

НОРМАТИВНА И МЕТОДОЛОГИЧНА РАМКА НА ПЛАНОВАТА ДЕЙНОСТ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ

Проф. д-р Борислав Борисов
Гл. ас. д-р Юлиян Господинов
Гл. ас. д-р Евелина Парашкевова¹

Резюме

Целта на настоящата студия е да представи резултатите от проведено изследване на нормативната и методологична рамка на плановата дейност в България. Обект на изследване е плановата дейност в областта на регионалното развитие в РБългария, а предмет – нормативната и методологичната рамка, в която се подготвят документите за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие. Получените резултати са основа за извеждане на насоки за подобряване на практиката по планиране на регионалното развитие и за дефиниране на списък от препоръчителни действия за повишаване качеството на стратегическия планов процес в България.

Основната изследователска теза е, че плановата дейност в Р България се осъществява в условията на несъвършена институционална рамка, в т.ч. и нормативна, и методологична, което се отразява негативно върху разработването, изпълнението, отчитането, мониторинга и оценката на плановите документи.

Ключови думи: планиране, нормативна рамка за планиране, планови документи, методологии за стратегическо планиране, регионално развитие.

JEL: O21, P21, R58.

¹ Участието на авторите е, както следва: проф. д-р Б. Борисов – резюме, увод и т. 2, гл. ас. д-р Ю. Господинов – т. 1, гл. ас. д-р Е. Парашкевова – т. 3, 4, 5 и заключение.

LEGISLATIVE AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK OF THE PLANNING ACTIVITY IN BULGARIA – OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT

Prof. Borislav Borisov, Ph.D.
Chief Assist. Prof. Yuliyana Gospodinova, Ph.D.
Chief Assist. Prof. Evelina Parashkevova, Ph.D.

Abstract

The purpose of the paper is to present the results of a study carried out on the legislative and methodological framework of the planning activity in Bulgaria. The object of the study is the planning activity in the field of regional development in Bulgaria, and its subject – the legislative and methodological framework, in which the documents for the strategic planning and programming of regional development are elaborated. The results are the basis for working out guidelines for improvement of the regional development planning practice and defining a list of recommended actions that will increase the quality of the strategic planning process in Bulgaria.

The main research thesis is that the planning activity in Bulgaria is carried out under the conditions of imperfect institutional framework, including both legislative and methodological, which has a negative reflection on the development, implementation, reporting, monitoring, and evaluation of the planning documents.

Keywords: planning, legislative planning framework, planning documents, methodologies for strategic planning, regional development.

JEL: O21, P21, R58.

УВОД

Настоящото изследване има за **цел** проучване и анализ на нормативната и методологична рамка на плановата дейност и извеждане на адекватни и работещи предложения за повишаване качеството на плановия процес на всички йерархични нива в България.

Предложенията представляват комплексен набор от мерки с нормативен, методологичен, организационен и практикоприложен характер, изготвени от експерти в областта на планирането.

Дефинираните **задачи** за постигане на целта най-общо са:

1. Изследване и критичен анализ на: нормативната рамка; методологичната рамка – методики, указания, наръчници и др.; планови докумен-

ти на различни йерархични нива; практиките по координация и субординация, механизми за съгласуване, мониторинг и отчитане.

2. Изработване на научнообосновани решения за повишаване качеството на плановата дейност, включващи предложения за подобряване на българската планова практика в областта на регионалното развитие.

Постигането на дефинираните по-горе задачи е подчинено на **основната изследователска теза**, че плановата дейност в РБългария се осъществява в условията на несъвършена институционална рамка, в т.ч. и нормативна, и методологична, което се отразява негативно върху разработването, изпълнението, отчитането, мониторинга и оценката на плановите документи.

Обект на изследване е плановата дейност в областта на регионалното развитие в Р България. Извън обхвата на този обект остава планирането в бизнес организациите, както и в неправителствените организации, което има частен характер и зависи по-скоро от т.нар. „тон на върха“ в тези организации, отколкото от държавната воля и регламенти.

Предмет на изследване е нормативната и методологична рамка, в която се подготвят документите за стратегическо планиране и програмиране на регионалното развитие.

Използваните методи за проучване на плановата практика и документите, формиращи правната и методологична рамка, са: контент анализ на документи, сравнителен анализ, дедукция, индукция.

1. Нормативна рамка на плановата дейност в България

Анализът на действащата към м. ноември 2016 г. нормативна база разкрива най-малко 15 закона, в чиито текстове се откриват насоки, свързани с процесите на планиране на национално, регионално и местно ниво.

Първият от тези нормативни документи е **Конституцията на Република България** (1991). В нея са определени основната цел на регионалното развитие, както и териториалното ниво, на което то следва да се провежда. Посочени са също така главните инструменти, които могат и трябва да бъдат използвани, за да се въздейства върху регионалното развитие. Пряко свързан с проблематиката на планирането е прокламираният ангажимент на държавата да създава условия и прилага механизми, посредством които да се постигне балансирано развитие на отделните райони на страната и да се намалят вътрешнорегионалните и междурегионалните диспропорции. За тези цели публичните власти могат да използват финансовата, кредитната и инвестиционната политика. Правомощия да ръководи и реализира националната вътрешна и външна политика има Министерският съвет, като в дейността си той следва да съблюдава Конституцията и законите.

След Конституцията основен нормативен акт, който регулира процесите на планирането, е **Законът за регионалното развитие** (2008). Той урежда пълната гама от въпроси, имащи отношение към държавната политика за регионално развитие: като се започне от проблематиката на планирането и програмирането, през управлението и ресурсното осигуряване, както и наблюдението, контрола и оценката по изпълнението на стратегиите, плановете и програмите. В него са заложили нормативи и по отношение планирането на пространственото развитие на територията както на национално, така и на регионално ниво. Държавната политика за регионално развитие има за своя основна цел създаването на условия за балансирано и едновременно с това устойчиво интегрирано развитие на цялата територия на страната, в т.ч. районите и общините. Приоритетите на политиката могат да се обобщят в няколко основни разреза: намаляване на междурегионалните и вътрешнорегионалните асиметрии в степента на икономическото, социалното и териториалното развитие; създаване на условия за ускорен икономически растеж и високи нива на заетост; развитие на териториалното сътрудничество.

По силата на закона различните териториални нива разработват свои документи за стратегическо планиране на регионалното развитие. На ниво община това са Общински план за развитие и Интегриран план за градско възстановяване и развитие, на ниво област – Областна стратегия за развитие, за район за планиране – Регионален план за развитие, на ниво страна – Национална стратегия за регионално развитие. Тези документи служат за идентифициране на актуалното състояние на определената територия, за формулиране на проблеми, генериране на идеи за развитие, разработване на инвестиционни програми и проекти, включително такива, съфинансирани от Европейските структурни и инвестиционни фондове. Законът обхваща частично и процеса по планиране на пространственото развитие, без обаче да регламентира в детайли проблематиката, която се доразвива в Закона за устройство на територията.

Законът за устройство на територията (2001) има за свой предмет регулирането на обществените отношения, свързани с устройството на територията, инвестиционното проектиране и строителството в България. В допълнение, той определя ограниченията върху собствеността за устройствени цели. По силата на закона изискванията към устройството на териториите се определят с концепции и схеми за пространствено развитие и устройствени планове.

Друг нормативен акт, който има отношение към плановете проблематика, е **Законът за административно-териториално устройство** (1995). Неговото поле на правно действие е свързано, от една страна, със създаването в страната на административно-териториални и териториални единици, а от друга – с извършването на административно-териториални промени. У нас административно-териториални единици са областите и общините, като те изготвят планови документи за регионално развитие.

Законът за администрацията (1998) урежда структурата на администрацията, формулира основните принципи, при които следва да бъде организирана нейната дейност, определя какви са длъжностите в нея, както и основните изисквания за тяхното заемане. Законът поставя изискване, администрацията да планира и изпълнява своята дейност по такъв начин, който да води до постигане на висок обществен резултат, като това става при възможно най-икономично използване на ресурсите. При изпълнение на своите функции органите на държавната власт следва да координират дейността си, с оглед осъществяване на единна държавна политика, като по въпроси от обществен интерес извършват консултации със социални партньори, представители на частния сектор и на гражданското общество.

