

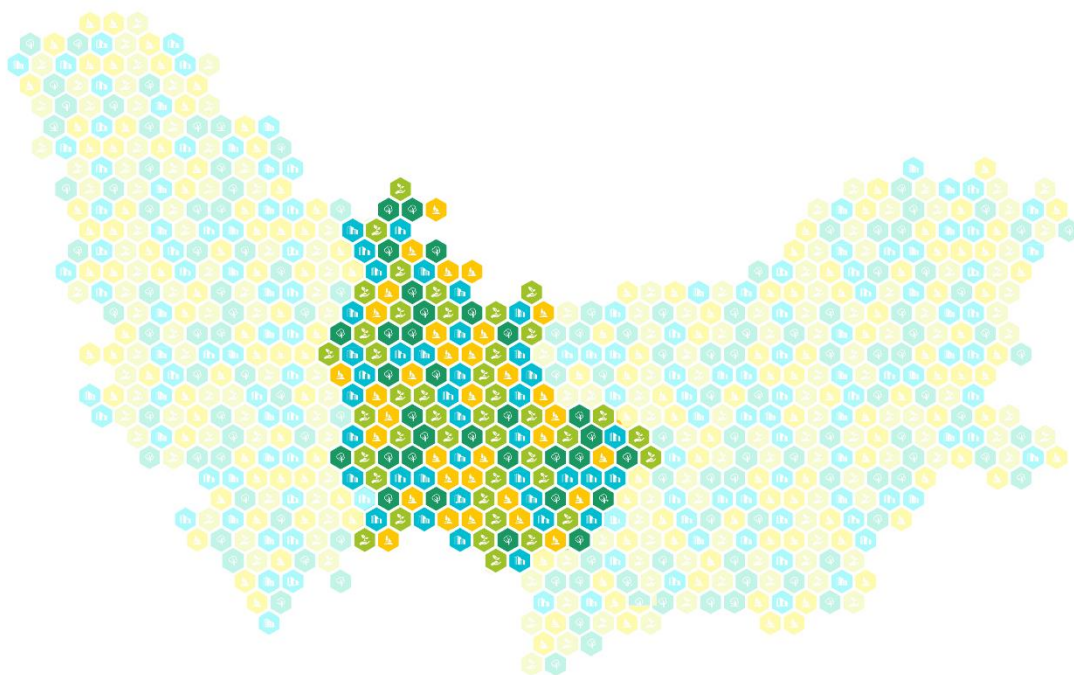


ТЕРИТОРИЈАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА ИНТЕГРИСАНЕ МЕРЕ

које ће бити финансиране у оквиру ИНТЕРРЕГ – ИПА програма
прекограничне сарадње 2021–2027.

између Републике Бугарске и Републике Србије

СТРАТЕГИЈА





Садржај

Увод	1
1 Територијални обим стратегије	4
2 Политички/плански оквир ИТС	5
3 Налази анализе – потребе и потенцијали који могу бити бирани	12
4 Визија, стратешки циљеви, дугорочни циљеви и мере	14
5 Укључивање заинтересованих страна	19
6 Спровођење, праћење и процена стратегије	22
7 Извори информација	24



УВОД

У складу са задатком, елаборира се Интегрисана територијална стратегија (ИТС) у циљу потреба ИНТЕРРЕГ – ИПА програма прекограничне сарадње 2021–2027. Њено спровођење ће допринети одрживом економском развоју региона ПГС. Сходно документу „Нацрт програмске логике интервенције Програма прекограничне сарадње БУГАРСКА–СРБИЈА 2021–2027“, мере ИТС треба планирати у оквиру циљева политике 5 „Европа ближа грађанима“, приоритета 2 „Интегрисани развој пограничног региона“, посебног циља 2.1. „Неговање интегрисаног друштвеног, економског и еколошког развоја, културног наслеђа и безбедности у урбаним подручјима“ и посебног циља 2.2. „Неговање интегрисаног друштвеног, економског и еколошког развоја, културног наслеђа и безбедности у областима које нису урбане“.

