

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ
„СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”**

**ГЕОЛОГО-ГЕОГРАФСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКА ГЕОГРАФИЯ”**

Васил Иванов Зарков

**„ОПТИМИЗИРАНЕ НА ИНТЕГРИРАНИ ПЛАНОВЕ ЗА
ГРАДСКО ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И РАЗВИТИЕ ЧРЕЗ
ИКОНОМГЕОГРАФСКИ АНАЛИЗ”**

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „Доктор”

Научна специалност: шифър 01.08.02. „Икономическа и социална география” (Регионално развитие на урбанизираните ареали) в професионално направление 4.4 „Науки за Земята”

Научен ръководител:

Проф. д-р Веселин Бояджиев

Рецензенти:

1.

2.

СОФИЯ, 2017

Докторантът е зачислен със Заповед № РД20-159 от 25.01.2012 г. от Ректора на СУ „Св. Климент Охридски” като задочен докторант към катедра „Социално-икономическа география” по научно направление 4.4 „Науки за Земята”, считано от 01.02.2012 г. и е отчислен с право на защита с решение на ФС Протокол № 2/26.02.2016 г.

Дисертационният труд е обсъден на разширено заседание на катедра „Социално-икономическа география” при Геолого-географски факултет на СУ „Св. Климент Охридски”, проведено на 03.07.2017 г. и е насочен за публична защита пред специализирано жури в състав:

1. Проф. д-р Веселин Бояджиев
2. Проф. д-р арх. Мария Шишманова
3. Доц. д-р Георги Бърдаров
4. Доц. д-р Камен Петров
5. Доц. д-р Емилия Патарчанова

Защитата на дисертационния труд ще се състои на..... от часа в зала №на СУ „Св. Климент Охридски”.

Материалите по защитата са на разположение на интересувашите се в деканата на ГГФ, стая 254 (северно крило), СУ „Св. Климент Охридски”, Бул. „Цар Освободител” №15.

СЪДЪРЖАНИЕ

| | |
|--|-----------|
| A. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД | 2 |
| Актуалност на темата | 2 |
| Обект, предмет, теза и работни хипотези на изследването | 3 |
| Цел и задачи на изследването | 4 |
| Методи на изследване | 5 |
| Структура на дисертационния труд | 5 |
| Публикации, свързани с дисертационния труд..... | 5 |
| Б. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД | 6 |
| ВЪВЕДЕНИЕ | 6 |
| I. ПЪРВА ГЛАВА. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧНИ ОСНОВИ НА ИНТЕГРИРАНОТО ГРАДСКО ПЛАНИРАНЕ И РАЗВИТИЕ | 6 |
| 1.1. Понятиен – терминологичен апарат | 6 |
| 1.2. Интегриран подход за градско развитие..... | 6 |
| 1.3. Развитие на идеите и моделите за интегрирано градско планиране и развитие..... | 8 |
| 1.4. Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР)..... | 10 |
| II. ВТОРА ГЛАВА. ИНТЕГРИРАНО ПЛАНИРАНЕ И УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ГРАДОВЕ. | 10 |
| 2.1. Еволюция на политиката на ЕС за развитие на градовете..... | 10 |
| 2.2. Градско измерение на кохезионната политика на ЕС | 12 |
| 2.3. Интегриран подход към устойчиво развитие на европейските градове..... | 12 |
| 2.3.1. Критериален апарат за избор на добри практики от държави-членки на ЕС..... | 15 |
| 2.3.2. Практиката на Дания..... | 16 |
| 2.3.3. Практиката на Ирландия..... | 16 |
| 2.3.4. Практиката на Румъния | 16 |
| III. ТРЕТА ГЛАВА. ИНТЕГРИРАНИ ПЛАНОВЕ ЗА ГРАДСКО ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ | 17 |
| 3.1. Кратък хронологичен преглед на провежданата политика за градско развитие в България.. | 17 |
| 3.2. Възможности за прилагане на интегриран подход в България посредством Европейските структурни и инвестиционни фондове в периода 2014-2020 г..... | 17 |
| 3.3. Място на ИПГВР в системата от документи за планиране и управление на територията. | 18 |
| 3.4. Разработване и прилагане на ИПГВР в България | 19 |
| 3.4.1. Определяне на градовете за разработване и прилагане на ИПГВР..... | 19 |
| 3.4.2. Методически насоки за разработване на ИПГВР | 22 |
| 3.4.3. Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за разработване на ИПГВР | 22 |
| 3.4.4. Разработване на ИПГВР | 22 |
| 3.4.5. Одобрение на ИПГВР | 22 |
| 3.4.6. Изпълнение на ИПГВР..... | 23 |
| IV. ЧЕТВЪРТА ГЛАВА. НАСОКИ ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ НА ПРОЦЕСА ПО РАЗРАБОТВАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ИПГВР В БЪЛГАРИЯ | 24 |
| 4.1. Препоръки към ИПГВР | 24 |
| 4.1.1. Препоръки на национално равнище..... | 24 |
| 4.1.3. Препоръки на местно (общинско, градско) равнище..... | 26 |
| 4.1.2. Препоръки относно структурата и съдържанието на ИПГВР | 27 |
| 4.2. Алтернатива на ИПГВР за прилагане на интегриран териториален подход (по примера на община Ловеч)..... | 29 |
| 4.2.1. Предложения за интегрирани тематични програми за развитие (ИТПР)..... | 30 |
| 4.2.2. ИТПР „Индустрия” | 31 |
| 4.2.3. ИТПР „Туризм” | 32 |
| 4.2.4. ИТПР „Градско развитие” | 33 |
| 4.2.5. ИТПР „Рурално развитие” | 34 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 36 |
| СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД | 39 |

А. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Актуалност на темата

Развитието на европейските градове от тяхното формиране до днешното им състояние на сложен и динамичен пространствен организъм, поражда определен изследователски интерес. Вследствие на усилената урбанизация, градовете днес са се превърнали в политически, административни и икономически центрове, като място, където „се събират” услугите, комуникацията, иновациите и креативността. Това обуславя тяхната роля на основен „двигател” за растеж, но в същото време обуславя и концентрацията на проблеми като безработицата, бедността, сегрегацията, замърсяването и унищожаването на околната среда.

С оглед на нарастващата сложност на градското управление, има явна нужда от нови подходи, които подпомагат градското планиране и управниците в тяхната работа. Това се отнася както за инструменталната страна на процеса, така и за комплексното управление на града. По отношение на инструменталната страна - необходими са нови инструменти за планиране, които не само да са съсредоточени върху физическата инфраструктура на градовете (градоустройство, транспорт и комуникации), но и да обръщат по-специално внимание на интеграцията на социално-културната инфраструктура, градската икономика, пазара на труда и социалното включване. От друга страна, инструментите за градско планиране са само средство, а не самоцел. Крайната цел е да се подобри стратегическото управление на градовете чрез по-добро разбиране на сложността на взаимосвързаните градски проблеми, които определят сегашното и бъдещото състояние и развитие на населените места.

Интегрираният подход за градско развитие предлага тези възможности като позволява постигането на допълнителни синергични и мултиплициращи ефекти при едновременно насърчаване на координацията и избягване на дублирането на функциите, конфликтите и смущенията. Подходът стои в сърцевината на провежданата от Европейския съюз (ЕС) градска политика. Нещо повече, прилагането му на практика престава да бъде „опция”, а става задължително условие за получаване на средства по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) за програмния период 2014-2020 г. Минимум 5 % от средствата, отпуснати на национален принцип, са предназначени за интегрирано и устойчиво градско развитие, за да се гарантира приоритетното му третиране във всички държави-членки.

За България, като пълноправен член на Съюза, отделеният финансов ресурс е 714 381 675 евро (54.46%). Той е наличен в рамките на Приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие” на Оперативна програма „Региони в растеж” 2014-2020 г. (ОПРР). Предвидено е инвестициите да бъдат реализирани на базата на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР). Те са изготвени за 67 града от националната територия, предложени за подкрепа по ОПРР, съгласно предвижданията на Националната концепция за пространствено развитие на Република България за периода 2013-2025 г. (НКПР).

ИПГВР са новост за българската теория и практика. Това задава определени предизвикателства при планирането, координацията и най-вече при изпълнението им. Независимо от отделените ресурси по линия на ЕФРР, най-важното е да се установи дали добрата политическа воля на равнище ЕС може да бъде последвана от положителни и целенасочени действия на национално равнище и дали възможностите, предоставени от регламентите в рамките на кохезионната политика, ще бъдат използвани по ефективен и ефикасен начин. Държавите-членки имат най-голяма отговорност, защото именно те са тези, които трябва да осигурят необходимите структури, институции и инструменти (в конкретния случай ИПГВР), нужни за осъществяване на целите на провежданата кохезионна политика в страната.

Настоящият дисертационен труд анализира готовността на България да се възползва от тази сериозна по размер подкрепа от ЕС за интегрирано градско развитие в периода до 2020 г., въз основа на ИПГВР.

Темата, избрана за настоящото изследване, засяга една тясно специализирана сфера от географската наука. При стратегическото планиране на национално, регионално и локално (местно) равнище, мястото на географията и географите е неоспоримо. Не случайно още през 1942 г. австрийският географ Хуго Хасингер в своя статия, публикувана в „Известия на Българското географско дружество”, отбелязва важността и координиращата роля на географията, която „не само изследва пространството, но и посочва празнините, върху които трябва да се спрат специалистите. Тя улеснява организацията на общата работа” (Hassingier, 1942, по Стоянов, 2009:9).

Обект, предмет, теза и работни хипотези на изследването

Обект на изследването са първото поколение ИПГВР в Република България, изготвени за 67 града от националната територия.

Предметът на изследването включва анализ на процесите по подготовка, разработване и последващо прилагане на ИПГВР като основен инструмент за постигане на интегрирано градско развитие в страната и като задължително условие за финансиране по линия на ЕФРР за периода 2014-2020 г.

Тезата, която се защитава, е, че усвояването на европейски средства чрез ИПГВР има изразена катализираща роля за трайно подобряване на икономическото, социалното и екологичното състояние на приоритетни градски територии. Ефективността на процеса е в пряка зависимост от степента на „зрялост” и интегрираност на системата за градско планиране и от наличието на институционален и административен капацитет за разработване и прилагане на плановете инструменти.

Тезата се основава на приемането или отхвърлянето на следните работни **хипотези**:

Хипотеза 1: Принципите на интегрирания подход към управлението на градската среда са осъзнати и възприети на национално и местно равнище в България. ИПГВР е задълбочен и динамичен документ, който наистина е полезен за местната власт и спомага за справяне с ключови предизвикателства пред развитието на територията. Процесът по

подготовка и разработване на плановете протича навременно и координирано. Това е предпоставка за ефективно и ефикасно усвояване на структурната помощ в периода до 2020 г. и постигане на териториална синергия в градското пространство на основата на интегриране на икономическите, социо-културните, екологичните и материалните резултати и ефекти от управленския процес.

Хипотеза 2: Принципите на интегрирания подход към управлението на градската среда са възприети формално на национално и местно равнище и остават нереализирани при практическото прилагане на ИПГВР в България. Процесът по подготовка и разработване на плановете се характеризира с липса на времева ефективност и с административна обремененост. Усвояването на средства от фондовете на ЕС оказва положителен ефект върху развитието на градската среда, но не се извършва достатъчно ефективно и координирано. Това поставя под сериозно съмнение очакваните комплексни резултати от прилагането на ИПГВР към края на програмния период. Налице е риск от загуба на финансов ресурс, поради ненавременност на процесите.

Хипотеза 3: Отговорните институции на национално и местно равнище се оказват неспособни да приложат инструментариума на интегрираното градско планиране на практика, респективно се оказват неспособни да използват по ефективен и ефикасен начин предоставената финансова помощ по линия на ЕС. Нереализирането на ИПГВР довежда до разточителна употреба на публични ресурси (финансови, времеви, технически), вложени в тяхното разработване и повишени очаквания (на местната власт, неправителственият сектор, гражданското общество, икономическите актьори), които не могат да бъдат изпълнени в последствие.

Цел и задачи на изследването

Целта на дисертационния труд е оптимизиране и усъвършенстване на ИПГВР чрез икономгеографски анализ.

За практическата реализация на дефинираната цел са поставени следните **задачи**:

- Изясняване на теоретико-методологичната същност на интегрирания подход за градско развитие и използвания за практическото му прилагане инструментариум.
- Систематизиране на знанието за развитието на политиката на ЕС за градовете и нейния инструментариум в исторически план и изследване на причините за появата и трансформацията им през годините.
- Изследване на примери от Дания, Ирландия и Румъния, които притежават установен опит в прилагането на интегриран подход за градско развитие и съпоставянето им в последствие с наложената до момента практика в България.
- Анализ на българската държавна политика и институционални механизми за постигане на интегрирано градско развитие чрез ИПГВР.
- Формулиране на препоръки за оптимизация на ИПГВР, анализ и оценка на възможни варианти за нейната реализация.
- Апробиране на авторски методичен алгоритъм за постигане на интегриран териториален подход (алтернатива на ИПГВР), посредством нормативно изискуемите и

действащите към момента Общински планове за развитие (ОПР), по примера на община Ловеч.

Методи на изследване

Подбраният за целите на изследването методологически инструментариум е продиктуван от интердисциплинарния характер на темата на дисертационния труд. Наред с класическия инструментариум от методи на икономогеографския анализ - географско описание, географски анализ и синтез, картографски метод, метод на стратегическо планиране, са използвани и такива от политическите и социалните науки – многомерен сравнителен анализ, ретроспективен анализ, анализ на документи и практики, изследване на конкретни случаи (case-studies).

За целите на предложения методичен алгоритъм за постигане на интегриран териториален подход са проведени серия от лични интервюта, срещи и дискусии с представители на общинска администрация Ловеч. Реализирана е фокус група с представители на неправителствения сектор от територията на общината. Извършено е анкетно проучване сред местния бизнес. Проведени са теренни проучвания в населените места на общината.

Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд е в обем общо 208 страници, от тях 185 страници основен текст. Той се състои от въведение, четири глави и заключение. Списъкът с използваната литература е 20 страници. Включени са 168 източника на кирилица, 117 източника на латиница, 4 собствени публикации по темата на дисертационния труд, 101 нормативни документа и 17 интернет адреса. В обем от 3 страници е списъкът на използваните съкращения в дисертацията. Приложенията са 40 броя, с обем 158 страници, изнесени в отделно книжно тяло.

Публикации, свързани с дисертационния труд

1. **Зарков, В.** Възможности за прилагане на интегриран териториален подход в България в периода 2014-2020 г. –В: Сборник с доклади от Юбилейна научна конференция „30 години катедра „География“ във ВТУ”. Велико Търново, 2014 г., 219-226 с.
2. **Зарков, В.** Предварителна оценка на второто поколение общински планове за развитие – не/научените уроци от програмен период 2007-2013 г. –В: Сборник с доклади от Първа международна и бизнес конференция „Устойчиво регионално развитие на България”. Катедра СИГ при ГГФ на СУ, С., 2015 г., 72-83 с.
3. **Зарков, В.** Еволюция на политиката на ЕС за развитие на градовете. ГСУ, ГГФ, Книга 2 – География, том 108, С., 2017 г., 317-326 с.
4. **Zarkov, V.** Ex-Post Evaluation Of The First Generation Of Municipal Development Plans - Issues And Challenges. Trakia Journal of Sciences, Vol. 13, Suppl. 1, 2015, pp. 30-37

Б. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

ВЪВЕДЕНИЕ

Във въведението са обосновани актуалността и изследователската теза и са определени обекта, предмета, целта, задачите, методите, източниците на информация, ограниченията и трудностите при изследването.

