

Стратегически насоки за разработване целите и приоритетите в процеса на актуализация на Общинските планове за развитие

(м. септември, 2010 г.)

Настоящите стратегически насоки са разработени в процеса на изготвяне на актуализирания документ за изпълнение на Областната стратегия за развитие на област Пловдив (АДИ на ОСР) и в рамките на проект «Конвенциите от Рио»¹ в периода април – септември, 2010 г. АДИ на ОСР задава общата рамка за развитие в областта за периода 2010-2013 и макар да има индикативен характер, като цяло, изисква съобразяване на общинските планове с нея и предполага необходимостта от хоризонтална и вертикална интеграция на залегналите в тях цели, мерки и конкретни проекти. Веднага следва да се подчертае, че набелязаните стратегически цели и приоритети в общинския план за развитие не трябва задължително да включват и отразяват изцяло стратегическата рамка на областната стратегия, а само тази част от нея, която е свързана с развитието на Общината, нейните сравнителни предимства, потенциал и местни особености.

Формалното основание за актуализацията на стратегическите документи за регионално и местно развитие е приетият през 2008 г. нов Закон за регионалното развитие (ЗРР) и Правилника за неговото прилагане. В тях са регламентирани нови специфични изисквания относно сроковете на действие, ролята и съдържанието на областните стратегии и общинските планове за развитие. По смисъла на ЗРР Общинският план за развитие (ОПР) е дългосрочен в средносрочен документ за стратегическо планиране на регионалното развитие, който се разработва в съответствие с областната стратегия за развитие (чл. 34 от Правилника за прилагане на ЗРР). Чрез него се определя стратегическата рамка за развитие на общината, изразена чрез формулирането на съответните цели и приоритети за устойчиво интегрирано местно (общинско) развитие. ***Същият не трябва да се разглежда като абстрактен стратегически документ, а като инструмент, чрез който се формулира общата рамка за развитие на общината.*** Тази рамка е определена на базата на наличния потенциал и сравнителните предимства на нейната територия, като същевременно се

¹ www.rioconventions.org

съобразява и транспонира политики, цели, приоритети и механизми, залегнали в европейската, националната и регионалната йерархия на системата за планиране и управление на регионалното развитие. Ефективността на изпълнението на ОНР налага от една страна по-тясно обвързване на документа с оперативните и плановите инструменти, а от друга – необходимостта от по-голяма конкретика и пространствена обусловеност на формулираните цели и приоритети в развитието на общината.

Не на последно място, актуализацията на ОНР се налага и от необходимостта от по-ефективно **интегриране на глобалните проблеми, свързани с околната среда в регионалното и местно планиране**, което е отразено чрез специално разработена система от седем стратегически индикатори, описани в приложение към Методическите указания за актуализиране на действащите стратегии и планове за регионално и местно развитие, одобрени от министъра на регионалното развитие и благоустройството със заповед № РД 02-14-844 от 20 май 2009 г.². Преследваната цел е от една страна опазване на околната среда, а от друга – установяване на адекватен и щадящ модел на използване и управление на природните ресурси, който да гарантира необходимата устойчивост на развитието на областта като единна природно-социална система.

С оглед структурата и съдържанието на общинските планове за развитие, могат да бъдат изведени следните общии насоки при тяхната актуализация:

- Ситуационният анализ трябва да даде ясна и точна представа за потенциала на областта и да дефинира основните проблеми, свързани с развитието на територията и нейните атрибути (подсистеми). Този анализ трябва да се основава на актуална, достоверна и колкото е възможно по-детайлна изходна информация. При актуализацията на Общинския план за развитие, аналитичната част не следва да се преработва изцяло, освен ако качеството на документа не отговаря на нивото за такъв вид стратегически инструмент, какъвто представлява Общинският план за регионално развитие според ЗРР от 2008 г. Така например, природно-ресурсният потенциал на общината едва ли се е променил драстично през последните 5 години, което от своя страна не налага извършването на нов анализ. По-скоро, ако е необходимо, с оглед стратегическите приоритети

² <http://www.mrrb.government.bg/index.php?lang=bg&do=law&type=4&page=7>

на общината и проектната дейност, може да се помисли за засилване на определени елементи от този анализ, в това число по-ясна пространствена конкретизация на констатациите и оценките. По подобен начин следва да се процедира и при анализа на социално-икономическата ситуация в Общината, като фокусът следва да се поставя върху промените в средата, общия ефект на промените върху развитието на Общината, конкретните пространствени измерения на измененията в условията за развитие. Задължително на този етап е очертаването на сравнителните предимства на общинската територия, адекватното констатиране на проблемите и тяхната географска локализация, като задължително следва да се търси връзка с Оперативните програми и техните области на интервенция. Тук е мястото да се отбележи, че официалната статистическа икономическа информация е добре обезпечена на регионално и областно ниво, но на местно ниво обикновено тя е твърде оскъдна, най-често поради ограниченията за конфиденциалност по отношение на статистическите данни за стопанските обекти. Необходимо е да бъде анализирана информация за броя на стопанските субекти в Общината, тяхното разпределение по територията, отрасловата им специализация и концентрация, дял на активните фирми от общия регистриран брой, водещите предприятия по отделни отрасли и сектори и др. Важно е в анализа да проличат икономическите пространствени различия, често генерирани от модела на развитие „център-периферия”, и как това се отразява върху нивото на социално-икономическото развитие в различните части на Общината. Оценката на икономическата ситуация следва да завърши с идентифициране на основните проблеми и възможностите за тяхното разрешаване. Друг важен момент при актуализацията на анализа е той да не се концентрира единствено върху територията на Общината, а да се насочи и към съседните територии, в това число при търсенето на възможности за общи, междуобщински проекти, чрез които да се търси постигането на по-значими регионални ефекти.