Слично као и фаза анализе, Стратегија се израђује у тесној координацији са локалним заинтересованим странама у региону ПГС. Структура Стратегије има 3 „спрата“ – главни стратешки циљ, посебне циљеве и мере. Документ даље садржи методологију управљања, праћења и процене, као и оквирну листу активности које ће се финансирати у оквиру ИНТЕРРЕГ – ИПА програма 2021–2027. између Републике Бугарске и Републике Србије. Стратегија је у складу са законским оквиром у погледу конкретних карактеристика, заједничких изазова, развојних потреба и потенцијала региона ПГС.

Потребан принцип „управљања на више нивоа“ је задржан кроз укључивање свих надлежних нивоа¹ у складу са принципима партнерства, родне равноправности и недискриминације. Јавност и транспарентност ће се обезбедити представљањем Стратегије на различитим догађајима (не само „онлајн“) и регионалним консултацијама.

Према Предлогу уредбе Европског парламента и Савета² којим се утврђују одредбе о европским фондовима за период 2021–2027, за јачање приступа интегрисаног територијалног развоја, улагања у облику територијалних алата треба да се заснивају на територијалним и локалним развојним стратегијама. Те територијалне стратегије треба развити и одобрити под одговорношћу надлежних органа или тела која би требало да буду одговорна за избор активности које ће бити подржане или које ће бити укључене у тај избор.

Методологија израде Стратегије је блиско повезана са њеним главним циљем који је наведен у задатку. То указује на усклађеност са захтевима наведеним у Техничкој спецификацији, као и у релевантним смерницама на европском и националном нивоу. Све активности везане за израду, координацију и одобрење стратегије спроводе се уз активно укључивање радне групе партнера. Додељене активности ће се одвијати у складу са распоредом.

Рад почиње организовањем радне групе за Стратегију и представља наставак консултација за развој Програма прекограничне сарадње. Утврђивање учесника радне групе заснива се на принципу партнерства и приступу управљања на више нивоа како би се осигурало

¹ Према регионалном приступу „одоздо према горе“ у тесној сарадњи са програмским структурама

² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF



укључивање цивилног друштва и социјалних партнера. Радна група активно учествује у координацији, прегледу и одобрењу свих фаза развоја Стратегије.

Након тога се дефинишу и стратешки контекст и методологија и утврђује се географски/просторни опсег стратегије. Ова активност се спроводи кроз истраживање актуелних стратешких докумената на европском, националном и регионалном нивоу у складу са захтевима Стратегије. Методологија описује процес и одговарајуће алате за сваку активност израде стратегије. Географски опсег Стратегије одређен је у складу са европским захтевима и смерницама примењеним у локалном контексту. Због тога и јасна и прецизна аргументација избора укључене територије представља њен важан део.

Претходно наведени оквир даје основу за припрему анализе потреба и развојних потенцијала региона ПГС. Тематски опсег анализе оријентисан је на главни циљ задатка и укључује економски развој, туризам, друштвени развој, тржиште рада, културу и културно наслеђе, инфраструктуру, животну средину. Развојни циљеви и приоритети ИТС одражавају и специфичности контекста прекограничне сарадње и планске документе на вишем нивоу.

Анализа је развијена различитим методама и алатима за обраду и анализирање информација и докумената. Узимајући у обзир ограничене сфере будуће подршке, фокус је на заједничким изазовима са обе стране границе који су важни за припрему ИТС, а не на темељној слици са пуно детаља.

Као резултат препознатих потреба и развојних потенцијала територије ПГС, утврђена су кључна подручја интервенције – *туризам у привредној сфери, енергетска ефикасност у сфери заштите животне средине и мере социјалне подршке*– у друштвеној сфери.

Циљ Стратегије покрива одређену територију. Стога се на њу односе принципи просторног планирања. Најистакнутији је „интегрисани приступ“ сваком предмету просторног планирања. Осим тога, политички контекст ЕУ дефинисао је интегрисана територијална улагања као инструмент кохезионе политике у претходном планском периоду. Данашњи прописи ЕУ подупиру територијални приступ са изричитим циљем „Европа ближа грађанима ...“. Његова примена у државама чланицама ЕУ захтева „интегрисани територијални развој“. То би значило концентрацију улагања, ефикасније интервенције, интензивну међусекторску комуникацију, синергијске ефекте. Све то представља основу интегрисаног приступа.

