



Проект на Национална концепция за регионално и пространствено развитие 2026-2040 г.

[линк към консултацията](#)

Информация

Откриване / Приключване: 09.03.2026 г. - 08.04.2026 г. Неактивна

Номер на консултация: #12197-K

Област на политика: Архив - Регионална политика

Тип консултация: Акт на Министерския съвет

Вносител: Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Тип носител: Национално

Разработването на Национална концепция за регионално и пространствено развитие 2026-2040 г. (НКРПР) е одобрено с решение на Съвета за развитие от 2024 г.

Концепцията определя дългосрочната рамка за териториалното развитие на България и осигурява приемственост и надграждане спрямо Националната концепция за пространствено развитие 2013–2025 г. Тя се разработва в контекст на задълбочаващи се демографски предизвикателства, устойчиви регионални дисбаланси, ускорен зелен и цифров преход в Европейския съюз и необходимост от по-силна териториална координация на секторните политики. Териториалният обхват на НКРПР 2026-2040 включва територията на цялата страна.

Върху детайлно разработена аналитична основа НКРПР формулира следната визия за регионално и пространствено развитие на Република България до 2040 г.:

„Българските региони развиват устойчив капацитет и конкурентоспособност в динамична среда, с подобрен жизнен стандарт и достъп до качествени услуги за всички граждани. Столичният регион се утвърждава като водещ център в Югоизточна Европа, а останалите региони се доближават до европейските стандарти. Националните ресурси са опазени чрез устойчиво управление, съхранена е регионалната идентичност, а социално-икономическите и териториални дисбаланси са значително намалени.“ Тази визия за развитие поставя акцент върху качеството на живот във всички части на страната, възможностите за достъп до услуги и инфраструктура, устойчивото използване на природния капитал и опазването на културното наследство.

В рамките на НКРПР, основен приоритет е провеждането на целенасочени политики за ограничаване на регионалните дисбаланси и за постигане на по-балансирано териториално развитие. Отчита се процесът на реализация на промяната в обхвата на регионите за планиране на ниво 2, който се очаква да завърши в началото на 2027 г., така че предложените териториални модели, приоритети и индикатори да бъдат съвместими с новата конфигурация на регионите за планиране от ниво 2 и да осигуряват стабилна основа за бъдещите регионални стратегии и програми. Стратегическата част на НКРПР е изградена около ясно формулирани четири стратегически цели: Териториално сближаване, Икономическо сближаване, Социално сближаване и растеж и Екологична устойчивост. Към всяка стратегическа цел са дефинирани определен брой приоритети.

В документа е разработена система от индикатори за мониторинг – демографски, социално-икономически, инфраструктурни, екологични и пространствени – която позволява проследяване на напредъка към целите до 2030 и 2040 г. и своевременни корекции и актуализации.

Източници на необходимите финансови ресурси за постигане на стратегическите цели, поставени пред политиката за регионално развитие, могат да бъдат държавният бюджет, бюджетите на общините, средства на физически и юридически лица, средства от фондовете на Европейския съюз, включително финансови инструменти и международни финансови институции. Конкретните необходими финансови ресурси ще бъдат описани в документите за регионално и пространствено развитие на регионално и общинско ниво.”

Отговорна институция

Отговорна институция

Министерство на регионалното развитие и благоустройството

Адрес: София, ул. Св. Св. Кирил и Методий 17-19

Електронна поща: e-mrrb@mrrb.government.bg

Контактна информация

Десислава Дакова | Електронна поща: DDakova@mrrb.government.bg

Начини на предоставяне на предложения и становища

- Портала за обществени консултации (изисква се регистрация чрез имейл);
- Електронна поща на посочените в „Контактна информация“ адреси
- Системата за сигурно електронно връчване <https://edelivery.egov.bg/> (изисква се квалифициран електронен подпис или ПИК на НОИ);
- Официалния адрес за кореспонденция.

Визията (качество на живот и услуги за всички“ + „Столичният регион като водещ център“) е уместна, но съдържа висок риск от затвърждаване на концентрацията на икономическата активност, ако подкрепата за столицата и градовете от първото йерархично ниво не се направи условна с доказуеми механизми за дифузия (преливане) към съседните периферии, (вкл. селски райони) и малки/средни градове. Това е критично при текущата концентрация на БВП (ЮЗР генерира около половината от БВП, а СЗР е с под 7%) и при данни, че пет български NUTS2 региона са сред най-ниските по първичен доход в ЕС.