I. ПЪРВА ГЛАВА. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧНИ ОСНОВИ НА ИНТЕГРИРАНОТО ГРАДСКО ПЛАНИРАНЕ И РАЗВИТИЕ

1.1. Понятийно – терминологичен апарат

Анализът на научната литература в сферата на интегрираното градско развитие показва, че теорията разполага със специфичен понятийно-терминологичен апарат, който в голямата си част е дискуссионен. Някои от понятията са приети от чужди автори, което налага допълнително пояснение. Поради това, още в началото е направен опит за „фиксиране“ значението на някои базови понятия, чрез декомпозиция на съдържанието на съставни елементи на понятието „интегриран план за градско възстановяване и развитие“ – интеграция, развитие, в т.ч. регионално, пространствено, местно (локално), градско възстановяване и развитие и др. Специално внимание е отделено на термините, изразяващи процеса на градско възстановяване и развитие, в зависимост от целите и характера на планираните и в последствие реализирани интервенции за обновяване на градската среда: „Градско обновяване“ (Urban Renewal); „Ново градско развитие“ (Urban redevelopment); „Градска регенерация“ /градско регенериране/ (Urban Regeneration); „Градска рехабилитация“ /градско оздравяване, съвземане/ (Urban recovery/Urban rehabilitation); „Градска ревитализация“ /градско съживяване/ (Urban revitalization); „Рамка“ /рамка за градско развитие/ (Framework); „Градско облагородяване“ (Urban gentrification); „Градско реструктуриране“ (Urban restructuring); „Градска реконструкция“ (Urban reconstruction). Общото между повечето термини, е че всеки път, когато се обсъждат въпроси, свързани с конкретна намеса в градската среда, сме изправени пред поредица от инициативи и действия, чиито определения започват с представката „ре“ (re). Това означава, че провежданата политика за градско развитие предполага принципно нов начин на мислене, различно тълкуване и нови хипотези, т.е. на нов процес на (пре) откриване (re/discovery), който се отнася до нещо, което вече съществува (Dalla Longa, 2011). Допълнителен елемент, който е характерен за всички термини, е моралното остаряване на икономическите, социалните, екологичните, културните и инфраструктурните (физическите) градските функции и/или на комбинация от всички тях. Това от своя страна изисква прилагането на интегриран подход в развитието на градската територия.

1.2. Интегриран подход за градско развитие

Интегрираният подход за градско развитие е комплексен подход, обединяващ различни научни направления като география, градоустройство, регионалистика,

икономика, политология, социология, екология, устойчиво развитие. В тази връзка той е изследван и анализиран от много български (Н. Димов, М. Ташева-Петрова, М. Шишманова, К. Петров, В. Троева, Д. Ангелов, И. Кънчев, К. Андонова и др.) и чужди автори (М. Parkinson, В. Robson, J. Bredenoord, J. Ploeg, S. Fainstein, C. Jacquier и др.) от различни научни направления. Подходът стои в основата и на редица документи, разработени и в последствие приети от различните служби на ЕС, Съвета на Европа и др. международни организации.

Наличието на това многообразие от изследвания, посветени на интегрирания подход за градско развитие, показва сложността за извеждане на общо възприети характеристики, които да разкрият комплексната му същност. Според нас:

- Подходът е нов начин за осмисляне на обновяването и развитието на градската среда по отношение на инструментите и целите. В основата му стои интегрирана визия, надхвърляща съвкупността от социални, икономически, екологични, културни и инфраструктурни мерки.

- Подходът изисква споделен ангажимент за постигането на общи резултати. Той съчетава вертикално измерение на интеграция - между различните равнища на субектите на управлението и на обществените фактори (ЕС, държава, регион, община, населено място, квартал), и хоризонтално измерение - между публичния, частния и неправителствения сектор (НПС), включително интеграция в рамките на институциите и на обществените служби, между политическото и административното равнище.

- Подходът включва създаване и мобилизиране на социален капитал, който да е в състояние да придаде конкретна форма на „гражданско управление на територията”, което да обхваща различните етапи на даден проект, план или стратегия: от концепция през планиране и изпълнение до контрол и оценка на постигнатите резултати.

- Подходът включва различни видове финансови инструменти (европейски, национални, регионални, местни, частни и комбинация от тях), като гарантира стимулиращ ефект и устойчивост на действията.

В обобщение, интегрираният подход предполага, че разработваните проекти в градовете съставляват последователен дългосрочен план, обединяващ икономическите, социалните и екологичните измерения и ангажиращ в пълна степен ключовите партньори в планирането, изпълнението и оценяването на плановете за устойчиво развитие на урбанизираните територии. Подходът се характеризира с няколко измерения: пространствено, функционално, организационно и институционално. Той обхваща координацията и допълняемостта на различни секторни политики (градоустройство, образование, заетост, култура, околна среда, социална политика и т.н.) съчетани с териториални действия по начин, който оползотворява в най-голяма степен вътрешния потенциал на териториите, техните ресурси и осигурява максимална синергия. Всички тези действия трябва да бъдат координирани и приложени от заинтересованите страни на различни управленски равнища, включително с въвличането на обществеността в изпълнението на публичните политики.

1.3. Развитие на идеите и моделите за интегрирано градско планиране и развитие

Направен е кратък хронологичен преглед на идеите за интегрирано градско планиране и развитие, като акцент е поставен на предлаганите модели от последните три десетилетия. Това е продиктувано от факта, че в края на 80^{-те} и началото на 90^{-те} години на миналия век се променя перспективата, с която се гледа на градовете. Дотогава те са разглеждани основно като „създаващи проблеми ядра”, генериращи в голям мащаб замърсяване, отпадъци и задръствания, като източници на бедност и престъпност. В последствие на градовете започва да се гледа като двигатели на регионално развитие, като иновативни центрове на знания, като опорни точки в новата глобална информационна и комуникационна мрежа. Все повече започва да се осъзнава, че градовете вече не са само икономически стимулатори, но също така и социални, културни и екологични двигатели за устойчиво развитие.

В градското планиране също настъпват промени. До 90^{-те} години на ХХ век то се съсредоточава основно върху инфраструктурата на градовете, по-специално върху устройственото планиране, жилищното настаняване, транспорта и водоснабдяването. В последствие акцент се поставя върху интеграцията между физическата инфраструктура, социално-културната инфраструктура, икономиката на града и неговата околна среда. В тази връзка водещо място в предлаганите модели за интегрирано градско планиране и развитие заема концепцията за устойчивото развитие. В основата на предлаганите модели за градско планиране и развитие стои концептуалния триъгълник - „околна среда – общество – икономика”, като постепенно към него се добавят допълнителни „елементи” и той еволюира, придобивайки квадратна, петоъгълна и т.н. форми (Вж. Фигура №1).

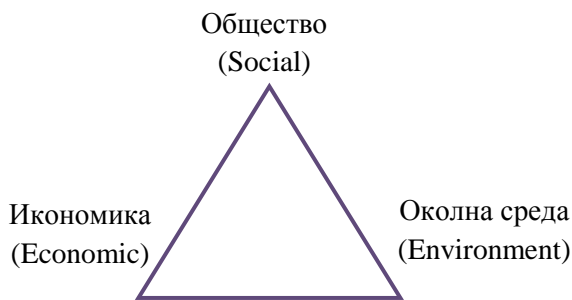
Като основни проблеми пред развитието на градовете, търсещи интегрирани решения, във всички модели на преден план се извеждат: 1) Остаряла и замърсена градска среда, с претоварена, деградирала и неефективна инфраструктура. 2) Градска икономика, която не е в състояние да подкрепя очакванията на хората за „създаване на богатство” и за „подобряване качеството на живот”. 3) Неефективна и нефункционална социална среда, която води до повишаване на стреса и страха от престъпност, отчуждение, високи нива на безработица и последваща емиграция. С развитието на моделите, участието на широк кръг заинтересовани страни става ключов елемент на интегрираното градско развитие. Добавят се и въпроси, свързани с културния и духовен живот по отношение на богатството и общото благосъстояние на гражданите, както и такива, насочени към развитие на пространствените връзки на градовете със заобикалящите ги територии.

През последните години все по-голямо ударение в предлаганите модели се поставя на „ефективното и компетентно” градско управление. Най-общо казано, уменията за градско управление се изразяват в:

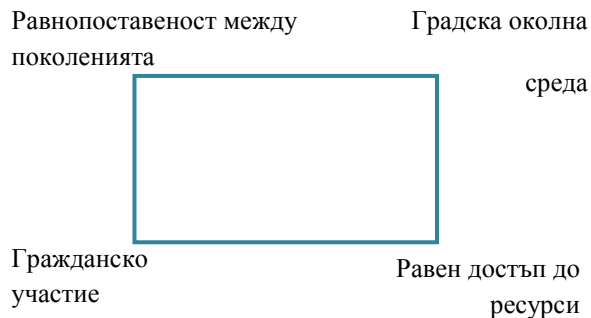
- 1) Способността за ръководене и направляване на процесите на градско развитие.
- 2) Привличане и координиране на частните и обществените интереси и инвестиции.
- 3) Осигуряване на висококачествена публична среда с широки обществени ползи.

Фигура № 1: Модели (образци) за интегрирано градско планиране и развитие

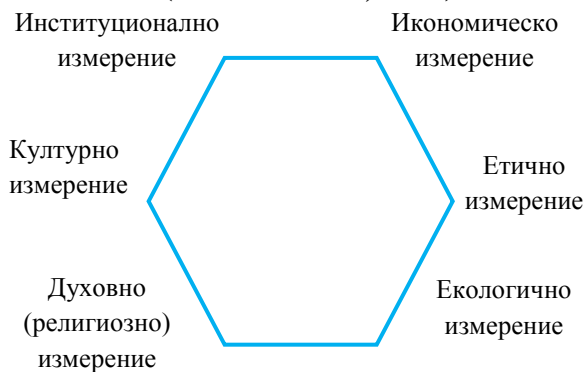
Концептуален модел (S-E-E)



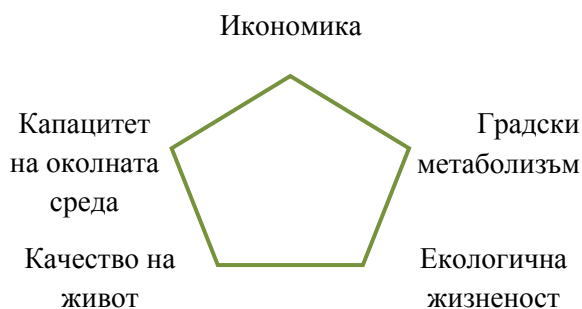
Модел „PICABUE” (Mitchell et al., 1995)



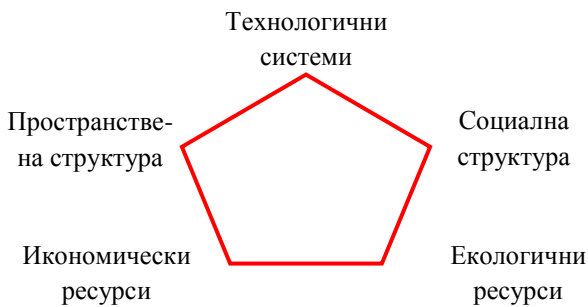
Модел на ООН „Хабитат II” (UN Habitat II, 1996)



Модел „Количествено измерим град” (Quantifiable City, May et al., 1997)



„Пентагонален” модел (Pentagonal model - Nijkamp, 1998)



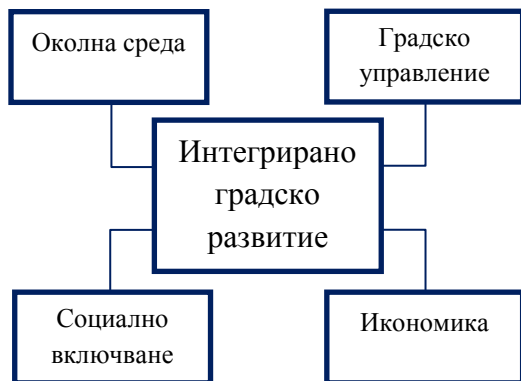
Модел „UN/DESA”

(UN, Department of Economic and Social Affairs. World Economic and Social Survey, 2013)



Модел „URBACT”

(URBACT III 2014-2020 г. <http://urbact.eu/>, 2014)



Модел „RFSC” – 2016

(Reference Framework for Sustainable Cities, <http://rfsc.eu/>)

Измерения на устойчивостта:



1.4. Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие

В България е планирано интегрираният подход за градско развитие да се реализира на практика чрез разработване и последващо изпълнение на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие. Понятието „ИПГВР” само се споменава в българското законодателство. Според точка 6, параграф 1 от Допълнителните разпоредби на Закона за регионалното развитие (ЗРР), ИПГВР е „план за икономическо и социално развитие или възстановяване на населено място - град или част от него, разработен за прилагането на оперативна програма „Регионално развитие”, както и на други оперативни програми, финансиращи проекти в градовете” (ЗРР, 2008).

Даденото в ЗРР определение не изчерпва смисъла и съдържанието на ИПГВР. Подготвените от министерство на регионалното развитие и благоустройство (МРРБ) „Методически насоки за разработване на ИПГВР” (МН) също не допринасят съществено за изясняване предметната същност на плана. Много полезни в тази връзка са изследванията и публикациите от български автори, посветени на ИПГВР и изведените на тяхна база дефиниции - Н. Димов, Ст. Димитров, М. Ташева-Петрова, А. Александров, В. Троева, Б. Моллов и др., въпреки че плановете са в „употреба” сравнително от скоро в България. Друг много съществен проблем е, че ЗРР не определя мястото, връзките, субординацията и координацията на ИПГВР с документите за стратегическо планиране на регионалното и местно развитие, както и с тези за териториално и селищно устройство, регламентирани със Закона за устройство на територията (ЗУТ). На тези въпроси е отделено специално внимание в т. 3.3 от дисертацията.

Според нас ИПГВР е фундаментална координираща рамка, свързана с цялостната визия и стратегия за развитие на града, чиято цел е да идентифицира и разреши по ефективен и ефикасен начин проблемите, пред които е изправена съответната градска територия. ИПГВР следва да се разбира като комплекс от съдържателни и добре планирани пространствено и времево взаимосвързани дейности (проекти). Той комбинира различни финансови инструменти като осигурява синергия между отделните намеси, чрез концентрация на финансиране в географски обособени градски зони и/или в сферата на намиране на решения на ключови проблеми на градското развитие.

