цяло (без Югозападен), които до голяма степен ще са актуални и за регионите от новото делене.

Това поставя основите за използването на подход, който е нов за процеса по изработване на документите за стратегическо планиране на регионалното и пространственото развитие в нашата страна. Той е базиран на сравнителен анализ на

регионите от ниво 2 от нашата страна и райони от другите държави членки със сходни на тях характеристики или стойности на Европейския индекс за регионална конкурентоспособност.

Югозападен регион за планиране от ниво 2

Критериите използвани за подбор на районите от ниво NUTS 2 сравнени с Югозападен регион са: Категория на града-център на района (MEGA Typology)¹¹, Категория на функционалния урбанистичен ареал (ФУА) на града-център на района (FUA population), според броя на населението¹², Гъстота на населението по NUTS 2¹³

При избора на критерии е взет предвид факта, че за столиците на държавите членки са обособени самостоятелни NUTS 2, които не са подходящи за сравнение с Югозападен регион.

Констатациите на анализа се базират на своеобразно „класиране“ на районите за всяка една от колоните (институции, здраве и др.) на трите под-индекса (основен, ефикасност и иновации). Класирането е от първо до пето място според резултата на съответния регион за разглежданата колона от подиндекса. Самата оценка отчита дали позицията (от първо до пето място) на региона по съответната колона е по-висока или по-ниска от позицията му съобразно стойността на индекса като цяло.

Югозападен регион

- **Югозападен регион, силни страни:** Макроикономика, Висше образование и обучение през целия живот, Ефикасност на пазара на труда, Иновации
- **Югозападен регион, слаби страни:** Институции, Основно образование¹⁴, Технологична готовност
- **Представяне на районите, като цяло:** Въпреки, че разгледаните райони са в широк диапазон от стойности на ИРК (от средата до края на класирането по обща стойност на ИРК) са налице области в които отделните райони се класират по-силно и такива в които се класират по-слабо от очакването.

Северозападен, Северен централен, Североизточен, Югоизточен и Южен централен региони за планиране от ниво 2

Всеки един от регионите е сравнен с близките до него райони по обща стойност на ИРК, като са разгледани петте района с резултати непосредствено преди неговия резултат и

¹¹ източник: “Potentials for polycentric development in Europe” (ESPON)

¹² източник: “Potentials for polycentric development in Europe” (ESPON);

¹³ Евростат

¹⁴ Стойността на съставната за ИРК колона „основно образование“ за българските региони е само 3.7 (с най-висок резултат ”152,3“ е район „Eesti“, EE00) и въпреки добре известните слаби резултати на българските ученици от PISA 2018 / OECD не може да се приеме за обективна.

петте – след неговия резултат. От разглежданите райони са извадени другите попадащи там български региони, както и островни територии на ЕС.

Констатациите на анализа се базират на своеобразно „класиране“ на районите за всяка една от колоните (институции, здраве и др.) на трите под-индекса (основен, ефикасност и иновации) според изчисления в ИРК резултат на районите за разглежданата колона. Оценката е направена с оглед заеманото от съответния български регион място според ИРК, което с оглед механизма на подбор на районите за сравнение е 6-то, а за Северозападен регион – 9-то (понеже има само два района с по-нисък ИРК). Тематичните области на съответните колони с резултат 10 или 11 (10-то или 11-то място), 1 или 2 (1-во или 2-ро място) са търсените съответно слаби или силни страни на разглеждания регион.

- **Силни страни:** Макроикономика, Висше образование и обучение през целия живот, Ефикасност на пазара на труда, Иновации
- **Слаби страни:** Институции, Инфраструктура, Здраве, Основно образование, Размер на пазара, Технологична готовност, Ниво на сложност на бизнеса

Формулираните в „Анализ на изпълнението на НКПР съобразно измерителя на процесите в селищната мрежа на България какъвто е индексът за регионална конкурентоспособност“ изводи сочат, че при сравнение с подобни на тях райони от ниво NUTS 2 българските региони показват ясно изразени силни и слаби страни, които са общи за всички, в т.ч. и Югозападен регион. Тези силни и слаби страни най-често са свързани с осезаеми предимства или дългосрочни проблеми на национално ниво.

Оценката на степента на постигане на целите и изпълнението на приоритетите на НКПР на база определената методика за оценка на ниво „въздействия/impacts“ показва, че съобразно ИРК търсеният резултат: създаване на „условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите и общините“ не се наблюдава в частта „балансирано“ при сравнение на българските с подобни на тях райони от ниво NUTS 2, напротив българските региони показват ясно изразен дисбаланс (силни и слаби страни) в развитието си, породен от осезаеми предимства или дългосрочни проблеми на национално ниво.

Дейности/Activities

Според приетата методика за оценяване това ниво от веригата на резултатите се разработва на базата на анализ на процеса по участие на партньорите в изработване, съгласуване и приемане на НКПР/АНКПР и съпоставянето му с постигнатите в последствие резултати на ниво „Продукти/Outputs“.

Участие на партньорите в процеса по изработване и съгласуване на НКПР:

- Още със започване на работата по проекта са определени основните заинтересовани страни и целеви групи, формирано е координационно звено, което контролира процесите по комуникация и обмен на информацията между членовете на екипа, Възложителя и представителите на заинтересуваните страни;
- Чрез работни срещи и кореспонденция, подкрепени от МРРБ, е обменена информация с водещите партньори– министерства и ведомства, като са обсъдени начина на работа и бъдещата координация, възможностите за териториално действие на различните секторни политики и мерки за синхронизиране;
- Проведени са три семинара за представяне на междинните резултати пред основни целеви групи и заинтересовани страни: професионални сдружения и работодателски организации, представители на академичната общност и др.;
- Междинни резултати от работата по концепцията са представени на неформални срещи на високо управленско ниво, проведени по повод подготовката на Споразумението за партньорство за програмен период 2014-2020 г.;
- Докладване на междинни резултати на заседания на всички РСР;
- Голяма част от направените в процеса по представяне и съгласуване констатации и препоръки са отразени в проекта за НКПР.

В НКПР, т. „Институционализация на НКПР“, са представени редица препоръки, свързани с изпълнението на концепцията, а тяхното изпълнение е реализирано чрез:

- Регламентиране задължението на секторните политики да се привеждат в съответствие с постановките на НКПР чрез чл. 3, ал.2 „Държавната политика за регионално развитие и структуроопределящите политики се провеждат съгласувано и във взаимодействие с Националната концепция за пространствено развитие и регионалните схеми за пространствено развитие“¹⁵;
- В МРРБ работи Главна дирекция "Стратегическо планиране и програми за регионално развитие", която наред с другите си задължения „координира и контролира ефективното и ефикасното изпълнение на документите за стратегическо планиране на регионалното развитие през периода на тяхното действие“.

Участие на партньорите в процеса по изработване и съгласуване на АНКПР:

¹⁵ Изменен по следния начин: Чл. 3. (Изм. – ДВ, бр. 15 от 2016 г., бр. 21 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г.) „Държавната политика за регионално развитие се провежда в координация и съгласуваност със секторните и хоризонтални политики и отчита техните териториални измерения.“

- Още в началото са определени основните заинтересовани страни и целеви групи и е формирано координационно звено, а с писмо за подкрепа от МРРБ са организирани работни срещи и е осъществена писмена кореспонденция с водещите партньори;
- Значителна част от проблемите и потенциалите за развитие на територията са обсъдени със заинтересованите министерства, ведомства, професионални и граждански организации в рамките на изработването и съгласуването на „Социално икономически анализ на районите в България“, изготвен за нуждите на оперативните програми и документите за стратегическо и пространствено планиране по ЗРР;
- Предварителни резултати от работата по АНКПР са представени пред Съвета по регионална политика, а междинни резултати - на заседания на всички РСР;
- Голяма част от направените в процеса по представяне и съгласуване констатации и препоръки са отразени в проекта за АНКПР.

В заключение може да се каже, че Комуникацията със заинтересованите страни и ведомства, по време на изработване и съгласуване на НКПР/АНКПР, е осигурена чрез нарочно координационно звено в екипа на изпълнителя, като в процеса са използвани различни подходи: кореспонденция, организиране на работни срещи и семинари от страна на изпълнителя, участие на експерти от екипа в срещи на високо управленско ниво и в заседанията на Регионалните съвети за развитие.

Извършеният анализ на участието на заинтересованите страни и оценка на степента на съгласуваност на секторните програми показва, че въпреки разнообразието и количеството от събития „оперативна съгласуваност“ е постигната при програмите разработвани от екипи, участвали в общи работни срещи, надградени с интензивна кореспонденция. По този начин са обсъдени и съгласувани приоритетите и териториалното им въздействие, което е довело едновременно до синхронизирането на програмите и ясното разграничаване на предвидените в тях мерки.

Ресурси/Inputs

Според приетата методика за оценяване това ниво от веригата на резултатите се разработва на базата на анализ на процеса по участие на партньорите в изработване, съгласуване и приемане на НКПР/АНКПР от гледна точка използвани ресурси (финансовите, човешки и др.). Анализът се фокусира върху откриване на специфики в процеса, които могат да бъдат определени като бариери или ускорители на изпълнението на НКПР/АНКПР.

Констатации и изводи от проведеното анкетно проучване с ведомствата

Отговорилите министерства и ведомства посочват като основна пречка в процеса по съгласуване на постановките на НКПР 2013-2025г. и стратегическите документи за секторните политики и/или програми недостатъчната синхронизация между ведомствата (институционална координация). От отговорите им може да се направи изводът, че редица ограничения водят до недостатъчно задълбочено разбиране на същността и спецификите на НКПР и връзката им с постановките на секторните стратегически документи, а оттам до противоречиви мнения, ниска ангажираност и в крайна сметка до невъзможност от постигане на необходимото ниво на съгласуваност.