Изборът на центрове за подкрепа (първо и второ йерархично ниво) е в общи линии обоснован в рамките на сценарий „умерен полицентризм“, но документът би трябвало да го обвърже с: (1) функционални урбанистични ареали /ФУА/ и хинтерланди; (2) минимален пакет услуги; (3) мерки за малките градове (изрично признато като нужда в текста); и (4) целенасочено управление на демографския риск в някои от избраните центрове.

Най-слабата зона остава изпълнимостта: предходната НКПР 2013-2025 показва, че движението към умерен полицентризм е частично (дистанцията между водещия регион и останалите не намалява, а напротив; мерките/ресурсите са недостатъчни), а институционалната координация между секторни политики е отчетена като системна пречка. Освен това се наблюдава концентрация на финансиране по линия на ЕСИФ/ЕФСУ в столицата. Новата НКПР признава тези проблеми, но би следвало да въведе по-твърди правила за териториална координация, финансиране и мониторинг.

Една от основните причини за тези тенденции е институционалният модел на управление на регионалното развитие и ограничената фискална автономия на местните власти. На практика липсата на фискална децентрализация представлява съществено препятствие пред провеждането на ефективна и дългосрочна регионална политика. НКПР би следвало да адресира и институционалните аспекти на регионалното развитие и особено липсата на реално регионално ниво на управление. Регионалните съвети за развитие (РСР) продължават да действат по-скоро като консултативни органи на МРРБ вместо да бъдат овластени асоциации на местните власти и междинни звена с реални правомощия за управление на средствата по линия на ЕФСУ.

Изразявам категорично несъгласие с констатациите в документа относно очакваните ефекти от промяната в броя и обхвата на регионите за планиране от ниво NUTS2 (стр. 47-49) и предлагам този раздел да бъде преразгледан. Намаляването на броя на регионите за планиране няма доказана пряка корелация с повишаването на ефективността при планирането и разпределението на средствата от европейските и националните програми и идентифицирането на нуждаещите се територии, нито дава сигурна гаранция за по-ефективно прилагане на регионалната политика. Напротив, с новата регионализация се прави опит по административен начин да се редуцират значителните дисбаланси в развитието на регионите без ясна визия за териториално фокусиране на интервенциите, за въвеждане на регионално управление и оптимизиране функциите на РСР. Ефектите върху кохезионното

финансиране по категории региони при новата NUTS2 регионализация могат да бъдат оценени само сценарийно, докато не разполагаме с официални статистически данни (БВП/глава, PPS и др.) за новите региони.

Действащият механизъм за разпределяне на средствата по инструмента Интегрирани териториални инвестиции (ИТИ) през настоящия програмен период показва значителни несъвършенства, вкл. от гледна точка на неясните критерии за приоритизация на концепциите за ИТИ. Моделът на ИТИ в България може да бъде определен като административно балансиран, но стратегически неутрализиран. Предварителното макрорегионално разпределение на повече от половината ресурс на ПРР 2021-2027 към северните региони структурира конкурентна среда още преди проектната селекция и ограничава пропорционалния достъп на региони с висока проектна активност и значителна градска концентрация. По този начин наблюдаваната конкуренция не е изцяло резултат от проектна динамика, а от предварително заложен бюджетна рамка, която отразява компенсаторен макрорегионален подход, без ясно индикаторно-базирано насочване.

Инструментът ИТИ функционира в условията на двойна логика – формално място-базирана, ориентирана към функционални територии, и едновременно с това макрорегионално предопределена чрез административно разпределение на бюджета. Тази конструкция поражда напрежение между целите за подкрепа на изоставащи региони и необходимостта от инвестиционна подкрепа на територии с потенциал за генериране на ендегенен растеж и мултипликационни ефекти. Неясната относителна тежест на тези две логически означава компромис между териториална солидарност и икономическа ефективност. Наблюдаваният модел може да бъде интерпретиран и като резултат от политико-институционален компромис, което допълнително подчертава сложността на баланса между ефективност и териториална солидарност в рамките на националния контекст.