Освен горепосочените нормативни актове, регулация на плановата дейност дава и **Законът за водите** (2000). Той урежда собствеността и управлението на водите на територията на страната като общонационален неделим природен ресурс, от една страна, както и собствеността на водно-стопанските системи и съоръжения, от друга. В страната са обособени четири района за басейново управление на водите: Дунавски, Черноморски, Източноромански и Западноромански. Пряко свързано с проблематиката на планирането е изискването за всеки район да се разработват планове за управление на речните басейни. Съгласно регламентите на закона, те следва да се преразглеждат и актуализират на всеки 6 години, като се приемат от Министерския съвет по предложение на министъра на околната среда и водите.

Законът за железопътния транспорт (2002) определя условията и реда за изграждане, поддържане, развитие и експлоатация на жп инфраструктурата. В полето на правно действие на закона са и въпросите, свързани с безопасността и оперативната съвместимост, а също така и регулирането на взаимоотношенията между превозвачи и клиенти при предоставянето на жп превозни услуги. Пряко свързано с въпросите на планирането е задължението на Министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, от една страна, да предложи за утвърждаване от правителството на десетгодишна програма за развитие на жп транспорта и на жп инфраструктурата, а от друга – да утвърждава годишна програма за изграждането, поддържането, ремонта, развитието и експлоатацията на жп инфраструктурата. Друг планов аспект, свързан с жп сектора, е изискването, Национална компания „Железопътна инфраструктура“ всяка година да изготвя референтен документ на жп мрежата след консултации със заинтересованите страни.

Законът за енергетиката (2003) също има отношение към плановата дейност. Той урежда обществените отношения, свързани с осъществяването на дейностите по производство, внос и износ, пренос, разпределение на електрическа и топлинна енергия и природен газ, пренос на нефт и нефтопродукти по тръбопроводи, търговия с електрическа и топлинна енергия и природен газ. Законът регламентира и правомощията на държав-

ните органи по определянето на енергийната политика, регулирането и контрола.

От гледна точка на регионалното и пространственото планиране в сектора, с особено значение е приеманата от Народното събрание по предложение на правителството Енергийна стратегия на Република България, с която са дефинирани основните цели, етапи, средства и методи за развитие на енергетиката.

Законът за енергийната ефективност (2015) урежда обществените отношения, свързани с провеждането на държавната политика за повишаване на енергийната ефективност. Пряко свързано с плановата проблематика е посоченото в закона изискване, парламентът да приеме Национална стратегия за енергийна ефективност на Република България. В документа следва да се определят етапите, средствата и мерките, които ще се предприемат, с оглед постигане на националната цел за енергийна ефективност. Също с планова насоченост са разписаните правомощия и отговорности на правителството да приеме: национални планове за действие по енергийна ефективност; национален план за сгради с близко до нулево потребление на енергия; национален план за подобряване на енергийните характеристики на отопляваните и/или охлаждаемите сгради – държавна собственост, използвани от държавната администрация; национална дългосрочна програма за насърчаване на инвестиции за изпълнение на мерки за подобряване на енергийните характеристики на сградите от обществения и частния национален жилищен и търговски сграден фонд; ежегодни отчети за изпълнението на националните планове за действие по енергийна ефективност.

Въпроси на планирането засяга и **Законът за малките и средните предприятия (1999)**. Той урежда обществените отношения, свързани с провеждането на държавната политика по насърчаване създаването и развитието на малки и средни предприятия. Основната му цел е да генерира условия за изграждане в страната на благоприятна и стабилна институционална и икономическа среда, която да се отрази благоприятно на формирането и функционирането на конкурентоспособни малки и средни предприятия у нас.

С особена важност по отношение на планирането в сектора е одобряването от Министерски съвет на Национална стратегия за насърчаване на малките и средните предприятия. В нея се определят цели и приоритети, както и се дефинира ролята на централната и местната власт за тяхното осъществяване. В оперативен порядък, по-конкретна информация за различни проекти и инициативи, които да допринесат за изпълнението на стратегията, се посочват в Годишните програми.

Законът за местното самоуправление и местната администрация (1991) регламентира плановите функции на общинските съвети, които приемат стратегии, прогнози, програми и планове за развитие на общините. В разработваните документи се отразяват и европейските политики за

развитие на местните общности. Наред с това общинските съвети приемат и изменят годишните общински бюджети, осъществяват контрол и приемат отчети за изпълнението им; приемат решения за създаване и одобряване на устройствени планове и техни изменения за територията на общините или за части от тях при условията и по реда на Закона за устройство на територията.

Законът за насърчаване на инвестициите (1997) урежда условията и реда за насърчаване на инвестициите на територията на страната. Освен това той регламентира дейността на държавните органи в областта на насърчаването на инвестициите, както и тяхната закрила. Съгласно закона Министерът на икономиката разполага с правомощия да провежда държавната политика в областта на инвестициите. За целта, в сътрудничество с органите на изпълнителната власт и заинтересовани неправителствени организации, министърът разработва Стратегия за насърчаване на инвестициите в страната, която следва да се приеме от Министерския съвет. Също така министърът на икономиката е отговорен за изготвянето и прилагането на програми и мерки за насърчаване на инвестициите, както и за разработването и предлагането на проекти на нормативни актове, с оглед насърчаване на инвестиционната дейност в страната.

Пряко свързано с дейността по планиране на местно ниво е приемането от общинските съвети на наредби за насърчаване на инвестициите с общинско значение, в които се определят условията и редът за издаване на сертификат клас В.

Законът за общинската собственост (1996) урежда въпросите, свързани с придобиването, управлението, както и разпореждането с имоти и вещи, които са общинска собственост. Всички тези процеси следва да се извършват под ръководството и контрола на общинските съвети. По отношение на планирането общинските съвети приемат стратегии за управление на общинската собственост. Те са с период на действие срокът на мандата (4 години). В тях се определя политиката за развитие на общинската собственост, както и стопанската дейност на съответната община. В изпълнение на стратегиите общинските съвети приемат годишни програми за управление и разпореждане с имотите – общинска собственост, по предложение на кметовете на общини.

Законът за опазване на околната среда (2002) урежда обществените отношения, свързани с опазването на околната среда за сегашните и бъдещите поколения и защитата на здравето на хората, както и в други свързани с разумното управление и съхранение на природните елементи области. По отношение на планирането в сектора министърът на околната среда и водите заедно с други заинтересовани страни разработва Национална стратегия за околна среда за период от 10 години, която се одобрява от Министерския съвет.

Кметовете на общините, като част от планирането на местно ниво, разработват програми за опазване на околната среда за управляваните от

тях общини, при съблюдаване на указанията на министъра на околната среда и водите. Общинските програми следва да обхващат период на изпълнение не по-малък от 3 години.

Законът за публично-частното партньорство (2012) урежда условията и реда, при които се осъществяват публично-частни партньорства (ПЧП). В Закона е регламентирано, че държавната политика за ПЧП се определя от Министерския съвет, като по предложение на министъра на финансите правителството одобрява, изменя и актуализира Национална програма за публично-частно партньорство и Оперативен план за всеки програмен период. В допълнение приема и годишен отчет за изпълнението им.

В Националната програма са дефинирани общите и специфичните цели, стратегията за развитие, както и основните приоритети за осъществяване на ПЧП в България. Оперативният план се изготвя по години. Той съдържа проектите за държавните ПЧП и за ПЧП на държавните публично-правни организации, заедно с указани срокове за изпълнение на проектите и необходимите средства за тяхната реализация, като са посочени формата и размерът на финансовата подкрепа. Важно е да се има предвид обстоятелството, че не може да се осъществи проект за ПЧП, ако той не е включен в Оперативния план.

На ниво община политиката за ПЧП се определя от общинския съвет с общинския план за развитие и се изпълнява от кмета на общината, включително и по отношение на общинските публично-правни организации. В програмата за реализация на общинския план за развитие в самостоятелен раздел се включват общинските ПЧП, сроковете за изпълнението им по етапи и формата и размерът на финансовата подкрепа за всеки отделен проект. На местно ниво също съществува ясно изискване, че не може да се осъществи проект за ПЧП, който не е включен в програмата за реализация на общинския план за развитие.

От направения преглед на нормативната база става ясно, че проблематиката на планирането на регионалното развитие е засегната в 15 закона, действащи в РБългария към м. ноември 2016 г. Обща характеристика на изследваните документи е тяхната силна неустойчивост и честа промяна, което създава правна несигурност, още повече, че анализираната нормативна база касае планирането на регионално развитие, в т.ч. разработването на документи със средносрочен и особено такива с дългосрочен хоризонт на действие. Трябва да се отчете, че националното законодателство в областта за регионалното развитие е актуализирано и хармонизирано със стратегическите насоки на ЕС в областта на регионалната политика за периода 2014–2020 г. и Стратегия „Европа 2020“. Въпреки това липсват конкретни разпоредби за интеграция, кохезия, субординация и взаимодействие между документи от различни йерархични нива, също и междусекторни планови документи.