Пречки се откриват на всеки етап от процеса по изработване, съгласуване, приемане, изпълнение, мониторинг и оценка на стратегическите документи. Те се взаимосвързани, често произтичат една от друга или имат общ корен. Кумулативният ефект на идентифицираните от партньорите пречки има потенциала сериозно да намали качеството на самите документи и степента им на съгласуваност и съответно да намали ефективното изпълнение на постановките на концепцията,

Всички предложенията на ведомствата за оптимизиране на процеса по създаване, съгласуване, изпълнение, мониторинг и оценка на стратегическите документи от национално ниво са свързани с идентифицираните пречки и пряко или косвено се базират на повишаване на експертния капацитет, засилена координация между участниците, вкл. чрез внедряване на дигитални инструменти за мониторинг и оценка, осигуряване на нужните ресурси и постигане на висока ангажираност с процеса на политическо ниво.

Относно предложенията за осигуряване на законово изискваната координация на секторните политики, може да се направи следният извод: Необходимо е нормативно установяване и внедряване на механизъм за тясна координация между политиките, като дотогава ще бъде от полза създаването на постоянна група или временни работни групи (по-интензивно сътрудничество между ведомствата, но само за периода на изработване на съответния стратегически документ или програма), работещи системно и включваща разширен екип от експерти от различните ведомства, участващи в разработването, изпълнението и отчитането на изпълнението на съответните секторни стратегии и програми.

С оглед крайния срок на действие на повечето анализирани в последващата оценка стратегически документи (до 2030г.) е належащо да се предприемат мерки за ресурсно осигуряване и координация на процеса по тяхното изработване и съгласуване. Ако разгледаме този процес като изпълнението на един сложен и съставен от отделни взаимосвързани части общ проект, то за неговото изпълнение с пълна сила би важала инструкцията от „PM²“ (официалната методология за изпълнение на проекти на ЕК) за

необходимост от предшествващ самото изпълнение етап на проучване и планиране на изпълнението, потвърдено от методологията чрез следната констатация: „Понякога проектните екипи подценяват важността на извършената работа в началото на проекта и започват да работят по дейности, които не са правилно дефинирани или планирани. Това води до доставката на продукти, които са с лошо качество и с малка стойност за крайните потребители. Това е често срещано и скъпа грешка, която често е основната причина за цялостния провал на проекта и неуспех да се реализират планираните ползи.“¹⁶

Стъпвайки върху направените констатации, на база възприетата практика на европейско ниво, добри примери на национално ниво, анализи разкриващи проблеми при изготвянето на национални стратегически документи, както и настоящия анализ може да се заключи, че за пълно оползотворяване на процеса по предстоящото изработване и съгласуване на стратегически документи, покриващи почти всички сектори на социално-икономическото развитие и опазване на околната среда и биоразнообразието, е необходима мащабна подготовка, в резултат на която да се установят необходимата експертна, технологична и информационна основа за изработване и съгласуване на секторните стратегии, както и необходимите за това ресурси (времеви, финансови).

Ефективност

Доколкото „Оценка на макроикономическите ефекти от изпълнението на програмите, съфинансирани със средства от ЕС“ заявява, че „размерът на ефектите е в пряка зависимост от обема на финансиране“, то за определяне ефективността при постигане на целите на НКПР са изследвани съотношения между инвестирани средства по региони, както и промяната на дела на съобразените с НКПР програми.

Дял на съгласуваните програми по периоди (2014-2020 и 2021-2027)

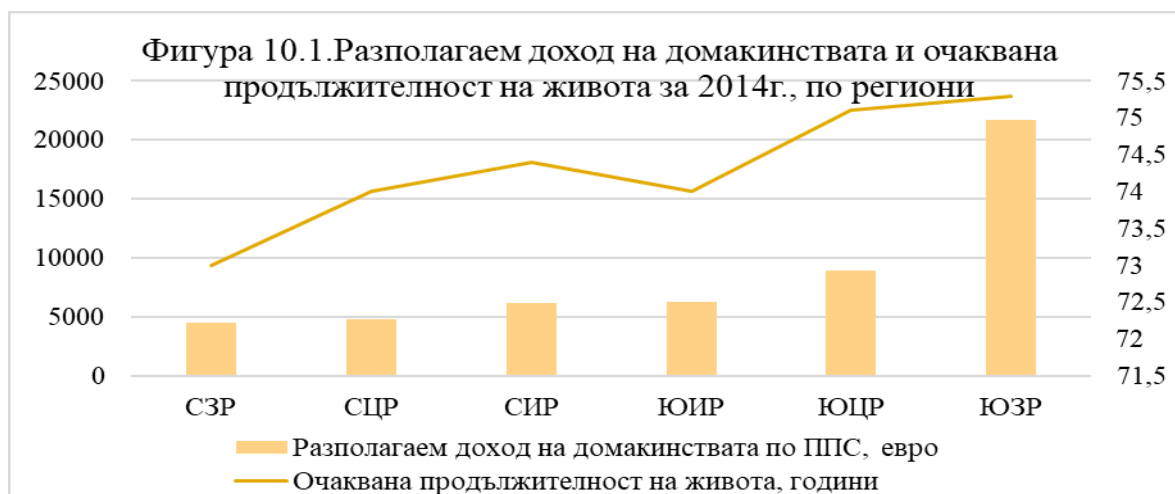
Анализът от последващата оценка сочи, че дялът на програмите с „оперативна съгласуваност“ се повишава значително (от 33% за 2014-2020г. на 87% за 2021-2027г.). Това показва постигане на по-висока ефективност при разходване на финансовите и други ресурси за приемане на целите и приоритетите на НКПР/АНКПР като „насоки, ориентири или ограничители за секторните политики, боравещи с национална територия“.

Разполагаем доход на домакинство по СПС за 2014г. в евро и средна очаквана продължителност на живота в години, за 2014г.

Разполагаемият доход на домакинствата по стандарт на покупателна способност е показател за благосъстоянието на населението, използван за сравнение между различни

¹⁶ Превод на екипа на НЦТР ЕАД

държави и региони. За потвърждение на неговата адекватност в случая е онагледена и очакваната средна продължителност на живота.



Източник: Евростат

И двата критерия показват, че възприетото от последващата оценка подреждане на регионите за планиране от ниво 2 по степен на/ниво на постигнато социално-икономическо развитие е подходящо.

Разпределението по региони на инвестираните средства по европейските програми за периода 2014-2020г. (от ИСУН 2020) и разпределението по региони на потока на преки чуждестранни инвестиции (по НСИ) за същия период



Източник: НСИ, ИСУН 2020, изчисления: НЦТР ЕАД

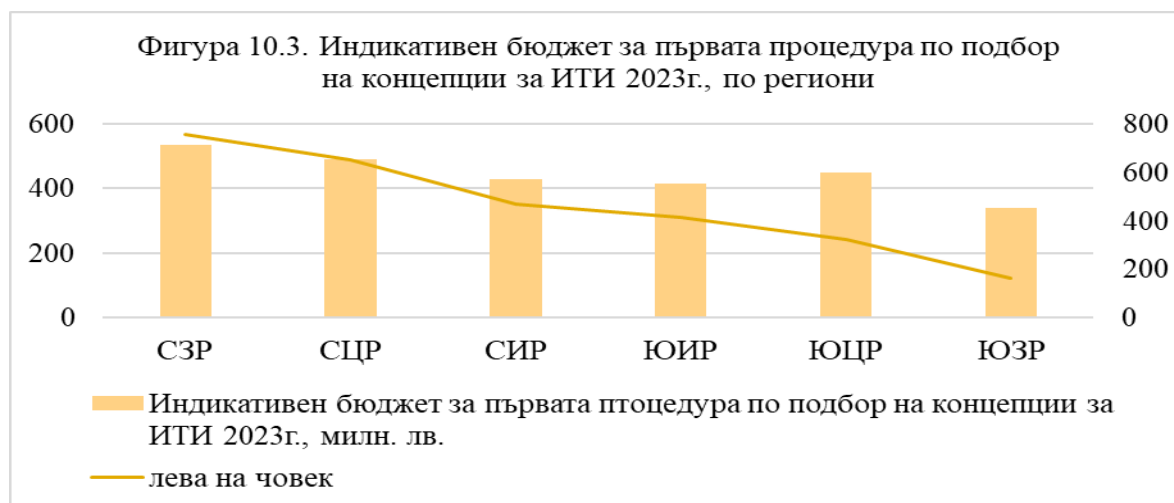
Фигурата показва, че привличаните на пазарен принцип ресурси, като преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ), са концентрирани и работят в посока по-бързо развитие на по-конкурентните и по-развити региони.

За разлика от ПЧИ, средствата от структурните и инвестиционни фондове на ЕС имат различна цел – сближаване. Фигурата показва, че те са много по-равномерно разпределени между регионите за разлика от ПЧИ и съответно допринасят ефективно за по-голям баланс при обема на инвестициите в регионален аспект, а оттам и за по-ефективно сближаване между регионите. Може да се каже, че инвестициите по програмите работят ефективно за сближаване на регионите, като най-силно това важи при най-слабо представящите се региони, в случая за Северозападен.

Изпълнението на съфинансираните с европейски средства програми, в т.ч. и на съгласуваните с НКПР, освен че доказано допринася за социално-икономическото развитие на страната, допринася за ефективното постигане на търсеното от ЗРР намаляване на междурегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие.

Разпределение по региони на индикативния финансов ресурс за първата процедура по подбор на концепции за ИТИ 2023г

В процедурата участват с финансов ресурс и определени мерки 6 програми, финансирани от Споразумението по МФР за 2021-2027г.



Източник: Единни указания за кандидатстване с концепции за интегрирани териториални инвестиции (ИТИ), изчисления: НЦТР ЕАД

Финансовият ресурс по процедурата, както по обем, така и пресметнат на гчовек, показва нарастване на стойностите в посока от по-развити към по-слабо развити региони.

Определянето на финансовия ресурс за изпълнение на ИТСР (чрез концепции за ИТИ, Първа процедура, 2023г.) по региони, съобразно тяхното ниво на социално-икономическо развитие, дава основание да се смята, че разходваните за изпълнение на АНКПР финансови и други ресурси ще допринесат ефективно за намаляване на междурегионалните различия в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие.