Позицията на Южен централен регион (ЮЦР) илюстрира именно това структурно напрежение. Регионът изостава по производителност на труда и БВП на човек от населението, което предполага компенсаторна подкрепа, но същевременно концентрира значителен брой градски общини, индустриални зони и икономическа динамика, което го позиционира като потенциален инвестиционен полюс. Наблюдаваният ресурсен недостиг при висока проектна активност (най-голям брой подадени КИТИ) показва, че регионът не е третиран нито като приоритетна зона за ускорено сближаване, нито като стратегически носител на растеж. В този смисъл ЮЦР функционира като аналитичен тест за интервенционната логика на ИТИ, разкривайки отсъствието на ясно дефиниран приоритет между компенсаторна и инвестиционна цел.

Тази ситуация няма изгледи да бъде подобрена с този изключително широк териториален обхват на новите региони за планиране. Проектът на НКРПР за периода 2026-2040 г. не пояснява точно какъв тип логика на интервенция е възприета и как ще бъдат разпределени средствата за ИТИ между четирите региона. Например в бъдещия регион Южен конкуренцията за европейско финансиране ще бъде още по-ожесточена, тъй като регионът ще включва почти 50% от градските

общини (от 1-во до 3-о йерархично ниво), което още повече ще усложни институционалната координация. Същевременно ще са налице огромни вътрешнорегионални различия и широк набор от територии със специфични характеристики. Новият обхват на регионите от ниво NUTS2 по никакъв начин не би могъл да облекчи териториалната диференциация на инвестиционното планиране и да идентифицира по-точно местните нужди и потенциал.

В тази връзка постигането на стратегическите цели за териториално, икономическо и социално сближаване в новата НКРПР изглеждат отново трудно реализуеми.

Оценка на визия, стратегически цели и приоритети

Визията на НКРПР 2026-2040 е добре формулирана и интегрира: устойчив капацитет/конкурентоспособност, жизнен стандарт и достъп до услуги, национални ресурси и идентичност, значително намалени дисбаланси; заедно с позициониране на Столичния регион като водещ център в Югоизточна Европа. Това е в съзвучие с териториалното сближаване и стратегическото пространствено планиране, подчертани в Териториална програма 2030 (териториално измерение на секторните политики).

Стратегическите цели са логически свързани и отразяват научените уроци от периода 2013–2025 г.: СЦ1 е формулирана като отговор на частично постигане на полицентричния модел и устойчиви дисбаланси; СЦ3 и СЦ4 директно отразяват социалните различия/демографията и нуждата от по-силен климатичен фокус. Това е качествена стъпка напред спрямо „декларативни“ цели без ясна причинно-следствена линия.

Най-важният риск е несъответствието между мащаба на регионалните проблеми и силата на инструментите. Проектът на НКРПР поставя приоритетна подкрепа за трансформацията на икономиките на столицата и центровете от второ йерархично ниво към висококонкурентоспособни икономики, както и за клъстери/иновации (с приоритет към Северна България в някои под-мерки). Това е уместно за растеж, но при текуща концентрация трябва да се допълни с обвързващи механизми за разпределение на ползите към перифериите и функционалните зони.

По СЦ3 документът правилно „приземява“ интегрирания подход чрез приоритет за пространствена свързаност и достъп до услуги (образование, здраве, социални/културни услуги) и насоки за укрепване на урбанизационните центрове и техните хинтерланди. Слабост е, че липсва достатъчно конкретика за минимални стандарти за услуги и за модели на предоставяне в демографски свиващи се територии (споделени услуги, мобилни услуги, транспорт по заявка, цифрови услуги и др.).

По СЦ4 (климат/енергиен преход) има ясна рамка, включително приоритет „пространствено управление на енергийния преход“ (зони за ВЕИ, коридори за мрежи, синхронизация със „умерен полицентризъм“). Несъответствие: поради значимостта на комплекса „Марица-изток“ документът следва по-ясно да интегрира справедливия преход (вкл. социални ефекти, преквалификация, местна

диверсификация) и да се напасне с целевите територии на ФСП.

Критика на избора на центрове за подкрепа и механизми за дифузия

Проектът на НКРПР 2026-2040 избира сценарий „умерен полицентризм“ и потвърждава шест големи градски центъра от второ йерархично ниво за районите, а за първо йерархично ниво дефинира столицата и тези центрове като двигатели на трансформацията.