- При актуализацията на SWOT анализа акцентът следва да се постави върху промените във вътрешните и външни условия за развитие, като основният акцент следва да се постави върху сравнителните предимства

на Общината. Много важно е да има ясна и обоснована връзка с констатациите и оценките, извършени по време на анализа на ситуацията. Така например, не да се включват твърде общи силни страни, а само такива, които са изведени като сравнителни предимства на базата на експертно обоснован, задълбочен и пространствено детерминиран анализ. Това ще позволи от своя страна формулирането на по-конкретни и реалистични цели при етапа на актуализация на стратегическата част. По същият начин следва да се подходи и при отразяването на останалите компоненти на SWOT анализа.

- Актуализацията на стратегическата част на Общинския план за развитие следва да се основава на определени основни принципи, като *реализъм* (ясно формулирани реалистични цели); *устойчивост* (т.е. в плана не бива да се съдържат задачи, мероприятия и конкретни дейности, чието решаване има изолиран, оперативен и кампаниен характер, с краткосрочен и бързо затихващ във времето ефект върху изпълнението на формулираните цели); *приемственост* (актуализацията на Общинския план за развитие не бива да започва „от нулата“ – трябва да се осигури приемственост с действащия стратегически документ);
- Като основно изискване при изпълнението на документа се налага желанието за **устойчив просперитет на местните общности в Общината**. Това от своя страна изисква разбирането, че този устойчив просперитет е възможен единствено чрез интегриран подход на планиране и управление на територията на Общината и свързаните с нея природни, икономически и социални системи. Това предполага търсене на съответствие между Плана, Областната стратегия за развитие и Плановете за развитие на съседните общини.
- От особено голяма важност за ефективността на Общинския план е необходимостта от извършването на реалистична и прецизна оценка на финансовата рамка за осъществяване на плана в периода 2010-2013. Следва да се имат предвид ограниченията, които естествено се проявяват при кризисна ситуация, реалистично да се оценят възможностите за получаване на външно финансиране, като се извърши необходимата приоритизация на проектите, които Общината предвижда да се изпълняват към хоризонта на действие на плана. С оглед на постигането

на по-голяма ефективност в осигуряването на средства, Планът трябва да се съобрази в максимална степен с приоритетите и индикативните програми по отделните Оперативни програми, като се търси максимална интеграция на проектите и постигането на синергичен ефект при тяхното планиране, осъществяване и планиране на резултатите.

- Основен момент при актуализацията на стратегическата част е свързан с извършването на адекватна оценка на очакванията от изпълнението на документа. То следва да се съобрази и да установи необходимия баланс между ценностите и очакванията на три основни групи заинтересовани страни:

- ✓ Централни и местни органи на властта и другите заинтересовани публични институции
- ✓ Местни бизнес субекти
- ✓ Местна общност

По този начин ще се дефинират изходните позиции при актуализацията на визията и ще се зададе необходимата яснота за политическите измерения на бъдещия актуализиран общински план за развитие. За да се постигне това е възможно да бъдат използвани различни подходи, но най-ефективен е този, при който в началото на работата по актуализацията на документа се проведе работна среща в рамките на разширено заседание на Общинския съвет за развитие, по време на който да се обсъдят и комуникират различните очаквания на заинтересованите страни.

- В целия процес на актуализация на общинските планове следва да се прилага принципът на партньорството както между институциите, така и със заинтересованите страни в Общината – бизнес субекти, неправителствен сектор и гражданите. Не следва да се забравя, че планирането и управлението на регионалното развитие е публичен процес, изискващ въвличането на широк кръг участници в процесите на вземане на решения.

В процеса на актуализация на общинските планове следва да се има предвид, че срокът им на действие е сравнително кратък (хоризонт 2013), което предполага предвиждането на реалистичен обем от проекти с цел постигане на максимална степен на ефективност и оперативност при изпълнението на плановия документ.

Така например, с оглед на заложената стратегическа рамка в АДИ на ОСР на област Пловдив, основните акценти, които следва да се имат предвид при актуализацията на Общинските планове за развитие за периода 2010-2013 г. на 18-те общини в областта, са следните:

1. Приоритет, пряко произлизащ от стратегическа цел е смекчаването на вътрешно-областните различия (диспаритети). С оглед на това, общините следва да ориентират своите планове към:

- Постигането на максимално високо ниво на хоризонтална интеграция и съответствие на залегналите в Общинския план цели, мерки и проекти с тези на съседните общини.
- Приоритет в общинските планове следва да са проекти със стратегическо, надобщинско значение, пряко насочени към установяването на устойчиви модели на земеползване, интегрирани устройствени решения, подобряване на вътрешно-общинската и между-общинска транспортна достъпност и др.
- Благоустрояването на населените места и подобряване качеството на живот.
- Проекти, свързани с оптимизация на образователната система, здравеопазването и други критични пространствено-локализирани услуги (включително достъпност).