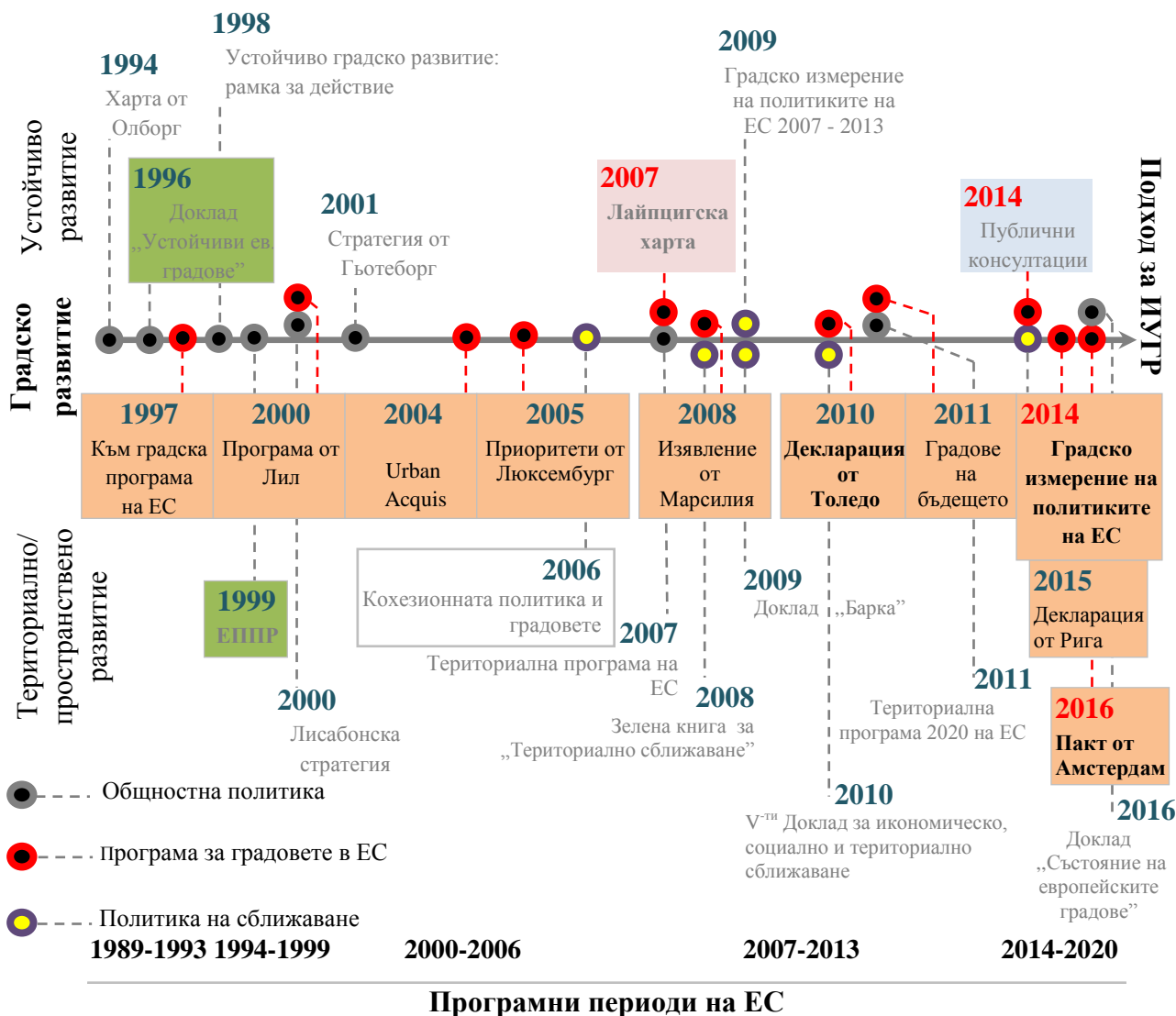
II. ВТОРА ГЛАВА. ИНТЕГРИРАНО ПЛАНИРАНЕ И УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ГРАДОВЕ.

2.1. Еволюция на политиката на ЕС за развитие на градовете

Европа е един от най-урбанизираните континенти в света. Към момента над 70 % от населението на ЕС живее в градски райони и този дял продължава да расте (Статистически ..., Евростат, 2016 г.). Въпреки това европейската политика за градско развитие няма правна основа в учредителните договори на ЕС. Държавите-членки си сътрудничат на междуправителствено равнище по тези въпроси под председателството, организацията и ръководството на Съвета на ЕС. Резултатите от това сътрудничество

включват главно документи, приети по време на неформални срещи на министрите, отговорни за градското развитие в отделните държави-членки (Вж. Фигура №2).

Фигура № 2: Основни документи определящи политиката на ЕС за градско развитие.



Източник: Систематизирано от автора на базата на посочената в библиографската справка литература.

Чрез хронологичен анализ и синтез на посочените във Фигура №2 документални източници е извършен анализ на еволюцията и реформирането на политиката на ЕС за градско развитие. Изведени са водещите мотиви, естеството и насоката на тенденциите, характера и значението на промените. Основните моменти могат да се обобщят в следните направления:

- Систематично утвърждаване на градската проблематика в работата на Европейската комисия (ЕК), Европейския парламент (ЕП), Комитета на регионите (КР), Европейския икономически и социален комитет (ЕСИК), държавите-членки, сдруженията на градските и регионални власти и др., с цел да се осигури координиран подход на провежданата политика.

- Формулиране на „градският въпрос“ в контекста на „устойчивото развитие“.
- Установяване на интегриран подход на политиката и законодателството на ЕС, свързани с градовете и градските райони, т.е. ясна взаимовръзка между социално-икономическите модели на развитие и моделите на организиране и използване на територията.
- Създаване на нов метод за многостепенно управление с участието на местното равнище в по-голяма степен и на всички етапи от цикъла на разработване на градските политики, като по този начин политиките стават по-близки до действителността.
- Предприемане на оценка на въздействието на всички политически и законодателни инициативи за градовете в ЕС. Създаване и утвърждаване на специална Програма за градовете на ЕС.

2.2. Градско измерение на кохезионната политика на ЕС

Градовете са важни участници в оформянето на европейската икономика и територия. На практика обаче, те стават част от провежданата кохезионна политика на един по-късен етап. Едва през 1989 г., след реформата на структурните фондове и преразглеждането на Договорите от Рим, с приемането на Единния европейски акт, ЕС предприема първите инициативи с ясна стратегическа рамка за градско възстановяване и развитие. От тогава насам, за период от 25 години и 5 периода на програмиране, градовете придобиват все по-голямо значение, респективно финансов дял от провежданата кохезионна политика на Съюза. Политиката за интегрирано градско развитие еволюира от експериментални пилотни проекти (1989-1993 г.) до задължително условие за получаване на финансиране по линия на ЕФРР (2014-2020 г.). В основата ѝ са кодирани принципите на: по-силен акцент върху устойчивостта на постигнатите резултати; прилагане на интегриран подход на практика; участие на местните власти и общности в разработването и изпълнението на оперативните програми (ОП) и стратегиите/плановите за интегрирано развитие; опростена система на разпространение на резултатите, работа в мрежа и обмяна на опит между европейските градове.

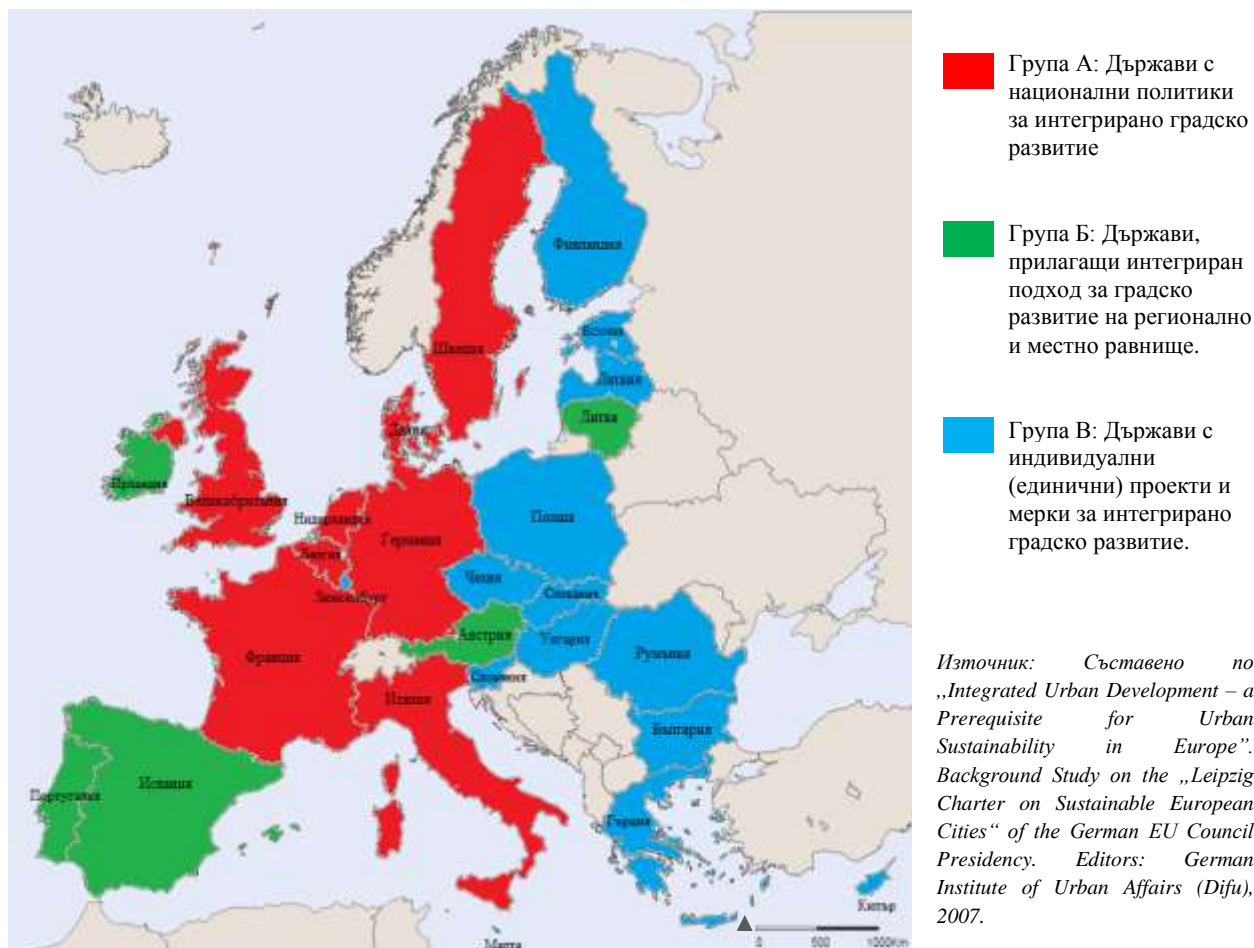
2.3. Интегриран подход към устойчиво развитие на европейските градове

Правомощията в областта на градското планиране не са уредени в никой от регламентите на ЕС, тъй като попадат под националната компетентност на държавите-членки. На национално равнище е осигурена правната рамка и инструменти, регулиращи тези процеси.

В рамките на ЕС съществуват множество примери за това, какво и как трябва да се направи за прилагане на интегриран подход за градско развитие на практика, но те не са универсални и лесни за прилагане. Това се дължи на различията между специфичните национални законодателни и административни рамки, в т.ч. възприетите системи за градско планиране, но също така и между отделните национални институционални капацитети, начините за придвижване и координиране на въпросите и различните акценти върху ролята на държавната и местната власт.

Сравнение между европейските политики за интегрирано градско развитие е направено в проучването на Германския институт за градско планиране, озаглавено „Интегрираното развитие на градовете - условие за устойчиво градско развитие в Европа”. То е изготвено във връзка с приемането на Лайпцигската харта. За да отговори на различията в прилагания подход към интегрирано градско развитие, изследването класифицира държавите-членки в три групи (Вж. Карта №1), в зависимост от ролята на националното равнище като потенциален „двигател” за интеграционни процеси:

Карта № 1: Сравнение между европейските политики за интегрирано градско развитие към 2007 г.



В градовете на всички държави-членки глобализацията и трансформационни процеси са довели до появата на градски територии, които вече са, или са застрашени да бъдат изключени от общото градско и регионално развитие. Проблемните градски територии включват предимно вътрешноградски квартали с по-стари сгради и/или големи жилищни комплекси, както и изоставени и/или със затихващи функции индустриални зони и обекти. Като правило, тези територии се характеризират със сложна комбинация от устройствени, икономически, социални, културни и екологични проблеми. Влиянието на тези проблеми и степента на тяхното въздействие върху общото градско развитие варира за всеки отделен случай.

В исторически контекст социалната стабилност и икономическото развитие не са първостепенен мотив за градско възстановяване и развитие. Впоследствие те постепенно започват да навлизат в практиките по градско обновяване като отговор на отправени

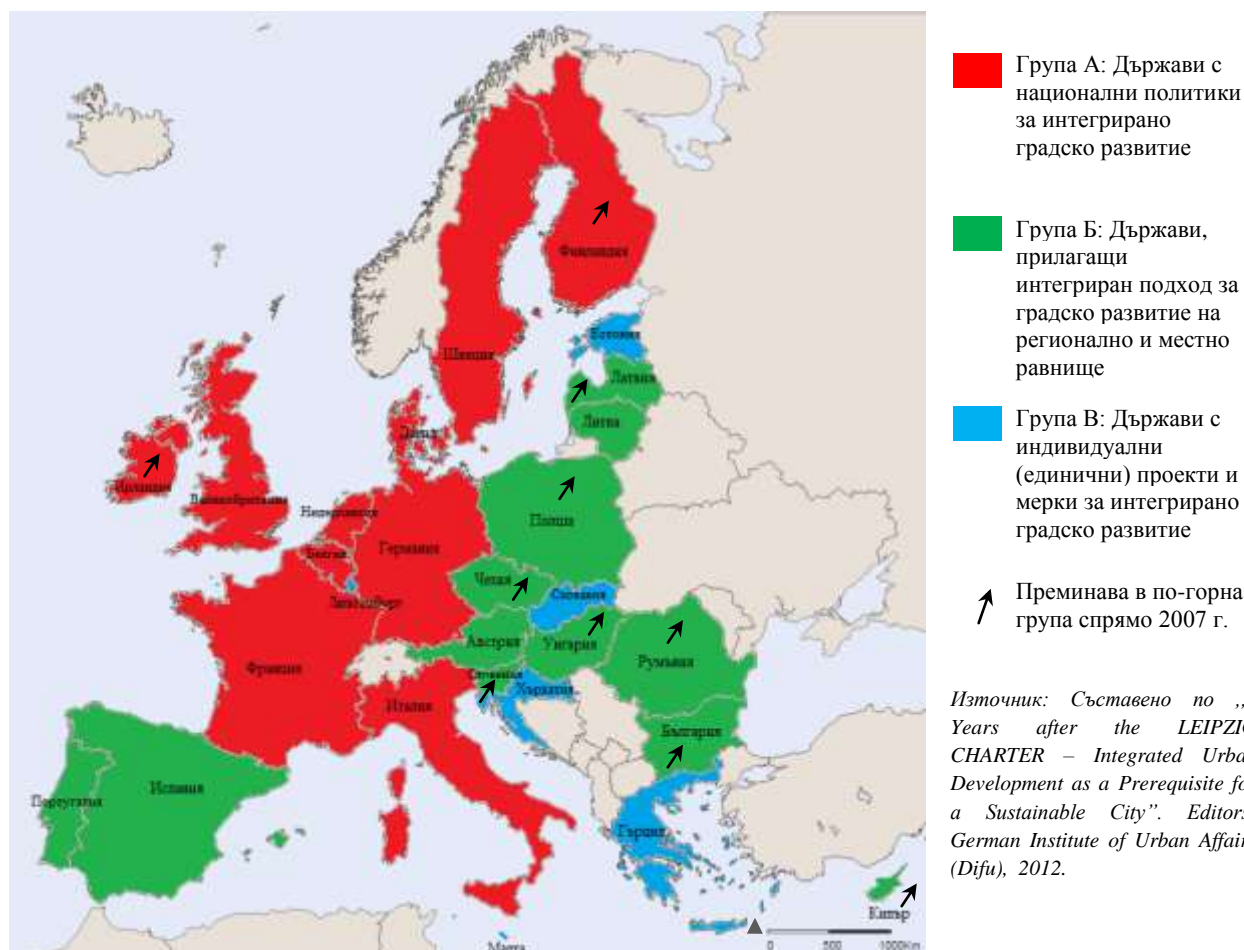
възражения, резултат от оценката на реализираните в предходни периоди програми и проекти (Ташева-Петрова, 2013).