У складу са горенаведеном методолошком платформом Стратегије, фокус ће бити на ефикасном коришћењу потенцијала територије који је откривен до сада у анализи.

Интегрисана територијална стратегија (ИТС) за развој региона ПГС поседује све карактеристике својствене просторном планирању кроз сужени обим интервенције због недовољних ресурса програма ПГС. ИТС дефинише оквир просторног развоја узимајући у обзир релевантне локалне потенцијале и принципе уравнотеженог одрживог развоја, одражавајући тако постојеће трендове у националним и европским регионалним политикама.



Интегрисани приступ откривеним потребама и развојним потенцијалима изражен је у вишесекторском пакету мера за постизање циљева ИТС. Планирају се посебне меке мере како би се обезбедило активно укључивање заинтересованих страна у свим фазама развоја – имплементације, праћења и процене ИТС.

Визија представља пожељан резултат спровођења стратегије, генерално окарактерисан као одржив друштвено-економски развој територије. Утврђена приоритетна подручја интервенције пружају основу за дефинисање стратешких циљева ИТС, што заузврат даје основу за њене посебне циљеве. Поред тога, пакети мера формулисани су у блиској вези са специфичним потребама и потенцијалима, као и са развојним циљевима на вишим нивоима планирања.

Користе се систем приступа(интегрисани, прекогранични, екосистемски приступ и приступ на основу локације), принципа и метода који се примењују у развоју стратегија за интегрисани територијални развој. За утврђивање циљева се користи приступ SMART (енг. *specific, measurable, achievable, relevant and time-based* – конкретан, измерљив, остварив, релевантан и временски).

ИТС задржава основне принципе просторног развоја, и то:

- *интегрисано планирање* и сложен рад на свим проблемима територије;
- *научни приступ* планирању, обавезан за све нивое и активности просторног планирања;
- *приоритетна заштита јавног интереса* ради осигурања равнотеже између јавног и приватног интереса у спровођењу идеја и приоритета ИТС;
- *јавност, транспарентност, партнерство* и укључивање јавности у процес доношења одлука у свим фазама рада на ИТС;
- *доследност, координација и континуитет* процеса планирања, што доприноси рационалном развоју и адекватном коришћењу искуства стеченог у протеклом планском периоду;
- *интердисциплинарни, трансдисциплинарни* приступ и синергија у стварању идеја које промовишу креативност и иновације;
- *концентрација* у смислу тематског обима, финансијских и географских аспеката, расположивих ресурса и временског оквира ради постизања адекватнијег понашања при коришћењу ограничених ресурса.

Методологија за спровођење, праћење и процену припремљена је у тесној вези са до сада постигнутим резултатима, техничким спецификацијама, смерницама вишег нивоа и најбољим праксама. Следе припрема и мотивација дуге листе активности. Главни критеријум за прихватљиве интервенције је њихов допринос остваривању стратешких циљева и посебних циљева стратегије кроз прекограничну сарадњу. Критеријуми избора користе се за скраћивање дуге на кратку листу приоритетних активности које ће бити укључене у ИНТЕРРЕГ – ИПА програм прекограничне сарадње 2021–2027. између Републике Бугарске и Републике Србије.

Израђени акциони план за спровођење ИТС обухвата утврђене рокове за примену предвиђених мера.

Коначно, очекивани резултати укључују успешно спровођење ИТС кроз ресурсе програма прекограничне сарадње и ангажовање заинтересованих страна. У међувремену се очекује веће поверење, разумевање и спремност заинтересованих страна да учествују у процесу интегрисаног регионалног планирања. Надамо се да ће мрежа контаката и прекограничних интеракција ојачати посвећеност локалних заједница да сарађују и на заједничком локалном, и на регионалном развоју.

1 ТЕРИТОРИЈАЛНИ ОБИМ СТРАТЕГИЈЕ

Географски обим стратегије дефинисан је у складу са Техничком спецификацијом за задатак и захтевима из члана 23. Нацрта уредбе о заједничким одредбама од 29. маја 2018³. Да би се ојачао приступ интегрисаног територијалног развоја, препоручују се улагања у облику различитих територијалних алата у оквиру циља политике „Европа ближа грађанима“.

