



Република България  
ИКОНОМИЧЕСКИ  
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

## **СТАНОВИЩЕ**

**на тема**

**„ПЛАНИНСКИТЕ И ПОЛУПЛАНИНСКИ РАЙОНИ В БЪЛГАРИЯ –  
ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАЗВИТИЕ“**

**(разработено по собствена инициатива)**

**София, 2018 г.**

Икономическият и социален съвет на Република България включи в плана за дейността си през 2018 г. разработване на становище на тема „Планинските и полупланински райони в България – проблеми и възможности за развитие”.

Разработването на становището бе разпределено на Комисията по регионална политика, устойчиво развитие и околна среда /КРПУРОС/. За докладчик и съдокладчик бяха определени Валентина Зартова и Лъчезар Искров – членове на ИСС от група 1 – работодатели. Проектът на становището бе обсъден и приет от КРПУРОС на 19 юни 2018 г.

На пленарна сесия, проведена на 6 юли 2018 г., ИСС прие настоящото становище.

## **ПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ**

ЕС – Европейски съюз

ЕК - Европейската комисия

ИСС – Икономически и социален съвет

МРРБ – Министерство на регионалното развитие и благоустройството

НПО – неправителствени организации

НИГГГ - Национален Институт по геофизика, геодезия и география

ПРСР – Програма за развитие на селските райони

ТГС – Трансгранично сътрудничество

ЦИП - Целенасочена инвестиционна програма

ЕЗФРСР – Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони

ЕСИ - Европейски структурни и инвестиционни фондове

## 1. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

- 1.1. ИСС с внимание следи усилията на Европейския съюз и на държавите членки за разработване и изпълнение на стратегии и конкретни мерки за развитие на планинските райони. Редицата европейски нормативни документи и особено Докладът относно политиката на сближаване в планинските райони на ЕС от 2016 г.<sup>1</sup> са добра основа за напредък. Също така трябва да се отчете значението на изпълнението на макрорегионалните стратегии за постигане на целите на политиката на сближаване. Стратегията на ЕС за Алпийския регион представлява добър пример за включването на тези области в рамките на една стратегия за планинския район.
- 1.2. Като отчита, че планинските райони представляват значителна част от територията на ЕС (около 30 %) и от техните екосистемни услуги са зависими всички държави членки, ИСС подчертава ролята на тези райони за развитието на Съюза.
- 1.3. Като отчита също, че в България планинските и полупланинските общини са 123, заемат 42,5% от територията на страната и включват 2555 населени места, в които е съсредоточено 20,9% от населението, ИСС отбелязва изключително важната роля на планинските райони за балансираното регионално развитие на страната. Посочените параметри нареждат България на 7-мо място в ЕС по дял на планинските райони, факт който доказва голямото им значение за социалния и икономически просперитет на България.
- 1.4. ИСС счита, че планинските райони могат да предоставят основа за много икономически дейности, с акцент върху земеделието, горското стопанство, туризма и енергетиката, като се отчете културното и

---

<sup>1</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0074+0+DOC+XML+V0//BG>

9.05.2016 г. - Доклад относно политиката на сближаване в планинските райони на ЕС. (2015/2279(INI))

природното наследство на тези райони и диверсификацията на земеделските стопанства.

- 1.5. ИСС изразява своята тревога, че в планинските райони, в много по-висока степен отколкото в останалите райони на страната се наблюдава обезлюдяване и депопулация на населението, неразвита и с лошо качество техническа инфраструктура, изостаналост в икономическото развитие и ограничен достъп до качествени публични услуги, особено до услугите от общ интерес в сферата на здравеопазването, образованието и културата. В тази връзка ИСС заявява своята подкрепа за усилията на българските правителства за предприемане на действия, насочени към преодоляване на тези предизвикателства.
- 1.6. Същевременно ИСС призовава за формирането на ясна визия за развитие на планинските райони, която да залага на собствения им потенциал и на възможностите, които предоставя развитието на съвременната наука и технологии, на алтернативните решения, на политиката за сближаване и на социалните иновации. ИСС счита, че е необходимо планинските райони в България да станат обект не само на целево внимание, но и на прилагането на специфични мерки и политики.
- 1.7. Според ИСС бъдещите политики, инструменти за въздействие и мерки за устойчиво развитие на българските планински и полупланински райони следва да се фокусират върху съживяване и диверсифициране на икономиката, координираното и устойчиво развитие, свързването и достъпността на районите и населените места, в едни стабилни и осъществяващи институционална подкрепа общини.
- 1.8. ИСС се присъединява към призива на Европейския парламент<sup>2</sup> „за използване на европейските структурни и инвестиционни фондове с цел устойчиво справяне с демографските предизвикателства (застаряване, намаляване на населението, демографски натиск, неспособност за привличане или задържане на подходящ човешки ресурс), които засягат

---

<sup>2</sup> Доклад на ЕП относно укрепването на икономическото, социалното и териториалното сближаване в Европейския съюз: 7-и доклад на Европейската комисия, А8-0138/2018, 05.04.2018 г.

европейските региони по разнообразни специфични начини и по-специално необходимостта да се предостави подходяща подкрепа на дадени територии“.