2. Ретроспективен анализ на методологическа рамка за планиране на регионалното развитие у нас

Известно е, че **методологията** може да се разглежда в два аспекта – теоретически, който се формира от раздела на философската наука, наречен епистемология или наука за знанието, и практически аспект, когато се фокусира върху решаването на практически задачи за целенасочено преобразуване на света (Википедия, 2016). Този втори аспект наричаме още **методика**, разбирана като съвкупност от методи за обучение в нещо, за практическо извършване на някаква дейност (Речник на думите в българския език, 2016). В редица научни публикации и речници тези два аспекта на методологията – теоретичният и емпиричният, често се смесват, припокриват или обратното – разделят, като се използват двете различни понятия². Ако се опитаме да направим едно по-ясно разграничение между методология и методика – нещо, което дори философите не са успели да направят по категоричен начин и затова оставят тази задача на „по-низшите науки“, то с оглед на внасяне на рационализъм ще приемем, че методологията е наука за методите на познанието, а методиката – съвкупността от методи, използвани от дадена наука.

Плановата практика на развитите държави и процесът по присъединяване на страна към ЕС наложиха изисквания за нова технология, нова организация и прилагането на нови методи за планиране, с други думи – нова методология. Първите планове, разработени в началото на новото столетие, не ползваха никакви официално утвърдени указания, предписания, насоки или методики за разработването им. Като първи насоки в това отношение може да се посочат разработките по стратегическо планиране на Програма „Инициатива местно самоуправление“ на Американската агенция за международно развитие от 1999 г. и Партньорския модел за стратегическо планиране на местното развитие, разработен по Програма „Партньори за развитие“, финансирана от Министерството на международното развитие на Великобритания през периода 2000–2004 г. Законът за регионално развитие (ЗРР) от 1999 г. за пръв път постави изискването за разработване на Национален план за регионално развитие (НПР) за периода 2000–2006 г. На местно ниво този въпрос не беше решен законодателно и общините бяха насочвани да разработват свои стратегии за развитие по указания от МРРБ. Последващите промени в ЗРР регламентираха разработването на Национална стратегия за регионално развитие (НСРР), на регионални планове за развитие (РПР), на областни стратегии за развитие

² В Икономическа енциклопедия. (2005). Изд. Наука и изкуство, С. за „методология на теоретичната икономика“ се дава следното определение: „научна дисциплина, изучаваща и обобщаваща методите на икономически изследвания“, т.е. акцентира се върху емпиричното разбиране за методология, наречено още методика.

(ОСР) и на общински планове за развитие (ОПР), а през последните няколко години – и разработването на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие (ИПГВР), национална концепция за пространствено развитие (НКПР) и регионални схеми за пространствено развитие (РСР). Но законодателните регламентации не изместват ролята на методическите указания, тъй като поставят изисквания, какво трябва да се направи, но не уточняват как трябва да се направи.

Преди началото на програмен период 2007–2013 г. бяха разработени и първите методики за планиране в новите пазарни условия. През 2004 г. МРРБ издаде Методически указания за разработване на общинските планове за развитие, а през 2005 г. – Методически указания за разработване на регионалните планове за развитие. За разработването на областните стратегии за развитие 2005–2015 г., обаче, такива указания нямаше. Впоследствие през 2009 г. бяха разработени Методически указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие. Необходимо е да се посочат и някои разработки, реализирани по проекти, финансирани от Европейските фондове, които също играеха ролята на методически указания. Някои от тях бяха по-полезни на работните групи по разработване на програмните документи отколкото официално издадените методики. Заслужава да се отбележат две такива разработки – Ръководството за стратегическо планиране и разработване на политики в България, изготвено по Проект ФАР BG-0103.01 „Стратегическо планиране и координация” от Консорциум „Sema-Agreg-ENA” и администрацията на Министерския съвет на Република България (Министерски съвет, 2010), а също и „Партньори за развитие. Партньорски модел за стратегическо планиране на местното развитие” с автор Васил Маринов, разработен по Проект „Укрепване на общинския и регионален капацитет”, финансиран от Британското министерство на международното развитие (Маринов, 2005).

Както винаги, науката върви пред практиката и редица автори публикуваха свои статии, студии и монографии, посветени на планирането в новите условия. Заслужава да се отбележат трудовете на проф. Д. Панайотов „Стратегическо планиране”, „Управление на парадигми”, „Конвенционални методи за проектно управление” и др., както и сборникът от доклади „Стратегическото и бизнес планиране в икономиката на знанието” (Панайотов & Борисов, 2011; Панайотов, 2012).

Общите правила за управлението на Структурните инструменти на Европейския съюз в България бяха разписани в Общия процедурен наръчник за управление на Структурните фондове и Кохезионния фонд в България (Структурни фондове на ЕС, 2016). Европейското законодателство изисква, всяка държава–членка да определи, в съответствие с националното си законодателство, публичен орган/организация или частна организация, която да изпълнява функциите на Централно координационно звено. То отговаря за разработването на необходимата нормативна уредба, мето-

дологии и указания, за подпомагане работата на Съвета за координация при управление на средствата на ЕС и Комитета за наблюдение на Споразумението за партньорство, за общото наблюдение на изпълнението на програмите, за организирането на работни групи и срещи.

Всяка оперативна програма има свой управляващ орган. Общото управление на оперативните програми, контролът и координацията между тях се осъществява от Сертифициращия орган, Одитиращия орган, Министъра по управление на средствата от ЕС, Комитета за наблюдение на Споразумението за партньорство и на отделните програми.

Институционализирането на планирането чрез създаване на административни органи със съответните функции в областта на разработване на програмни документи обаче изоставаше от потребностите на практиката. Ето защо характерно за планирането през този период беше, че между отделните институции липсваше координация при разработването на различните видове стратегии, планове и програми, липсваше единна методика за разработване на идентични планови документи, нямаше яснота за сферите на отговорност на отделните институции, а това доведе до неточно определяне на обхвата на планиране и допускане на припокривания, празноти, неясноти и пр. Като пример може да се посочи различието във формулираната визия и приоритети за регионалното развитие, заложен в два сходни документа – Националната стратегия за регионално развитие 2006–2015 г. и Оперативната програма за регионално развитие 2007–2013 г., които бяха разработени от едно и също министерство – МРРБ, но от различни дирекции. Още по-драстични са разминаванията, когато става въпрос за планови документи, разработвани от различни министерства. Въпреки че отговорността за разработването на Националния план за развитие 2007–2013 г. беше на Агенцията за икономически анализи и прогнози, то тя нямаше нито административен капацитет да управлява този процес, нито нормативно регламентирани правомощия да координира усилията на различните планови органи или да ги подпомага с методически указания.

Липсата на един координиращ център не само за оперативните програми, а и за всички методически и стратегически документи за регионално развитие, на единна методология и на подготвени специалисти, се отрази зле на качеството им. Един по-обстоен анализ на плановете, стратегиите и програмите показва, че в повечето от тях се срещат идентични грешки и пропуски, като:

1. Несъразмерно съотношение между отделните структурни части на плановете документи. По принцип, всеки един планов документ се базира на информация и изводи от проведени изследвания, анализи, научни предположения (хипотези), допускания и др. Всичко това е неговата информационна и логическа основа, върху която се вземат решения за необходимите планови интервенции с оглед постигането на желаните цели. Нормално е, този информационен и научен ресурс да бъде колкото се

може по-богат, но той не е същността на плановия документ. В плана трябва да присъстват само изводите от направените изследвания, анализи и прогнози, а не целите научни разработки, които би трябвало да се представят като приложения към плановия документ. Акцентът на плана не е неговата аналитична част, а неговата проспективна част, очертаваща целите, мерките, задачите, очакваните резултати, разпределението им във времето и тяхното ресурсно осигуряване.