Анализа која је досад извршена открила је сличне економске, социјалне и територијалне изазове, потребе и потенцијале. То се сматра условним мотивом за дефинисање читавог региона ПГС као јединственог функционалног подручја за предмет ИТС. У циљу активности које треба спровести, посебне функционалне области су мотивисане као препоручени простори за улагања, у зависности од њиховог карактера. У међувремену су локалне заинтересоване стране изразиле своју спремност да „активно учествују у различитим фазама израде и спровођења територијалне стратегије“. То је један од најважнијих услова за успешну израду и примену ИТС.

Дефинисани географски обим требало би да буде у корелацији са главним циљем саме ИТС – „да одговори на потребе ИНТЕРРЕГ – ИПА програма прекограничне сарадње 2021–2027. између Републике Бугарске и Републике Србије у циљу доприноса одрживом економском развоју датог региона“.

Територијална природа ИТС унапред одређује утицај Територијалне агенде 2030.⁴ на њу. Агенда је разматрана у националним и регионалним документима који су релевантни и за предметну територију, наглашавајући значајну улогу уравнотежене полицентричне мреже градова који сарађују у активирању развојних потенцијала. Дванаест обласних центара⁵ у региону ПГС су развојни центри прекограничне територије и „чворови“ полицентричне мреже насеља. Они опслужују остатак територије, остварују сложене интеракције и међузависности према мањим градовима и другим насељима. Осим што пружају запослење (углавном путовања до посла), ови развојни центри су делови националних и регионалних система за пружање здравствене заштите, образовања, административних и других услуга. Током функционисања у овим системима, просторни опсег ИТС може превазићи формалне границе региона ПГС. На тај начин се илуструје постојање граница функционалних зона, у

³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

⁴ <https://territorialagenda.eu/home.html>

⁵ Центар Софијске области јесте град Софија који не припада региону ПГС.

зависности од функционалног обима започете активности/интервенције/мере.

Статистика Интеррег – ИПА програма прекограничне сарадње Бугарске и Србије⁶ показује да су главни партнери свих пројеката до сада били обласни центри региона ПГС. Чињеница доказује тврдњу Територијалне агенде до 2030. године да „економски просперитет у местима зависи од конкурентности и креативности њихових предузећа и новооснованих предузећа, као и од локалне имовине, карактеристика и традиција, културног, друштвеног и људског капитала и иновационих капацитета“.

Задатак даље захтева дефинисање интегрисаних мера за остваривање развојних циљева територије – „...могућа улагања у области економског развоја, одрживог туризма и културе, као и друга подручја са утицајем на територијални развој и кохезију и предлог листе активности које би се могле финансирати...“.

Стога се дефиниција функционалних области као „области са високим степеном интеракција и међузависности, у којима су потребне истовремене активности у различитим секторима (образовање, запошљавање, транспорт, здравствена заштита, подршка пословању) ради постизања будућег развоја“⁷ односи на просторни обим ИТС.

У закључку ове теме може се навести да територија ИТС:

- подстиче израду и примену интегрисаног одговора на откривене потребе и развојне потенцијале, чији је обим сужен како би критеријум изводљивости био задовољен;
- условно задовољава званичне дефиниције „функционалне области/зоне“;
- јесте резултат консензуса заинтересованих страна, уз њихову посвећеност да учествују у развоју и примени ИТС;

постојећа ИТС и будући програм ПГС не могу да буду у потпуности независни. Да би се постигли синергијски ефекти и одрживост њихових скромних улагања, и ИТС и Програм треба координирати са другим планским документима и ресурсима који су усмерени на предметну област. Поред тога, територијални циљеви ИТС/Програма и многих других планских докумената се преклапају.

2 Политички/плански оквир ИТС

Један од предвиђених задатака за ИТС јесте да истражи и примени и постојеће стратешке документе у области регионалног и просторног развоја (националног и европског) и националне секторске стратегије од територијалног значаја.