Потвърдените центрове от второ ниво са: Пловдив, Варна, Бургас, Русе, Стара Загора и Плевен. Това е общо взето уместно спрямо икономическата география и транспортно-логистичните роли, но има три научно-практически условия за успех:

Първо, проблемът „център-периферия“ не се решава само с йерархия, а и с функционални връзки (ежедневна мобилност, пазари на труда, достъп до услуги, вериги на стойността към малки градове/села). В противен случай подкрепата за центровете може да усилва поляризацията – типичен риск, описван в научните публикации за place-based подхода и вече реализиран в България (справка: изследване на ИПИ за икономическите центрове).

Второ, самият документ отчита, че в новия регион Северен „Русе и Плевен ще доминират, въпреки демографския спад“ и че е нужна „специална национална политика за малките градове“ в периферни селски райони. Това е силен диагностичен сигнал, но трябва да бъде превърнат в изричен приоритет/инструмент (напр. фонд/пакет за малки градове и обслужващи центрове; минимален пакет услуги; стимули за общинско сътрудничество и т.н.).

Трето, „дифузията“ следва да се направи условие за финансиране: индустриални паркове/клъстери/иновационни инвестиции в градските центрове да са допустими при доказана полза за хинтерланда (достъпност, доставчици, професионално образование, споделени услуги). Това съответства на логиката на интегрирания териториален подход при реализация на териториални стратегии. В тази връзка би било добре да се обмисли и интеграцията между подходите ИТИ и WOMP на регионално ниво чрез водещата координираща роля на РСР.

Рискове за управление, мониторинг, финансиране и изпълнение

Уроците от периода 2013-2025 са еднозначни: не се наблюдава желаното движение към полицентризм; дистанцията между водещия регион и останалите не намалява; приложените мерки и ресурси са недостатъчни, а желаното балансирано развитие не се потвърждава при сравнение с близки NUTS2 региони в ЕС. Новата НКРПР трябва да третира това като управленски /институционален/ проблем, не само като „нужда от още мерки“.

По линия на координацията, оценката отчита институционални пречки: министерства/ведомства посочват недостатъчна синхронизация и координация като бариера за съгласуваност със стратегическия документ, което води до ниска ангажираност и противоречиви мнения; нужни са по-силни междусекторни механизми и капацитет. В проекта има общи принципи за партньорство и

институционална рамка, но липсва „твърд“ механизъм за разрешаване на конфликти между секторни инвестиции и пространствени приоритети (ex ante проверки, териториално въздействие, санкции/условности и др.).

Финансирането е едновременно реалистично и рисково: проектът правилно посочва множество източници (държавен/общински бюджет, ЕС фондове, финансови инструменти, МФИ), но по закон като рамков документ не задава индикативен ресурс, прехвърляйки конкретиката към ИТСП/ПИРО. Това носи риск от нови проблеми с териториалната фокусираност на интервенциите, ако не се въведат стриктни правила за приоритизация и териториално разпределение.

Климат и справедлив преход: ЕС вече е одобрил значими ресурси по ФСП за трите въглищни области (Кюстендил, Перник и Стара Загора). НКРПР има териториален приоритет за енергийния преход, но трябва по-ясно да потвърди социално-икономическите мерки на справедливия преход като част от териториалната логика (работни места, преквалификация, диверсификация, повторна употреба на индустриални терени).

Приоритизирани препоръки за подобрене на НКРПР 2026-2040:

- **Да се разработи национален стандарт за минимален пакет публични услуги**, гарантиращ базов достъп на населението до здравни, образователни, социални, транспортни и дигитални услуги, независимо от местоживеенето. Този стандарт следва да бъде обвързан с териториалната структура на градската мрежа и с политиките за подкрепа на малките и средни градове.
- **Условна подкрепа за градските центрове от първо и второ ниво:** предотвратяване на прекомерната концентрация на финансирането във водещите градски центрове чрез подкрепа на ключови интервенции само при доказани дифузни ефекти към хинтерланд и ФУА (агломерационните ареали).
- **Формализиране на междусекторната координация:** въвеждане на постоянен механизъм за териториална координация между секторни министерства в рамките на РСР, ex ante оценка на териториалните ефекти на ключови инвестиции и процедура за „арбитраж“ при противоречия.
- **Осигуряване на таргетирано финансиране за периферните райони (малки градове и селски райони)** като отделен пакет/инструмент (вкл. условие за общинско сътрудничество и интегрирани инвестиции), тъй като самият проект признава нуждата от специална политика за малките градове.
- **Интегриране на справедливия преход като териториална „мисия“:** чрез конкретни показатели за заетост/диверсификация/реиндустриализация на въглищните територии и връзка с териториалните планове и ФСП инструментите.
- **Засилване ролята на РСР при бюджетирането, координацията и териториалното разпределение на ресурсите** по линия на ЕФСУ и Общата селскостопанска политика чрез по-ясни правила за приоритизация в ИТСП/ПИРО (портфейл от проекти, етапност, критерии за избор), за да се избегне повторение на настоящата ситуация с частично постигане на целите и недостатъчни ресурси.

Въпреки че не е обект на общественото обсъждане на проекта на НКРПР, предлагам преразглеждане на новата регионализация на ниво NUTS2, тъй като приетият вариант с четири региона за планиране не предполага автоматично подобряване ефективността на регионалната политика и улесняване на междусекторната координация, както и не гарантира адекватното разпределение на ресурсите за реализация на ИТИ. Така териториално структурирани, бъдещите региони изглежда отново ще се използват само за статистически цели, а не за евентуално въвеждане на субнационално ниво на управление.

Една от основните причини за липсата на териториална кохезия и балансирано регионално развитие в България е институционалният модел на управление на регионалното развитие и ограничената фискална автономия на местните власти. На практика липсата на фискална децентрализация представлява съществено препятствие пред провеждането на ефективна и дългосрочна регионална политика и прилагане на място-базирания подход. Евентуална децентрализация би следвало обаче да е предшествана от реформа в административно-териториалното устройство и окрупняване на общините с цел изравняване на фискалния и административния им капацитет. Подобна реформа ще позволи редуцирането броя на слабо урбанизираните общини и ще подобри ефективността на публичните финанси, което допълнително ще подкрепи изпълнението на визията и целите на НКРПР. В момента около 1/3 от 265-те общини в България са с население под 6000 души, което е минималното законово изискване за създаване на община. Съществуването на толкова много слаборазвит общини е икономически нецелесъобразно и финансово неефективно.

В дългосрочен план ефективната регионална политика в България изисква не само финансови ресурси, но и подходящи институционални реформи, насочени към укрепване на регионалното и местното управление. По-голямата степен на децентрализация, съчетана с ясно разпределение на правомощията и отговорностите между различните нива на управление, може да създаде по-добри условия за устойчиво и балансирано развитие на регионите.

Следователно бъдещото развитие на регионалната политика в България е тясно свързано с необходимостта от по-дълбока институционална трансформация на системата за управление на териториалното развитие. Само чрез съчетаване на ефективни публични инвестиции, стратегическо планиране и реална децентрализация (фискална и административна) може да се постигне по-балансирано икономическо развитие и по-високо качество на живот във всички региони на страната. Но балансираното пространствено развитие изисква по-тясна интеграция между целите на кохезионната политика на ЕС, националната регионална политика и политиките за развитие на селските райони. Тази интеграция би могла да залегне по-дълбоко в стратегическата част на НКРПР 2026-2040 г.

Необходим е нов интегриран модел за децентрализирано управление на регионалното развитие, който да насърчи ендегенните фактори за растеж чрез

диференцирани интервенции, адаптирани към специфичния контекст в отделните региони. Подобен модел може да бъде разглеждан като нова институционална рамка за прилагане на place-based подхода към регионалната политика, основана на многостепенно управление, фискална децентрализация и комплексно използване на териториалните инструменти на развитие (ИТИ и ВОРР) чрез укрепване на регионалното управленско ниво и релевантна регионална координация.

Изготвил:

д-р Юлиян Моллов

Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

История

Включване на проекта

Това събитие описва запис на акт в ЗП или ОП.

Начало на обществената консултация - 09.03.2026

Приключване на консултацията - 08.04.2026

Справка за получените предложения

Справка или съобщение.

Окончателен акт на Министерския съвет