Националната карта на дългосрочните нужди от здравни услуги

Анализът на секторните стратегически документи установи, че за „Националната карта на дългосрочните нужди от здравни услуги“ (приложение към Националната здравна стратегия, прието след 2020г.) е налице степен на „пълна съгласуваност“, отразяваща приемането на териториалния модел за пространствено развитие и избрания сценарий „умерен полицентризъм“ за пространствена основа за планиране на развитието на здравеопазването.

Документът вижда възможности за подобряване на здравното обслужване и преодоляване на идентифицираните дефицити в здравната система на национално и регионално ниво чрез осигуряване на финансиране от Национален план за възстановяване и устойчивост, Програма REACT, програми съфинансирани с европейски средства, както и програми с национално финансиране.

Доколкото НКПР/АНКПР декларират, че разчитат постигане на техните цели и изпълнение на техните приоритети да се реализира чрез изпълнение на програмите с европейско съфинансиране, то благодарение на съгласуваността на Националната карта на дългосрочните нужди от здравни услуги с АНКПР източниците и възможния обем на финансиране значително се увеличават.

С оглед повишаване на ефективността по постигане на целите и изпълнение на приоритетите на НКПР би било от голяма полза осигуряване на съгласуваността с НКПР не само на съфинансираните с европейски средства програми, но и на секторните стратегически документи.

Ефикасност

Оценката се базира на степента на използване на интегрирания териториален подход в политиката за регионално развитие. Интегрираният териториален подход е приет за най-ефикасния до момента и се предполага, че при равни други обстоятелства, по-широката му употреба показва и по-ефикасно разходване на използваните за изпълнение на НКПР ресурси. Използваните критерии за оценка са „териториален обхват“ и „финансов обхват“, показващи степента на възприемане на интегрирания териториален подход в политиката по териториално развитие за двата разглеждани периода - 2014г.-2020г. и 2021г.-2027г.

Оценката показва значително по-сериозно обвързване на мерките за регионално развитие с интегрирания териториален подход през периода 2021-2027г. отколкото през 2014-2020г., от което може да се очаква постигането на по-висока ефикасност на разходване на

средствата по съфинансираните от ЕС програми, т.е. на разходване на използваните финансови ресурси за изпълнение на НКПР/АНКПР за периода 2021г.-2027г.

3.2. Синтез на резултатите от последващата оценка по стратегически цели

3.2.1. СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 1: ТЕРИТОРИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ И БАЛАНСИРАНО ПРОСТРАНСТВЕНО РАЗВИТИЕ

Съдържание и обхват на стратегическата цел

Стратегическа цел 1 на НКПР/АНКПР е насочена към постигане на по-висока степен на териториално сближаване чрез развитие на балансиран полицентричен модел на селищната мрежа, подобряване на пространствената свързаност и преодоляване на териториалните дисбаланси между и вътре в регионите. В АНКПР тази цел е концептуално обвързана с движението към „умерен полицентризъм“, измерван чрез структурни промени в селищната мрежа и Индекса за регионална конкурентоспособност.

Ключови индикатори и използвани източници

Оценката на напредъка по Стратегическа цел 1 се основава на следните групи индикатори и аналитични източници:

- **Индекс за регионална конкурентоспособност (ИРК)** – като интегрален измерител на икономически, социални и институционални различия между регионите;
- **Демографски показатели** – динамика на населението, вътрешна миграция, концентрация в големите градски центрове (НСИ);
- **Пространствено разпределение на инвестициите** – по оперативните програми, съфинансирани от ЕСИФ (ИСУН 2020);
- **Развитие на транспортната и техническата инфраструктура** – по региони и оси на свързаност;
- **Структурен модел на селищната мрежа** – концентрация на функции и услуги.

Наблюдавани тенденции през периода 2013–2024 г.

Анализът на наличните данни показва, че през целия период на действие на НКПР и АНКПР:

- **Запазване на висока степен на териториална концентрация** на икономическа активност, инвестиции и население в Югозападния регион, и по-специално в Столична община;
- Разликите между Югозападния регион и останалите региони по стойности на ИРК **не се стесняват устойчиво**, а в някои години се задълбочават;
- Инвестициите по оперативните програми допринасят за подобряване на инфраструктурната обеспеченост в отделни територии, но **не водят до съществена промяна в пространствения модел на развитие**;
- Средните и малките градове от второ и трето йерархично ниво **не успяват да акумулират достатъчно икономически и демографски потенциал**, за да изпълняват стабилно ролята си на регионални центрове.

Оценка на постигнатите резултати

На база на анализиранияте индикатори може да се направи следната оценка:

- Напредъкът по постигането на териториално сближаване е **частичен и неравномерен**;
- Реализираните интервенции имат **локален положителен ефект**, но не водят до системна промяна на полицентричния модел;
- Липсва достатъчно силен механизъм за функционално обвързване на градските центрове и техните хинтерланди;
- АНКПР успява да въведе концептуално интегрирания териториален подход, но **практическото му приложение остава ограничено** в рамките на периода.

Основни изводи по Стратегическа цел 1

В резултат от последващата оценка може да се заключи, че:

- Стратегическа цел 1 е **релевантна и правилно формулирана**, но постигането ѝ е ограничено от структурни демографски и икономически фактори;
- Наблюдаваните дисбаланси потвърждават необходимостта от **преразглеждане на териториалната рамка за планиране**, включително чрез оптимизиране на районите от ниво NUTS 2;

- Данните и тенденциите, установени в последващата оценка, **кореспондират с аналитичните основания**, послужили за приемане на Решение №197 на МС от 2025 г.

3.2.2. СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 2: ИКОНОМИЧЕСКО СЪБЛИЖАВАНЕ И УСТОЙЧИВ РАСТЕЖ НА РЕГИОНИТЕ

Съдържание и обхват на стратегическата цел

Стратегическа цел 2 на НКПР/АНКПР е насочена към постигане на икономическо сближаване между регионите в европейски, национален и вътрешнорегионален план чрез развитие на собствения потенциал на регионите, насърчаване на икономическия растеж и повишаване на регионалната конкурентоспособност. Целта предполага преодоляване на структурните икономически различия, диверсификация на икономическите дейности и равномерно териториално разпределение на икономическата активност.

В АНКПР икономическото сближаване е пряко обвързано с подобряване на позициите на регионите по ключови показатели за производителност, заетост, доходи и инвестиционна активност, както и с по-ефективно използване на средствата от европейските фондове.

Ключови индикатори и използвани източници

Оценката на напредъка по Стратегическа цел 2 се базира на следните групи индикатори и източници:

- **Брутен вътрешен продукт на глава от населението (ППС)** по региони – НСИ, Евростат;
- **Регионална заетост и безработица** – НСИ;
- **Разполагаем доход на домакинствата** – НСИ;
- **Индекс за регионална конкурентоспособност (икономически компонент)**;
- **Преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ)** – по региони;
- **Инвестиции по оперативните програми, съфинансирани от ЕСИФ** – ИСУН 2020;
- Данни от **оценките на макроикономическите ефекти** от изпълнението на програмите, изготвяни от Администрацията на Министерския съвет.

Наблюдавани тенденции през периода 2013–2024 г.

Анализът на икономическите показатели през периода на действие на НКПР и АНКПР показва следните устойчиви тенденции:

- **Съществено изоставане на българските региони спрямо средноевропейските нива** на икономическо развитие, измерено чрез БВП на човек, като единствено Югозападният регион достига и надхвърля средното за ЕС;
- **Вътрешнорегионалните и междурегионалните различия** по показатели за доходи и заетост се запазват, като икономическият растеж не води до равномерно разпределение на ползите;
- Потокът на преки чуждестранни инвестиции остава **силно концентриран в ограничен брой територии**, основно в столичния регион и няколко големи градски центъра;
- Инвестициите по оперативните програми имат положителен принос за икономическата активност, но **ефектът им върху структурната трансформация на регионалните икономики е ограничен**;
- Северна България продължава да изостава по ключови икономически показатели, независимо от насочването на значителен публичен ресурс към отделни инфраструктурни и икономически проекти.

Оценка на постигнатите резултати

На база на анализиранияте индикатори и оценките на макроикономическите ефекти може да се направи следната оценка:

- Налице е **икономически растеж на национално ниво**, но той не води до съществено икономическо сближаване между регионите;
- Реализираните интервенции допринасят за подобряване на заетостта и доходите в краткосрочен план, но **не създават устойчиви регионални двигатели на растеж**;
- Липсва достатъчна концентрация на инвестиции в дейности с висока добавена стойност извън водещите икономически центрове;
- Въздействието на европейските средства е **по-скоро компенсаторно**, отколкото трансформиращо по отношение на регионалните икономически структури.

Основни изводи по Стратегическа цел 2

В резултат от последващата оценка могат да се формулират следните ключови изводи:

- Стратегическа цел 2 е **високо релевантна** спрямо установените икономически дисбаланси, но степента на постигането ѝ през периода 2013–2024 г. е **ограничена**;
- Икономическото сближаване не се реализира автоматично чрез общ икономически растеж и изисква **териториално диференцирани политики**, съобразени със специфичните потенциали на регионите;
- Данните от последващата оценка показват необходимост от **по-силен фокус върху регионите с трайно изоставане**, включително Северна България и периферните територии;
- Установените тенденции потвърждават, че бъдещият стратегически документ следва да адресира икономическото развитие в тясна връзка с демографските процеси, човешкия капитал и технологичната трансформация.

3.2.3. СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 3: СОЦИАЛНО СБЛИЖАВАНЕ И ПОДОБРЯВАНЕ НА ЖИЗНЕНАТА СРЕДА

Съдържание и обхват на стратегическата цел

Стратегическа цел 3 на НКПР/АНКПР е насочена към постигане на социално сближаване чрез създаване на условия за развитие и реализация на човешкия капитал, подобряване на качеството на живот и осигуряване на равнопоставен достъп до основни обществени услуги. Целта обхваща ключови социални измерения на регионалното развитие, включително демографските процеси, заетостта, доходите, достъпа до образование, здравеопазване и социални услуги, както и качеството на жизнената и урбанизираната среда.

