

СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА ЗА ПРОСТРАНСТВЕНО ПЛАНИРАНЕ В БЪЛГАРИЯ

Ас. д-р Евелина Парашкевова, СА „Д. А. Ценов” – Свищов

Резюме: Прилаганите системи за пространствено развитие във всяка държава следват установени практики, традиции, които произтичат от социално-икономическата, политическата и културната специфики на съответната страна.

Европейската политика за развитие, в която плановият подход е основополагащ, изисква постигане определена степен на кохезия по отношение на системите за пространствено развитие. Докладът разглежда някои европейски регламенти по отношение на пространственото планиране и тяхното отражение в национални стратегически и нормативни документи и практики.

В резултат на контент анализа са набелязани някои насоки за усъвършенстване на стратегическата рамка за пространствено планиране в България.

Ключови думи: пространствено планиране, регионално развитие, интегрираност, кохезия.

1. Въведение

Понятието пространствено планиране е относително слабо разпространено в научната литература в България. Свързва се основно с устройството на територията. На практика обаче то има много по-широко значение.

Някои автори¹ възприемат пространственото планиране единствено като дейности, свързани с физическо разполагане на сгради, изграждане на инфраструктура, озеленяване и други.

Пространственото планиране не бива да бъде приемано като аналог на териториална политика. Редица изследователи² посочват, че пространствена планиране е метод чрез който се цели да се повлияе върху бъдещата локализация на различни видове дейности в пространствен аспект, докато териториалната политика е част от по-голям

¹ Needham, B., Neth, J. Continuity and change in Dutch planning theory // Netherlands Journal of Housing and Environmental Research 3(2), 1988, p. 89-106.

² Вж. Williams, R. European Union Spatial Policy and Planning. London, 1996.

набор от политики, които имат за цел да повлияят върху бъдещите локализационни решения. Според тези автори, пространственото планиране е метод и подход за обезпечаване на други стратегически решения в различни направления, като например околна среда, транспорт, енергетика и т.н.

2. Аспекти на пространственото планиране

Развитието на територията е свързано с планирането и има отко-лешни традиции в Европа. Наблюдават се четири подхода за прост-ранствено планиране, прилагани от старите страни-членки.³

1. Пространствено планиране на икономическото развитие, базирано на регионален принцип;
2. Цялостен интегриран подход за пространствено планиране;
3. Пространствено планиране на управлението и използването на земята;
4. Урбанизъм.

Основна характеристика на съвременното пространствено пла-ниране е наличието на системност. Системното пространствено пла-ниране се разглежда като механизъм за набиране на данни, информа-ция и знания за територията и превръщането им чрез статистически анализи, моделиране, стимулационен анализ и други в информация обезпечаваща вземането на управленски решения, в т.ч. и при форму-лиране на публични политики.

Пространственото планиране като наука интегрира четири нап-равления: териториалното планиране (икономически компонент), градско планиране (социална компонент), планиране на околната среда (екологичен компонент) и планиране съхранението на културни ценности (културно-исторически компонент). То дава географски из-раз на икономически, социални, културни и екологични политики на обществото.⁴

Европейският съюз прилага целенасочени действия за провеж-дане на адекватна спрямо целите си политика за пространствено раз-витие. Приетата през 1999 г. Европейска перспектива за пространствено развитие представлява „подходяща политическа рамка за секторните политики на Общността и на държавите-членки, които имат простран-ствени въздействия, както и за регионалните и местните власти, тъй

³ Вж. The EU compendium of spatial planning systems and policies. EC, 1997, p. 36-37.

⁴ Вж. Recommendation no. r (84) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European regional/Spatial planning charter. 1984, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=974473&SecMod e=1&DocId=681646&Usage=2> (посл. посетена на 23.09.2016г.)

като е насочена към постигане на балансирано и устойчиво развитие на територията на Европа”⁵.

Приетите в Хановер през 2000 г. ръководни принципи за устойчиво териториално развитие на европейския континент представляват „единна стратегия за интегрирано и балансирано регионално развитие на нашия континент, която базирайки се на принципите за субсидиарността и реципрочността, засилва конкурентоспособността, сътрудничеството и солидарността на местните и регионалните власти отвъд границите и която по този начин допринася за демократичната стабилност на Европа”⁶ Тези принципи са насочени към националните и регионалните власти при подготовката на планови документи и се разглеждат като „основа за наднационално регионално планиране на националните мерки в областта на териториалното устройство и развитие.”⁷

Заложените идеи в документите на европейско ниво по отношение на пространственото планиране и регионалното развитие са свързани със създаването на политики, допринасящи за териториалното сближаване, интегрирано развитие при прилагане на принципите на субсидиарността и многоаспектното управление на територията. Целта е оптималното използване на потенциала на териториите чрез прилагане на стратегии за развитие, основани на местните и регионални потребности и потенциали и създаване на специфични териториални предимства, влияещи положително върху конкурентоспособността на регионите. По този начин е възможно провеждането на политики за реализиране на оптимални решения за дългосрочно развитие на европейските региони, с принос към целите на Стратегия Европа 2020.⁸

Множеството регламенти, стратегически документи и концепции на европейско ниво извеждат няколко акцента при осигуряване на качество и реализируемост на политиките за пространствено развитие:

1. Ясна нормативна регламентация на процесите по пространствено планиране.

2. Строга система от планови документи за пространствено развитие на различните йерархични нива.

⁵ European Spatial Development Perspective. ЕС, 1999, р. 3.

⁶ Ръководни принципи за устойчиво териториално развитие на европейския континент, Европейска конференция на министрите, отговарящи за териториалното устройство (СЕМАТ), 2000, с. 7.

⁷ Пак там, с. 7.