1.9. Предвид обстоятелството, че в регионалната политика на ЕС няма изрично определение на планинските райони, ИСС застъпва позицията ЕК да започне процес на разработване на работещо определение за понятието функционални планински райони, което следва да допълни определението за планински райони, използвано в контекста на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). Целесъобразно би било за следващия програмен период да се разработи програма на ЕС за планинските райони, която да представлява основа за стратегия на ЕС за постигане на дългосрочно развитие на европейските планински райони.

1.10. ИСС споделя мнението, че ЕК следва да промени начина, по който се свързват политиката на сближаване и европейския семестър с цел да се укрепи неговото териториалното измерение и да се отчетат други фактори, които допринасят за целите за сближаване, като например, реалната конвергенция.

1.11. В настоящото становище ИСС предлага и някои конкретни мерки, които ще създадат благоприятна среда за развитие на планинските райони в страната като: Интегрирана стратегия за устойчиво развитие на планинските и полупланински райони в България; въвеждане на национален стандарт за качество „планински продукт“; създаване на подкрепяща среда за развитие на планинските предприемачи; цялостно преразглеждане на стандартите и разпределителните механизми за държавните трансфери с оглед, отчитане по-високите разходи за предоставяне на услуги в планинските и полупланински общини.

## **2. ВЪВЕДЕНИЕ И ОБЩ КОНТЕКСТ**

2.1. През последните 25-30 години планинските райони в Европа и в България започват да се разглеждат все по-често като самостоятелни пространства. Постепенно започва разработването и изпълнението на

стратегии за развитие: първоначално за Алпите, а по-късно и за Карпатите. Може да се каже, че паралелно с мерките за климатичните промени, се увеличава интересът и потребността от по-обосновани и резултатни политики за планинските райони.

2.2. Почти всички европейски страни включват все по-осезаемо в своите секторни и регионални политики и различни мерки за целенасочено въздействие върху развитието на планинските райони. Този процес се засилва след 2002 г., която беше обявена за Международна година на планината. Допълнителен тласък в тази насока даде и изразеното в Договора за функциониране на ЕС от 2010 г. общо желание на държавите членки да работят за сближаване в развитието на планинските райони<sup>3</sup>.

2.3. България също става част от този процес. Още през 1993 г. 36-тото Народно събрание възлага разработването на Доклад за законодателно и програмно осигуряване на развитието на планинските райони, който по-късно е последван и от законопроект за планинските територии. Независимо, че тези документи не са приети, те стават добра основа за всички последващи разработки, свързани с развитието на селските или планинските и полупланинските райони в България<sup>4</sup>.

2.4. В тази връзка ИСС счита, че е необходимо планинските райони в България да станат обект не само на целево внимание, но и на прилагането на специфични мерки и политики.

### 3. ДЕФИНИЦИЯ ЗА ПЛАНИНСКИ РАЙОНИ

3.1. Идентифицирането и ясното открояване на планинските и полупланинските райони все още е предмет на научни дискусии в много от страните - членки на ЕС, като всяка от тях използва своя методология.

---

<sup>3</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

Консолидирани текстове на Договора за функционирането на Европейския Съюз

<sup>4</sup> Решение № 7 на 36-то НС от февруари 1992 г. Относно създаване на Постоянно действаща комисия по въпросите на планинските, полупланинските и граничните райони. ДВ. бр. 35, год. 2003

- 3.2. ИСС приема наложеното в повечето европейски държави разбиране, че могат да бъдат приети четири основни критерия за дефиниране на планинските и полупланински райони: надморска височина; разчлененост на релефа, наклон на склона и климатичен контраст.
- 3.3. В различните страни според поставените цели се добавят и други критерии, които не променят особено обхвата на дефиницията за планинските райони. Едно от най-мощните европейски изследвания е извършено от NORDREGIO през 2004 г. на основата на споменатите по-горе критерии (без климатичните). То обхваща всички 27 държави от ЕС плюс Норвегия и Швейцария. Следващото значимо изследване - Зелената книга за териториално сближаване<sup>5</sup> също възприема като водещи морфологичните характеристики при типологизацията на планинските райони. Този подход позволява разграничение между райони с преобладаващо планински релеф или преобладаващ брой население, населяващо планински район.
- 3.4. При различните типологизации за определянето на даден район като планински се изисква или поне 50% от тяхното население да живее в територии, определени чрез морфометрични показатели за планински, или над 50% от площта на съответната териториална единица да е планинска. В Зелената книга за териториално сближаване се предлага Европейската комисия, в сътрудничество с държавите членки, да приеме териториален подход за справяне с проблемите на различните видове планински територии, както и да предвиди разпоредби за специфични мерки в рамките на следващия законодателен пакет по структурните фондове.
- 3.5. ИСС намира, че публикуването на Зелена книга за планинските райони е първата важна крачка за реализиране на идеята ЕК да разработи истинска интегрирана стратегия на ЕС за планинските райони. По-късно Петият доклад за сближаването (2011 г.) модифицира тази типология и

---

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/paper\\_terco\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_bg.pdf)

06.10.2008 г. - Зелена книга за териториално сближаване. Да превърнем териториалното многообразие в предимство (The Green Paper on Territorial Cohesion).