2. Безсмислен и безполезен SWOT анализ. Както е известно, анализът на благоприятните възможности, потенциалните заплахи, силните и слабите страни има за цел да изследва ефекта от комбинираното въздействие на външните фактори в съчетание с вътрешните характеристики на обекта на планиране. В този смисъл неговата цел е да очертае насоки за развитие, очакваните рискове, ограниченията и проблемите, които може да се очакват в бъдеще. За съжаление във всички национални планови документи SWOT анализът се свежда до елементарно изброяване на възможностите, заплахите, силните и слабите страни. Истинският анализ на взаимодействието между тях липсва. Така той губи своя смисъл и се създава впечатлението, че набелязаните по-нататък стратегии, цели и приоритети са възприети априори, без да са обусловени от резултатите на SWOT анализа. Друга слабост на прилагането на този метод за стратегически анализ е смесването на благоприятни възможности със силни страни и на възможности с цели.

3. Формулиране на стандартни, нетипични и нехарактерни визии за развитие. Визията е стратегическо виждане за бъдещото развитие на плановия обект. Тя очертава едно идеализирано състояние, което не е преходно и не може да бъде достигнато в рамките на кратък исторически период. Нейната цел е по-скоро да декларира ценностната ориентация на плановия обект и да обединява заинтересованите страни в стремежа им към постигане на по-добро бъдеще. В повечето национални и регионални планови документи обаче визията звучи тривиално, не личат акцентите в ценностната система на обществото, което трябва да бъде сплотено около нея или се поставят твърде къси и преходни цели.

4. Терминологични различия. Разпределението на целите по йерархични нива и съставянето на т.нар. дърво на целите на пръв поглед е лесна задача, но използваната различна терминология прави плановите документи несъпоставими и объркани. Така например в ОП „Регионално развитие 2007–2013” йерархизирането на целите беше по оста „обща цел – специфични цели – операции”, в ОП „Транспорт 2007–2013” имахме основна цел – специфични цели – приоритетни оси, в ОП „Човешки ресурси 2007–2013” – стратегическа цел – специфични цели – приоритетни оси, в ОП „Околна среда 2007–2013” – главна стратегическа цел – специфични стратегически цели – приоритетни оси, в ОП „Конкурентоспособност 2007–2013” – обща цел – специфични цели – приоритетни оси и цели на приоритетни оси, в ОП „Административен капацитет 2007–2013” –

стратегическа цел и приоритетни оси. В регионалните планове за развитие термините бяха: визия, стратегически цели, приоритети и мерки, а в областните стратегии – визия, приоритети и цели (Габрово) или визия, главна цел, стратегически цели и приоритети (Ловеч). В общинските планове за развитие, съгласно Методическите указания за тяхното разработване се следваше йерархията „визия – приоритети – мерки”. Оперативната програма за развитие на сектор „Рибарство“ 2007–2013” внесе „иновативен” момент, йерархизирайки дървото на целите по следния начин: стратегическа визия – основни цели – специфични цели – мерки. Въпреки че за разработването ѝ беше ангажирано същото министерство, в Програма за развитие на селските райони 2007–2013 се говореше за общи цели, наречени още оси, подцели, оперативни цели и мерки.

Разбира се, степента на детайлизация на дървото на целите зависи от характера на плановия документ – стратегически или оперативен. Но всички изброени дотук документи претендират да са стратегически, поне съгласно определението в Закона за регионалното развитие. Освен това, както се вижда, различията не са само в структурата на отделните типове документи, но и в тези от един и същ вид.

5. Несвоевременна актуализация на плановете и програмите. Повечето от действащите на национално ниво стратегии, планове и програми бяха приети в предприсъединителния период на България към ЕС като условие за реално членство, т.е. в периода 2005–2006 г. Тогава още не бяха одобрени оперативните програми и не беше уточнен финансов ресурс, с който ще разполага всяка от тях. Съвсем отделен факт е, че нямаше финансова криза и икономическите очаквания бяха съвсем различни. Тези обстоятелства обаче явно не бяха достатъчни, за да накарат отговорните институции да актуализират своите планове до края на периода на тяхното действие.

6. В редица планове бяха записани цели и мерки, които не са адекватни на фактическата обстановка или не могат реално да се постигнат в рамките на плановия период. Целите, приоритетите и мерките трябва да бъдат устойчиви, т.е. срещу всяка от тях трябва да има посочени необходими средства, по източници на финансиране и по години. Често разработващите органи пропускат това с аргумента, че планът е индикативен. Дори да е така, необходимо е зад всяка операция, мярка или оперативна цел да стои число, отразяващо приблизителния финансов ресурс, необходим за нейното изпълнение. За всяка цел, приоритет и мярка трябва да се предвидят индикатори за измерване на постигнатите резултати. Някои документи имаха раздел с описание на индикаторите за оценка на напредъка по изпълнението му (ОП „Конкурентоспособност”), а други – не (ОП „Регионално развитие”, ОП „Транспорт” и др.). В повечето планове тези индикатори само се описват, без да им се придава количествено изражение. На практика това означава, че нямаше механизъм за оценка изпълнението на плановите документи, което ги правеше пожелателни.

Тези недостатъци на планирането през първия за България програмен период в ЕС бяха констатирани и от Съвета за развитие, създаден през 2010 година. В документа, наречен Концепция за програмиране на развитието на Република България, приета от Съвета за развитие към Министерския съвет, се казва: „Процесът на разработване на нови или актуализацията на съществуващи програмни документи не е обвързан с бюджетната процедура. Недостатъчната интеграция и координация на множество документи за развитие не осигурява тяхното оптимално взаимодействие и съгласуваност и в резултат разконцентрира както усилията, така и използваните финансови и човешки ресурси. Тези обстоятелства определят недостатъчното качество на процеса на стратегическото планиране”³.

Системата от национални и регионални планови документи за периода 2014–2020 включва: Национална програма за развитие „България 2020” (НПРБГ 2020) 2014–2020; Споразумение за партньорство 2014–2020; Оперативните програми, съфинансирани от фондовете на Европейския съюз за периода 2014–2020; Националната стратегия за регионално развитие (НСРР) 2012–2022; Регионалните планове за развитие (РПР) 2014–2020 – 6 броя; Областните стратегии за развитие (ОСР) 2014–2020 – 28 броя; Общинските планове за развитие (ОПР) 2014–2020 – 265 броя. Посочените стратегии, планове и програми са само част от всички документи със стратегически характер, разработвани у нас. В Портала за обществени консултации на Министерския съвет (2016 г.) могат да се намерят общо 178 стратегически планови документа.

Отчитайки слабостите в планирането и в частност в стратегическото планиране на национално и регионално ниво през първия програмен период, Съветът за административна реформа (2016а), създаден с Постановление № 192 на Министерския съвет от 5 август 2009 г., прие Методология за стратегическо планиране в Р България. Нейната основна цел е да помогне във формирането на единен подход при разработването на стратегически документи в България. Специфични цели на Методологията са: да се създаде стандарт на стратегическо планиране в администрацията; да поясни смисъла на ключовите принципи на разработване и изпълнение на стратегическите документи, основен сред които е принципът на публично партньорство между държавните институции и гражданите и техните организации; да въведе основните видове стратегически документи, като фиксира техните наименования в зависимост от мястото им в йерархията на стратегическите документи; да представи задължителните елементи на съдържанието на стратегическите документи; да подреди процеса на раз-

³ Концепцията за програмиране на развитието на Република България е приета от Съвета за развитие към Министерския съвет, създаден с Постановление № 110 на Министерски съвет на РБългария, Обн. ДВ, бр. 44 от 11.06.2010 г. Информация за състава и функциите на Съвета за развитие могат да се намерят на http://saveti.government.bg/web/cc_401/1

работване на обособените видове стратегически документи, като разпише в детайли стъпките, които ангажираните в процеса на разработването им следва да спазват; да представи професионалните методи за разработване на стратегическите документи (като например SWOT, PEST и т.н.), присъщи на модерното държавно управление; да въведе ключовите понятия в процеса на стратегическо планиране (Министерски съвет, 2016в). Съветът предлага на органите на изпълнителната власт да ползват Методологията за стратегическо планиране при разработването на стратегически документи от тяхна компетентност. В същия документ се прави констатацията, че „В нормативната уредба липсва цялостна регламентация на процеса за стратегическо планиране, но в над 30 закона е определено задължението на държавните органи за разработването на стратегии” (Министерски съвет, 2016в).

В Методологията за стратегическо планиране се посочват и основните принципи на стратегическото планиране. В документа се дава също примерна структура на стратегиите и на стратегическите планове, насоки за аналитичната и целевата им част, за тяхното наблюдение и отчитане. Друга характерна особеност е, че се уточняват някои основните понятия, свързани със стратегическото планиране.