Практическият опит от вече реализирани инициативи показва, макар и с различна интензивност в отделните държави-членки, че интегрираният подход е най-подходящ за комплексното разрешаване на съвременните градски проблеми. Това е особено актуално с оглед на настоящата ситуация на ограничени ресурси, при която е необходимо да се постига повече с по-малко средства.

При старите държави-членки прилаганите интегрирани подходи са фокусирани основно върху проблемите на градската околна среда, местната икономика, социалните въпроси, в т.ч. създаването на заетост, интеграцията на етнически малцинства посредством обучение и образование, проблемите на населението в неравностойно положение и др. За разлика от тях, новите държави-членки се концентрират предимно върху мерки за подобряване на градската (физическата) среда.

Като общо заключение може да бъде изведено, че броят на държавите в трите групи постоянно се променя, защото интегрираното градско развитие придобива все по-голяма значимост. Това се потвърждава и от серия проучвания, възложени от ЕК във връзка с програмирането на структурната помощ за периода 2014-2020 г. и отчитащи влиянието на Лайпцигската харта върху провежданите политики за градско развитие – Вж. Карта №2.

Карта № 2: Сравнение между европейските политики за интегрирано градско развитие към 2012 г.



В старите държави-членки интегрираните подходи за градско развитие продължават да играят важна роля, като същевременно придобиват все по-голямо значение и за новите държави-членки. В сравнение с положението през 2007 г., в няколко държави от Централна и Източна Европа вече е заложена идеята за интеграция на национално равнище и местните власти започват все по-често да разработват и в последствие да прилагат интегрирани стратегии и планове. Това обаче се дължи основно на изискванията, наложени от политиката на ЕС за финансиране от европейските фондове.

2.3.1. Критериален апарат за избор на добри практики от държави-членки на ЕС

Изборът на национални казуси е извършен с помощта на предварително определен набор от критерии, чрез които са направени различни специфични разрези и на тази основата е определен и конкретизиран реалния обхват на проучването. За осъществяване на съпоставимост при разглеждането на отделните държави, е изготвена предварителна форма с въпроси по отделните проблеми на изследването:

- нормативна база и институционална рамка за градско планиране;
- еволюция на националната политика за градско развитие;
- прилаган подход за интегрирано градско развитие, в т.ч. използван планови инструментариум.

Така самото изложение създава възможност за лесно съпоставяне и анализиране на тенденциите, подходите и плановите инструменти, насочени към интегрирано градско развитие в избраните държави-членки, както и в последствие съпоставяне с наложената до момента практика в България.

След селекция са избрани Дания, Ирландия и Румъния. Критериите и показателите, с помощта на които е осъществен избора им са както следва:

- Територията и населението на държавите да са близки до и сравнително съизмерими с тези на България (Румъния е около 2 пъти по-голяма от България по площ и близо 3 пъти по население, но е традиционно сравнявана с България през последните години по основни характеристики на политическото, икономическото и социалното развитие).

- Форма на държавно устройство (федеративна или унитарна държава) и изградена административно-териториална организация - тристепенна, двустепенна (Р. България) или едностепенна, в т.ч. степен на регионализация и децентрализация.

- Равностойно застъпване на държави от „Стара” и „Нова Европа”.
- Специфика и разнообразие на въведените системи за градско планиране.
- Съпоставимост и сходство на градските проблеми и предизвикателства в отделните държави с българските им аналози.

- Наличие на конкретни резултати от провежданите политики за интегрирано градско развитие и използвания за целта планови инструментариум.

2.3.2. Практиката на Дания; 2.3.3. Практиката на Ирландия; 2.3.4. Практиката на Румъния

Направеният преглед на провежданата политика за интегрирано градско развитие в Дания, Ирландия и Румъния и използвания за целта планови инструментариум, позволява формулирането на следните обобщени изводи:

- В Дания и Ирландия интегрираното градско развитие е понятие с дългогодишна история, в Румъния то е въведено по-скоро, катализирано от присъединяването на страната към ЕС.

- И в трите държави планирането е споделена компетентност между централните, регионалните и местните администрации. Компетенциите в областта на планирането са донякъде сходни, но нивото на изпълнение при прилагането на законодателството, процедурите и инструментите за планиране на всички равнища (национално, регионално и местно, в т.ч. градско) варира в зависимост от натрупаното ноу-хау и опит. На национално равнище и в трите държави е създадена междуведомствена координация за засилване на обмена на информация и линии за комуникация между различните отдели и служби на министерствата, имащи отношение към отделните групи градски проблеми.

- Основен инструмент на провежданите политики за интегрирано градско развитие са: Интегрираните планове за градско развитие в Дания и Румъния и Интегрираните пространствени планове в Ирландия. В Ирландия и Румъния интегрираните планове се въвеждат в националните системи за планиране в резултат на възможностите за обновяване на градските територии по линия на ЕСИФ.

- Основната цел на интегрираните планове и в трите държави е съгласуването на инфраструктурното (физическото), икономическото, социалното и екологичното обновяване и развитие на предварително определени градски зони. По същество те представляват средносрочни стратегически документи с времеви хоризонт от 5 до 7 години. Интегрираните планове не заместват текущото планиране и не се възприемат като опит да бъде заменена съществуващата система от планови документи, а като важно нейно допълнение със стратегически и оперативен характер, ориентирано към изпълнението.

- Интегрираните планове се разработват, изпълняват, поддържат и управляват от експерти, работещи в съответната местна (градска, общинска) администрация. Това е гаранция за адекватност на местните ресурси, публични потребности и потенциал, както и за прилагане на подхода „отдолу-нагоре” на практика. При необходимост се разчита и на външна за съответната администрация експертиза.

- Интегрираните планове се разработват за обособени части от градовете (в Румъния, при определени случаи може да обхващат територията и на целия град). Това са така наречените „зони за въздействие” – жилищни квартали, индустриални обекти и зони, централни градски части и др. Териториите, за които се разработват плановете, трябва да отговарят на редица предварително дефинирани от националното правителство критерии. При определяне на пространствения обхват на зоните за въздействие, акцент се поставя

върху съществуващото усещане за съгласуваност, еднородност и идентичност в рамките на градската територия.

- Областите на въздействие посредством интегрираните планове са разнообразни: обновяване на сгради и инфраструктура; насърчаване на икономическото развитие, подобряване на квалификацията на местните жители, реализиране на социални програми, насочени към пълноценна интеграция и социализация на уязвими групи от населението и др.

- Една от най-важните ползи на интегрираните планове в трите държави е, че те осигуряват рамка за прозрачност на процесите по вземане на решения, информационен поток и подобрена комуникация. Плановете са следствие от проведени дискусии между заинтересованите страни относно целите на политиките за градско възстановяване и развитие, включват резултатите от различни анализи на съществуващите местни, регионални и национални инструменти за управление на територията и отчитат пространствените и организационните слабости. Извършеният анализ показва, че включването на заинтересованите страни в процеса на планиране е различен в трите държави и зависи от въведената регулаторна рамка, регламентираща това участие.

- Налаганите и в трите държави по-високи изисквания към специалистите в областта на планирането, стабилната законодателна рамка (Дания и Ирландия), усилията за децентрализирано управление и инвестиции, както и по-добрата координация между всички участници в тези процеси са основните инструменти за постигане на по-високи стандарти, по-високо качество на градската среда, и не на последно място – създаване на добавена стойност от прилагането на плановете.

III. ТРЕТА ГЛАВА. ИНТЕГРИРАНИ ПЛАНОВЕ ЗА ГРАДСКО ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И РАЗВИТИЕ В БЪЛГАРИЯ

3.1. Кратък хронологичен преглед на провежданата политика за градско развитие в България

Извършен е кратък хронологичен преглед на провежданата политика за развитие на градовете в България през последните 70 г. в рамките на три основни периода: 1945-1989 г.; 1989-2006 г.; 2007-2013 г. На базата на установените проблеми и тенденции в развитието на градската среда е изведено заключението, че насочеността на политиките за градско развитие през програмния период 2014-2020 г., следва да се обвърже с гарантирано използване на интегриран подход, който да отчита набор от цели и тенденции и да избягва фокусирането върху само един сектор или аспект на общественото развитие.

3.2. Възможности за прилагане на интегриран подход в България посредством ЕСИФ в периода 2014-2020 г.

Интегрираните пространствени интервенции, с изключение на тези изпълнявани в рамките на подхода ЛИДЕР в периода 2007-2013 г. са новост за българската практика. В Периода 2014-2020 г. България предприема първи стъпки към въвеждането и прилагането на интегриран подход за развитие на територията. Това твърдение се потвърждава на

практика от: 1) Липсата на Интегрирани териториални инвестиции ¹ (ИТИ) в Споразумението за партньорство на Р. България рамкиращо използването на структурната помощ в периода до 2020 г. 2) Избраният вариант (най-опростен) за финансиране на ИПГВР - чрез приоритетна ос от Оперативна програма „Региони в растеж” 2014-2020 г.

3.3. Място на ИПГВР в системата от документи за планиране и управление на територията.

Анализът на нормативната база от 1999 г. до момента и изследвания по темата показват, че в България са дефинирани два отделни, паралелни процеса на планиране. Първият е насочен към стратегическото планиране на регионалното и местното развитие, регламентиран чрез три ЗРР. Вторият обхваща процеса по териториално и селищно устройство, регламентиран чрез Закона за устройство на територията (ЗУТ). Двата процеса на планиране протичат паралелно един на друг поради факта, че нормативната уредба не визира директно какви са връзките между тях. Следователно, устройствената политика не е синхронизирана с регионалната, което неминуемо рефлектира върху мястото на ИПГВР в системата от документи за планиране и управление на територията. В теоретичните научни и научно-приложните изследвания и разработки няма единно мнение за мястото на ИПГВР в тази система от документи.

Част от изследванията (А. Буров, 2015; П. Бабукова, 2015) съотнасят ИПГВР към системата от документи за стратегическо планиране на регионалното развитие, отреждайки им най-ниското (селищно) равнище. Втората група изследвания (Методически насоки за, 2010) съотнасят ИПГВР към документите, определящи политиката за териториално развитие и устройство на територията. Третата група автори (П. Еврев, 2008; М. Ташева-Петрова, 2010; Н. Димов, 2012; Б. Моллов, 2012 и др.) поставят ИПГВР в междинно положение. Среща се и мнението (Б. Борисов, 2014), че ИПГВР може да обедини в себе си документите от двете категории.

Това разминаване в отделните авторски виждания до голяма степен се дължи на факта, че ИПГВР не са нормативно регламентирани. От една страна те са незадължителен инструмент, тъй като не са регламентирани нито в ЗРР, нито в ЗУТ. От друга страна - те са пожелателни като изготвянето им се съобразява само с методически насоки – чл. 17, т.9 на ЗРР (Ташева-Петрова, 2013).

Според нас ИПГВР са пресечната точка на регионалното и устройственото планиране. ИПГВР трябва да се разглежда като „микс” от териториално устройство – предвиждания и планове за социално-икономическо развитие в тяхната комбинация и органична цялост. Става дума за мерки за подобряване на градската среда и на градското планиране, които да бъдат съчетание от едната и от другата група решения. Това означава, че мерките за социалната, икономическата и екологичната сфера трябва да бъдат определени и гарантирани със съответната устройствена основа.

¹ ИТИ са нов инструмент, чрез който се извършва „пакетно” финансиране по няколко приоритетни оси на една или повече ОП за многомерни и междусекторни интервенции.

С едни от последните изменения на ЗРР от началото на 2016 г. (на практика след като вече всички ИПГВР са разработени и приети) ИПГВР са дефинирани като част от системата стратегически документи за регионално и местно развитие. В Мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на ЗРР, Законодателят не излага аргументи, довели до тази промяна. ЗРР също така не определя задължителна структура и минимално съдържание на ИПГВР, както го прави за ОПР, например.

3.4. Разработване и прилагане на ИПГВР в България

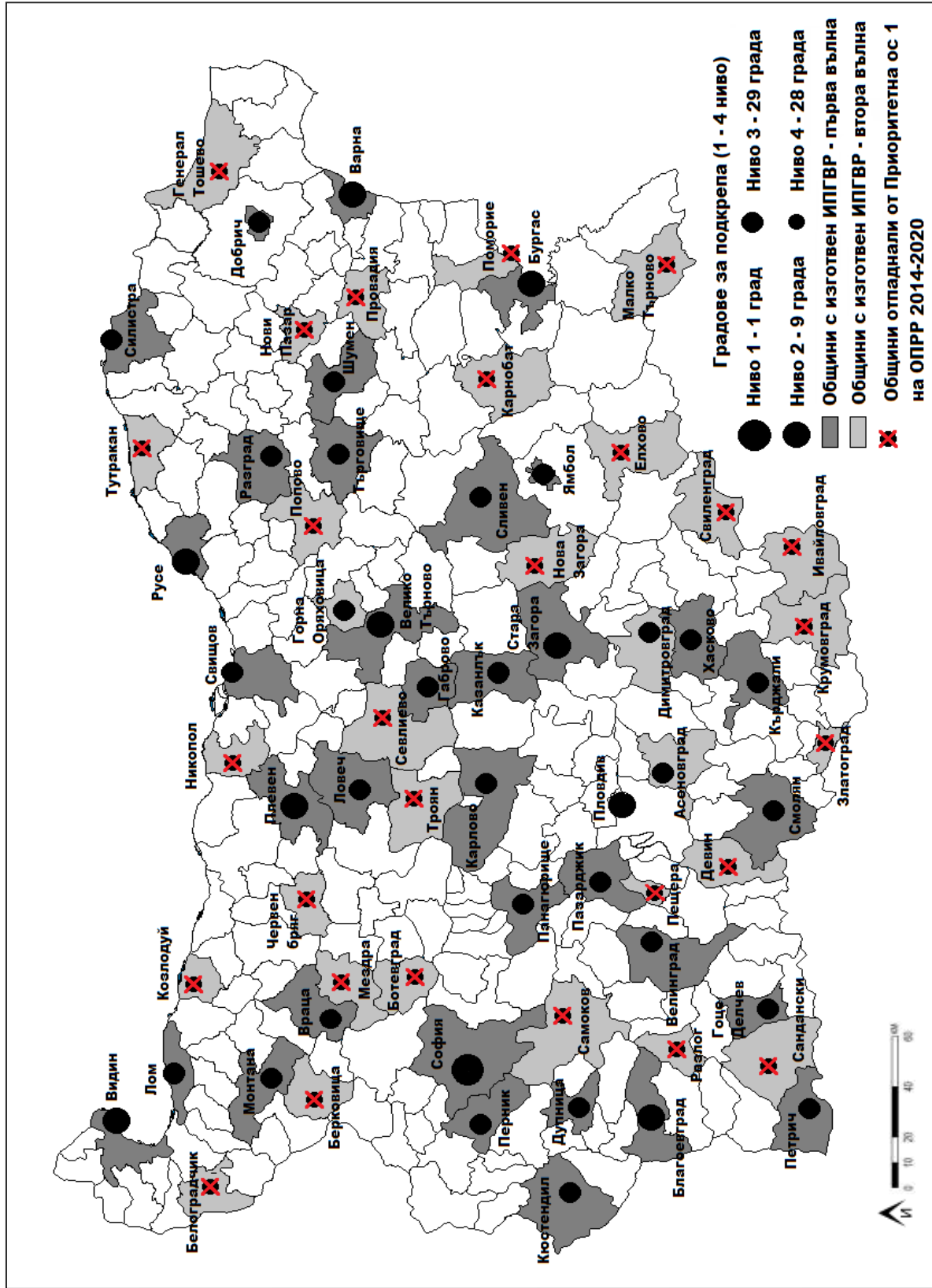
3.4.1. Определяне на градовете за разработване и прилагане на ИПГВР

Анализиран е начинът, по който са избрани 67^{-те} града (първоначално 36, в последствие още 31), в рамките на които да се приложи инструментариума на интегрираното градско планиране в Р. България. Разгледани са различни научни и практико-приложни разработки, посветени на градското развитие и на процеса на градско агломериране в страната през последните 40 години (Хр. Ганев, 1976; М. Деведжиев, 1978; Г. Гешев, 1985; М. Шишманова, 1995, 2010; Социално-икономически анализ..., 2011; НКПР 2012; Градове и техните..... 2016 и др.). На тяхна база е изведено заключението, че водещ подход при определянето на градовете-бенефициенти на Приоритетна ос 1 чрез ИПГВР на ОПРР 2014-2020 г. е „административния”. Това се потвърждава и на практика посредством следните две обстоятелства:

- В резултат на критични коментари на ЕК по проекта на ОПРР, в края на 2014 г. предложените за подкрепа градове от 4^{-то} йерархично ниво на НКПР отпадат от интегрираната Приоритетна ос 1 – Вж. Карта №3. В окончателния вариант на ОПРР 2014-2020 г. за тях е обособена отделна Приоритетна ос 2 „Подкрепа за енергийна ефективност в опорни центрове в периферните райони”. Видно и от наименованието, приоритетната ос е насочена само и единствено към финансиране на мерки за енергийна ефективност, като не се предвиждат интегрирани действия за развитие на градската среда. Нещо повече, отпада и условието за наличие на ИПГВР за получаване на финансиране по ЕФРР чрез ОПРР 2014-2020 г.