определя като планински районите, в които по-голямата част от повърхнината им се класифицира като такава (дори ако по-голямата част от населението им живее извън планинските територии). Цитираното по-горе изследване на NORDREGIO показва че планинските общини заемат около 40,6% от територията и 19,1% от населението на проучените 29 европейски страни.

3.6. При прилагането на европейската методология за България аналогичните показатели са по-високи (над 50% за територията и населението), тъй като към тази категория общини попадат областни центрове като Смолян, Габрово, Кърджали и дори столичната община, които отговарят на посочените по-горе критерии<sup>6</sup>. От избора на едни или други критерии и показатели за определяне на тези райони зависи и броят на общините и населените места, които ще са предмет на целенасочена регионална политика от страна на държавата. В зависимост от целите на отделните нормативни документи и изследвания, приетите в тях критерии са различни и според тях броят на планинските и полупланински общини в България се движи от 120 до 144, а на населените места в тях – между 2170 и 2900 (според критериите на проектозакона за планинските райони от 1995 г. - 142 общини и 2996 населени места; според Наредба 14/01.04. 2003 г. за определяне на населените места в селски и планински райони - 138 общини с 2172 населени места; според Наредбата за определяне на критериите за необлагодетелстваните райони и териториалния им обхват - 144 общини с 2172 населени места)<sup>7</sup>.

3.7. Съгласно резултатите от последното географско проучване на НИГГГ на БАН<sup>8</sup>, извършено по проект с възложител МРРБ, за определяне на териториалния обхват на планинските и полупланинските райони в България, планинските и полупланинските общини в страната са 123 и

---

<sup>6</sup> [http://www.niggg.bas.bg/departments-](http://www.niggg.bas.bg/departments-bg/geographyb/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-2/)

[bg/geographyb/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-2/](http://www.niggg.bas.bg/departments-bg/geographyb/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-2/)

92-00-345/15.06.2015 МРРБ Определяне на териториалния обхват на планинските, полупланинските и пограничните райони в България на ниво общини за целите на разработването на целенасочена инвестиционна програма за развитие на изоставачи райони, 2015;

<sup>7</sup> ДВ. бр. 35, год. 2003., ДВ. бр.64, год. 2004., ДВ. Бр. 20, 2008 г..

<sup>8</sup> [http://www.niggg.bas.bg/departments-](http://www.niggg.bas.bg/departments-bg/geographyb/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-2/)

[bg/geographyb/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-2/](http://www.niggg.bas.bg/departments-bg/geographyb/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8-2/)

заемат 42,5% от територията на страната, с 2 555 населени места, в които е съсредоточено 20,9% от населението на страната.

3.8. Тези параметри нареждат страната ни на 7-мо място по дял на планинските райони сред държавите - членки на ЕС. ИСС счита, че този факт показва голямото значение на планинските райони за социалния и икономически просперитет на България.

3.9. В контекста на политиката на сближаване след 2020 г., и предвид, че няма изрично определение на планинските райони в регионалната политика на ЕС, ИСС застъпва позицията, че планинските райони се нуждаят от допълваща подкрепа от различни инструменти на ЕС като ЕЗФРСР и европейски структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ), което ще допринесе за постигането на тяхното по-добро и по-приобщаващо развитие.

3.10. ИСС подчертава също, че в ЕС има различни планински райони, които са свързани поради факта, че са изправени пред едни и същи основни предизвикателства. В тази връзка подкрепя призива на Европейския парламент „ЕК да започне процес на създаване на работещо определение за функционални планински райони в контекста на политиката на сближаване, което да допълни определението за планински райони, използвано в контекста на ЕЗФРСР, с цел подобряване на координацията на съответните политики и мерки“. Според ИСС едно такава определение трябва да бъде широко и приобщаващо, като отчита различни фактори: например височина над морското равнище, достъпност и наклон.

3.11. Тъй като ЕС няма конкретна политика за планинските райони, ИСС счита за основателно предложението през следващия програмен период „да се разработи програма на ЕС за планинските райони, която следва да представлява основата за стратегия на ЕС за постигане на дългосрочно развитие на планинските райони и на районите, зависещи от тях“<sup>9</sup>. В

---

<sup>9</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0074+0+DOC+XML+V0//BG>

9.05.2016 г. - Доклад относно политиката на сближаване в планинските райони на ЕС. (2015/2279(INI))

тази връзка е наложително ЕК да осигури достоверни дезагрегирани статистически данни, на които да се основават политическите инициативи.

## 4. ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ПЛАНИНСКИТЕ РАЙОНИ

4.1. ИСС счита, че определянето на характеристиките на планинските райони е важна основа за приемането на целеви политики за тяхното развитие.