В рамките на АНКПР социалното сближаване е разглеждано като неразделна част от интегрирания териториален подход, при който икономическите, социалните и пространствените политики следва да се прилагат координирано с оглед преодоляване на натрупаните социални и териториални неравенства.

Ключови индикатори и използвани източници

Оценката на напредъка по Стратегическа цел 3 се основава на следните групи индикатори и източници:

- **Демографски показатели** – динамика и структура на населението, вътрешна и външна миграция (НСИ);

- **Показатели за заетост и безработица** – по региони и групи население;
- **Разполагам доход на домакинствата и риск от бедност** – НСИ;
- **Достъп до образование и здравеопазване** – пространствено разпределение на образователни и здравни услуги;
- **Качество на жизнената среда** – жилищни условия, публични пространства, градска среда;
- **Социални интервенции и инвестиции** по оперативните програми, съфинансирани от ЕС.

Наблюдавани тенденции през периода 2013–2024 г.

Анализът на социалните и демографските процеси през периода на действие на НКПР и АНКПР очертава следните устойчиви тенденции:

- **Продължаващ демографски спад** в значителна част от регионите, особено в периферните и селските територии, съпроводен от застаряване на населението;
- **Концентрация на човешки капитал** в ограничен брой големи градски центрове, основно в столичния регион;
- Запазване на **значителни регионални различия** по показатели за доходи, заетост и достъп до услуги;
- Подобрения в градската среда и социалната инфраструктура в резултат на инвестиции по оперативните програми, но с **неравномерно териториално покритие**;
- Ограничен ефект на предприетите мерки върху **обратните демографски процеси** и вътрешната миграция.

Оценка на постигнатите резултати

На база на анализиранияте индикатори и наличните оценки може да се направи следната обобщена оценка:

- Реализираните интервенции допринасят за **подобряване на достъпа до социални услуги и условията на живот** в отделни територии;
- Социалните политики имат **по-силен ефект в градските центрове**, докато периферните и селските райони остават уязвими;

- Липсва достатъчна координация между социалните, икономическите и пространствените интервенции, което ограничава **дългосрочния ефект върху социалното сближаване**;
- Въпреки положителните локални резултати, **социалните и демографските дисбаланси се запазват** на национално ниво.

Основни изводи по Стратегическа цел 3

В резултат от последващата оценка могат да се формулират следните ключови изводи:

- Стратегическа цел 3 е **ключова за устойчивото регионално развитие**, но степента на нейното постигане през периода 2013–2024 г. е **ограничена**;
- Подобряването на социалните условия не води автоматично до задържане на населението и човешкия капитал в изоставашите региони;
- Социалното сближаване изисква **по-силен интегриран териториален подход**, който да обвързва социалните интервенции с икономически възможности и пространствена свързаност;
- Установените демографски и социални тенденции подчертават необходимостта бъдещите политики да адресират **качеството на живот като ключов фактор за регионална привлекателност**.

3.2.4. СТРАТЕГИЧЕСКА ЦЕЛ 4: ЕКОЛОГИЧНА УСТОЙЧИВОСТ, АДАПТАЦИЯ КЪМ КЛИМАТИЧНИТЕ ПРОМЕНИ И УПРАВЛЕНИЕ НА РИСКА

Съдържание и обхват на стратегическата цел

Стратегическа цел 4 на НКПР/АНКПР е насочена към опазване на природните ресурси, повишаване на екологичната устойчивост на териториите, адаптация към климатичните промени и намаляване на риска от природни бедствия. Целта интегрира екологичното измерение на регионалното и пространственото развитие и поставя акцент върху устойчивото използване на териториалния потенциал, съхраняването на биологичното разнообразие и ограничаването на негативните въздействия от климатични и антропогенни фактори.

В АНКПР екологичната устойчивост е разглеждана като хоризонтален принцип, който следва да бъде интегриран във всички секторни и териториални политики с отношение към пространственото развитие.

Ключови индикатори и използвани източници

Оценката на напредъка по Стратегическа цел 4 се основава на следните групи индикатори и аналитични източници:

- **Дял и състояние на защитените територии и зони** (вкл. Натура 2000);
- **Показатели за качество на въздуха, водите и почвите** – по региони;
- **Инвестиции в екологична инфраструктура** – ВиК, управление на отпадъци, пречиствателни съоръжения;
- **Риск от природни бедствия** – наводнения, свлачища, горски пожари;
- **Мерки за адаптация към климатичните промени**, финансирани по оперативните програми;
- Данни от секторни стратегии и национални доклади за околната среда.

Наблюдавани тенденции през периода 2013–2024 г.

Анализът на екологичните процеси и интервенции през периода на действие на НКПР и АНКПР показва следните тенденции:

- **Значителен напредък в изграждането и модернизацията на екологичната инфраструктура**, особено в областта на управлението на водите и отпадъците;
- Подобряване на показателите за качество на околната среда в отделни региони, но при **неравномерно териториално разпределение на ефектите**;
- **Нарастваща честота и интензивност на екстремни климатични явления**, включително наводнения и горски пожари, с ясно изразено териториално измерение;
- Продължаващ натиск върху природните ресурси в урбанизираните и туристически на-товарени територии;
- Ограничено интегриране на мерките за адаптация към климатичните промени в прос-транственото планиране на местно и регионално ниво.

Оценка на постигнатите резултати

На база на анализираните индикатори може да се направи следната оценка:

- Реализираните екологични инвестиции допринасят за **подобряване на базовите екологични стандарти**, но не водят до цялостна трансформация към устойчив модел на териториално развитие;
- Мерките за опазване на природните ресурси са **по-ефективни в територии с ясно изразен институционален и административен капацитет**;
- Управлението на риска от природни бедствия остава **фрагментирано**, с ограничена връзка между превантивните мерки и пространственото планиране;
- Липсва систематичен подход за оценка на дългосрочните екологични ефекти от териториалните интервенции.

Основни изводи по Стратегическа цел 4

В резултат от последващата оценка могат да се формулират следните ключови изводи:

- Стратегическа цел 4 е **критично важна** в контекста на климатичните промени и нарастващите екологични рискове, но степента на нейното постигане през периода 2013–2024 г. е **частична**;
- Екологичните политики и интервенции са реализирани предимно като секторни мерки, без достатъчно силна интеграция в регионалното и пространственото планиране;
- Наблюдаваните климатични и екологични тенденции изискват **по-силен териториално ориентиран подход**, съобразен със специфичните рискове и уязвимости на регионите;
- Установените слабости подчертават необходимостта екологичната устойчивост да бъде водещ принцип в бъдещия стратегически документ за регионално и пространствено развитие.

3.3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

настоящото заключение представя синтезиран преглед на резултатите от последващата оценка по всички стратегически цели на НКПР/АНКПР с цел обобщаване на постигнатите ефекти, идентифициране на повтарящи се структурни ограничения и извеждане на системни зависимости, които служат като основа за формулиране на общите изводи и препоръки

Обща оценка на степента на постигане на стратегическите цели

Последващата оценка на изпълнението на Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013–2025 г., включително актуализацията ѝ от 2020 г., показва, че заложените стратегически цели са **реализирани в различна степен, като преобладава частичното им постигане**. В рамките на периода са постигнати положителни резултати по отделни направления и в конкретни територии, но **не е осъществена цялостна и устойчива трансформация на регионалното и пространственото развитие**.

- Анализът по стратегически цели показва, че интервенциите имат **по-скоро компенсаторен и локален ефект**, отколкото системен и структурен, което ограничава възможността за дългосрочно сближаване между регионите.

Повтарящи се структурни ограничения, идентифицирани в оценката

Независимо от тематичния фокус на отделните стратегически цели, последващата оценка идентифицира **няколко повтарящи се структурни ограничения**, които оказват влияние върху цялостното изпълнение на НКПР/АНКПР:

- **Висока териториална концентрация** на икономическа активност, инвестиции и човешки капитал в ограничен брой водещи центрове;
- **Неблагоприятни демографски процеси**, включително застаряване и обезлюдяване на значителни територии;
- **Фрагментирано прилагане на секторните политики**, с ограничена координация в териториален контекст;
- **Ограничен административен и институционален капацитет** на местно и регионално ниво;
- **Недостатъчна интеграция** между икономически, социални, пространствени и екологични интервенции.

Тези фактори ограничават въздействието на публичните инвестиции и възпрепятстват постигането на устойчиви и дългосрочни резултати.

Взаимовръзка и взаимно влияние между стратегическите цели

Синтезът на резултатите показва, че стратегическите цели не функционират като независими направления, а са **силно взаимосвързани**:

- Икономическият растеж (СЦ2), реализиран без достатъчно териториална и социална интеграция, **не води до социално сближаване и задържане на населението (СЦ3);**
- Социалните инвестиции (СЦ3), реализирани без икономическа база, **имат ограничен ефект върху регионалната привлекателност;**
- Териториалната свързаност и инфраструктурното развитие (СЦ1), без съпътстващи икономически и социални интервенции, **не генерират устойчиво развитие;**
- Екологичните мерки (СЦ4), прилагани основно секторно, **не са пълноценно интегрирани в пространственото планиране.**

Липсата на достатъчно силен интегриран териториален подход е ключов фактор за частичното постигане на стратегическите цели.

Ключов системен извод от последващата оценка

Основният системен извод от последващата оценка е, че **интегрираният териториален подход е въведен концептуално, но не е приложен в достатъчна степен като водещ механизъм за провеждане на регионалната политика.** Това обяснява ограниченото въздействие на НКПР/АНКПР върху преодоляването на дългосрочните териториални, икономически и социални дисбаланси.