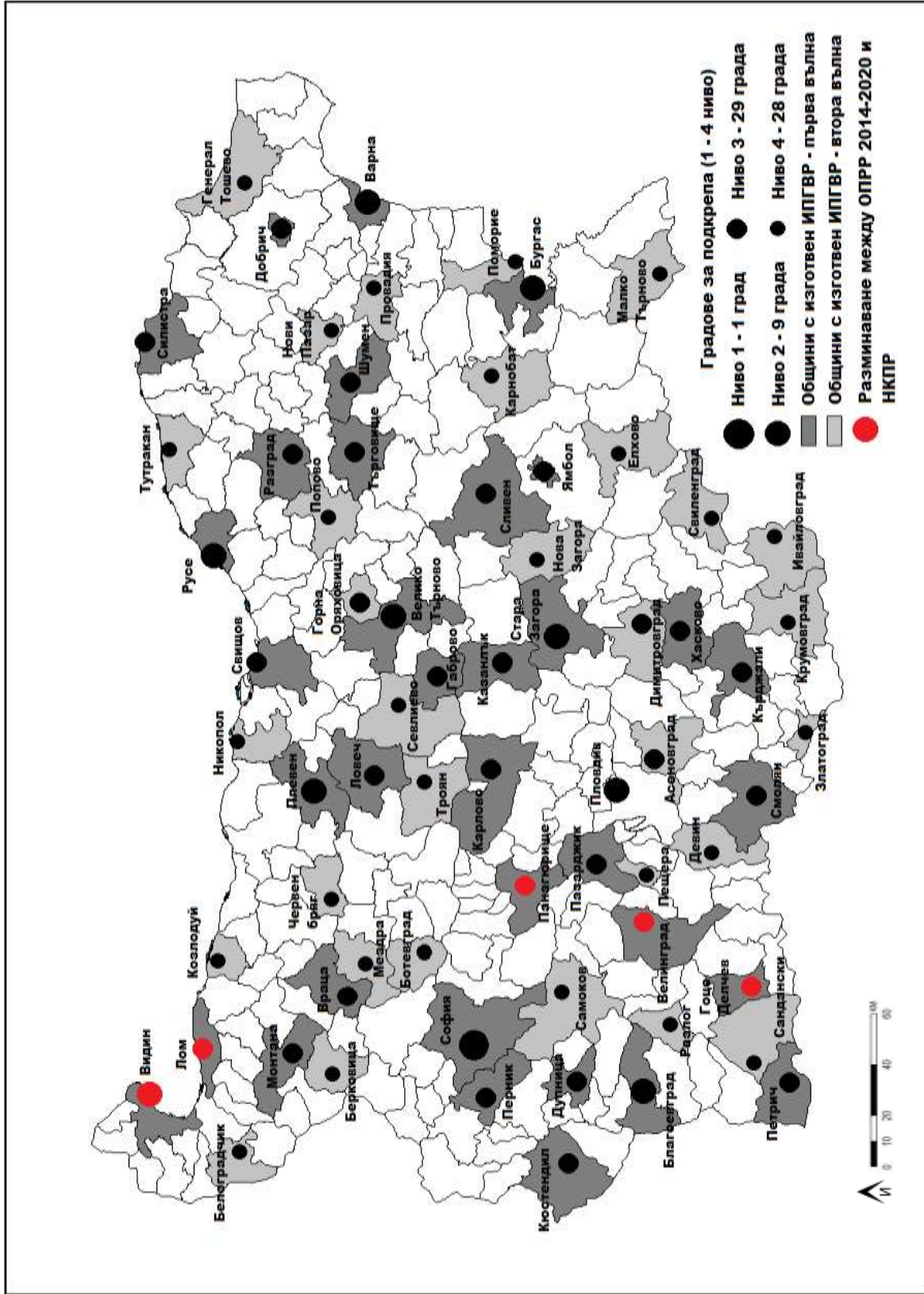
- След отпадането на градовете от 4^{-то} ниво, подкрепа чрез ИПГВР би трябвало да получат 35^{-те} града от 1^{-во} до 3^{-то} йерархично ниво на НКПР. По-внимателно вглеждане в градовете бенефициенти на Приоритетна ос 1 на ОПРР 2014-2020 г. показва, че това не е точно така. Финансиране ще получат 39 града. Това са първоначално определените в ОПРР 2007-2013 г. 36 града - центрове на агломерационни ареали, като към тях са добавени градовете Димитровград, Горна Оряховица и Асеновград. Те са определени в НКПР като градове от 3^{-то} ниво. Градовете Лом, Велинград, Панагюрище и Гоце Делчев остават бенефициенти на Приоритетната ос, въпреки че НКПР ги определя като градове от 4^{-то} ниво. Друго разминаване между двата документа се изразява в позицията на град Видин. В НКПР градът е отнесен към 3^{-то} йерархично ниво. В ОПРР 2014-2020 град Видин е включен в групата на големите градове - центрове с национално значение за територията на 6^{-те} района от ниво 2. Основната причина за това е наличието на по-голям финансов ресурс за градовете от 2^{-ро} йерархично ниво – Вж. Карта №4.

Карта № 3: Градове за подкрепа чрез ИПГВР по приоритетна ос 1 „Устойчиво и интегрирано градско развитие”, съгласно одобрения от ЕК вариант на ОПРР 2014-2020 г.



Източник: Съставено по ОПРР 2014 - 2020 г.

Карта № 4: Несъответствие между НКПР 2013-2025 г. и ОПРР 2014-2020 г. относно броя градове за подкрепа чрез ИПГВР.



Източник: Съставено по ОПРР 2014-2020 г. и НКПР 2013 - 2025 г.

3.4.2. Методически насоки за разработване на ИПГВР

На критичен анализ са подложени изготвените от МРРБ „Методически насоки (МН) за разработване на ИПГВР“. Вниманието е отделено на въпросите, свързани с: предвидената структура и съдържание на плановете, и по специално на: липсата на детайли в МН за отделните групи (нива) градове, разработващи ИПГВР, заложените критерии за избор на градски зони за въздействие и липсата на статистическа информация, обезпечаваща процеса, рискът от разпокъсаност на инвестициите, поради отсъствието на изисквания и ограничения относно обхвата на зоните за въздействие, липсата на конкретни указания, рамкиращи участието на заинтересованите страни в процеса по подготовка на плановете и др. Тъй като разработването на първата и втората вълна ИПГВР не съвпада във времето, анализът е развит последователно за МН, предназначени за първите 36 ИПГВР (изготвени за т.нар. „центрове на агломерационни ареали“ на ОПРР 2007-2013 г.) и МН, предназначени за разработените в последствие още 31 ИПГВР (съгласно предвижданията на НКПР). Изведено е общото заключение, че МН (и стари и нови) по скоро задават въпроси, отколкото да ги решават.

3.4.3. Предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за разработване на ИПГВР

Детайлно са анализирани проведените процедури (за първата и втората вълна ИПГВР) от страна на МРРБ за предоставяне на целево финансиране за разработване на плановете за 67^{-те} града. На преден план е изведен проблема с липсата на времева ефективност и административната обремененост на процесите. Специално внимание е отделено на фиксирания конкретни срокове за представяне и последващо одобрение на ИПГВР от страна на МРРБ. Така, от заложените времеви ограничения, на първо място прави впечатление по-краткият срок, оставен за разработване на „стратегическата“ и „програмната“ част на ИПГВР. Ако приемем, подобно на Pigram (1983: 221), планирането като двуфазов процес: „Най-напред разбираш това, което е неизбежно, след това намиращ начин да извлечеш полза от него“, то излиза че е заложено повече време за установяване на моментната ситуация (картина) в дадена градска зона/града като цяло, за сметка на времето, необходимо за търсене и намиране на решения за промяна на тази ситуация.

Общият размер на отпуснатия финансов ресурс за подготовка на ИПГВР е приблизително 29 мил. лв. Освен тези средства, общинските администрации, разработващи първата вълна ИПГВР получават допълнителна финансова подкрепа в размер на 27.5 мил. лв. за подготовка на готови инвестиционни проекти (project pipeline), които да бъдат включени в последствие в плановете.

3.4.4. Разработване на ИПГВР; 3.4.5. Одобрение на ИПГВР от страна на МРРБ

В сравнителен порядък, между отделните градове (в рамките на първата и втората вълна ИПГВР), са разгледани въпросите свързани с: изготвените технически задания и проведените обществени поръчки за избор на външни консултанти за разработване на ИПГВР, времевата обезпеченост на процеса по разработване на ИПГВР, типът и обхватът на предложените зони за въздействие, предвидените инвестиции за реализация на

плановете, проведената процедура по одобрение и констатирани слабости на предложените зони за въздействие и на цялостния проект на ИПГВР от страна на МРРБ.

Според нас констатираните слабости по отношение на ИПГВР от една страна са следствие на кратките срокове за изготвяне на плановете и особено на стратегическата и програмната им част. От друга страна те са резултат на неясната среда, в условията на която са разработени и по-конкретно неясния обхват и финансови параметри на ОПРР за периода до 2020 г.

Към края на 2013 г. все още не са определени финансовите средства за градовете от всяко ниво на НКПР, което прави изключително трудно изготвянето на реалистични бюджети и създава предпоставки за „презастраховане” от страна на общините. Все още не са конкретизирани минималните и максималните процентни ограничения за различните типове допустими дейности за реализация чрез ИПГВР. Няма яснота и по отношение на финансовия принос на общините за различните проекти, което неизбежно се отразява и върху обхвата на планирането (Йовков, 2016). В резултат, несъответствията между изготвените ИПГВР и одобрената в средата на 2015 г. ОПРР 2014-2020 г. довеждат до необходимост част от приетите в края на 2013 г. планове да бъдат актуализирани и преработени, без реално да са започнали да се прилагат на практика.

3.4.6. Изпълнение на ИПГВР

Анализиран е механизма за реализация на ИПГВР, като на преден план са изведени основните проблеми, стоящи пред ефективното и ефикасното им изпълнение в периода до 2020 г. Като основен проблем, както към момента на разработване на плановете, така и понастоящем остава постигането на интегриран подход в провежданата политика за развитие. Интегрираните проектни предложения, които да съдържат допълващи се компоненти и взаимосвързани дейности, финансирани по повече от една ОП, останаха на заден план. Предизвикателство пред Управляващите органи на отделните ОП и най-вече пред МРРБ е възможността да синхронизират обявяването и изпълнението на отделните операции и схеми по различните ОП за координирано изпълнение на ИПГВР. Например успоредно с изграждането на техническата и бизнес инфраструктура в индустриалните зони на градовете трябва да се осигури подкрепа за местния бизнес по ОП „Иновации и конкурентоспособност” за диверсификация на икономическите дейности, а оттам увеличаване на заетостта и доходите на населението. На базата на изградената по ОПРР социална инфраструктура, с подкрепата на ОП „Развитие на човешките ресурси”, поетапно следва да се разкриват нови социални услуги. На практика обаче това не се случва. Както за изминалия, така и за настоящия програмен период липсва координационен механизъм между отделните ОП. Това от своя страна поставя под сериозно съмнение очакваните интегрирани резултати от прилагането на ИПГВР към края на програмния период. Налице е риск ИПГВР да бъдат реализирани единствено в частта на предвидените публични инвестиции по ОПРР 2014-2020 г. за подобряване на физическите компоненти на градската среда.

IV. ЧЕТВЪРТА ГЛАВА. НАСОКИ ЗА ОПТИМИЗИРАНЕ НА ПРОЦЕСА ПО РАЗРАБОТВАНЕ И ПРИЛАГАНЕ НА ИПГВР В БЪЛГАРИЯ

4.1. Препоръки към ИПГВР

На базата на чуждестранния опит и извършения анализ на установената до момента практика в България, са идентифицирани основните проблеми в провежданата политика за интегрирано градско развитие в страната и ключовите области, в които необходимостта от промени е най-значима. Предложен е набор от препоръки за оптимизиране на процеса по разработване и най-вече прилагане на ИПГВР в България.

4.1.1. Препоръки на национално равнище

Нормативно определяне и позициониране на ИПГВР

ИПГВР не са нормативно регламентирани. Те не са обвързани законово с ОПР. Не е определено нормативно и тяхното място и взаимодействие с ОУП и ПУП изготвяни по ЗУТ. В този разрез ИПГВР могат да се оценяват като странични, допълнителни документи за градско развитие (Димов, 2012). За успешното изпълнение на плановете сега и в бъдеще е необходимо да бъде нормативно уредено мястото им, да се определят връзките им с останалите стратегически, устройствени и програмни документи, имащи отношение към градското развитие, както и ролята и отговорностите на отделните групи заинтересовани страни в този процес - централна и общински администрации, НПС, икономически актьори.

Последователност в процеса на планиране и програмиране на градското развитие

Разработването на първото поколение ИПГВР не бе синхронизирано с изготвянето на стратегическите и програмни документи на национално равнище, имащи пряко отношение към развитието на градовете. Така, успоредно с разработването на първата вълна от 36 ИПГВР се изготвяха Националната стратегия за регионално развитие (НСРР) 2012-2022 г. и НКПР 2013-2025 г., а ОПРР 2014-2020 г. бе в начален етап на подготовка. За в бъдеще процесът по изработването на плановете трябва да се обвърже с процеса на европейското програмиране у нас, да има съответствие между плановете документи и динамиката на техните изменения. Трябва да се спазва йерархичната система от документи за стратегическо планиране на регионалното развитие и документи за планиране на пространственото развитие. Стриктно да се съблюдават вертикалните и хоризонталните връзки и последователността на стратегии, концепции, програми и плановете (Шишманова, 2013). В противен случай отново ще се налага ИПГВР да бъдат актуализирани преди реално да бъдат „пуснати” в действие.