4.2. Като отчита европейската и българската нормативна практика ИСС намира, че най-важните характеристики на българските планински и полупланински райони са следните:

### 4.2.1. Богат природо-ресурсен потенциал

В планинските райони и общини са разположени над 70% от горските запаси на страната и преобладаващата част от горите със стопанско предназначение. Около 1/4 от горския фонд представлява гори със специално предназначение - водоохранителни, противоерозионни, мелиоративни, рекреационни, зелени системи и пр. (защитени гори и територии). В планините са разположени почти всички **защитени природни територии** (национални паркове, природни паркове, защитени природни и исторически местности, резервати и др.). Голяма част от тях попадат в границите на НАТУРА 2000, в които са включени над 85% от площите на ливадите и над 70% - на мерите и пасищата. **Растителното** многообразие също е с впечатляващи характеристики. В нашите планини се намират около 2/3 от срещаните в страната видове растения и растителни съобщества, много от които с голяма стопанска значимост. Наред с изключително важната си средообразуваща функция, естествената растителност (дървесна, тревиста и храстова) традиционно се използва и като важен източник на разнообразни ресурси – дървесина, фураж, храни, плодове, билки, суровини (дъбилни вещества, етерични масла, смоли, багрила и др.), като много видове растения са и медоносни (около 600), или са с декоративни качества (над 1000).

В животинския свят от ресурсна гледна точка интерес представляват главно птиците и бозайниците, разпространението на които обикновено се свързва с височинните растителни пояси, като се обособяват съответни типове фауна в пояса на дъба, бука, иглолистния пояс, субалпийския и алпийския пояс. От тях важно стопанско значение имат ловните видове, определяни като дивеч, представляващи ресурс и за ловен туризъм.

Планинските райони са основен генератор на водните ресурси на страната, като в тях се намират над 2/3 от основните водоизточници. Многобройните планински реки, стотиците високопланински езера (особено в Рила и Пирин), изградените над 700 водохранилища в пониските пояси на всички планини, както и многобройните и атрактивни водопади определят не само туристическата привлекателност на нашите планини, но и значителния им хидроенергиен потенциал. Важно място в природо-ресурсния потенциал заемат също минералните води, свързани главно с разломните зони в планинските области. Тук се намират общо 70% от всички находища на минерални води в страната. Този природен потенциал на планините е традиционно използван в редица балнеоложки центрове, утвърдени не само с национално, но и с международно значение като: Хисаря, Павел баня, Наречен, Сандански. За разлика от другите ресурси, минералните води са с възобновяеми запаси и ако се експлоатират правилно, те са практически неизчерпаеми.

В планинските и полупланинските територии на страната има разнообразни полезни изкопаеми. Горивно-енергийните ресурси са представени от кафяви и лигнитни въглища. От рудните полезни изкопаеми има разкрити находища на златни, сребърни и оловно-цинкови руди като добивът се извършва в общините Лъки, Пирдоп, Златица, Челопеч, Мадан, Рудозем, Крумовград и др. Значително по-широко е представен добивът на разнообразни нерудни изкопаеми. Добива се бентонит, кварц, перлит, талк, магнезит, флуорит, мрамор и варовици.

Близо 1/3 от земеделският фонд и 24.6% от обработваемата земя се намират в планинските райони. Независимо от по-слабото почвено

плодородие това е сериозен ресурс за развитие на планинско земеделие и животновъдство.

Културно-историческото наследство в българските планински общини е също своеобразен ресурсен потенциал за развитие. Той се основава на наличието на автентични археологически и архитектурни паметници от античността, Средновековието и Възраждането, уникални природни забележителности, както и на съхраненото през вековете народно художествено творчество и занаяти.

#### **4.2.2. Добра населеност с ниска степен на урбанизираност**

За нашите планински територии са характерни малките селища. Значителна част от тях се състоят от разпръснати махали. Много голяма е локализацията им в Родопите (в общините: Мадан, Рудозем, Велинград, Черноочене и др.) и Стара планина (Трявна, Троян, Своге и др.). При планинските и полупланинските общини преобладава 4-ти и 5-ти функционален тип, т.е. те са с нисък социално-икономически и демографски потенциал. В тях са разположени 39,4% от селата и 36,6% от градовете на страната. За разлика от другите територии в страната, тук е много висок относителният дял на селското население – 45,6%. Високата концентрация на села и селско население показва ниската степен на урбанизираност. Непрекъснато нараства делът на неизползваемия жилищен фонд, както и преустройството на селските къщи във вилни имоти. От друга страна, запазването на сравнително малки по размер общини позволява да се стабилизира определен административно-институционен капацитет за предоставяне на публични услуги в близост до местоживеенето на хората. При всички случаи затрудненият достъп до населените места, неблагоприятните климатични и метеорологични условия определят по-сложните задачи за осигуряване на нормални условия на живот на планинското население.

#### **4.2.3. Развита добивна промишленост и монокултурно земеделие.**

В социално-икономически аспект много от тези райони се характеризират със силно застъпена добивна промишленост – рудо- и

въгледобив, както и дърводобив. Същевременно преработвателните мощности за добитите суровини са много по-малко като почти не са развити високотехнологични производства. В областта на земеделието и животновъдството преобладават дребните стопанства. След свиването на монокултурните производства на тютюн и картофи, бавно и с малък успех се възстановява производството на малини, вишни, арония и др. Туризмът е сравнително добре развит, но слабо обвързан с останалите отрасли. Третичният сектор изостава съществено.