ИТС је сачињена у постојећем контексту основних докумената ЕУ о одрживом просторном и урбаном развоју. Први пратећи документ коришћен у изради ИТС била је Бела књига о будућности Европе (март 2017), која је манифест са филозофском, политичком и методолошком моћи за јачање стања Уније, а истовремено представља свеобухватан

⁶ <http://www.ipacbc-bgrs.eu/annual-reports>

⁷ Увођење територијалности у Интеррег, функционалне области и циљ политике 5 (од 30. септембра 2020. године)

логички скуп од пет могућих сценарија за његово напредовање. Документ поново потврђује слободу самоопредељења за сваку државу чланицу, истовремено мотивишући избор развојног сценарија од највеће користи за све.

Ток кохезионе политике ЕУ после 2020. приказан је у Седмом извештају о економској, социјалној и територијалној кохезији (октобар 2017). Тај документ је нацрт за планирање будућег споразума о партнерству, за улагања и за нове оперативне програме. Истовремено, он пружа јасне смернице за планирање регионалног развоја: 1) *кључна улагања* у иновације, МСП, дигиталну технологију и модернизацију индустрије; и 2) *приоритети кохезионе политике* – улагања у све регионе, индивидуални приступ, децентрализовано управљање средствима ЕУ. Повећани нивои самофинансирања за мотивисање већег власништва над пројектима које финансира ЕУ представљају нови општи приступ подршци.

Територијална агенда Европске уније 2020. је још један релевантан референтни документ који одражава територијалну димензију европске кохезионе политике и стратегије „Европа 2020“. Главни циљ је постићи „територијалну кохезију за складнију и уравнотеженију Европу“ у контексту растућих претњи и изазова као што су глобализација, питања интегритета ЕУ, демографски изгледи, климатске промене и ризици, енергетски изазови. Приоритети од територијалног значаја су: а) промовисање полицентричног и уравнотеженог територијалног развоја; б) подстицање интегрисаног развоја у градовима, руралним и специфичним регионима; в) *територијална интеграција у прекограничним и транснационалним функционалним регионима*; г) омогућавање глобалне конкурентности региона засноване на јаким локалним привредама; д) побољшање територијалне повезаности за појединце, заједнице и предузећа; и ђ) управљање и повезивање еколошких, пејзажних и културних добара региона. Приоритет под „в“ представља суштину ИТС.

Изведени из докумената ЕУ и прилагођени прекограничном контексту, општи концепти и приступи просторног развоја обликују политику прекограничне сарадње на терену. Детаљније разрађени стубови усвојене политике просторног развоја су: 1) подршка уравнотеженом територијалном развоју, уз одржање хијерархијског система урбаних центара (на националном и регионалном нивоу) као инструмент за смањење евидентних територијалних разлика; 2) јачање веза између урбаних и руралних подручја на свим нивоима кроз побољшање приступачности и могућности запошљавања, као и планирање посебних мера подршке периферним и недовољно насељеним руралним подручјима; 3) обезбеђивање боље доступности и повезаности градова и региона побољшањем њихових транспортних и комуникационих веза; 4) планирање одрживог урбаног развоја применом интегрисаног приступа у обнови и реновирању градова (у економском, еколошком, друштвеном и културном аспект); 5) *територијална интеграција у пограничним функционалним областима и сарадња ради повећања укупне конкурентности*⁸; 6) очување природног и културног наслеђа рационалним управљањем⁹; и 7) усклађивање планирања

⁸ Посебна пажња посвећује се спољним границама ЕУ, периферним подручјима са добро очуваном природом, начином живота и традицијом који обогаћују мозаик природних и вештачких пејзажа и културну разноликост у ЕУ

⁹ Овај главни капитал регионалног идентитета је такође препознат као потенцијал за повећање



просторног развоја градова и региона са претњама и изазовима глобализације, демографских промена, климатских промена и зависности од енергије.

Фокус се постепено помера са основне тријаде одрживог развоја, односно балансирања друштвених, привредних и еколошких интереса, ка управљању ризиком који настаје као резултат све већег броја природних катастрофа. Обим примене интегрисаног и адаптивног приступа у заштити становништва и главних територијалних ресурса (земљиште, воде, шуме, минерали) наставља да се шири. Планиране превентивне мере имају за циљ ограничавање обима насталих штета и свођење осетљивости структура насеља на природне катастрофе и несреће на најмању могућу меру.