Институционализиране на интегрираното градско планиране

Интегрираното градско планиране изисква сериозна информационна, изследователска и управленска база. Анализиранияте практики от държави-членки на ЕС показват, че местните администрации са водещите в процеса по разработване, изпълнение и управление на интегрираните плановете. В България почти изцяло се разчита на външни консултанти за изготвяне на стратегическите документи. Така например, всички 67 ИПГВР бяха разработени от консултанти, което лиши общините от създаване на капацитет в самите тях. Необходимо е създаването на специализирани структури на

национално и местно равнище, чрез които да се изгради професионален капацитет и да се премине към систематично изследване и планиране на процесите в населените места. Такива структури могат да бъдат част от съществуващите общински администрации и изследователски центрове на национално равнище, работещи в тясна координация с националното правителство и местните власти в областта на интегрираното градско възстановяване и развитие.

Наличие на функционираща информационна система за планиране и управление на националната територия

Наличието на адекватна информационна система е от изключителна важност, както в процеса по разработване на ИПГВР, така и в процеса на неговата реализация, мониторинг и оценка. Затова е необходимо създаването и управлението на достъпна и актуална база данни на ниво град. Към момента МРРБ, като отговорен орган за провеждането на държавната политика за регионално развитие, не разполага с функционираща информационна система за планиране и управление на територията. На национално равнище е необходимо да се разработи система за събиране на информация за целите на разработването, наблюдението и оценката на стратегическите документи за отделните териториални равнища, в т.ч. ИПГВР. Целесъобразно би било тази система да бъде интегрирана в действащата към момента системата за наблюдение на изпълнението на ОП – ИСУН2020. Това ще позволи по-точна оценка на въздействието на стратегическите и програмните документи върху промените в икономическото, социалното и инфраструктурното развитие на районите, общините и градовете в страната.

Задължителна оценка на ИПГВР

В контекста на провежданата кохезионна политика на ЕС, оценяването се разбира като преценка на публичната намеса в развитието, съобразно резултатите, въздействията и нуждите, които намесата цели да задоволи. В зависимост от целта на оценяването, дали е за подобряване на планирането, за проверка на изпълнението или за постигане на по-голяма отчетност и времеви момент на оценката, се различават предварителна, междинна и последваща оценка (Методика за ..., 2010). Те следват логиката на реализация на съответния стратегически документ. В ЗРР не е предвидено извършването на подобни оценки на ИПГВР, което неизменно рефлектира върху качеството на плановете, както към момента на тяхното разработване, така и в процеса на тяхното изпълнение, в бъдеще. Този пропуск би могъл да бъде отстранен чрез съотнасяне на ИПГВР към разпоредбите на чл. 32-34 от ЗРР, регламентиращи съдържанието и периода за провеждане на трите вида оценки.

Преизчисляване на обхвата и инструментите за интегрирано градско планиране

Според нас, разработването на ИПГВР за градовете от 4^{то} ниво, съгласно предвижданията на ОПРР 2014-2020 г., може да бъде отчетено като грешка. Това се потвърждава от последващото им отпадане от интегрираната Приоритетна ос, вследствие на критични коментари на ЕК спрямо Програмата. Според ЕК, България не дава тематична диференциация на нуждите на градовете от първо до четвърто ниво,

предложени за устойчиво градско развитие. Предизвикателствата пред големите градове обикновено са различни от тези в средните и малките (Коментари на ЕК..., 2014). Затова европейското подпомагане трябва да бъде по-фокусирано, базирано на нуждите и използвано за прилагане на стратегии за интегрирано градско развитие за по-големите градове или директно свързаните с тях функционални градски територии. Широкият обхват на интервенции в 67^{-те} града, без диференциране между тях, не позволява териториална концентрация на средствата от ЕФРР и минимизиране на неблагоприятните тенденции в развитието на територията.

Не трябва да се превръща в самоцел разработването на стратегии, планове и концепции, без реално след това да се използват в процеса на вземане на управленски решения и в крайна сметка при провеждането на съответните политики за развитие. Усилията в бъдеще трябва да бъдат насочени в посока осъзнаване на ползите и необходимостта от прилагането на интегриран подход за развитие на територията, с или без наличието на специално разработен за целта стратегически документ. В тази връзка в т. 4.2. е предложена една алтернатива (възможност) за постигане на интегриран териториален подход, посредством нормативно изискуемите и действащите към момента ОПР, с които разполагат всички 265 общини. Според нас предложеният методичен алгоритъм би могъл да бъде приложен на практика за всички градове и общини от 3^{-то}, 4^{-то} и 5^{-то} ниво, съгласно НКПР.

Интегриран подход на практика

Категорично условие за успешното изпълнение на ИПГВР е едновременност и координация в един и същи времеви отрязък. Интегрираните проектни предложения, които да съдържат допълващи се компоненти, финансирани по повече от една ОП, останаха на заден план в процеса на изпълнение на ИПГВР. Към момента липсва изискване плановете да се съобразяват с наличните финансови ресурси от другите ОП, национални програми и др. източници на финансиране. Това ще е и основната причина за неефективни социално-икономически интервенции в избраните зони за въздействие в градовете бенефициенти на ОПРР. В бъдеще е необходимо да се работи в посока реализация на ИПГВР чрез ИТИ. Те са нов и гъвкав инструмент за осъществяване на регионалната политика на ЕС чрез интегрирани интервенции в рамките на предварително дефинирани територии, каквито са обособените зони за въздействие на ИПГВР.

4.1.3. Препоръки на местно (общинско, градско) равнище

Припознаване на ИПГВР и едновременност в процеса на планиране на местно равнище

ИПГВР представляват още един инструмент, който следва да бъде управляван и изисква допълнителен административен капацитет от общинските администрации. Местните власти и администрация трябва да се ангажират по-добре и да приемат ИПГВР като всеобхватен стратегически документ за планиране (Ташева-Петрова, 2012). Анализът на първото поколение ИПГВР показва, че корелацията с останалите документи на местно равнище е адресирана по-скоро на декларативно ниво, без да се споменава конкретни последици от плановете документи към ИПГВР и обратно. При разработването на документите за социално-икономическо и териториално местно развитие трябва да се

търси приближение, отразяване и решаване на проблемите и тяхното проектиране в двата разреза: регионално развитие и устройствено планиране. ИПГВР трябва да се разработват успоредно и в синхрон с ОПР (Шишманова, 2013). Практиката за настоящия програмен период показва, че първо бяха разработени ИПГВР, след което бе възложено изготвянето на ОПР, като малка част от общините имаха актуални и действащи ОУП по това време (особено градовете от 4^{-то} ниво на НКПР).

Планиране с участие

Предварително условие за разработването на ефикасна стратегия за градско развитие е изграждането на общо разбирателство и споделени интереси между всички заинтересовани страни. В тази връзка са необходими допълнителни усилия от страна на местните власти за насърчаване на гражданското участие, с гарантирана възможност за включване в процеса на планиране и отчитане на предложенията на заинтересованите страни.

Повишаване капацитета на местната администрация

За да се установи необходимостта от осъществяване на даден план (стратегия, програма) за градско възстановяване и развитие, да се изготви концепция, да се проследи изпълнението ѝ, да се преразгледа, ако е необходимо, и накрая - да се направи оценка, са все дейности, които изискват административен апарат, притежаващ специфични административни и управленчески умения. Тези въпроси представляват едновременно предизвикателство и задължително предварително условие за осъществяването на ИПГВР и затова е необходимо този аспект да бъде включен в полето на действие на провежданата политика. Като пример може да се посочат мерки като развитието на управлението на информационни системи (УИС) или на Географски информационни системи (ГИС), които улесняват дейностите и подобряват процеса на вземане на решения.

4.1.2. Препоръки относно структурата и съдържанието на ИПГВР

Обхват на зоните за въздействие

В повечето ИПГВР обособените зони за въздействие обхващат около 50% от територията на града, като в някои случаи включват почти цялата градска територия. От една страна, това се дължи на факта, че в МН на МРРБ не са заложени изисквания и ограничения за територията на избраните зони. От друга страна, териториалният обхват на зоните е в следствие на формално зададените критерии за избор на същите. Така например почти всички жилищни територии в отделните градове отговаряха на критериите за социална зона. Очевидно е необходимо да се търси обективизиране на критериите, за да бъде този избор по-малко субективен и уязвим. В този контекст териториалният обхват на статистически данни поставя сериозни предизвикателства. Както показва практиката до момента, градското планиране рядко е обезпечено със статистически данни. Градовете и общините все още са непокрити от националната статистическа инфраструктура, какво остава за вътрешноградското равнище – квартал или жилищен комплекс.

Мониторинг и оценка

Мониторингът и оценката са един от аспектите, които следва да бъдат разгледани с приоритет. С оглед на това ИПГВР успешно да се интегрират в системата от

стратегически документи на национално и местно равнище, трябва да се вземат предвид два различни аспекта: 1) кои са целите на политиката за градско развитие и как изпълнението на ИПГВР следва да допринесе за постигането им? и 2) какви са специфичните стремежи и предизвикателствата на всеки отделен град? Необходимо е определянето на конкретни цели за ефективност, както на национално, така и на местно равнище, съобразени с всеки град. Те ще са и основа за изготвянето на ефективна система за мониторинг и оценка на ИПГВР в последствие.

Съобразен с „конкретното място” план

Възможностите за действие в сферата на интегрираното градско развитие са многобройни и в тази връзка ИПГВР трябва да отчитат многообразието от фактори, които стоят в основата на предизвикателствата пред отделните градски територии. Анализиранияте практики от държави-членки на ЕС потвърждават това и показват, че няма общо приложима „рецепта” за интегрирано градско развитие. В България се залага основно на „шаблонни” решения – обновяване на централна градска част, саниране на многофамилни жилищни сгради, обновяване на образователната инфраструктура и др. Тези решения са продиктувани или от наличните към момента на разработването на ИПГВР възможности за външно финансиране, или са били ефективни на друго място, или са с утвърдена практика от изминалия програмен период. В бъдеще ИПГВР би трябвало да търсят повече новаторски решения, с които да превърнат в предимство за местното население характерните за градовете черти на отделните градски зони.

Всеобхватно и реалистично финансово планиране, включително финансово инженерство

Интегрираното градско планиране изисква ясно определени финансови ресурси. В първото поколение ИПГВР акцент е поставен върху средствата по линия на ЕСИФ (основно ОПРР), като в някои случаи същите превишават многократно реално предвидените ресурси съгласно одобрената ОП. За подобряване на ефективността на инвестициите в градско възстановяване и развитие е необходима по-добра координация на всички налични обществени ресурси (европейски, национални, местни) и тяхното по-стратегическо разпределяне чрез ИПГВР. Т.е. необходимо е всеобхватно финансово планиране на местно равнище, в основата на което стои идеята за ориентиран към резултатите подход, съобразен с реалните възможности за финансиране. По този начин планираното ще отговаря на възможностите, а не на желанията/нуждите.

Смяна на управленския подход

Опитът от изминалия програмен период 2007-2013 г. и разработването на първото поколение ИПГВР за настоящия показва, че в много случаи идеите за проекти са продиктувани от наличното финансиране, а не от реалните нужди и стратегически приоритети. Залага се на проекти, които не са взаимно свързани помежду си по един интегриран начин, а са по-скоро категории дейности, отговарящи на условията за финансиране от ЕС. Налице е необходимост от по-добра секторна интеграция, по-добра териториална интеграция и по-стратегическа интеграция с други стратегически

документи. Това е основното предизвикателство на политиката за интегрирано градско възстановяване и развитие в България. Подходът „проекти за пари” следва да бъде заменен от подход „пари за проекти”.

Посочените насоки за оптимизиране на процеса по разработване и прилагане на ИПГВР в България далеч не претендират за изчерпателност. Целта е по-скоро да се обърне внимание на някои от основните моменти, които не са ясно определени и изяснени в релевантните нормативни, стратегически и методологични документи, но са от значение за постигането на така необходимата интегрираност в планирането и управлението на българските градове.

4.2. Алтернатива на ИПГВР за прилагане на интегриран териториален подход (по примера на община Ловеч)

Във втората част на главата е предложен опростен (времеви, ресурсно и технически) методичен алгоритъм за постигане на интегриран териториален подход в страната (алтернатива на ИПГВР), посредством нормативно изискуемите и действащите към момента ОПР, по примера на община Ловеч. По-конкретно, след анализ и оценка на плана, стратегическата и проектната му част са преструктурирани в краен брой Интегрирани тематични програми за развитие (ИТПР). Това става чрез комбиниране на секторните политики и проектните идеи, заложи в плана и попълнени „бели петна” - нови проекти, там където е необходимо. Сърцевината на ИТПР са онези проекти, които в най-висока степен ще допринесат за постигане на осезаеми ефекти, свързани с икономическия растеж, в съчетание с опазване на околната среда, подобряване качеството на живот на населението и повишаване на заетостта.

ИТПР се основават на ОПР, а предвидената комбинация от проекти се отлага върху територията с помощта на устройствените планове (ОУП и ПУП), създадени по ЗУТ (при наличие на актуални такива) или се предвижда изготвянето на нови ПУП.

Разработването на ИТПР почива на следната последователност от дейности:

- Анализ и оценка на ОПР за пълнота на аналитичната част и съответствието на SWOT анализа с аналитичната част и със стратегическия пакет на плана (вътрешна съгласуваност).
- Оценка на пълнотата на съдържанието на ОПР на ниво „приоритети и цели”, както и съответствие със стратегическите планови документи от по-високи териториални равнища (външна съгласуваност).
- Подробен анализ и оценка на проектите от Индикативната финансова таблица (ИФТ) на плана от гледна точка на: приноса им в постигането на очакваните ефекти; реализуемост по отношение на степента на готовност; наличие на ресурсна обезпеченост; допустимост за финансиране по публичните мерки на ОП, ПРСР или друг легитимен източник на финансиране.
- Подробен анализ и оценка на нереализирани проекти от ОПР 2007-2013 г.

- Оценка на междуобщинските, в т.ч. трансгранични проекти (ако е приложимо), с цел използване на възможностите за финансиране, предоставяни специално за случаите на изградено партньорство между съседни общини за изпълнение на общи проекти.

- Прилагане на интегриран подход – на базата на оценените стратегически и проектен пакет на ОПР се формулират предложения за ИТПР, в основата на които стоят взаимно-допълващите се и съгласувани проекти. Последните представляват и съдържателната част на ИТПР.

- Формулиране на нови конкретни идеи за проекти в контекста на приоритетите на ОПР и съществуващите възможности за финансиране, допълващи ИТПР.

- Допълняемост и съгласуваност - там, където е необходимо и възможно, частните инициативи се допълват с публични мерки и конкретни проекти, подсилващи желаните ефекти на първите (например благоустройство, административни услуги, устройствени планове и др.). Аналогично, по същите причини, публичните инвестиционни – инфраструктурни („твърди“) мерки се допълват с неинвестиционни („меки“) мерки.

- Оценка на готовността за кандидатстване с достатъчно добре обосновани, подготвени (от гледна точка на проектната документация) и финансово обезпечени проекти по всяка ИТПР.