На споменатия по-горе Съвет за развитие, създаден с ПМС 110 от м. юни 2010 г., беше възложено да организира и координира разработването на новия седемгодишен програмен документ за развитието на страната – Национална програма за развитие „България 2020” (НПРБГ 2020). В документа е записано, че новата система за програмиране на развитието се основава на добрите практики и е базирана на взаимосвързани официални документи – програми, стратегии, планове, определящи дългосрочните, средносрочните и краткосрочните цели и мерки за икономическото и социалното развитие на Република България (Министерски съвет, 2016б).

Бяха разработени и новите методически указания за изготвяне на новите програмни документи, а именно Методически указания за разработване на Национална стратегия за регионално развитие (2012–2022), Регионални планове за развитие от ниво 2 (2014–2020), Областни стратегии за развитие (2014–2020), Общински планове за развитие (2014–2020) на МРРБ от 2011 г.; Методически насоки за разработване на Национална концепция за пространствено развитие на Република България до 2020 г. на МРРБ от 2010 г.; Методически насоки за разработване и прилагане на Интегрирани планове за градско възстановяване и развитие на МРРБ от 2010 г.

По различни проекти, финансирани главно от ОП „Административен капацитет”, бяха разработени и други насоки и указания в помощ на съставителите на различни програмни документи. Всичко това подобри качеството на програмните документи, разработвани за новия период 2014–2020 година. Те вече съдържат индикатори за начално равнище, за междинни резултати и за крайни резултати. Налице са и указания за из-

готвяне на междинните и финалните оценки на документите. Въпреки това, все още съществуват слабости, между които терминологичните различия са най-малките.

В терминологията, използвана в Методологията за стратегическо планиране, се говори за Национален план като за основен стратегически документ, определящ развитието на страната, докато в Концепцията за програмиране на развитието на Република България този документ се нарича Национална програма. В същата Методология фигурира Националната стратегическа референтна рамка, която уточняваше областите на интервенции, подпомагани със средства от Европейските фондове, но тази роля през новия програмен период вече се изпълнява от документ, наречен Споразумение за партньорство.

В ЗРР от 2009 г. сред системата от документи за стратегическо планиране и програмиране присъстваше и Националният план за развитие, а след неговите изменения от 2015 г. той отпада от списъка, но я няма и Националната програма за развитие, както вече се казва основният стратегически документ за развитие на страната през новия програмен период. Остава въпросът – по кой закон се разработва тя?

Продължават и терминологичните несъответствия. Един преглед на новите стратегически планови документи показва, че в НСРР 2012–2022 са заложили стратегически цели, в Споразумението за партньорство – тематични цели, в оперативните програми – приоритетни оси и специфични цели, в НПРБГ 2020 – приоритети и подприоритети, в Националната програма за реформи на Република България, изготвена в изпълнение на Стратегия „Европа 2020” – национални цели и стратегически приоритети и т.н. Предполагаемият отговор, че те са разработени в съответствие с европейските регламенти, не помага за по-добрата ориентация в текстовете им, нито за по-ясната координация между тях. Както не може да има адекватен отговор и на въпроса, защо основният национален планов документ за развитието на страната за периода 2007–2013 се казваше Национален план, а за новия период 2014–2020 се казва Национална програма, след като и двата документа имат една и съща логика и структура.

Необходимо е, освен на въпроса, дали трябва да планираме, да си отговорим на още един въпрос: „Кой трябва да планира?” Едва ли има разумен човек, който би поверил счетоводството си или управлението на финансите си на хора, които не са специалисти. Разработването на стратегически планови документи от неспециалисти е още по-пагубно – то засяга не само една личност, едно домакинство или една фирма, а цели общности. Ето защо грижата за подготовката на компетентни специалисти по планиране трябва да бъде постоянна задача. Това не са онези плановици, разработвали насрещните планове от 70-те и 80-те години. Това трябва да са преди всичко управленци, с възможности за организиране и ръководене на цялостния процес по разработване, съгласуване, координиране, монито-

ринг, изпълнение и оценяване на национални, регионални, областни, общински и секторни планове, програми, стратегии и проекти.

НПРБГ 2020 беше разработена от Междуведомствена работна група към Съвета за развитие, създадена през м. юни 2010 г. с основна задача разработването на Програмата. Сформирани бяха и Тематични работни групи по министерства, със същата задача. Споразумението за партньорство беше разработено от Работна група, създадена с ПМС № 5/2012 г., в състава на която освен представители на централната администрация бяха включени и представители на местната власт, социално-икономическите партньори, представители на академичната общност, излъчени от Министерството на образованието, младежта и науката, както и неправителствени организации.

Очевидно принципът на представителност е спазен, но остават съмнения, дали е спазен принципът на компетентност, след като за разработването на толкова важни документи се разчита на ад-хок групи.

Проучването на добри практики показва, че могат да се обособят два вида подходи при осигуряване на единна методологията и координацията при разработването на планови документи – създаване на национален държавен орган – министерство, департамент или комисия, които имат за задача разработването на национални и регионални планове и програми и/или създаване на неправителствени организации, които обединяват професионални плановици, подпомагащи правителството при разработването на методики за планиране, както и на прогнози, планове, програми и стратегии. Те имат и грижата за поддържане професионалното ниво на специалистите по планиране.

След разформироване на Агенцията за икономически анализи и прогнози като структура към Министерството на финансите у нас няма централен орган, който да поеме отговорностите за разработване на националния план или програма, да координира работата по създаване на други стратегически планови документи на национално и на регионално ниво и да предоставя методологична помощ при разработването им. Няма и неправителствена организация, която да се ангажира с такава функция. Това е проблем, на който бързо трябва да се намери решение, за да се установи у нас нова планова култура, адекватна на потребностите за развитие и просперитет.

В обобщение може да се посочи, че през първия планов период 2007–2013 година програмните документи се отличаваха с несъгласуваност, липса на индикатори за измерване постигането на програмните цели, липса на единни методики за разработването им, неясни отговорности на органите, които ги разработват и наблюдават. Качеството им беше ниско, преобладаваха анализите, визията и целите за развитие не бяха типични за дадения планов обект, а всеобщи. Плановете не бяха добре финансово, кадрово и организационно обезпечени.

През втория планов период 2014–2020 година качеството на програмните документи значително се подобри, но все още съществуват недостатъци в системата на планиране, породени главно от липсата на единен специализиран координационен и методологичен орган, който да отговаря за координацията и субординацията на стратегическите документи, разработвани на различните управленски нива. Нито Съветът за административна реформа, който е представителен орган, а не специализиран, може да играе тази роля, нито Съветът за развитие, който има отговорности главно по разработването и изпълнението на Националната програма за развитие „България 2020“.

Терминологичните неясноти по отношение на планирането си остават, въпреки че с Методологията за стратегическо планиране в Република България се прави опит за уточняване на някои основни понятия. Голяма част от термините се използват твърде френолно, при което на ползвателите на методиките им е трудно да се ориентират в разликата между стратегическо и бизнес планиране, между бизнес планиране и оперативно планиране, между план и програма и пр.

3. Някои слабости на системата от документи за стратегическо планиране на регионалното развитие

Националната стратегия за регионално развитие на РБългария 2012–2022 е основният документ, визиращ стратегическата рамка на държавната политика за постигане на устойчиво и балансирано развитие на страната и за преодоляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните различия. Документът има интегриращ характер и осигурява възможност за координиране и синхронизиране на секторните политики. Значимостта на Стратегията изисква висока степен на интеграция, перспективност и стратегическа насоченост при неговото разработване.

Трябва обаче да се отбележи, че съответствието на документа с изискванията на действащите финансови инструменти и механизми за подпомагане на регионалното развитие и с Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013–2025 г., приета в края на 2012 г., не е достатъчно добро. Подобряването на интеграцията между тези документи изисква извършването на задълбочен анализ на напредъка по изпълнението на политиката за регионално развитие на национално ниво и на тази база актуализиране на НСРР.

Методическите указания за разработване на стратегическите документи за регионално развитие акцентират върху ключовата роля на **регионалните планове** за развитие в системата за стратегическо планиране на регионалното развитие в съответствие с регионалната политика на ЕС и националните цели за регионално развитие. Но те имат съществена сла-

бост – тяхното изпълнение не е подкрепено от регионалните секторни политики, стратегии и програми и това е причина за относителната им изолираност в системата от стратегически документи.