Установените тенденции и структурни ограничения ясно очертават необходимостта от **надграждане на стратегическата рамка** за регионално и пространствено развитие след 2025 г.

ТАБЛИЧЕН СИНТЕЗ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ПО СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ:

Стратегическа цел	Степен на постигане	Основни постигнати резултати	Основни ограничения
СЦ1 Териториално сближаване	Частична	Подобрена инфраструктура; въведен интегриран подход	Концентрация на развитие; слаб полицентризм
СЦ2 Икономическо сближаване	Ограничена	Икономически растеж; инвестиции по ОП	Трайни регионални различия; ограничена трансформация
СЦ3 Социално сближаване	Частична	Подобрен достъп до услуги; градска среда	Демографски спад; миграция
СЦ4 Екологична устойчивост	Частична	Развитие на екологична инфраструктура	Климатични рискове; секторен подход

Табличният синтез ясно показва, че **нико една от стратегическите цели не е постигната в пълна степен**, като преобладава частичното или ограничено изпълнение. Общата картина потвърждава, че реализираните интервенции имат положителен ефект в отделни територии и сектори, но този ефект е локален и **не води до устойчиво и балансирано регионално развитие**.

Повтарящите се ограничения по всички стратегически цели подчертават, че основният дефицит не е свързан с липсата на интервенции, а с **липсата на достатъчно силна интеграция между тях**, както и с несъответствие между териториалните предизвикателства и използваните инструменти за политика.

4 Изводи и препоръки относно провеждането на политиката за развитие на националната територия и разработването на стратегическия документ за регионално и пространствено развитие на национално ниво за периода след 2025 г. на база на изводи от изпълнението на НСРР и НКПР

4.1. Основание и цел на главата:

Настоящата глава е разработена в съответствие с чл. 30 от Закона за регионалното развитие (ЗРР), съгласно който наблюдението и оценката на регионалното и пространственото развитие имат за цел постигане на ефективност и ефикасност на стратегическото планиране, програмирането, управлението и ресурсното осигуряване на регионалното развитие.

Целта на главата е, на основата на изводите от изпълнението на Националната концепция за пространствено развитие (НКПР) за периода 2013–2025 г., както и в съпоставка с изпълнението на Националната стратегия за регионално развитие (НСРР), да бъдат формулирани обобщени, ревизирани и перспективно ориентирани изводи и препоръки, релевантни за разработването на бъдещия стратегически документ за регионално и пространствено развитие на национално ниво за периода след 2025 г.

Особено внимание е отделено на Решение № 197 на Министерския съвет от 2025 г., с което е одобрено предложение до Европейската комисия за промяна в обхвата на районите за планиране от ниво 2 (NUTS-2), като аналитичните основания за това решение са разгледани като ключов фактор за бъдещата стратегическа рамка.

4.2. Основни изводи от изпълнението на НКПР (2013–2025 г.)

Анализът на изпълнението на НКПР показва, че документът е изиграл съществена роля за въвеждането на пространственото измерение в националната политика за развитие и за утвърждаването на интегрирания подход към териториалното развитие. Въпреки това,

постигнатите резултати разкриват и редица системни ограничения, които следва да бъдат отчетени при формулирането на бъдещата политика.

Сред основните изводи могат да бъдат открити следните:

- ❖ НКПР създаде стратегическа рамка за интегрирано пространствено развитие, но степента на реална съгласуваност със секторните политики и програми остана ограничена, особено по отношение на териториалната конкретизация на инвестициите;
- ❖ Пространственият модел, заложен в НКПР, не беше в достатъчна степен използван като задължителна териториална основа при разработването и изпълнението на секторните стратегически документи;
- ❖ Прилагането на интегрирания териториален подход остана неравномерно и често формално, поради липса на достатъчен институционален и експертен капацитет и ясно дефинирани механизми за координация;
- ❖ Наблюдава се ограничена ефективност на инструментите за мониторинг и оценка, което затруднява проследяването на реалното пространствено въздействие на политиките и инвестициите;
- ❖ Съществува структурен разрыв между стратегическото и бюджетното планиране, който ограничава ефикасността на разходването на публични ресурси.

Разработеният в рамките на НКПР и АНКПР пространствен модел в неговия предпочитан вариант „Умерен полицентризъм“ не е постигнал докрай очакваните резултати:

- Столицата концентрира население и докато преди 6-те града са имали сумарно население от над 105-110% от столичното, то към 2024 г. населението на 6-те града пада на 97.98% от населението на София и тенденцията се затвърждава
- Недостатъчна се оказва подкрепата на центровете от трето йерархично ниво – областни центрове и 8 общински. Те са разположени равномерно в територията на страната и районите, и са гръбнака на полицентричната мрежа. С изключение на Велико Търново и Благоевград, населението на всички намалява с високи темпове. Най-голямо е намалението на населението на градовете от СЗР и СЦР. Тревожен факт е, че 5 града общински центрове от ниво 3 са с над 20% намаление на населението (Силистра, Ловеч, Габрово, Пазарджик, Видин), а шестият, Свищов, е носител на печалния рекорд от -39%. Това означава, че почти 1/5 от опорните центрове от ниво 3 на селищната ни мрежа са в дълбока демографска криза.
- Относно неформални райони със специфични характеристики (крайбрежни, гранични, планински). В тези райони се наблюдават засилени процеси на

депопулация, като най-застрашени са териториите по западната граница и планинските, особено по южната граница.

- Обезлюдяването на териториите продължава, като за последните години разширява обхвата си както по обезлюдяващи се населени места, така и като обхват на териториите. Общото нарастване е между 5 и 10%.

4.3. Промяната в обхвата на районите за планиране от ниво 2 (NUTS-2) – аналитичен контекст и значение

Основната причина за промяна в обхвата на регионите от ниво 2 е че два от настоящите 6 български региони отдавна не изпълняват изискването за минимален брой жители (Северозападен и Северен централен), а Североизточният е малко над долната граница от 800 000 жители.

Основният документ, касаещ класификацията на териториалните единици за статистически цели в България (NUTS) е Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS). Според този регламент населението на регионите от ниво 2 (NUTS2) следва да бъде между 800 000 и 3 000 000 души.

Приемането на Решение № 197 на Министерския съвет от 2025 г. бележи края на дългогодишни анализи и междуинституционални съгласувания по отношение на избора на вариант за ново райониране. Очаква се новото райониране да доведе до принципна промяна в подхода към териториалното и регионално планиране в страната. Анализите и прогнозите, включително тези на Националния статистически институт, които стоят в основата на решението, показват и че:

- ❖ значителни вътрешнорегионални дисбаланси остават скрити зад агрегирани статистически показатели;
- ❖ функционалните зони на влияние на големите градски центрове, и в частност на столицата София, надхвърлят административно определените граници на регионите за планиране;
- ❖ регионалната политика, базирана на сега съществуващите 6 региона, не може да отрази в пълна степен и да фокусира проблемите и да намери достатъчно добро решение за тях.

Тези изводи потвърждават, че промяната в обхвата на NUTS-2 регионите следва да се разглежда като структурна реформа, която създава нови условия и изисквания към бъдещата политика за регионално и пространствено развитие.

Предлаганото ново райониране ще реши този проблем и новите 4 района ще са устойчиви по отношение на брой население за дълъг период. Прогнозите са, че също така основни икономически показатели също ще бъдат по-балансираны стойности.

Ключови показатели за районите:

Основният документ, касаещ класификацията на териториалните единици за статистически цели в България (NUTS) е Регламент (ЕО) № 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета от 26 май 2003 г. за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели (NUTS). Целта на Регламента е да се създаде обща статистическа класификация на териториалните единици, с която да се позволи събирането, съставянето и разпространението на хармонизирана регионална статистика в Общността.

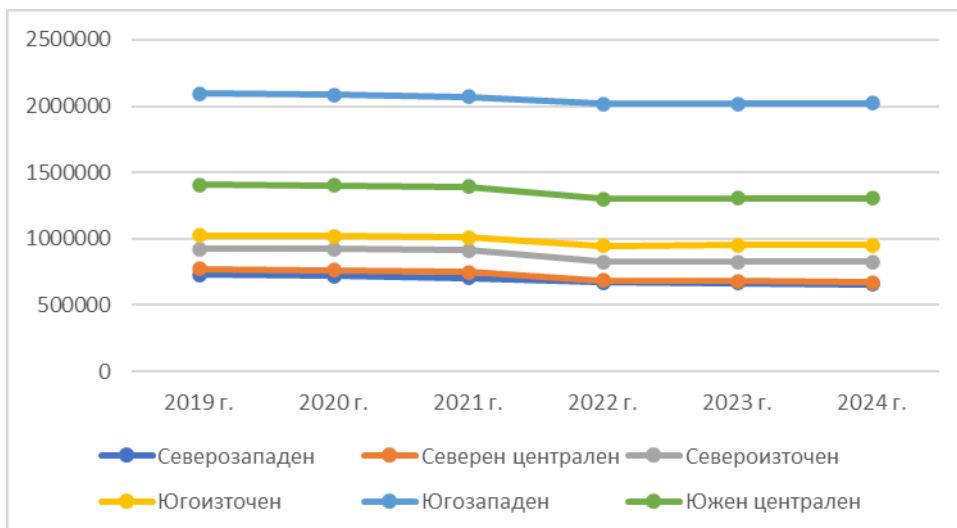
Във връзка с приемането през 2007 г. на България и Румъния в Европейския съюз на 20 февруари 2008 г. е приет Регламент (ЕО) № 176/2008 на Европейския парламент и на Съвета за изменение на приложенията на Регламент № 1059/2003, допълващ класификацията с новоприетите държави членки.