## **5. ПРОБЛЕМИТЕ В РАЗВИТИЕТО НА ПЛАНИНСКИТЕ РАЙОНИ**

5.1. ИСС счита, че проблемите в развитието на планинските райони са добре известни, но с течение на времето се променят мащабите на тяхното негативно проявление. В тази връзка ИСС откроява следните основни проблеми в развитието на планинските райони в България:

### **5.1.1. Обезлюдяване и депопулация на населението**

Негативните демографски тенденции са характерни за цялата страна, но в планинските общини те се проявяват многократно по-силно. За съжаление, това се отнася за голяма част от планинските общини и малкото изключения са породени главно от етнико-религиозния състав на населението, а не са резултат от успешни политики. За последните 30 години населението в страната ни намалява с над 20%, докато в тези райони намалението е двукратно по-голямо. Тревожен е фактът, че почти половината от планинските общини през този период губят 2/3 от своя човешки потенциал. Също така за ИСС буди тревога и влошаващата се възрастова структура на населението - над 20% достига делът на хората над 65 години, което вече ясно предопределя и бъдещите тенденции на депопулация и демографски срив в тези райони.

### **5.1.2. Неразвитата и с лошо качество техническа инфраструктура**

Това в най-голяма степен се отнася за транспортната свързаност и преди всичко за пътната мрежа, тъй като автомобилният транспорт е основното средство за достъпност в тези райони. Над 90% от пътищата

са от нисък клас (трети и четвърти) и с влошени функционално-експлоатационни характеристики. Близко 1/3 от населените места нямат транспортна свързаност с локалните и регионалните центрове от висок йерархичен тип. Електропреносната и водоснабдителна мрежи са сравнително добре развити и равномерно разположени. При нормална поддръжка и рехабилитация те могат да посрещат бъдещите нужди на населението и бизнеса. Същото се отнася и за интернет покритието, което естествено изисква подобряване на технологичните характеристики. Силно ограничената канализационна мрежа и липсата на пречиствателни станции все повече се превръща в задържащ съвременното развитие фактор.

### **5.1.3. Изостаналата икономика**

Едностранчивото и изолираното един от друг развитие на икономическите сектори, закриването на множество промишлени структури през преходния към пазарна икономика период доведе до висока безработица, засилена миграция и сезонна заетост. „Новата остатъчна икономика“ е базирана на разпокъсана поземлена собственост и дребно земеделие, без надеждна връзка с пазара; животновъдството е насочено главно за самозадоволяване; добивните мощности се използват за суровини, които се оползотворяват в други райони на страната или пряко се изнасят; откриват се временни цехове, привлечени от ниската цена на работната сила, които са с неустойчиво развитие. Буди особена тревога развитието на дърводобива, който почти навсякъде е свързан със свръхексплоатация на горските масиви и застрашава бъдещето на българските гори.

### **5.1.4. Достъпът до качествени публични услуги и особено до услугите от общ интерес в сферата на здравеопазването, образованието и културата**

Изградената социална инфраструктура постепенно се обновява като материална база (сграден фонд), но драматично изостава по отношение на съвременното оборудване и нови технологии на обслужване. Същевременно на много места поради липса на достатъчно жители тя не

се използва и се руши. Съвременната организация на здравеопазването и образованието се осъществява в опорни центрове с общински болници и със защитени или средищни училища. Затруднената транспортна достъпност и загубата на време, обаче, са силен лимитиращ фактор за посрещане реалните потребности на населението. Достъпът до здравеопазване и здравни грижи е един от най-тежките проблеми на планинските селища в страната. В над 70% от населените места няма регистрирана практика на общопрактикуващ лекар. Още по-тежки са проблемите с достъпа до медикаменти, който е драстично ограничен. Едва в 6 % от планинските селища има аптеки, работещи с НЗОК, а въобще аптеки има в едно от всеки 10 населени места. Тежки са и проблемите със сигурността и опазване на продукцията и имуществото на планинските жители.

- 5.2. ИСС счита също, че като цяло българските планински райони, както и европейските, са изправени пред общи предизвикателства, произтичащи от наличието на неблагоприятни фактори (екстремни условия и отдалеченост, обезлюдяване и застаряване на населението, ограничени възможности за работа и достъп до услуги, липса на свързаност, засилени рискове от изменението на климата и от социално изключване).
- 5.3. ИСС отбелязва, че специфични за българските райони са проблемите, свързани с тяхната силна икономическа изостаналост и нарастване на регионалните различия, драматично проявление на негативни национални тенденции в областта на демографията и здравеопазването, критично състояние на общинската пътна мрежа и други.
- 5.4. ЕС и голямата част от държавите членки вече много ясно и обективно оценяват ролята и потенциалния принос на планинските райони за постигане на общоевропейските цели за развитие. Има осъзнатост за това, че тези райони могат да станат допълнителен генератор на растеж със своя богат ресурсен потенциал, с възможностите за предоставяне на многобройни екосистемни услуги, с приноса в борбата с измененията на климата, както и със запазването на биоразнообразието и на защитените територии. В тази връзка ИСС подкрепя намеренията да се обоснове и



разработи общоевропейска интегрирана политика за тези райони при използване натрупания опит за Алпите. С приетата през 2016 г. резолюция на Европейския парламент, относно политиката на сближаване в планинските райони на ЕС се поставя добро начало на този процес<sup>10</sup>. В нея се призовава ЕС да разработи Програма за планинските райони и Бяла книга за развитието им, като фокусира бъдещите действия в 4 основни направления:

- ✓ координиран подход;
- ✓ работни места и растеж;
- ✓ социални измерения;
- ✓ опазване на околната среда и
- ✓ свързаност и достъпност.