Областните стратегии, които йерархично са подчинени на регионалните планове, също имат редица слабости. Тези документи дефинират насоките за развитие на всяка една община, която се включва в състава на съответната област. Не съществува обаче ясен механизъм, указващ по какъв начин общините трябва да се съобразяват с тези насоки, т.е. областните стратегии имат пожелателен характер. Липсата на финансово обезпечаване на изпълнението на областните стратегии за развитие, заедно с отсъствието на административни структури, отговорни за изпълнението на областните стратегии за развитие, до голяма степен обезсмисля ролята им на стратегически документи за регионално развитие.

Общинските планове за развитие са документите, чрез които директно се провежда политиката за регионално развитие по места. Тяхната значимост за осигуряване на устойчиво развитие е голяма. Въпреки това те все още не са се превърнали в основен документ, насочващ политиката на общините в различните области. Обвързването на плановете с местните бюджети не се осъществява ежегодно, те не се актуализират периодично, а при тяхното разработване не се включват активно представители на всички заинтересовани страни.

ОПР са тясно свързани с **интегрираните планове за градско възстановяване и развитие**. Последните представляват планови документи, които обединяват до известна степен регионалното с пространственото планиране в рамките само на градските центрове, които са и общински. Единствено в тези документи, макар и недостатъчно задълбочено, се осигурява интегрирането на социално-икономическото с пространственото развитие на градовете, при отчитане на съществуващите финансови механизми.

Разработването на изброените стратегически документи за планиране на регионалното развитие е подкрепено със съответните методически указания и насоки (МРРБ, 2011; МРРБ, 2012, МРРБ, 2010), консултативни разработки и експертни анализи. Въпреки това качеството на крайния резултат, т.е. документите от системата за планиране на регионалното развитие, са все още откъснати сами за себе си, без необходимата интеграция, ограничено прилагани като водещи при вземане на стратегически решения за развитие, особено на общинско и областно ниво, и недостатъчно ефективно наблюдавани, отчитани и оценявани при тяхното изпълнение.

Методическите указания, утвърдени от Министерството на регионалното развитие и благоустройството, посочват, че „системата за стратегическо планиране на регионалното развитие се базира на координация и субординация между целите на регионалната политика в ЕС, националните цели и приоритети за развитие и стратегическите инициативи за развитие на районите и общините, като това взаимодействие обединява

плановите подходи „отгоре-надолу” и „отдолу-нагоре” (МРРБ, 2011, с. 75). Подобно на предходния програмен период 2007–2013 г. и в настоящия 2014–2020 г. бе регистрирано съществено забавяне по отношение на подготовката на планови документи. В средата на периода все още не са ясни каналите за комуникация и съгласуване на плановите процедури при прилагане на подходите „отдолу–нагоре” и „отгоре–надолу”.

Въпреки че Методическите указания съдържат конкретни напътствия за прилагане на принципа на партньорство и осигуряване на информация и публичност при изготвянето, актуализирането и изпълнението на планови документи, те явно не са достатъчни, за да осигурят необходимото участие и прозрачност на процеса. Степента на ефективност на организационните схеми за подготовка на документите за регионално развитие е неясна. Наблюденията на авторите показват, че участието в дейностите по планиране на регионалното развитие на представителите на частния сектор е формално, недостатъчно, а в отделни случаи дори липсва такава.

Нормативното регламентиране на участието на заинтересованите страни не е просто едно хрумване. То е резултат на новото разбиране за ролята на планирането в демократичните условия, където те трябва да имат правото на равноправно участие при вземането на решения за бъдещото развитие. Публичността, прозрачността, партньорството и гражданското участие при вземане на решения са водещи принципи при изработването на всеки един стратегически планов документ на всички нива и на всички етапи от събирането и актуализирането на информацията и обсъждането на междинните резултати от изготвянето, приемането, одобряването, приложението на документа и изпълнението на заложените приоритети и мерки” (Парашкевова, 2013, с. 556).

Подценяването на сложността и обхватността на планирането, липсата на консолидирани усилия за въвличане в процеса по формулиране на политики, ограничените умения на заинтересованите страни за участие, води до непрозрачност и неяснота на планираните мерки и ресурси, буди недоверие в гражданското общество и липса на ангажираност към реализиране на планираното в стратегическите документи. Така те – документите, се превръщат в ангажимент, задължение и отговорност единствено на своите автори или възложители (т.е. общински и областни администрации, регионални съвети, централни институции и власти).

Общинските планове за развитие са документи, чието изпълнение и резултати най-пряко засягат местните общности. Спецификата и локалният характер на приоритетите, целите и мерките, които те си поставят, ги превръщат в документ, който е най-близо до хората. Тази роля на общинския план намира израз в разпоредбите на Закона за регионално развитие, който предвижда разработването на програма за реализация на документа, с която се конкретизират проектите за неговото изпълнение, съответните финансови ресурси и структурите, отговорни за изпълнението на проектите. Програмата има многогодишен характер и предполага активно

включване на инициативи, които да дадат възможност за многоаспектно развитие на територията. В Закона за публично-частното партньорство (2012) и в Наредбата за условията и реда за планиране и критериите за включване на проекти за публично-частно партньорство в Оперативния план и в програмата за реализация на общинския план за развитие (2013) се посочва, че проектите, които ще бъдат реализирани чрез различни ПЧП схеми, предполагат една сериозна ангажираност на заинтересованите страни и на бизнеса при планиране на местното развитие.

Посочените по-горе разминавания между нормативни изисквания и методически указания, от една страна, и тяхното прилагане на практика, от друга, могат да бъдат определени като негативни практики в областта на стратегическото планиране и програмиране на териториалното и регионално развитие.

Качеството на плановете документи на регионално, областно и общинско ниво не е високо. Всички те формално отговарят на изискванията към структурата, заложен в съответните методически разработки. В съдържателен план, обаче, се характеризират с множество слабости. Така например, разглеждайки редица планови разработки на ниво община и област, прави впечатление твърде сходното, дори идентично съдържание най-вече на стратегическата част на документите. Липсата на индивидуализъм и връзка между аналитичната и стратегическата част на плановете и стратегиите, показва negliжиране на програмната дейност в администрациите и неразбиране значимостта на плановете документи за развитие. Проблемно ориентираният анализ отсъства от плановете разработки. Наблюдава се планиране от типа „*всичко за всички*”, т.е. идентифицираните потребности в плановете документи са всеобхватни, а ресурсът за тяхното задоволяване – неясен.

Сериозен е проблемът с **бюджетирането** на реализацията на стратегически планови документи. Масова практика е, проектобюджетите и капиталовата програма на общинските администрации да не кореспондират с планирани инициативи в индикативните финансови таблици на общинските планове. Липсва и ясна връзка и между ИПГВР и общинските бюджети по отношение на финансовото обезпечаване на проектите. Отсъствието на кохезия между бюджетите и многогодишната програма за изпълнение на ОПР на общините възпрепятства ефективността и възможността за реално изпълнение на плановете. Така на практика стратегическият планов документ не се интегрира в политиката и намеренията на управляващите за съответната финансова година. Трябва да се отбележи, че в годините след икономическата криза, многогодишната финансова рамка и бюджетите на всички нива се характеризират с висока степен на непредсказуемост. Този факт, заедно с непоследователността и преобладаващата неопределеност на националните секторни политики, са негативни фактори, затрудняващи качествено протичане на стратегическия планов процес на всички йерархични нива. Липсата на ресурси за изпъл-

нението на мерките, предвидени в плановите документи, води до тяхното неизпълнение, което провокира негативно отношение към цялостния планов процес и се създава усещане за ненужност на плановата дейност.

В края на 2016 г. стартира извършването на **последващи оценки** на оперативните програми и регионалните планове за развитие, твърде късно, като се има предвид, че изтича третата година от новия програмен период. Последващата оценка има смисъл, когато се цели да се анализира въздействието от провежданата политика, с цел да се инициират нови идеи, които да се заложат в плановите документи за новия програмен период. Това обаче не е възможно, когато новите документи са разработени без наличие на последващи оценки на старите.

Към средата на м. октомври 2016 г. от всички 28 областни администрации и областни съвети само шест, или около една пета, са разработили и приели последващи оценки на изпълнението на областните стратегии за развитие за периода 2007–2013 г. Тези оценки се явяват основата за стратегическото планиране на областното развитие за следващия програмен период. На практика новите областните стратегии за развитие за периода 2014–2020 г. са разработени без ясни индикации за постигнатите резултати и въздействие от предходния програмен период. Този факт до голяма степен показва формалността на процеса по разработване на планови документи.