Ако се вратимо на смернице за планирање регионалног развоја у Седмом извештају, могу се наћи аргументи за надоградњу просторне политике захтевима за *улагања у све регионе*, за *планирање прилагођено локалним специфичностима* и доступности ресурса (индивидуални приступ), за децентрализовано управљање фондовима ЕУ.

Крајем 2019. године Европска комисија покренула је амбициозну иницијативу за декарбонизацију привреде до 2050. године – „Европски зелени договор“ (ЕЗД). Да би успео, Европски зелени договор мора да буде у средишту сваке развојне стратегије, а улагања у зелене иновације треба подржати у свим секторима. Он истовремено мора да осигура постепену и социјално праведну транзицију како би се спречили друштвени и економски поремећаји.

Политички циљеви ЕУ за програмски период 2021–2027.¹⁰

Кохезиона политика ЕУ за нове периоде планирања прелази са формуле „паметног, одрживог и инклузивног развоја“ на свеобухватнији сет приоритета који преузимају претходне правце и обогаћују садржај савременим изазовима: 1) *Паметнија Европа*¹¹ – иновативна и паметна економска трансформација, кроз иновације, дигитализацију, економску промену и подршку малим и средњим предузећима; 2) *Зеленија Европа са ниским садржајем угљеника* – кроз примену Споразума из Париза и улагање у енергетску транзицију, обновљиве изворе енергије и борбу против климатских промена; 3) *Повезанија Европа* – мобилности и регионална ИКТ повезаност, са стратешким транспортним и дигиталним мрежама; 4) *Социјалнија Европа* – која подржава запошљавање, образовање, вештине, социјалну инклузију и једнак приступ здравственој заштити; 5) *Европа ближа грађанима* – одрживи и интегрисани развој градских, сеоских и приобалних области – подршка развојним стратегијама које се воде на локалном нивоу и одрживом урбаном

конкурентности региона и градова. У сврху развоја европских еколошких мрежа на националној територији и очувања биодиверзитета, осигурани су неопходни „зелени“ и „плави“ коридори између заштићених подручја од регионалног, националног, међународног и паневропског значаја. Културни пејзажи од посебног историјског, естетског и еколошког значаја су очувани.

¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

¹¹ Међу приоритетима Седмог извештаја о економској, социјалној и територијалној кохезији (октобар 2017)



развоју широм ЕУ.

Посебни циљеви програма ИНТЕРРЕГ

Поред горепоменутих политичких циљева, посебни циљеви (ПЦ) програма ИНТЕРРЕГ одражавају потребе прекограничне сарадње:

ПЦ 1 Боље управљање сарадњом – усмерен на јачање институционалних капацитета, јачање правне и административне сарадње, посебно у погледу примене *Саопштења о пограничним регионима*, јачање сарадње између грађана и институција и развој и координацију макрорегионалних стратегија и стратегија за морске басене, и

ПЦ 2 Сигурнија и безбеднија Европа - решавање конкретних проблема у вези са спољном сарадњом, као што су безбедност, сигурност, управљање границама и миграције.

Територијална агенда 2030 – будућност за сва места¹²

Територијална агенда 2030. настоји да допринесе инклузивној и одрживој будућности за сва места и све људе у Европи. Она наглашава важности и обезбеђује оријентацију за стратешко просторно планирање и позива на јачање *територијалне димензије* секторских политика на свим нивоима управљања. То се може постићи само ако се обрати више пажње на разноврсност места у Европи, као и на њихове развојне потенцијале и изазове. Територијални приоритети за Европу су:

ТП 1. Праведна Европа која нуди будуће перспективе свим местима и људима – наглашава територијалну димензију и доприноси просторног планирања општим приоритетима политике који обухватају економску, социјалну и територијалну кохезију, Европски стуб социјалних права, Европу ближу грађанима, инклузивнији, одрживији и интегрисанији развој места, правичну транзицију и територијалну интеграцију у Европу.