5.5.В България опитите за формиране на специфично отношение към тези райони се осъществяват главно чрез секторните политики и най-вече в Оперативната програма за развитие на селските райони. В плановите документи по регионално развитие (Стратегия и Национална концепция за пространствено развитие) също се отделя внимание на тези райони<sup>11</sup>. В Целенасочената инвестиционна програма (ЦИП) за развитие на Северозападна България, Странджа, Родопите и други погранични планински и полупланински изостанали райони от 2015-2016 г. се извършва своеобразен синтез и териториална обвързка на различните планове и мерки<sup>12</sup>. За съжаление много малка част от планираните мерки и инструменти за въздействие се изпълняват и засега не се забелязва видим ефект от тяхната реализация. Негативните процеси в развитието на планинските и полупланински райони се задълбочават, като в над половината от общините придобиват критични мащаби.

5.5.1. ИСС счита, че всичко това показва необходимостта от преосмисляне на досегашните традиционни подходи, които се

---

<sup>10</sup> Резолюция на Европейския парламент от 10 май 2016 г. относно политиката на сближаване в планинските райони на ЕС (2015/2279(INI))

<sup>11</sup> Национална концепция за пространствено развитие за периода 2013-2025 г., МРРБ, 2012  
Национална стратегия за регионално развитие 2012 – 2022 <http://www.mrrb.government.bg>

<sup>12</sup> ЦИП (2015) Целенасочена инвестиционна програма в подкрепа на развитието на Северозападна България, Родопите, Странджа - Сакар, пограничните, планинските и полупланинските слабо развити райони, МРРБ [www.mrrb.government.bg/docs/db9689ef970a53b60e55ae838ca38e3d.pdf](http://www.mrrb.government.bg/docs/db9689ef970a53b60e55ae838ca38e3d.pdf)

фокусираат главно върху третирането на тези райони като „изоставащи“ и „неперспективни“ с мерки за тяхната подкрепа основно чрез средства от държавния бюджет. Наложително е формирането на ясна визия за тяхното развитие, която залага на собствения им потенциал и на възможностите, които предоставя развитието на съвременната наука и технологии, на алтернативните решения, на политиката за сближаване и на социалните иновации.

## **6. ПОЛИТИКИ, ИНСТРУМЕНТИ ЗА ВЪЗДЕЙСТВИЕ И МЕРКИ ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПЛАНИНСКИ И ПОЛУПЛАНИНСКИ РАЙОНИ**

6.1. Необходимо е към планинските райони да бъдат насочени целеви публични инвестиции, които заедно с пазарните механизми да развият традиционното ноу-хау на районите за съвременно земеделие и горско стопанство, туризъм и енергетика, екосистемни услуги и съхраняване на културното и природно наследство, при отчитане обективните ограничения и условия за развитието им. Промяната в политиките, насочени към планинските райони в крайна сметка ще доведе до въвличане потенциала на тези райони в траен генератор на допълнителен национален доход.

6.2. ИСС препоръчва бъдещите политики, инструменти за въздействие и мерки за устойчиво развитие на българските планински и полупланински райони да се фокусират в следните направления:

### **6.2.1. Съживяване и диверсифициране на икономиката чрез:**

6.2.1.1. Интегрирано развитие на ресурсно обвързани и допълващи се икономически сектори с цел увеличаване добавената стойност за регионите и развитието на страната. Типични примери за подходящи производствени вериги са: дърводобив - дървообработване - мебелно производство; животновъдство - месо и млекопроизводство - млечни и месни продукти; горско стопанство – билкарство, козметика и фармацевтика.

6.2.1.2. Разнообразяване на ветрилото от крайни продукти, извлечени от местните ресурси. С най-големи възможности в това отношение са туристическият потенциал и минералните води. Портфолиото на ски и рекреационния туризъм трябва да се обогатява с кулинарен, пешеходен, спортен, здравен и културен туризъм. Минералните води имат неизчерпаем потенциал за пълното им използване за целите на топлоснабдяването, оранжерийното производство, балнеолечението и профилактиката, производството на фармацевтични и козметични продукти.

6.2.1.3. Приоритетно развитие на малки и средни предприятия от типа на семейни фирми и традиционни занаяти. Семейните фирми имат своите здрави корени в областта на земеделието и животновъдството, керамичното производство и дървообработването, селския туризъм и местните занаяти. Те са гръбнакът на много икономики по света и се разрастват с впечатляваща скорост. Незаменимата им роля за планинските райони се дължи както на устойчивостта в периоди на рецесия и стагнация, така и на уникалните характеристики на стопанисване, при които собствениците преследват дългосрочни перспективи за стопанската си дейност<sup>13</sup>. Преориентацията от търсене на големи чуждестранни инвеститори (често офшорни компании) към силна подкрепа за развитие на семеен бизнес е ключов фактор за задържане на младите хора и стабилизиране на местните общности.