В края на 2016 г. се планира актуализация на всички областни стратегии за развитие с оглед привеждането им в съответствие с Иновационната стратегия за интелигентна специализация на РБългария 2014–2020. Една такава актуализация е препоръчително да е предшествана от междинна оценка с оглед установяване реалния напредък по изпълнение на областните стратегии. Затруднения съществуват от липсата на работеща система за информационно осигуряване на регионалното развитие, установена още в рамките на програмен период 2007–2013 г. Този факт създава съществени трудности при оценка на степента на изпълнение на областните стратегии, а дори и на регионалните планове.

Липсата на **кохерентност** в подходите и методите за планиране, изготвянето на стратегически документи поради законови задължения без разбиране на същността и значението им превръщат плановата дейност в административна тежест. Често документите за регионално и пространствено развитие от по-високи равнища не намират съществено място при формирането на местната политика, не изпълняват ролята, вменена им от нормата, а се превръщат в бюрократична тежест по отношение на реализация, мониторинг, отчитане и оценка. Като цяло трудно може да се установят интеграция и обвързаност между плановите документи за регионално и пространствено развитие.

Важно е да се отбележи, че качествено планиране и програмиране предполага ранна диагностика на проблемите, изследване и анализ на възможните решения, избор на методи за планиране, ангажиране на заин-

тересованите страни, изграждане на ефективна система за мониторинг и контрол на изпълнението – най-вече по ключови индикатори, комуникиране на документите, въвеждане на механизми за докладване, актуализация и т.н. Всички тези предпоставки за качество отсъстват или са частично застъпени в практиката. Тези дефицити водят до лоша координация и организация на стратегическото планиране, недостатъчно добро бюджетиране и времево разпределение, което създава негативни условия и ограничения за ефективното изпълнение на документите. Процесът на планиране продължава да бъде свързан с формално изготвяне на документи по задължение, без финансово и административно обезпечаване на изпълнението и без работещ механизъм за наблюдение и оценка на напредъка.

Общите послания, които са характерни за повечето от извършените оценки на плановете и стратегиите, и липсата на ясна аргументация в тях по отношение на изпълнението и въздействието от проведените инициативи, са индикатор за това, че съществуващият механизъм за тяхната оценка не е ефективен. Разпоредбите на Правилника за прилагане на Закона за регионалното развитие (2008) във връзка с изискванията, на които трябва да отговарят експертите, изготвящи оценки, са твърде общи. Това дава възможност за неекспертен подход към оценките – предварителни, текущи, междинни, последващи.

Недостатъчният капацитет за стратегическо планиране е друг проблем, който е идентифициран като съществен още в рамките на програмния период 2007–2013 г. Немалко проекти бяха насочени именно към изграждане на капацитет по стратегическо планиране в публичния сектор, по-конкретно на ниво община, и към внедряване на механизми за мониторинг и контрол на планови документи. Те бяха финансирани със средства по ОП „Административен капацитет” 2007–2013 г., подприоритет „Ефективна координация и партньорство при разработване и провеждане на политики” и са общо 206 на брой, на обща стойност 24 178 199 лв. Средствата са разходвани за дейности по разработване на правила и механизми за планиране и мониторинг, оценка и отчитане на планови документи и други, свързани с повишаване качеството на стратегическото планиране в публичния сектор.

Прегледът на някои от вътрешните правила, методически указания и методики, разработени за нуждите на общините, извеждат въпроса за експертизата на разработващите ги специалисти, от една страна, и за нужните компетенции на служителите в публичния сектор, които трябва да ги прилагат, от друга. Структурата и съдържанието на голяма част от тези методически указания и правила са със спорни качества и съответно с неясен резултат от тяхното прилагане. Системите за набиране на информация за регионалното развитие на общинско и областно ниво не функционират ефективно. Нивата на планова култура, знания и компетенции на тези нива не са достатъчно високи.

Няма адекватна вътрешна нормативна база по отношение на планирането на многогодишната програма на общинския план, липсва връзка между стратегии и програми за изпълнение на секторни политики, трудно се идентифицира и кохезия на плановите документи на общинско ниво с тези на областно, регионално и национално.

Ограниченият административен капацитет в областта на планирането и на управлението на проекти редуцира възможностите на организациите да изготвят качествени планови документи и впоследствие да ги изпълняват чрез програми. Този капацитет не бе наличен в началото на предходния програмен период (2007 г.), за съжаление и към настоящия момент – в края на 2016 г., също не се наблюдава съществен напредък по неговото създаване.

Политическият фактор влияе съществено върху качеството на процеса по планиране на регионалното развитие и на изпълнението на документите. Често като приоритетни се посочват области, в които присъстват интереси на определени политически или корпоративни групи, което влияе негативно върху възможностите за осигуряване на устойчиво и балансирано развитие.

4. Насоки за подобряване на практиката по планиране на регионалното развитие

Наблюденията и анализите на плановата практика у нас през предприсъединителния период, през първия програмен период и през първите три години на втория програмен период на ЕС могат да бъдат изведени в няколко основополагащи изисквания за осигуряване качеството на плановата дейност на национално, регионално, областно и общинско ниво.

Усилията за подобряване на плановата практика изискват да се предприемат действия в следните **насоки**:

1. Подобряване на **нормативния и методологически апарат** за стратегическо планиране на регионалното развитие и повишаване експертизата на лицата, подпомагащи публичния сектор при осъществяване на планови функции.

2. Недопускане осъществяване на планиране от вида „**всичко за всички**”. Това все още е един от основните проблеми, който затруднява съществено постигането на желаното развитие на териториите чрез поставяне на специфични приоритети, цели и мерки, насочени към достигане на желаната визия за бъдещето.

3. Осигуряване на тясна връзка и **кохезия** на плановите документи от различни йерархични нива.

4. Търсене на възможности за **тясна координация и синхронизация** между различните отговорни институции на всички йерархични нива.

5. Наличие на точни, ясни и измерими **индикатори** за измерване на постигнатите резултати и осигуряване на система за информационно обезпечаване.

6. Разширяване на прилаганите форми за включване **на заинтересованите страни** при изготвянето на стратегически планови документи за регионално развитие.

7. Осигуряване на **интегрираност по отношение на приоритетността**. Липсата на такава интеграция от своя страна води и до слабости в процеса на програмиране на национално ниво.

8. **Синхронизиране на документи** от различни йерархични нива. Преодоляването на хаоса по отношение на правата и задълженията при подготовката на плановите документи и последващото изпълнение, както и неясните канали за комуникация.

9. **Изграждане на култура** по отношение на планирането. Такава дейност изисква сериозни инвестиции на ресурси за обучение, изграждане на системи за планиране и механизми за реализация, мониторинг, отчитане и оценка на планови документи.

10. Въвеждане на **стандартизирана практика по планиране** с цел избягване на т.нар. правене на документи по задължение, без насрещен ангажимент за изпълнение и мониторинг на изпълнението, както и без административен и финансов ресурс, породено от липсата на управленска политика и култура за важността на плановата дейност за развитието.

11. Въвеждане на **работещи бюджетни инструменти**, които да дават възможност за преодоляване на проблема с бюджетирането на годишните програми за изпълнение на стратегическите планови документи.

12. Изграждане на **капацитет** на администрацията и заинтересованите лица – бизнес, структури на гражданското общество (СГО), институции и т.н., за участие в процеса на стратегическо планиране.

5. Индикативен списък от инициативи за подобряване на качеството на стратегическия планов процес за регионално развитие

В резултат на направения критичен анализ могат да бъдат набелязани следните **мерки** за подобряване на стратегическия планов процес и за осигуряване на качество на стратегическите документи за регионално развитие (Парашкевова, 2012, с. 346-347):

1. Създаване на професионална организация, включваща експерти по планиране и провеждаща сертификационни процедури за експерти, специалисти по планиране и оценка на планови документи. Подобно на дипломираните експерт счетоводители, експерти по управление на качеството, бизнес оценители и др., при разработването на планови документи е необходимо да се поставят изисквания, които да изискват правоспособност на специалистите, които ги разработват. Това е амбициозна задача, но и крайно необходима, с огледа важността на плановата функция за цялостното интегрирано регионално развитие на страната.