Сега действащата класификация, която е в сила от 12.02.2013 г., е утвърдена със заповед №РД 07-24/17.01.2013 г. (обн., ДВ бр.13 от 08.02.2013 г.) на председателя на НСИ. Тази заповед е издадена на основание чл. 9, т. 9; чл. 7, ал.1, т.6 и т.15 и чл.10 от Закона за статистиката във връзка с Регламент (ЕО) No 31/2011 на Комисията от 17 януари 2011 година за изменение на приложенията към Регламент (ЕО) No 1059/2003 на Европейския парламент и на Съвета за установяване на обща класификация на териториалните единици за статистически цели

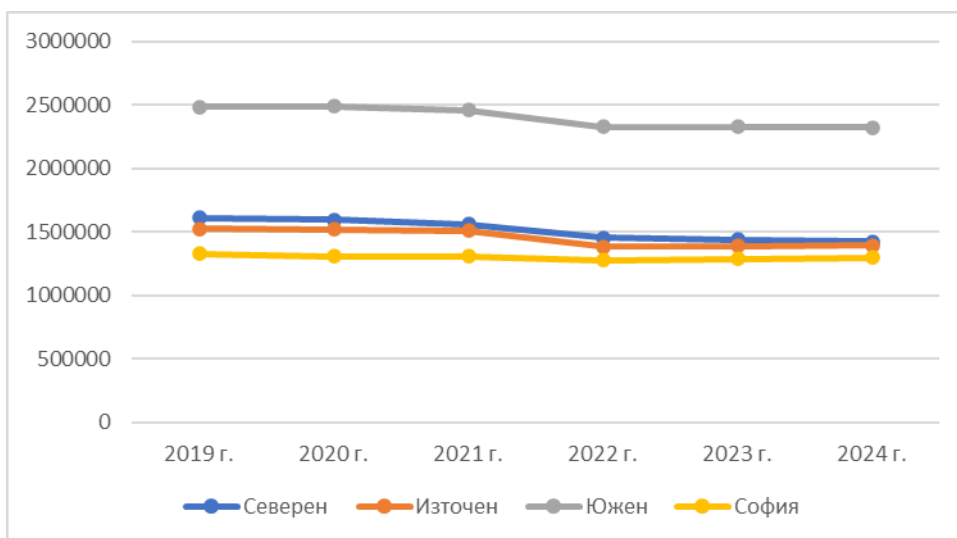
Според този регламент населението на районите от ниво 2 (NUTS2) следва да бъде между 800 000 и 3 000 000 души.

Население:

Два от настоящите 6 български региони отдавна не изпълняват изискването за минимален брой жители (Северозападен и Северен централен), а Североизточният е малко над долната граница от 800 000 жители.



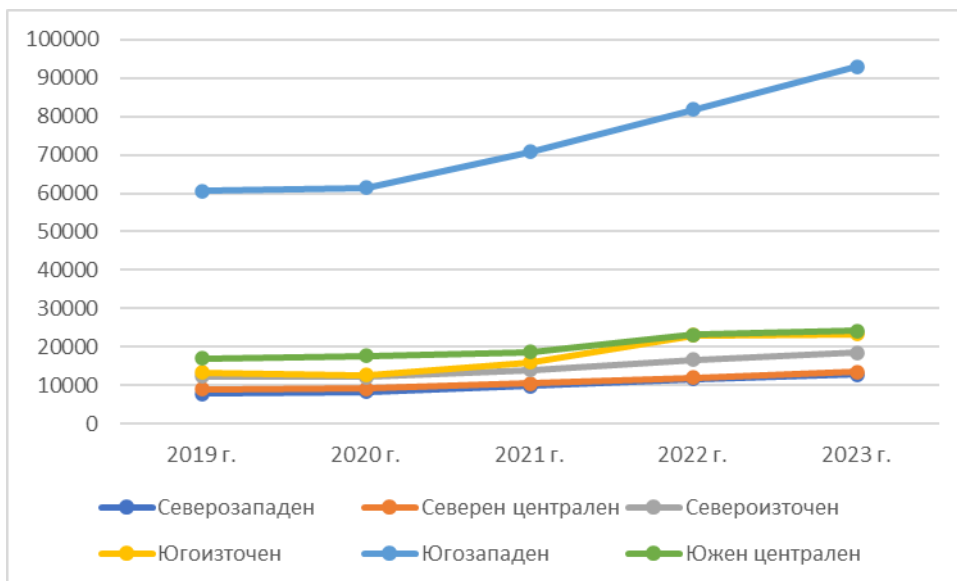
С предлагането на новото райониране от 4 района се решава този проблем, като и четирите района са с население, категорично в границите.



Брутен вътрешен продукт

Брутен вътрешен продукт (БВП) и БВП/човек са основни ключови показатели за икономическото развитие. Изчисленията за предлагания вариант от 4 района са направени на база статистиката за БВП и БВП на човек по включените области.

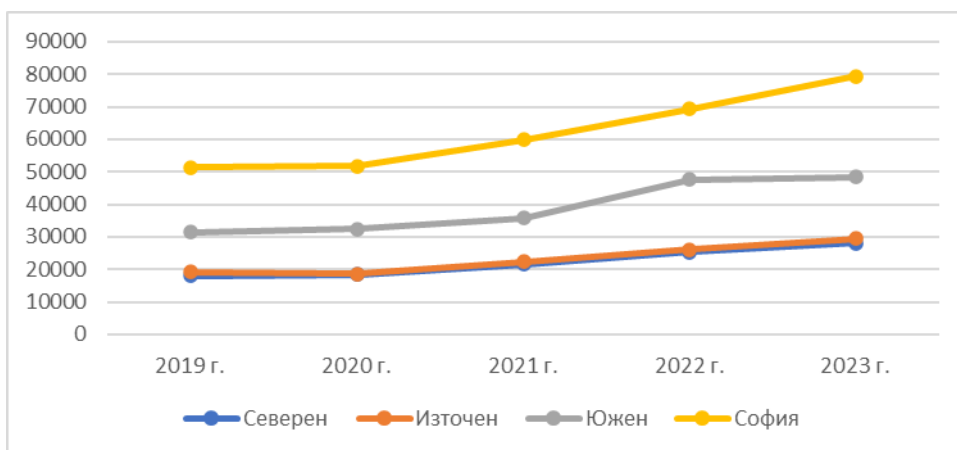
Фиг: Динамика на БВП (млн. лв.)



Въпреки общото нарастване на БВП, при настоящите 6 района се наблюдава силен дисбаланс в стойностите на показателя. С изключение на Югозападния район всички останали имат сходни стойности през годините и дисбалансът се увеличава.

При предлагания вариант за 4 района район София и район Южен също се отличават, а Северен и Източен район са с много близки стойности. Като цяло се очаква значително по-балансиран по райони стойности на БВП.

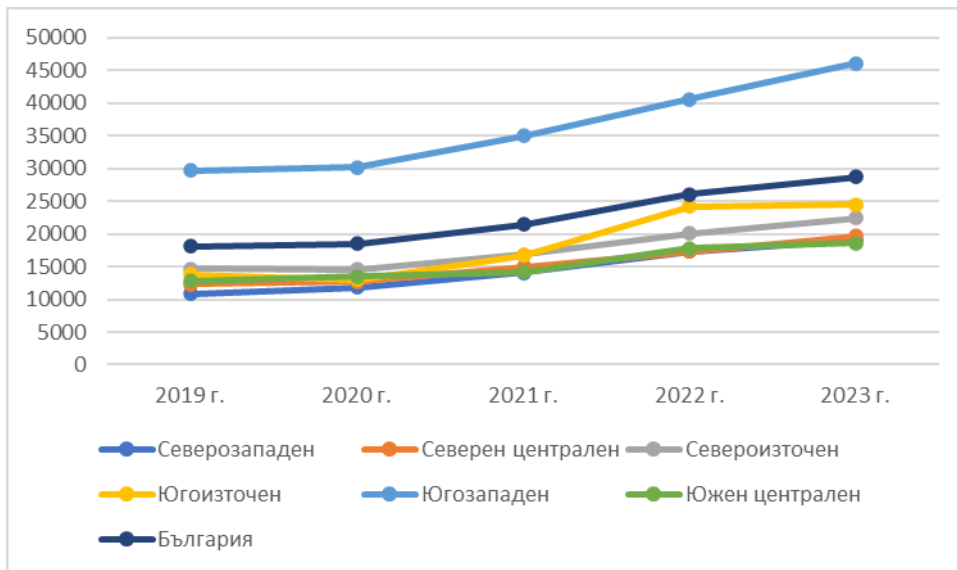
Фиг. 2: Динамика на БВП (млн. лв.)



Брутен вътрешен продукт на човек

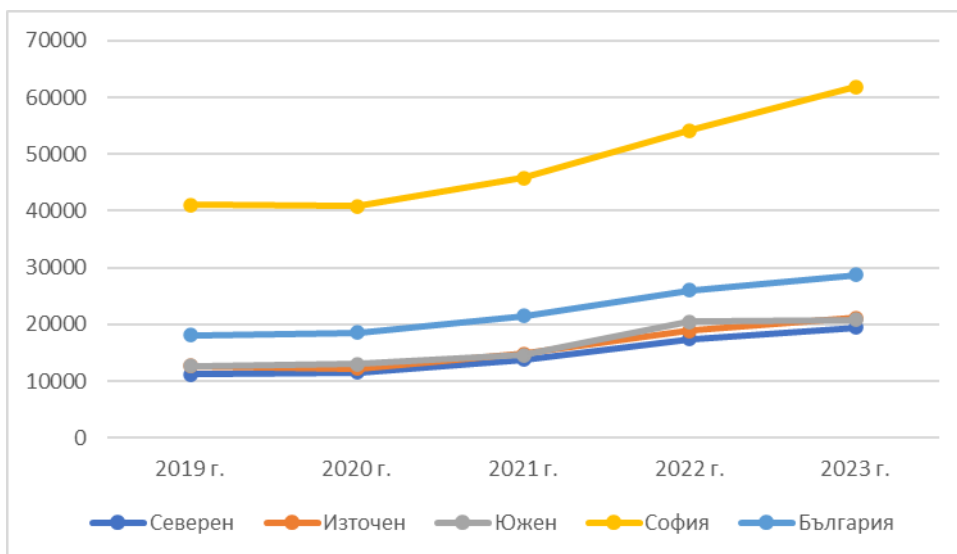
Стойностите на БВП/човек нарастват в периода 2019-2023 г., като тези на Югозападния район чувствително се отличават от останалите. Причина за това са най-вече високите показатели на София.