⁸ Вж. Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, Hungary, 2011.

3. Интеграция и субординация на плановите документи за пространствено, регионално и секторно развитие с уточнени връзки и взаимодействия между тях, т.е. интегрираност на плановите документи на различни йерархични нива и в различен секторен разрез.

4. Широко участие на заинтересованите страни в процеса на подготовка, провеждане и мониторинг на публичните политики за пространствено развитие.

3. Пространствено планиране в България

Пространственото планиране у нас е тясно свързано с прилаганите инструменти за регионално развитие и се разписва в цялостна интегрирана концепция базирана на стратегическия подход.

В България пространственото планиране като подход за развитие е визиран в два основни нормативни документа – Закон за регионалното развитие и Закон за устройство на територията.

Съгласно Закона за устройство на територията „планирането на пространственото развитие обхваща разработването и актуализацията на система от документи за пространствено развитие на национално и регионално равнище, определящи стратегия за интегрирано пространствено развитие, при отчитане на териториалния потенциал и принципите за балансирано устойчиво развитие.”⁹

През 2012 г. са направени промени в Закона за регионално развитие, като са допълнени текстове, които визират пространственото планиране и развитие. В действащия закон се посочва, че „планирането на пространственото развитие на територията обхваща система от нормативно регламентирани документи, които целят: 1. интегриране в европейското пространство; 2. развитие на балансирана полицентрична мрежа и интегрирано градско възстановяване и развитие; 3. териториална свързаност и достъп до обществени и частни услуги; 4. устойчиво развитие и съхранено природно и културно наследство; 5. подобряване състоянието на специфични територии с неблагоприятни социално-икономически, географски и демографски характеристики; 6. насърчаване на инвестициите, конкурентоспособността и иновациите; 7. териториална интеграция на трансграничните райони и на транснационално ниво; 8. намаляване на риска от бедствия в застрашените територии.”¹⁰

⁹ Чл. 100, Закон за устройство на територията, обн. ДВ. бр. 1 от 2 януари 2001 г., посл. изм. и доп. бр. 51 от 5 юли 2016 г.

¹⁰ Чл. 3, ал. 1, Закон за регионално развитие, обн. ДВ. бр. 50 от 30 май 2008 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 15 от 23 февруари 2016 г.

През юли 2016 г. Министерството на регионалното развитие и благоустройството възлага на „Национален център за териториално развитие” ЕАД да разработи Наредба за условията, реда и сроковете за изготвяне, съгласуване, приемане, актуализиране и изпълнение на Концепцията и схемите за пространствено развитие по чл. 7б-7г от Закона за регионалното развитие. Същата е публикувана в сайта на министерството за обсъждане. Най-вероятно ще влезе в сила през 2017 г., т.е. в средата на програмен период 2014-2020.

Всички тези нормативни промени съществено затрудняват и водят до забавяне провеждането на адекватна политика за пространствено развитие. Например, Концепцията за пространствено развитие на Румъния е разработена още през 2008 г., на Чехия през 2006 г., на Словения през 2004 г., на Гърция през 2002 г. В България разработването на концепция за пространствено развитие стартира през 2011 г., като самия документ обхваща периода 2013-2025 г.

Промяната в свързаната с пространственото планиране нормативната база и съществуващите неясноти затруднява практиката. Така например в края на септември 2016 г., въпреки разпоредбите на закона, все още няма приети регионални схеми за пространствено развитие на район от ниво 2 и регионални схеми за пространствено развитие на ниво област

Съществуващите Методически насоки за разработване на националната концепция за пространствено развитие на Р България¹¹ и Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие¹² не внасят нужната яснота за механизмите за съгласуване, координация и интеграция с останалите планови документи и дават частични насоки за осигуряване на кохезия със секторните политики.

Без да се спираме подробно на слабостите на пространственото планиране в България, ще споменем, че практиката у нас съществено изостава от европейската. Липсата на координирани усилия за провеждане на адекватна политика за регионално и пространствено развитие водят до разпиляване на усилията, ограничено въздействие на прилаганите мерки и липса на синергетичен ефект.

¹¹ Вж. Методически насоки за разработване на националната концепция за пространствено развитие на Р България за периода до 2025 г., Национален център за териториално развитие, С., 2010.

¹² Вж. Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие. МРРБ, С., 2010.

4. Заключение

Необходимостта от подобряване на стратегическата рамка за пространствено планиране е свързана с внедряване на механизми, които да осигурят реално прилагане на разписаните модели за развитие на територията, системност на интервенциите, в изпълнение на плановете документи, и интегрираност на политиките на всички йерархични нива. За постигането на това е необходимо подобряване на културата по планиране, включително в контекста на европейските инициативи за конвергенция на политиките за пространствена организация и развитие.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон за регионално развитие
2. Закон за устройство на територията
3. Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие. МРРБ, С., 2010.
4. Методически насоки за разработване на националната концепция за пространствено развитие на Р България за периода до 2025 г., Национален център за териториално развитие, С., 2010.
5. Ръководни принципи за устойчиво териториално развитие на европейския континент, Европейска конференция на министрите, отговарящи за териториалното устройство (CEMAT), 2000, с. 7.
6. European Spatial Development Perspective. EC, 1999, p. 3.
7. Needham, B., Neth, J. Continuity and change in Dutch planning theory // Netherlands Journal of Housing and Environmental Research 3(2), 1988, p. 89-106.
8. Recommendation no. r (84) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European regional/Spatial planning charter. 1984.
9. Territorial Agenda of the European Union 2020 - Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, Hungary, 2011.
10. The EU compendium of spatial planning systems and policies. EC, 1997, p. 36-37.
11. Williams, R. European Union Spatial Policy and Planning. London, 1996.