2. Институционализиране на структура, която да осъществява контролна функция върху плановата дейност на всички йерархични равнища, да дава становища и препоръки по отношение на разработваните планови документи и разписаните в тях за изпълнение политики.

3. Прилагане на съвременните информационни и комуникационни технологии в плановата дейност на публичните власти, ангажирани с планирането на регионалното развитие.

4. Обвързване и кохезия между документите на различни териториални нива и на документите от едно и също ниво на плановата йерархия, т.е. прилагане на принципите на координиране и субординиране.

5. Изграждане на капацитет за планиране, изпълнение и отчитане на планови документи в администрациите от публичния сектор.

6. Инициране на нормативни промени и създаване на методологически инструментариум за подготовка и реализиране на стратегически планови документи. Принципното и оперативното разпределение на правата и задълженията, нивата на докладване, финансовото разпределение, възлагането на изпълнението и т.н. са част от сферите, които трябва да бъдат ясно и еднозначно регламентирани и разписани.

7. Осигуряване на възможност за аутсорсинг на специализирани функции на външни за администрацията организации, които имат по-висок капацитет да ги изпълняват. Аутсорсингът на дейности по изпълнение, координиране, мониторинг и контрол в програмирането и планирането е възможен, ако законодателят определи рамката за осъществяване на тези дейности и допусне включването в нея на външни за администрацията организации.

8. Широко прилагане на принципа за партньорство. Информиране на представителите на целевите групи за планираните мерки, пряко насочени към тях с цел предварително съгласуване, мотивиране и подкрепа в бъдещата реализация на инициативите. Необходимо е разработване на стимулационни механизми, които да осигурят тяхното участие.

9. Осигуряване на публичност и прозрачност на всички съпътстващи планирането и програмирането функции и дейности, с акцент върху финансовото планиране.

10. Въвеждане на външен контролен механизъм, който да осигури спазването на всички законови и методически регламенти по отношение

на създаването и изпълнението на планови документи. Това е възможният начин за недопускане на нарушения в срокове, бюджетни и времеви планове, оценки, отчетност и т.н.

Заключение

Проведеното изследване на плановата дейност в Р България показва редица слабости и несъвършенства, които влияят върху качеството на стратегическия планов процес по разработване на стратегически документи за регионално развитие. Потвърди се основната изследователска теза, че планирането на този етап се осъществява в условията на несъвършена институционална рамка, в т.ч. и нормативна, и методологична, което се отразява негативно върху разработването, изпълнението, отчитането, мониторинга и оценката на плановите документи.

Формулираните насоки за подобряване на практиката по планиране на регионалното развитие и предложеният индикативен списък от инициативи за подобряване на качеството на стратегическия планов процес не изчерпват всички възможности. Те отразяват една алтернатива за действие, целяща преодоляването на безспорните слабости на плановата практика и усъвършенстване на действащата нормативна и методологична рамка у нас.

Използвани източници

- Закон за административно-териториалното устройство на Република България, Обн. ДВ, бр. 63 от 14 юли 1995 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 57 от 22 юли 2016 г.
- Закон за администрацията. Обн. ДВ, бр. 130 от 5 ноември 1998 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 57 от 22 юли 2016 г.
- Закон за водите. В сила от 28.01.2000 г. Обн. ДВ, бр. 67 от 27 юли 1999 г., посл. изм. ДВ, бр. 52 от 8 юли 2016 г.
- Закон за енергийната ефективност. В сила от 15.05.2015 г. Обн. ДВ, бр. 35 от 15 май 2015 г.
- Закон за енергетиката. Обн. ДВ, бр. 107 от 9 декември 2003 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 47 от 21 юни 2016 г.
- Закон за железопътния транспорт. В сила от 01.01.2002 г. Обн. ДВ, бр. 97 от 28 ноември 2000 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 58 от 26 юли от 2016 г.
- Закон за малките и средните предприятия. Обн. ДВ, бр. 84 от 24 септември 1999 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 17 от 1 март 2016 г.

- Закон за местното самоуправление и местната администрация. В сила от 17.09.1991 г. Обн. ДВ, бр. 77 от 17 септември 1991г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 51 от 5 юли 2016 г.
- Закон за насърчаване на инвестициите. Обн. ДВ, бр. 97 от 24 октомври 1997 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 61 от 11 август 2015 г.
- Закон за общинската собственост. В сила от 01.06.1996 г. Обн. ДВ, бр. 44 от 21 май 1996 г., посл. изм. ДВ, бр.43 от 7 юни 2016 г.
- Закон за опазване на околната среда. Обн. ДВ, бр. 91 от 25 септември 2002 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 81 от 14 октомври 2016 г.
- Закон за публично-частното партньорство. В сила от 01.01.2013 г. Обн. ДВ, бр. 45 от 15 юни 2012 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 13 от 16 февруари 2016 г.
- Закон за регионалното развитие. В сила от 31.08.2008 г. Обн. ДВ, бр. 50 от 30 май 2008 г., изм. и доп. ДВ, бр. 15 от 23 февруари 2016 г.
- Закон за устройство на територията. В сила от 31.03.2001 г. Обн. ДВ, бр. 1 от 2 януари 2001 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 51 от 5 юли 2016 г.
- Икономическа енциклопедия. (2005). Изд. Наука и изкуство, С.
- Конституция на Република България. В сила от 13.07.1991 г. Обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015г.
- Маринов, В. (2005). *Партньори за развитие. Партньорски модел за стратегическо планиране на местното развитие*. С.
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството. (2012). *Методически насоки за разработване и прилагане на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие за градовете от ниво 4, съгласно Националната концепция за пространствено развитие на Република България до 2025 г.* С.
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството. (2011). *Методически указания за разработване на Национална стратегия за регионално развитие на Република България (2012-2022), Регионални планове за развитие на районите от ниво 2 (2014-2020), Областни стратегии за развитие (2014-2020) и Общински планове за развитие (2014-2020)*. С.
- Министерство на регионалното развитие и благоустройството. (2010). *Методология за стратегическо планиране на Република България*. С.
- Наредба за условията и реда за планиране и критериите за включване на проекти за публично-частно партньорство в Оперативния план и в програмата за реализация на общинския план за развитие, Обн. ДВ, бр. 5 от 18.01.2013 г.
- Панайотов, Д. (2012). *Управленски парадигми. Стратегическото и бизнес планиране в икономика на знанието, Сборник от научни публикации*. Свищов.
- Панайотов, Д. & Борисов, Б. (2011). *Стратегическо планиране*. Свищов.

- Парашкевова, Е. (2012). Предизвикателства пред планирането на регионалното развитие в новия програмен период 2014–2020. *Финансовото образование и научните изследвания във висшите училища в България – стратегия „Европа 2020“: Сборник доклади – Свищов, АИ Ценов.*
- Парашкевова, Е. (2013). Участие на заинтересованите страни в процеса по стратегическо планиране на местното развитие. *Финансите и стопанската отчетност – състояние, тенденции, перспективи: Сборник доклади – Свищов, АИ Ценов.*
- Правилник за прилагане на закона за регионално развитие, чл. 83. Обн. ДВ, бр. 80 от 12 септември 2008г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.50 от 1 юли 2016 г.
- Речник на думите в българския език. (2016). *Методика*. Последно посетен на 18.12.2016 г., rechnik.info/методика.
- Структурни фондове на ЕС. Единен информационен портал. (2016). Последно посетен на 18.12.2016 г., <http://www.eufunds.bg>.
- Министерски съвет. (2016а). Портал за консултативни съвети. Съвет за административната реформа. Последно посетен на 17.09.2016 г., http://saveti.government.bg/web/cc_203/1.
- Министерски съвет. (2016б). Портал за консултативни съвети. Съвет за развитие. Последно посетен на 18.12.2016 г., http://saveti.government.bg/web/cc_401/1
- Министерски съвет. (2016в). Портал за обществени консултации. Методология за стратегическо планиране в Република България. Посетен последно на 17.09.2016 г., <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90>.
- Министерски съвет. (2016г). Портал за обществени консултации. Стратегически документи на национално ниво. Посетен последно на 02.09.2016 г., <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/List.aspx?lang=bg-BG&categoryId=1&typeConsultation=1&typeCategory=0&docType=1>
- Министерски съвет. (2010). *Ръководство за стратегическо планиране и разработване на политики в България. С.*
- Википедия. (2016). *Методология*. Последно посетен 18.12.2016 г., <https://ru.wikipedia.org/wiki/Методология>.