Фиг.3: Брутен вътрешен продукт на човек за 6 района (млн. лв.)



Ситуацията при 4 района показва още по-силно доминацията на столицата. Отделена самостоятелно, нейните стойности са в пъти по-високи от тези на останалите 3 района, дори от средните за страната.

Фиг.4: Брутен вътрешен продукт на човек за 4 района (млн. лв.)



Териториално-урбанистична структура. Пространствено разположение на центрове.

Основен аспект в изследването на териториалната и урбанистична структура е анализът на йерархичната система от градове центрове в националната селищна мрежа и проявлението на проблема „център-периферия“. Най-голямо значение има пространственото разположение на първите градовете от първите 3 йерархични нива: столицата София (1-во йерархично ниво) и следващите я големи градове-балансори от 2-ро йерархично ниво (Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Стара Загора и Плевен).

Градовете от 3-то йерархично ниво са разположени равномерно в територията на страната и районите, и балансират добре районните центрове.

Разпределението по видове центрове (без нива 4 и 5) и по райони (6 и 4) е показано в таблиците

Вариант Изходно състояние

Нива	Общо страна	Северо-западен	Северен централен	Северо-източен	Юго-източен	Южен централен	Юго-западен
Ниво 1	1						1
Ниво 2	6	1	1	1	2	1	
Ниво 3 с тенденция към 2	3	1	1				1
Ниво 3	19	3	4	3	3	4	2
Ниво 4 с тенденция към 3	12	1	2			3	6
Общо	41	6	8	4	5	8	10

Нива	Северен	Източен	Южен	София
Ниво 1				1
Ниво 2	2	2	2	
Ниво 3 с тенденция към 2	2		1	
Ниво 3	8	4	7	
Ниво 4 с тенденция към 3	3		9	
Общо в централни райони	15	6	19	1

Вижда се, че при 4 района:

- Във всеки от 3-те района има по два балансиращи центрове от 2-ро ниво
- В Северен и Южен има достатъчно подкрепящи центрове от 3-ти и с тенденция към 3-то ниво
- в Източен центровете са само 6 в централни райони, но за сметка на това достатъчно силни.

Нива	България	Северо-западен	Северен централен	Северо-източен	Юго-източен	Юго-западен	Южен централен
Ниво 1	1					1	

Ниво 2	6	1	1	1	2		1
Ниво 3 с тенденция към 2	12	2	2	2	2	2	2
Ниво 3	10	2	3	1	1	1	2
Ниво 4 с тенденция към 3	8		1			3	4
В централни райони	57	9	8	6	11	11	12

Вариант: Умерен полицентризм (предпочитан)

Нива	България	Северен	Източен	София	Южен
Ниво 1	1			1	
Ниво 2	6	2	2		2
Ниво 3 с тенденция към 2	12	4	4		4
Ниво 3	10	6			4
Ниво 4 с тенденция към 3	6	1			7
В централни райони	35	11	6	1	17

Отделянето на столицата като самостоятелен регион от ниво 2 е често срещана практика в ЕС. Причината най-често е силната концентрация на хора и дейности в тях. За България така предлаганото райониране ще даде възможност за по-добро регионално и териториално планиране, като концентрира различни по вид намеси и политики за София и за останалите 3 района спрямо техните специфики и нужди.

4.4. Прилагане за бъдещия стратегически документ за регионално и пространствено развитие

Според изводите от изпълнението на НКПР и аналитичните основания на Решение № 197 на МС, бъдещият стратегически документ за периода след 2025 г. следва да бъде разработен при спазване на следните ключови принципи:

- Анализът на съществуващото състояние да бъде направен с отчитане на съществуващото райониране, но да включва и анализи и прогнози за бъдещото такова
- ❖ стратегическата рамка по отношение на регионалното планиране да бъде изградена върху новия обхват на районите за планиране от ниво 2, а не адаптирана към него на по-късен етап;

- ❖ териториалните интервенции да бъдат обвързани с функционалните връзки и зони на влияние, а не единствено с административни граници;
- ❖ да се осигури ясна логическа връзка между идентифицираните териториални предизвикателства, целите, приоритетите и предлаганите мерки;
- ❖ да се подобри интеграцията между пространственото, регионалното и секторното планиране.

4.5. Ревизирани изводи и препоръки за периода след 2025 г.

На база на направените анализи се формулират следните ключови препоръки:

- ❖ **Повишаване на съгласуваността между стратегическите документи**

Пространственият модел на НКПР следва да бъде актуализиран и да се направят анализи за състоянието на центровете, връзките между тях, осите на влияние и други аспекти, като се отчете и новия обхват на районите за планиране от ниво 2 и да се използва като задължителна териториална основа за секторните политики и програми.

- ❖ **Надграждане на интегрирания териториален подход**

Интегрираният териториален подход следва да бъде прилаган по-системно и диференцирано, отчитайки различните стартови позиции и потенциали на отделните региони и функционални територии.

Да се предвидят специфични териториални интервенции спрямо нуждите на различните типове територии, функционалните връзки център-периферия, с оглед преодоляване на различия и дисбаланси и осигуряване на устойчиво развитие на всяка една от типовете територии.

- ❖ **Връзка със системата за устройство на територията**

Бъдещият стратегически документ следва ясно да дефинира ролята си в системата на пространственото планиране съгласно ЗУТ, като рамков документ за интегрирано пространствено развитие и насочваща основа за устройственото планиране.

- ❖ **Адаптиране на ИТСП към новата регионална структура**

Да се формулират ясни насоки за разработването на интегрираните териториални стратегии за развитие (ИТСП), съобразени с новия обхват на регионите и с функционалното въздействие на големите градски центрове.

- ❖ **Подобряване на капацитета и ресурсното осигуряване**

Да се предприемат системни мерки за повишаване на експертния и институционален капацитет, както и за осигуряване на адекватни ресурси за всички етапи на стратегическия цикъл.

❖ **Качество, измеримост и мониторинг**

Да се въведат ясни стандарти за качество на стратегическите документи, включително дефиниране на измерими и териториално чувствителни индикатори за оценка на напредъка.

❖ **Политическа подкрепа и обвързаност с бюджета**

Да се осигури високо ниво на политическа подкрепа за нормативно регламентиране на реалната обвързаност между стратегическото и бюджетното планиране и за контрол върху изпълнението на стратегическите документи.

4.6. Аналитична матрица „Проблем – Извод – Препоръка – Инструмент“

№	Проблем / дефицит	Извод от изпълнението на НКПР (2013–2025 г.)	Препоръка за периода след 2025 г.	Инструмент / механизъм за прилагане
1	Ограничена съгласуваност между НКПР и секторните стратегии	Пространственият модел на НКПР не е използван като задължителна териториална основа за секторните политики	Актуализираният пространствен модел да бъде задължителна рамка за всички секторни стратегически документи	Нормативно изискване за териториална съвместимост; междусекторна координационна процедура
2	Формално прилагане на интегрирания териториален подход	Подходът е заложен стратегически, но рядко operationalизиран чрез конкретни инструменти	Надграждане на интегрирания териториален подход с диференцирани териториални интервенции	ИТИ инструменти; функционални територии; насоки за интегрирани проекти
3	Скриване на вътрешнорегионални и дисбаланси	Агрегираните показатели не отчитат вътрешните различия	Въвеждане на функционално-териториален анализ под нивото на NUTS-2	Функционални райони; подрегионални профили; териториални типологии
4	Слаба териториална конкретизация на секторните инвестиции	Трудно се проследява пространственият ефект от публичните инвестиции	Секторните инвестиции да имат ясни пространствени параметри	Пространствени индикатори; геореферирани инвестиционни карти
5	Недостатъчна връзка със системата за устройство на	Ролята на НКПР спрямо ЗУТ не е достатъчно operationalизирана	Ясно позициониране на НКПР като рамков документ	Насоки към ОУП и ПУП; координация със ЗУТ

	територията		за пространствено развитие	
6	Дефицит на експертен и институционален капацитет	Липсата на капацитет ограничава качеството и изпълнението на документите	Системно изграждане и поддържане на експертен капацитет	Програми за обучение; методически указания; постоянни експертни звена
7	Слаба координация при едновременно изработване на стратегии	Струпването на документи води до формално съгласуване	Използване на времето съвпадение за реална координация	Единен стратегически календар; синхронизирани обществени консултации
8	Недостатъчна измеримост на целите и резултатите	Липсват индикатори за реално пространствено въздействие	Въвеждане на измерими и териториално чувствителни индикатори	Система за мониторинг и оценка; GIS-базирани индикатори
9	Разрив между стратегическо и бюджетно планиране	Финансирането не следва системно стратегическите приоритети	Пълна обвързаност между стратегии, програми и бюджети	Средносрочна бюджетна рамка; програмно бюджетиране
10	Ограничена политическа подкрепа за качеството на документите	Липсва ефективен контрол върху стандартите за качество	Осигуряване на политическа подкрепа и нормативен контрол	Стандарти за качество; задължителна външна оценка
11	Недостатъчно отчитане на влиянието на големите градски центрове	Функционалните зони на влияние са подценени	Интегриране на градските и метрополитни ареали в планирането	Функционални градски райони; специализирани териториални подходи

Забавянето на инвестиции в транспортната инфраструктура на Северна България носи щети както за икономиката, така и за всички останали сфери

Липсата на адекватна подкрепа за малкия и среден бизнес забавя технологичното му обновяване и има отрицателно влияние върху производителността на труда

За районите: самото райониране не е проблем и пречка. Но новото ще покаже по-добре типа проблеми, съответно и по-добър подход при вземането на решения.