- Разработване на план за реализация на всяка ИТПР.

- Разработване на система за наблюдение и оценка на всяка ИТПР.

В точките по-долу предложеният методичен алгоритъм за преобразуване на ОПР в краен брой ИТПР е приложен на практика за територията на община Ловеч.

4.2.1. Предложения за интегрирани тематични програми за развитие

След анализ и оценка на ОПР за територията на община Ловеч са предложени четири ИТПР: Индустрия; Туризм; Градско развитие; Рурално развитие. ИТПР следват реалните икономически, социални и културни дадености и естествени преимущества на община Ловеч, като посрещат приоритетни нужди в общината. Те са реализуеми от гледна точка на ресурси от време и финанси в средносрочен план от 5 до 7 години.

Съставянето на ИТПР се изразява в две основни стъпки: 1) Избор на предмета и обхвата на програмите, като за всяка ИТПР се представя обосновка; 2) Разработване на отделните ИТПР в матричен вид, в следната логическа последователност:

МАТРИЦА №1 представлява тематично селектиране на: Стратегически цели, приоритети, мерки и проекти от ОПР 2014-2020 г. Ревизирани нереализирани проекти от ОПР 2007-2013 г. Нови предложения за проекти от страна на община Ловеч, набрани чрез провеждане на лични интервюта с представители на общинската администрацията. Нови предложения за проекти от страна на НПС, набрани чрез реализиране на фокус група с представители на сектора. Инвестиционните намерения на местния бизнес (конкретни проекти), набрани посредством анкетно проучване. По наше виждане са добавени и нови мерки и проекти, попълващи „белите полета“ във всяка от програмите. Последните са съгласувани с експерти от общинската администрация с цел реалистичност и уместност на предложените интервенции.

МАТРИЦА №2 представлява последващо структуриране на под-тематични направления чрез формиране на пакети от проектните предложения. В тази матрица проектите получават и своя конкретен адрес за възможно финансиране: ЕСИФ, Общински бюджет, Републикански бюджет и др. За всеки проект е посочена и ролята/позицията на общината по отношение на неговата подготовка и последваща реализация: бенефициент, партньор, ползвател, подкрепяща, финансираща.

МАТРИЦА №3 предоставя информация за всеки конкретен проект, даваща възможност да се оцени степента на готовност към момента на кандидатстване за финансиране: 1) Времето на проектния цикъл – периода от време за извършване на всички дейности от иницирането до приключването на проекта. 2) Състоянието на прединвестиционната фаза (налично ли е или не инвестиционно проектиране, ПУП, друга необходима предпроектна документация). 3) Необходимите средства за подготовка и последваща реализация на всяко едно проектно предложение. 4) Източниците на финансиране на проектите, предвидени за реализация на съответната програма, обособени в три основни групи: местни публични източници; външни публични източници; частни финансови източници.

МАТРИЦА №4 представлява план-график за реализацията на всяка ИТПР. В годините до края на програмния период са разположени проектите с двете си фази – подготовка и изпълнение. В матрицата са представени сумарно за всички проекти необходимите финансови средства за подготовка и изпълнение, както и отговорната институция за тяхната реализация. Следва да се има предвид, че общата сума за изпълнение на всяка една от ИТПР в Матрица №4 е индикативна и може да претърпи корекции в зависимост от възприетите подходи и степента на изпълнение на съответната програма, промените в социално-икономическите условия, необходимостта от гъвкаво управление и оптимизиране на предвидените средства от отделните източници.

МАТРИЦА №5 представлява набор от индикатори за наблюдение и оценка на изпълнението на съответната ИТПР. Тя съдържа информация за: 1) Вида индикатор. 2) Мерната единица, в която ще се измерва индикатора. 3) Източника на информация за следене на индикатора. 4) Периодичността на събирането на информация. 5) Базовата стойност за отчитане изменението на индикатора. 6) Целевата стойност на индикатора, която се очаква да бъде достигната до края на периода на действие на съответната ИТПР.

МАТРИЦА №6 (М6) представлява карта с териториалния обхват на програмата.

Предложеният пакет от ИТПР не покрива и не може да покрие цялото съдържание на ОПР. Той се концентрира в сферата на реалната икономика, генерираща растеж и заетост, както и в антропогенната/селищната среда с акцент подобряване на жизнения стандарт на населението.

4.2.2. ИТПР „Индустрия”

Предложената ИТПР „Индустрия” представлява пакет от прегрупирани проекти, съдържащи се в приетия ОПР 2014-2020 г., нереализирани проекти от ОПР 2007-2013 г. и инвестиционните намерения на бизнеса. Качеството „интегрирана” се постига с

включване на мерки извън прекия обсег на темата „индустрия” (от раздели „Техническа и бизнес инфраструктура”, „Качество на човешкия капитал” и „Институционален капацитет”). Това са подкрепящи мерки в инфраструктура, логистика, благоустройство, екология, човешки ресурси.

Предложените в ИТПР „Индустрия” интервенции бихме могли да разделим условно на водещи и подкрепящи проекти. По-конкретно, водещите проекти са заявените инвестиционни намерения на местния бизнес в периода до 2020 г. Подкрепящите проекти от своя страна могат да бъдат обособени в няколко групи: 1) Проекти на общината за обновяване на техническата и бизнес инфраструктура в съществуващите индустриални зони „Север” и „Изток”. 2) Проекти на общината за засилване капацитета на местната администрация за подобряване качеството на услугите, предоставяни на бизнеса. 3) Проекти на общината и подкрепени от нея за повишаване качеството на човешкия капитал чрез модернизация на професионалните училища, от които се очаква да подготвят квалифицирани кадри за приоритетните икономически отрасли в град Ловеч.

Съвкупно ИТПР „Индустрия” е насочена към подобряването на инфраструктурата във всички направления в двете индустриални зони на града, осигуряване на кадри, административни облекчения за бизнеса, насърчаване на инвестиции в структурното и технологичното обновяване на съществуващите производства и инвестициите в нови икономически дейности с висока добавена стойност.

4.2.3. ИТПР „Туризм”

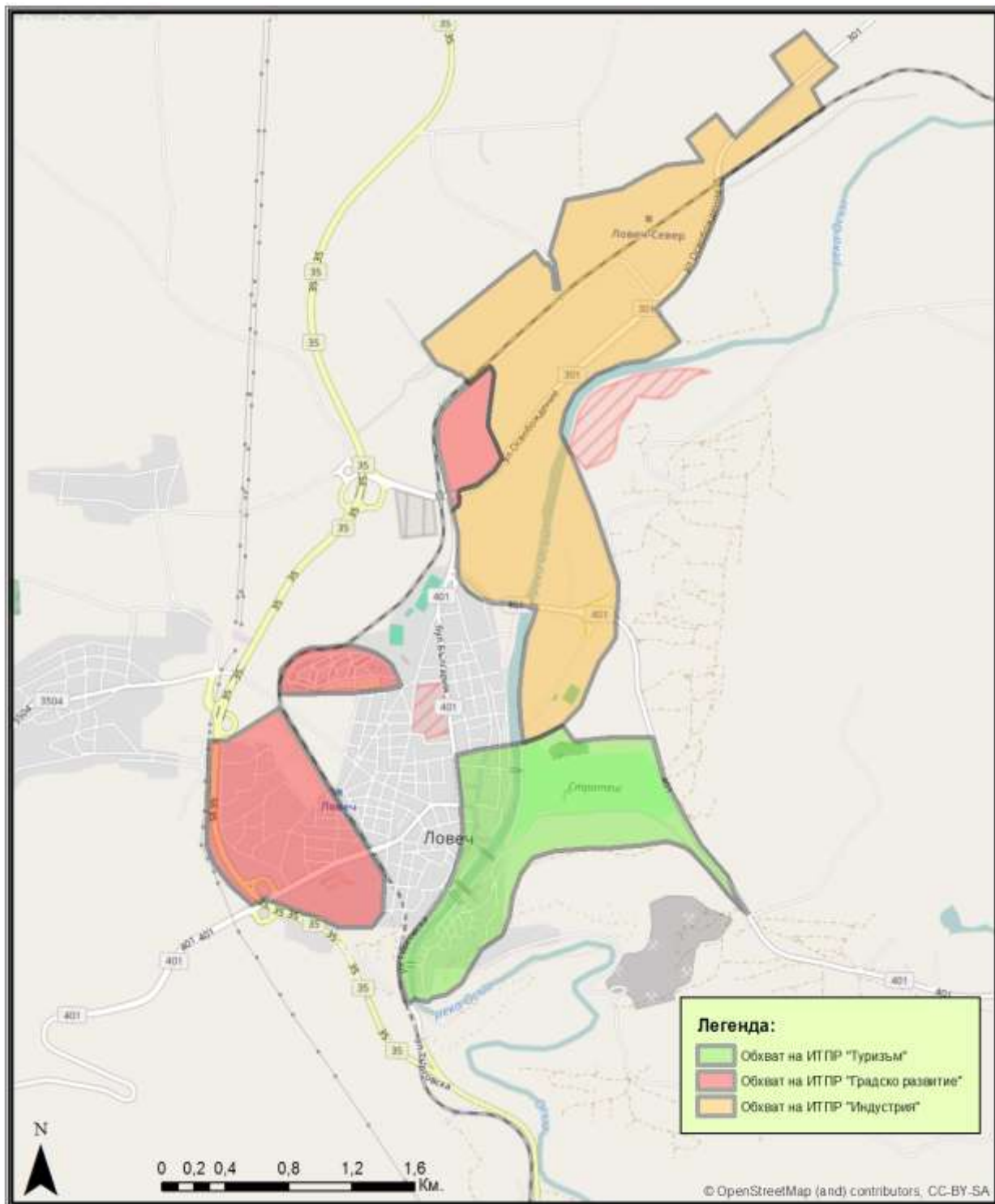
Подобно на ИТПР „Индустрия”, и тази за туризма е съставена чрез няколко последователни действия: 1) Включване на мерки и проекти от ОПР 2014-2020 г. 2) Допълване на програмата с налични мерки и проекти, които са в други раздели на индикативната таблица на плана, но имат важно подкрепящо значение за туризма. 3) Допълване на програмата с нереализирани и невключени проекти в новия план на общината от ОПР 2007-2013 г. с пряк адрес „туризм”. 4) Допълване на програмата с нови мерки и проекти, предложени от нас и консултирани с общинската администрация.

Структурата на ИТПР „Туризм” предлага дейности, затварящи цялостен кръг от атракции, физическа среда и туристически продукт, до маркетинг и реклама. По-конкретно, предлаганите интервенции: 1) Касаят централната градска част и туристическите атракции: архитектурно-историческия резерват „Вароша”, паметник и площад „Годор Кирков”, зоопарк гр. Ловеч, туристическа атракция Деветашка пещера, с.Деветаки, пещерите „Табашка” и „Васил Левски”, гр. Ловеч и др. 2) Включват дейности по рехабилитация на инженерната инфраструктура в туристическата зона и подобряване на физическата средата, включително зелени площи. 3) Предлага се разработване на регионален туристически продукт и маркетинг с общините Троян, Тетевен, Летница и Априлци, като допълнение на вече реализирани инициативи (проекти) в тази посока. 4) Предлага се подходящо обучение за персонала, работещ в подкрепяните в рамката на ИТПР туристически атракции.

4.2.4. ИТПР „Градско развитие”

Докато в предходните две предложения за ИТПР („Индустрия” и „Туризм”) се покриват потребностите и инициативите, адресирани към индустриалните зони, централната градска част на Ловеч и кв. „Вароша”, с настоящата ИТПР се покрива територията на трите жилищни комплекса (ж.к.) – „Младост”, „Червен бряг” и „Здравец” – Вж. Карта №5. Тези градски структури са носители на едни от най-острите проблеми както на физическата, така и на социалната среда на градската територия.

Карта № 5: Обхват на ИТПР „Индустрия”; ИТПР „Туризм”, ИТПР „Градско развитие”



Чрез ИТПР „Градско развитие” се предлагат широкоспектърни намеси в жилищните комплекси, в т.ч. подобряване на техническата инфраструктура, жилища и жилищна среда, социална, образователна, спортна, екологична, транспортна инфраструктура, услуги и граждански структури. Така предвидените интервенции се допълват, като осигуряват синергичен ефект и интегриран подход, който ще осигури една изцяло подновена среда в трите жилищни комплекса на град Ловеч.

4.2.5. ИТПР „Рурално развитие”

Предложената ИТПР „Рурално развитие” е насочена към селата (34 на брой), попадащи в териториалния обхват на община Ловеч, на които по традиция им се отнежда второстепенна роля в развитието на територията. ОПР на община Ловеч като цяло отчита проблемите и третира отделните аспекти на развитие на прилежащия ѝ хинтерланд: техническа инфраструктура, селищна среда, екология, социален сервиз - училища и читалища. Съществен проблем на плана в заявките за инфраструктура е приложеният принцип на „тотално искане” - всичко за всички населени места в общината. Очевидна е невъзможността проблемите на една община и съставните ѝ селища да бъдат решени в рамките на период от 7 години и то не само поради финансови ограничения.

Новото, което се предлага чрез ИТПР „Рурално развитие”, е прилагането на интегриран подход чрез синхронно въздействие върху всички същностни аспекти на руралното развитие, и то в краен брой села, които притежават човешки, природен и икономически потенциал. По-конкретно, това са селата от територията на общината с население над 500 жители (в т.ч. развит бизнес и/или действащи социални заведения) – с.Александрово, с.Баховица, с.Дойренци, с.Лисец, с.Малиново, с.Радювене, с.Славяни и с.Слатина и селата с най-голям потенциал за развитие на туризъм и съпътстващите го икономически дейности – с.Деветаки и с.Стефаново – Вж. Карта №6.