6.2.1.4. Въвеждане на национален стандарт за качество „планински продукт“ с ясни критерии за географски произход и еднозначно регламентиране на храните, които могат да са обект на такъв стандарт. Съчетано с нарастващото недоверие към продуктите на глобализираната агроиндустрия, това определя съществуването на значителен пазарен потенциал за планинските

---

<sup>13</sup> Потенциалът на малките семейни и традиционни предприятия за ускоряване на развитието...  
ECO/433 – EESC-2017-01106-00-00-AC-TRA (EN) 1/14

продукти. В страната има ясно изразена репутация на планинските продукти като здравословни и с уникални вкусови качества, за които значителна част от потребителите са готови да заплатят и съответната по-висока цена<sup>14</sup>. Първоначално ще е необходимо и държавата да се ангажира с маркетинга и рекламата на тази продукция до изграждането на обществено доверие и навици за потребление.

6.2.1.5. Създаване на подкрепяща среда за развитието на планинските предприемачи, чрез прилагане на стимулиращи мерки за директен достъп до пазари и финансиране, облекчаване или намаляване на регулаторните режими, подпомагане обучението на специалисти, съдействие за обмен на информация и добри практики. За целта при използване на съвременните технологии ще е необходимо да се финансира разработването на специализирани консултантски продукти и платформи, както и разширяване на местните пазари и тържища. Субсидирането на лихвите по кредити, данъчните и други стимули, гарантираната възможност за участие в обществени поръчки, въвеждането на строги правила и контрол върху дейността на посредниците и при изкупуването на продукцията са задължителен елемент на атрактивната среда за успешно развитие на планинското производство. Това е много по-резултатна и най-вече с устойчив ефект форма за подкрепа, която ще може не само да допълва, но и да свива постепенно преките компенсации за неблагоприятни условия.

6.2.1.6. Приоритетно развитие на високотехнологични и безотпадни производства, органически обвързани със спецификата на съответния район. Интелигентната специализация и иновациите са ключът за решаване на някои от най-осезаемите проблеми в планинските региони, като: създаване на работни места и на ефективни връзки между образованието, науката и бизнеса;

---

<sup>14</sup> p.mnekov.eu/F/I/FInal-report-AFIS-SnD-621.pdf

„Обществени нагласи към въвеждането на термин за качество „планински продукт“ в България

повишаване на конкурентоспособността на предприятията и преодоляване на негативните последици от демографския срив и от изменението на климата<sup>15</sup>. Това изисква обаче добре обмислени, умело подготвени и последователно реализирани дългосрочни мерки.

6.2.1.7. Създаване на благоприятна среда за развитие на бизнеса в планинските и полупланинските региони чрез обособяване на специални мерки с гарантиран бюджет за бенефициентите от планинските региони в Програмата за развитие на селските райони (втори стълб на ОСП) за периода 2021-2027 г.

## 6.2.2. Координирано и устойчиво развитие чрез:

6.2.2.1. Разработване на Интегрирана стратегия за устойчиво развитие на планинските и полупланински райони в България, която съчетава в себе си социално-икономическите и пространствено-устройствените характеристики на това развитие и предвид обществената значимост е подходящо да бъде приета от Народното събрание. Този стратегически документ трябва да се основава на ясно дефиниран географски обхват на тези райони, както и на добре обоснована оценка на техния социално-икономически и природо-ресурсен потенциал. Предвид спецификата и разнообразието в проблемите на отделните планини, стратегията следва да се разработи при умело използване на подхода отгоре-надолу и отдолу-нагоре. По този начин ще се гарантира не само вертикалната, но и хоризонталната обвързаност; ще се приобщят местните общности и бизнеса в търсенето на най-добрите решения за своите общини и райони; ще се срещнат и оценят конкурентни идеи и намерения. На тази основа ще се разработят конкретни програми за отделните планини, при обогатяване с подходящи и неизпълнени мерки от приетата Целенасочена инвестиционна програма.

---

<sup>15</sup> ИСИС (2015) Иновационната стратегия за интелигентна специализация на Р България (2014-2020)

6.2.2.2. Разработване на примерни модели за устойчиво развитие на планински общини, които да предлагат различни варианти за бъдещо развитие според местния ресурсен потенциал, традиции и обществени нагласи. Например - развитие от Института за планинско животновъдство и земеделие в Троян на нови сортове зеленчуци и плодове, подходящи за отглеждане в планинските райони. Основната цел на тези модели е през призмата на съвременните достижения на науката и технологиите те да предложат най-благоприятното отраслово съчетание за района, подходящи високотехнологични производства и иновативни решения, както и да оценят очакваните резултати във времеви, количествен и качествен аспект. Тяхното разработване следва да се извършва паралелно с подготовката на стратегическите планови документи при постоянен обмен на информация и идеи. Наличието на вариантни модели ще позволи на местните власти и общности да направят информиран избор за своето бъдеще и ще се намалят възможностите за прокарване на определени икономически или политически интереси в този процес.