2. Друг акцент е свързан с повишаване на инвестиционната атрактивност на общините чрез:

- Реконструкция и модернизация на инфраструктурната база. Проекти в тази насока ще бъдат подкрепени от ОПРР.
- Подобряване достъпа до бизнес и инвестиционна информация, особено по отношение общинската собственост.
- Интервенции на местно ниво за подобряване на бизнес средата, в това число подобряване обслужването, електронното управление, изграждането на общински виртуални портали и др.
- Максимално ориентиране на Стратегията за развитие към местните потенциали и сравнителни предимства на общинската територия.

3. Особено важен акцент в плановете за развитие на общинско ниво е свързан с повишаване капацитета на местните администрации по отношение работата с Оперативните програми и инструментите за ефективно планиране и управление на регионалното развитие.

ИНТЕГРИРАНЕ НА ГЛОБАЛНИТЕ ЦЕЛИ ПО ОКОЛНАТА СРЕДА В ПЛАНИРАНЕТО НА РЕГИОНАЛНОТО И МЕСТНО РАЗВИТИЕ

Това е нов момент за нашата страна в стратегическото планиране на регионалното и местното развитие. Разработването на тази част от актуализирания документ за изпълнение на ОПР налага необходимостта от усвояването на знания за глобалните екологични проблеми и анализ на тяхното регионално и местно проявление, умения за работа с източници на количествена информация и с индикатори за наблюдение и контрол, правилно интерпретиране на получените резултати, както и умения за работа със съвременни специализирани информационни системи, каквито са ГИС. В резултат трябва да се изясни доколко провежданата регионална и местна политика в сферата на околната среда и устойчивото развитие спомага за решаване на глобалните екологични проблеми на местно и регионално ниво.

Възможни са два подхода за интегриране на проблематиката за глобалните екологични цели в съдържанието на ОПР – това може да стане или в аналитичната част (в раздела за екологичния профил на общината), или в стратегическата част (при обосноваването на критериите и индикаторите за изпълнение на ОПР), или и в двете. Независимо от избрания подход, в съответствие с наличната и достъпна за ползване информация, може да бъде приложена разработената система от индикатори по ПРООН/ГЕФ проект „Конвенциите от РИО”.³ Тези индикатори се отнасят до определена поднационална териториална единица и са тясно свързани с трите конвенции на ООН:

- Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие,
- Рамковата Конвенция на ООН по изменението на климата,
- Конвенцията на ООН за борба с опустиняването.

³ Вж. <http://www.rioconventions.org/bg/>

Поради характера на използваните изходни данни и специфичните методи за изчисление и визуализиране на съответните индикатори, за повечето от тях е задължително използването на аналитичните възможности на Географските информационни системи (ГИС). По-долу са представени ключовите стратегически индикатори за интегриране на глобалните цели по околната среда в актуализирания документ:

Индикатор	Код и домейн
1. Относителен дял на антропогенно натоварените територии (инфраструктура, селища, промишлени обекти)	BDV05, Биологично разнообразие
2. Съотношение между горските, земеделските и урбанизираните територии	BDV09, Биологично разнообразие
3. Емисии на парникови газове (приравнени към CO ₂ еквивалент) на жител от населението	CLM09, Промени в климата
4. Разходи за ДМА с екологично предназначение	CMN21, Общи
5. Разходи за ДМА с екологично предназначение на човек от населението	CMN22, Общи
6. Дял от територията с висок риск от ерозия	DST01, Опустиняване
7. Разходи за енергийна ефективност и възобновяеми енергийни източници (актуализиран на Степен на постигане на националните цели за използване на ВЕИ и енергийна ефективност)	CLM09, Промени в климата

Избраните индикатори са изцяло в духа на приетата от Европейската комисия през м. юни 2010 г. Стратегия „Европа 2020” (Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж), която се очаква да наследи Лисабонската стратегия. Постигането

на глобалните екологични цели в областта на климатичните промени и енергийната ефективност заемат важно място в тази нова стратегия (т.нар. цели "20/20/20" - съкращаване на емисиите въглероден диоксид с 20% в сравнение с нивата от 1990 г., увеличаване дела на енергията от възобновяеми източници в енергопотреблението до 20% и намаляване на консумацията на енергия с 20%).

Повече информация за необходимите изходни данни, методологията за изчисление и интерпретацията на резултатите от използването на тези индикатори може да се получи на сайта на проект „Конвенциите от РИО”(www.rioconventions.org), секция Публикации⁴.

⁴ <http://www.rioconventions.org/bg/Publications/Rio-Conventions-Project-Publications-BG.html>.