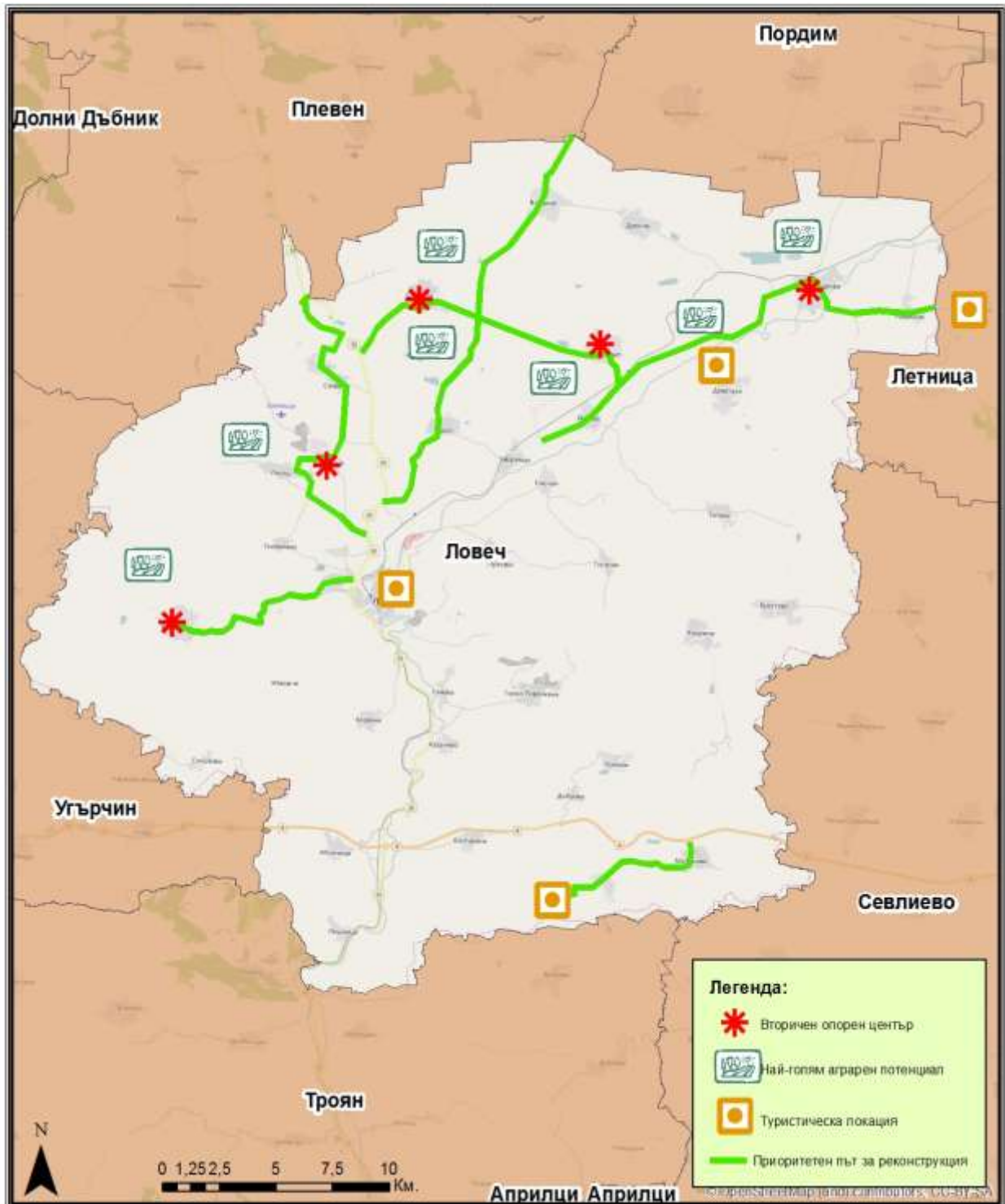
ИТПР „Рурално развитие” е развита в два взаимно обвързани и условно обособени раздела. Първият - насочен към икономическото развитие на руралните райони, а вторият към инфраструктурата, селищната среда, екологията и социалния сервиз. Заложените мерки и проекти в подкрепа на икономическото развитие, освен към традиционното „земеделие”, са насочени и към развитие и създаване на алтернативна трудова заетост. Идеята е да се съкрати изоставането с доходите от урбанизираните територии, но без да се развива урбанизационната икономика. Предложени са и неинвестиционни проекти, насочени към осигуряване на текуща информация за отворени схеми за финансиране на проектни идеи от ЕСИФ, както и създаване на актуална база данни за свободни земеделски земи и предоставяне на информация на потенциални инвеститори.

Предвидените интервенции за развитие в рамките на ИТПР по темата „инфраструктура, селищна среда, екология и социален сервиз” са в следните направления:

- 1) Реконструкция, основен ремонт и рехабилитация на приоритетни отсечки от общинската пътна мрежа.
- 2) Реконструкция, разширяване и доизграждане на ВиК мрежите и съпътстващи дейности.
- 3) Укрепване на свлачищни процеси.
- 4) Повишаване качеството на образованието и адаптирането му към новите потребности на местната

икономика, чрез осигуряване на адекватна материално-техническа база в учебните и детските заведения. 5) Реализиране на мерки за прибиране и задържане на подлежащите на задължително училищно обучение деца. 6) Осигуряване на качествени и достъпни социални и здравни услуги за населението. С предложената ИТПР се прави опит да се отговори на основните проблеми на днешната руралност: ниските доходи, изоставащото здравеопазване и образованието. Предложен е и набор от инфраструктурни проекти, чрез които се постига интегрираност, структурна завършеност и цялост на програмата.

Карта № 6: Обхват на ИТПР „Рурално развитие”



Преимствата на предложения методичен алгоритъм за прилагане на интегриран териториален подход, основаващ се на нормативно изискуемите и действащите към момента ОПР са повече от едно:

- Реализиране на цялостен интегриран подход при осъществяване на инвестиционните намерения на общината, местния бизнес и НПС.
- ИТПР осигуряват подходяща рамка за интегрирани решения, приспособени към реалните икономически, социални и културни дадености и естествени преимущества на общината, познанията и предпочитанията на местната общественост, бизнес и НПС, като същевременно с това се избягва „универсалния” подход при стратегическото планиране на територията.
- Стъпва се изцяло на това, което е залегнало и получило одобрение на по-преден етап в Общинския съвет и обществеността като цяло – съгласно чл. 36 от Правилника за прилагане на ЗРР „ОПР се обсъжда и съгласува със заинтересуваните органи и организации, с икономическите и социалните партньори, както и с физически лица и представители на юридически лица, имащи отношение към развитието на общината”.
- Общината се обръща с лице към прилежащия ѝ хинтерланд, т.е. ИТПР включват мерки и проекти за развитие на селища, различни от общинския център.
- Систематизираната на териториален принцип информация от стратегическия пакет на ОПР, дава достатъчна основа, така че в последствие гъвкаво и с лекота да могат да се сменят мащабите на зоните/териториите за интервенция, в зависимост от ограниченията на ресурсите за изпълнение на ИТПР.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ЕС и държавите-членки са изправени пред редица предизвикателства, свързани с икономиката, околната среда и обществото като цяло. Повечето от тези предизвикателства имат сериозно градско измерение. Те или се проявяват главно в градовете и около тях (бедност, социална и пространствена сегрегация, влошаване на околната среда), или намират своите решения в и чрез градовете (икономическо развитие и новаторство, социални иновации и интеграция). На съвременния етап обаче, градовете все по-трудно предлагат решения, по-скоро създават проблеми и задават въпроси: социо-културни, икономически, инфраструктурни, екологични.

Единен отговор на тези въпроси дава интегрираният подход за градско развитие и свързания с прилагането му на практика планови инструментариум. Чрез него се получава добавена стойност и синергичен ефект на провежданата политика, като се надхвърлят фактическите инвестиции в инфраструктура, създаване на работни места, реализиране на социални програми. Осъзнавайки ползите от прилагането на подхода, политиката за интегрирано и устойчиво градско развитие на ЕС еволюира от експериментални пилотни проекти (1989-1993 г.) до задължително условие за получаване на финансиране по линия на ЕФРР (2014-2020 г.).

Анализираните практики от държави-членки на ЕС показваха, че няма общо приложима „рецепта“ за интегрирано градско развитие. Тя се реализира съобразно местната специфика и съобразно актьорите на съответния град. Но такива принципи като партньорство, прозрачност, субсидиарност и участие на гражданското общество се съчетават, за да се създаде основната ценност на политиката за развитие. Те засилват сътрудничеството между публичния и частния сектор и свързват ефикасността с децентрализацията и активното участие.

Качеството, реализируемостта и навременността на провежданите градски политики се основават на: 1) Ясна нормативна регламентация на процесите по градско планиране, в т.ч. на използвания инструментариум от документи. 2) Наличие на институционален и административен капацитет за разработване и прилагане на плановите документи. 3) Широко участие на заинтересованите страни в процеса на подготовка, провеждане и мониторинг на публичните политики за градско развитие.

Основните изводи от проведенния многоаспектен анализ на чуждестранния опит и съпоставянето му с наложената до момента практика в България, потвърдиха основната теза на изследването, че усвояването на европейски средства чрез ИПГВР има изразена катализираща роля за трайно подобряване на икономическото, социалното и екологичното състояние на приоритетни градски територии, но е в пряка зависимост от степента на „зрялост“ и интегрираност на системата за градско планиране и от наличието на институционален и административен капацитет за разработване и най-вече прилагане на плановите инструменти.

Нещо повече, практиките на Дания и Ирландия показват, че добре работещите политики не се налагат изцяло от възможностите за финансиране по линия на ЕСИФ. Те са резултат на продължителни и целенасочени действия на законодателната и изпълнителната власт на национално и местно (градско) равнище.

Извършеният за целите на настоящото изследване анализ на процесите по подготовка, разработване и прилагане (до момента) на първото поколение ИПГВР в България 2014-2020 г. ни дава увереност да твърдим, че принципите на интегрирания подход към управлението на градската среда са възприети формално на национално и местно равнище, в следствие на което остават нереализирани при практическото прилагане на плановете понастоящем. Заложеният на етапа на планиране интегриран подход по-скоро остава декларативен, което предполага определянето на плана като по-скоро неефективен, поставяйки под сериозно съмнение очакваните интегрирани резултати в края на периода на неговото действие към 2020 г.

За 39^{-те} града, които в крайна сметка остават бенефициенти на Приоритетна ос 1 на ОПРР 2014-2020 г., е налице риск от загуба на финансов ресурс, поради ненавременност на процесите и отлагане изпълнението на ИПГВР във времето. За 28^{-те} града от 4^{-то} ниво на НКПР разработването на ИПГВР и нереализирането им в следствие доведе до разточителната употреба на ресурси и повишени очаквания, които не могат да бъдат изпълнени.

Една от основните причини, довели до тази ситуация е, че ИПГВР са „пуснати в действие”, без предварително да са създадени всички необходими предпоставки за ефективното им прилагане. В предварителната концепция за разработване на плановете са заложени редица допускания, които впоследствие не се реализираха. Самата дейност по разработването им не бе своевременна и в достатъчна степен ресурсно осигурена, не като финансови средства, а като човешки и технически ресурси и не на последно място, като необходимо време за реализация на процеса. Пилеенето на време за административни процедури, предшестващи фактическото разработване и последващо прилагане на ИПГВР, доведе до времеви дефицит, който трудно може да бъде наваксан. Почти десет години след като ИПГВР навлизат в българската теория и практика, все още не могат да бъдат отчетени реални и видими резултати от тяхното прилагане.

Според нас ключовите фактори за бъдещия успех на ИПГВР са свързани с няколко основни момента:

- Нормативно определяне и позициониране на ИПГВР в системата от документи за планиране и управление на територията.
- Последователност в процеса на планиране и програмиране на градското развитие.
- Институционализиране на структурирано сътрудничество и мрежови структури между отделните равнища на планиране в провежданата политика за градско развитие.
- Укрепване на професионалните умения на държавните служители, както и на другите участници в разработването и прилагането на ИПГВР.
- Наличие на функционираща информационна система за планиране и управление на градовете, позволяваща висока степен на конкретност.
- Реализъм, насочен към определянето на измерими цели, осигуряване на синергия в използването на ресурсите и изработване на планове, имащи за цел разрешаването на специфичните проблеми по места.
- Единен механизъм на координиране и финансиране, който в еднаква степен подкрепя, както инфраструктурните, така и социалните и икономическите политики и проекти.
- Мониторинг и оценка на плановете, насочени към изпълнение, фокусирано върху резултатите
- Консултации, изискващи участие, ангажираност и партньорски структури във всички фази от процеса по разработване, последващо изпълнение, мониторинг и оценка на ИПГВР.

Основните усилия на национално и местно равнище трябва да бъдат насочени в посока осъзнаване на ползите и необходимостта от прилагането на интегриран подход за развитие на територията, със или без наличието на специално разработен за целта стратегически документ. В крайна сметка той е само средство, а не цел. Крайната цел трябва да бъде да се подобри стратегическото управление - чрез по-добро разбиране на сложността на взаимосвързаните проблеми, които определят сегашното и бъдещото състояние на населените места. В рамките на провежданата политика за регионално

развитие трябва да се набляга повече върху значението, ролята и ползите от интегрираното планиране. Това може да включва и представяне на успешни модели и добри практики от България или чужбина, както и разпространяване и насърчаване на принципите на интегрираното развитие.

В края на дисертационния труд е предложен опростен (времеви, ресурсно и технически) методичен алгоритъм за прилагане на интегриран териториален подход, неизискващ специално финансиране и основаващ се на нормативно изискуемите и действащите към момента ОПР. Прилагането му на практика обаче, подобно на ИПГВР, зависи от наличието на институционален и административен капацитет. Именно той е „изворът“ както на възможностите, така и на проблемите за прилагане на интегриран подход в развитието на територията. В тази връзка бихме искали да завършим настоящото изследване с думите на Desmond Morris, автор на известната книга „The Human Zoo“: *„Животът в големия град, навсякъде по света, носи определени рискове, поради замърсяването на околната среда, стреса и насилието. Въпреки това обаче, хората се стремят към големите градове, тъй като нарастващата сложност на градската атмосфера вълнува, стимулира въображението и творчеството, създава чувство за лична свобода. Доколкото ще се редуцира риска за природата и за хората, за да живеят в една по-цивилизована, по-хуманна и по-вълнуваща среда, зависи както от градоустройствените политики и предложения, така и от управленските решения, инициативи и умения“* (Morris, 1996 [1969]: 9)

СПРАВКА ЗА НАУЧНИТЕ ПРИНОСИ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Приносите на изследването започват с основната линия, която обосновава интегрирания подход към разработването на политиките за съвременното и бъдещото градско планиране и развитие. Приносите могат да се класифицират като теоретико-методологичен, емпирико-диагностичен и приложен. Теоретико-методологичният принос разглежда темата от научната ѝ страна, докато приложните приноси са насочени към професионалната практика. Емпирико-диагностичният принос взема под внимание нормативната уредба, участниците и институциите, включени в провежданата политика за интегрирано градско развитие в България, избрани страни-членки и ЕС като цяло.

Теоретико-методологичен принос

1. Със средствата на теоретичния анализ и синтез, в съчетание с хронологичния подход са разкрити съществени страни на съвременното интегрирано градско развитие: предпоставки, състояние, научно съдържание и методология, използван инструментариум. На тяхна база са изведени дефиниции за основните понятия, използвани в дисертационния труд. Предложено е авторско определение на понятията

„Интегриран подход за градско развитие” и „Интегриран план за градско възстановяване и развитие”.

Емпирико-диагностичен принос

1. Извършен е анализ на еволюцията и реформирането на европейската политика за градско развитие. Изведени са водещите мотиви, естеството и насоката на тенденциите, характера и значението на промените и са разкрити съвременните предизвикателства пред градовете в контекста на провежданата от ЕС кохезионна политика и приетата в средата на 2016 г. „Програма за градовете в ЕС”.
2. На базата на чуждестранния опит и извършения анализ на установената до момента практика в България са идентифицирани основните проблеми в провежданата политика за интегрирано градско развитие в страната и ключовите области, в които необходимостта от промени е най-значима. Формулирани са конкретни препоръки за подобряване на процесите по подготовка, разработване и последващо прилагане на ИПГВР.

Приложен принос

1. Получените резултати от емпиричното изследване могат да послужат за основа при разработването на варианти за оптимизиране и развитие на ИПГВР в страната. Предложен е опростен (времеви, ресурсно и технически) методичен алгоритъм за постигане на интегриран териториален подход (алтернатива на ИПГВР), посредством нормативно изискуемите и действащите към момента Общински планове за развитие.

Благодарности

Издавам специални благодарности на:

- моя научен ръководител - проф. д-р Веселин Бояджиев - за отделеното време, помощта и подкрепата при разработването на този труд;
- членовете на катедра „Социално-икономическа география” при Геолого-географския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски” за полезните съвети и препоръки;
- бившето и настоящото ръководство и служители на общинска администрация Ловеч за отделеното време и внимание, ползотворните дискусии и осигурената логистична подкрепа;
- моите приятели и колеги от „БАКК” АД за проявеното разбиране и множеството компромиси;
- моето семейство за обичта и търпението.