Функция на матрицата

Настоящата матрица има за цел:

- ❖ да осигури **проследима логика** между идентифицираните проблеми, аналитичните изводи и формулираните препоръки;

- ❖ да подпомогне **операционализацията** на бъдещия стратегически документ за регионално и пространствено развитие на национално ниво;
- ❖ да служи като **работен инструмент** при разработването, съгласуването и оценката на НКРПР за периода след 2025 г.

5 Препоръки за подобряване на действията по прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност за изпълнението на стратегическия документ за регионално и пространствено развитие за периода след 2025 г.

5.1. ВЪВЕДЕНИЕ

Прилагането на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност в процеса по изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и изпълнение на НКРПР е подробно разписано в ППЗРР. Една от основните причини за водещата роля на принципа за партньорство е неговата „ясна добавена стойност за засилване на ефективността при реализирането на европейските структурни и инвестиционни фондове“¹⁷.

Аналитичната част на настоящата последваща оценка показва, че добрата координация и интензивната съвместна работа между екипите изработващи НКПР/АНКПР и отговарящите за изработването и изпълнението на секторните програми и стратегически документи министерства и ведомства води до повишаване на степента на съгласуваност между документите и съответно до значително повишаване ефективността на изпълнение на НКПР/АНКПР.

Това определи включването на въпросните партньори (министерства и ведомства) в анкетно проучване за целите на оценката. Според „EVALSED“ подобна стъпка осигурява не просто мнението им като заинтересовани страни, но и включване на техните критерии и преценки в оценката. Отчитане гледната точка на партньорите е от ключово значение за успешното прилагане на принципа за партньорство.

Настоящата последваща оценка използва предложенията на анкетираните партньори, като ги съпоставя с резултатите от анализа на изпълнението на НКПР/АНКПР и по този начин генерира препоръки, отчитащи едновременно експертното мнение на заинтересованите страни и обективните резултати от анализа.

¹⁷ Европейски кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8/language-bg>

Социалното и икономическото развитие – в аспектите на пространствено и регионално развитие се влияят от множество фактори - икономически, социални, технологични, екологични и институционални. За целите на пространственото и регионалното планиране от особено важно значение са промените в демографските процеси, пазара на труда, миграционните потоци и пространствената структура на икономическата активност

Един от важните глобални процеси в сферата на икономиката е свързан с **ускорената автоматизация на производствените дейности, въвеждането на нови технологии, вкл. и в сферата на услугите. Разгръща се** паралелно с дигитализацията, развитието на изкуствен интелект (AI) и роботиката. Тези технологични трансформации променят силно производствените вериги и имат влияние върху качеството и труда на работниците като вид, местоположение и др. Променяйки начина и „правилата“ на производство, те също така имат влияние и въздействие върху формирането, функционирането и устойчивостта на регионите.

5.2. ГЛОБАЛНИ ФАКТОРИ И ТЕХНИТЕ ВЪЗДЕЙСТВИЯ

5.2.1. Технологична трансформация и ускорена автоматизация

Характер и динамика

Автоматизацията на производството и интегрираната цифровизация на веригите за стойност (Industry 4.0) водят до:

- значително повишаване на **продуктивността на труда**;
- преминаване към гъвкави и адаптивни производствени системи;
- създаване на нови форми на интелигентно управление на ресурсите.

Въздействие върху регионалното развитие

Този фактор влияе върху пространственото развитие чрез:

- ❖ **Преразпределение на икономическата активност**, при което региони с по-добра технологична инфраструктура и иновационен капацитет привличат инвестиции и квалифицирана работна сила, докато периферните региони изпитват затруднения да останат конкурентни.
- ❖ **Дефиниране на нови индустриални и функционални полюси**, които привличат човешки и финансов капитал.

- ❖ **Създаване на технологични разриви** между градски и селски територии и средни градове по отношение на достъпа до цифрови технологии, квалификация и иновации.

5.2.2. Демографски изменения

Демографските процеси — включително застаряване на населението, намаляване на раждаемостта и увеличаване на средната продължителност на живота — са повлияни от глобалните икономически условия, интеграцията на пазари, миграционните потоци и технологичното развитие.

Влияние на автоматизацията

Автоматизацията в комбинация с глобализацията допринася за:

- **реорганизация на трудовия пазар**, при която търсенето на нискоквалифициран труд намалява;
- засилено търсене на висококвалифицирани специалисти — инженери, IT експерти, технолози;
- **формиране на две скорости на пазара на труда** — в технологично атрактивни центрове и в технологично маргинализирани зони.

5.2.3. Пазар на труда

Промени в търсенето и предлагането на работна сила: Автоматизацията довежда до структурни смени:

- намалено търсене на рутинни и повтаряеми операции;
- увеличено търсене на анализатори, програмисти, специалисти по поддръжка на автоматизирани системи;
- ускорено отпадане на традиционни работни места в някои сектори, което изисква преориентация на човешкия капитал.

Пространствен ефект: Тези промени водят до:

- **концентрация на работни места** в градските и технологично развити региони;
- **отлив на работна сила от периферни и селски райони**, което усилва пространствените неравенства;

- необходимост от **инвестиции в преквалификация и обучение**, както и в инфраструктура за дистанционна работа.

5.2.4. Вътрешна и външна миграция

Автоматизацията и свързаните с нея структурни промени на пазара на труда влияят директно върху миграционните потоци:

- **вътрешна миграция:** хора с висока квалификация и търсещи технологични възможности мигрират към големите градски центрове и иновационни кълстери;
- **външна трудова миграция:** професионалисти от по-малко развиващи се региони търсят възможности в международни технологични хъбове.

Тези миграционни потоци водят до:

- свиване на населението в бавнорастящи и периферни региони;
- натиск върху инфраструктурата, жилищния пазар и социалните услуги в големите градове;
- структурни предизвикателства пред регионалните стратегии за привличане и задържане на човешки капитал.

5.3. СИНТЕЗ НА ФАКТОРИ И ВЪЗДЕЙСТВИЯ

Въз основа на горните разглеждания, може да бъде изведена следната **синтезирана логика на въздействие:**

- **Глобални технологични фактори** → ускорена автоматизация → структурни промени на пазара на труда;
- **Демографски тенденции + технологични промени** → трансформация на работна сила → усилване на място-базирани неравенства;
- **Регионална икономическа динамика** → концентрация на активност в технологични хъбове → миграционен натиск и пространствено разслоение.

Това води до **нови пространствени и регионални предизвикателства**, които изискват **интегриран и транссекторен подход** в стратегическото планиране.

5.4. ПРЕПОРЪКИ ЗА ПРОСТРАНСТВЕНО И РЕГИОНАЛНО ПЛАНИРАНЕ

На база горепосочените фактори следва да се формулират препоръки за бъдещата политика за регионално и пространствено развитие:

5.4.1. Стратегическо включване на технологичните фактори

- Интегриране на **анализ на автоматизацията** като ключов елемент във всички стратегически документи.
- Разработване на **сценарии за развитие на трудовия пазар**, които отчитат технологични трансформации.

5.4.2. Преодоляване на пространствените неравенства

- Приоритетно инвестиране в **области с ниска технологична и иновационна готовност**.
- Стимулиране на **дигитална инфраструктура**, специално в планински, селски и отдалечени региони.

5.4.3. Капацитет и човешки капитал

- Програми за **преквалификация и учене през целия живот**, съобразени с технологичните тенденции.
- Специализирани **регионални стратегии за привличане на таланти** и задържане на квалифицирани кадри.

5.4.4. Интегриран териториален подход

- Въвеждане на **териториално базирани механизми за стимулиране** на инвестиции, съобразени с автоматизацията и дигитализацията.
- Разработване на **функционални икономически зони** със специален режим за иновации и обучение.

5.5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Ускорената автоматизация на производствените процеси и услугите , заедно с глобализацията, демографските промени и миграционните тенденции, оказва **структурно въздействие върху пространственото и регионалното развитие**. Тези фактори изискват

стратегически подход, който надхвърля традиционните рамки на планиране и поставя акцент върху интегрираните политики, адаптирани към реалностите на 21-ви век.

5.6. ТАБЛИЦА НА ОСНОВНИТЕ ИНДИКАТОРИ ЗА МОНИТОРИНГ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ГЛОБАЛНИТЕ ФАКТОРИ (ВКЛ. АВТОМАТИЗАЦИЯТА) ВЪРХУ ПРОСТРАНСТВЕНОТО И РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ

С оглед осигуряване на проследима ефективност на бъдещата политика за регионално и пространствено развитие, е необходимо въвеждането на **система от индикатори**, които да отразяват както **социално-икономическите**, така и **пространствените ефекти** от глобалните технологични трансформации.

Таблица: Предложени ключови индикатори за мониторинг

№	Група индикатори	Индикатор	Ниво на отчитане	Източник	Пространствена чувствителност
1	Демография	Темп на промяна на населението	NUTS-2 / NUTS-3 / LAU	НСИ	Висока
2	Демография	Застаряване на населението: 65+/общо	NUTS-3 / функционални зони	НСИ	Висока
3	Пазар на труда	Дял на заетост обща заети 15-64/население 15-64	NUTS-2	НСИ, Евростат	Средна
4	Пазар на труда	Дял на висококвалифицираната заетост	NUTS-2 / NUTS-3	НСИ	Висока
5	Икономика	Производителност на труда	NUTS-2	НСИ	Средна
7	Образование и умения	Участие в преквалификация и обучение през целия живот	NUTS-2 / NUTS-3	МОН, НСИ	Висока
8	Дигитализация	Покритие с високоскоростен интернет	LAU / функционални територии	МТС	Висока
9	Миграция	Нетна външна трудова миграция	Национално / NUTS-2	НСИ	Средна
10	Социална устойчивост	Риск от социално-икономическа маргинализация	NUTS-3 / LAU	Композитен	Висока

Забележка:

Индикаторите следва да бъдат **интегрирани в GIS-базирана система за мониторинг**, позволяваща пространствен анализ и визуализация на тенденциите.