6.2.2.3. Създаване на благоприятна законова рамка за успешното и най-вече коректно изпълнение на планираните мерки. Това може да се осъществи както чрез промени в съществуващите закони, така и чрез подготовката и приемането на специален Закон за планинските и полупланински райони. Съдържателният обхват на необходимите законови промени ще произтече от планираните стратегически цели и мерки за достигането им.

6.2.2.4. Организиране на постоянен мониторинг и контрол за изпълнение на приетите документи и решения. Тази задача е от особена важност, защото са многобройни примерите за дълго подготвяни и обсъждани документи, които почти не се изпълняват или се отчита формално изпълнение, както и не се контролират. Специфична за планинските райони е активизираната контролна дейност върху нормалната и законова експлоатация на природните ресурси. Повече от наложително е

прилагането на действени стимули и санкции за екологосъобразно и защитаващо интересите на бъдещите поколения поведение на бизнеса и местните власти.

6.2.2.5. Разработване на Програма за подобряване транспортната свързаност на планинските селища. Основният акцент на Програмата следва да бъде обновяването и доразвиването на пътната мрежа с приоритет върху критичните участъци и пътищата, които се явяват единствена транспортна връзка за достъп до услуги и работни места. Финансовото осигуряване на Програмата следва да се поеме от държавния и общинските бюджети, при различни съотношения между двата източника за отделните общини (в зависимост от техните собствени приходи) и като се отчита възможният принос от Програмата за развитие на селските райони и от програмите за трансгранично сътрудничество.

### **6.2.3. Свързаност и достъпност на райони и населени места чрез:**

6.2.3.1. Ежегодно заделяне на целеви ресурс за изпълнение на Програмата за транспортната свързаност на планинските селища. Следва да се обърне внимание върху осъществяване на координация и съгласуваност между националното, общинското и европейското финансиране с разширяване на междуобщинското и трансграничното сътрудничество за тази цел.

6.2.3.2. Държавна подкрепа и стимули за изграждане на индивидуални или групови локални канализационни и пречиствателни съоръжения за заведенията за обществени услуги, както и за жилищните имоти на местното население, за санирането им и за промяна в системите за отопление, с цел намаляване на вредните емисии и замърсяване на въздуха. Държавната подкрепа следва да се осъществи чрез умело адаптиране на натрупания богат опит в редица европейски страни.

6.2.3.3. Подобряване интернет-свързаността и достъпа до технологии от следващи поколения заедно с разширяване обучителните и подкрепящи програми, изпълнявани от обществените библиотеки, читалища, НПО организации и др. Следва да се помисли за създаване на преференции за развитие на електронната и мобилна търговия, както и за осигуряване на заетост чрез дистанционна работа.

6.2.3.4. Разширяване и най-вече своевременно финансово осигуряване на мерките за превенция на риска от бедствия, наводнения, пожари, свлачищни и ерозионни процеси

#### **6.2.4. Стабилни и подкрепящи общини чрез:**

6.2.4.1. Цялостно преразглеждане на стандартите и разпределителните механизми за държавните трансфери с оглед отчитане по-високите разходи за предоставяне на услуги в планинските и полупланински общини, особено в най-отдалечените и трудно достъпни райони.

6.2.4.2. Вграждане на съвременни технологии и оборудване за дистанционно обслужване в цялостния процес по предоставяне на общински услуги. Със съдействието на ресорните министерства тези форми трябва да навлязат приоритетно в сферата на образованието, здравеопазването и административно-техническите услуги. Успоредно с това ще трябва да продължат да се използват мобилните групи и изнесените работни места.

6.2.4.3. Разработване и приемане на общински програми за привличане на млади хора и на специалисти с дефицитни за района професии. В тях, освен жилищното и битовото им устройване, трябва да се предвиди комплекс от мерки за осигуряване условия за съвременен начин на живот, за интегриране в местната общност и трайно задържане на привлечените специалисти. Определяне на професионалните профили на учебните заведения и разширяване на дуалното обучение, съобразно бъдещите потребности на трудовия пазар в района.



- 6.2.4.4. Разширяване прилагането на подхода „Водено от общността местно развитие“ не само в аграрния сектор, но и в секторите с потенциал за увеличаване продуктовото разнообразие. Държавната подкрепа трябва да е налице при съфинансиране на най-добрите стратегии и проекти.
- 6.2.4.5. Инициране и подкрепа за развитие на социални предприятия и иновации, които дават шанс за реализация на уязвими групи от населението. Неправителственият сектор и местните общности трябва да бъдат широко въвлечени при формиране и изпълнение на местните политики и в развитието на доброволчеството.
- 6.2.4.6. Разширяване на мерките за опознаване и опазване на културно-историческото наследство и местната идентичност, съхраняване и обогатяване на местните традиции и обичаи, както и за тяхното изучаване и усвояване от младите хора.
- 6.2.4.7. Разширяване на междуобщинското и трансгранично сътрудничество за съвместно изпълнение на инфраструктурни, социални и културни обекти, както и за улесняване и подкрепа на контактите и инициативите на местния бизнес. Използване на формите на междурегионално сътрудничество за решаване проблемите на планинските райони.

/п/

Проф. д-р Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