ТП 2. Зелена Европа која штити заједничка средства за живот и обликује друштвену транзицију – и овај приоритет наглашава територијалну димензију и доприноси просторног планирања свеобухватним приоритетима политике као што су Циљеви одрживог развоја Уједињених нација. Остали релевантни приоритети односе се на Европу спремну за дигитално доба, одрживу мобилност и потпуно интегрисану европску транспортну мрежу, транзицију на циркуларну економију у Европи и примену приступа заснованог на екосистему.

Стратешки оквир Републике Бугарске

Заједно са европским пратећим документима, ИТС усклађује своје циљеве и приоритете са најважнијим националним планским документима. Национални развојни програм: *Бугарска 2030*. јасно показује три посебна стратешка циља за развој земље: „трансформација на основу технологије“, „демографски преокрет“ и „смањене разлике“.

¹²Територијална агенда 2030. <https://www.territorialagenda.eu/home.html>

Очекује се да *трансформација на основу технологије* када је у питању привреда повећа ефикасност ресурса и ухвати корак са дигитализацијом. У исто време треба да интензивира истраживање, развој и иновације како би се повећала додата вредност и конкурентност бугарских производа. Њен план је да се уведе врхунска технологија у секторе попут здравствене заштите, просвете и социјалних услуга. Поред општег побољшања квалитета услуга, она ће омогућити решења за потешкоће са „приступом“ у периферним областима.

Циљ *демографског преокрета* јесте одговор на највећи изазов са којим се Бугарска суочава – демографску кризу која погађа и друге европске земље. Дефинитивно негативне прогнозе позивају на одлучну акцију и дугорочну политику како би се ублажиле негативне последице и постепено преокренуо тренд. У супротном ће демографски фактор спречити привреду да оствари високе и одрживе стопе раста, ометаће напоре система образовања, здравства, културе и спорта да одрже свој просторни интегритет, квалитет и приступачност својих услуга.

Циљ *смањене разлике* је мултидимензионалан. Друштвене разлике су све веће. Истовремено можемо видети растуће регионалне разлике у свим друштвено-економским областима и на свим територијалним нивоима. Циљ се тумачи као постизање „инклузивнијег и одрживијег раста уз смањење друштвених и територијалних разлика и помагање у остваривању заједничког просперитета“.

*Национални концепт просторног развоја за период од 2013. до 2025. (ажурирана верзија из 2019)*¹³ поставља оквир просторног развоја и служи као платформа за координацију свих секторских политика које имају територијалне димензије. Стратешки сет циљева обухвата: 1) интеграцију у европски простор; 2) уравнотежену полицентричну мрежу насеља и интегрисани развој градова; 3) просторни интегритет и једнак приступ системима јавних услуга; 4) очување, излагање и додатна вредност природног и културног наслеђа ради подстицања његовог одрживог развоја; 5) сарадњу унутар функционалних урбаних подручја и развој прекограничних функционалних подручја са акционим пакетима од друштвеног значаја; 6) развој циљних подручја раста која уравнотежују полицентрични модел националног простора и 7) смањење ризика од катастрофа интегрисаним превентивним деловањем у природном и урбанизованом окружењу. То нису само циљеви националне политике просторног развоја, већ и краткорочни и дугорочни циљеви или ограничења за све секторске политике које имају територијалну релевантност и интересе.

Стратегија интегрисаног територијалног развоја за северозападни НУТС 2 регион покрива северни део региона прекограничне сарадње између Републике Бугарске и Републике Србије. Њен први приоритет је убрзање регионалног привредног раста кроз: 1) повећано привлачење инвестиција (главни постојећи дефицит) и подстицаје за предузетничку активност; 2) подршку новим инвестицијама које воде ка расту (иновативне стратегије, новооснована предузећа, улагања у прерађивачку индустрију, социјално предузетништво); 3) развој нових индустријских зона (у Видину, Враци, Монтани, Ловечу), логистичких чворишта; 4) одрживи развој туризма – туристичка инфраструктура, развој

¹³ <https://www.mrrb.bg/bg/aktualizacija-na-nacionalnata-koncepcija-za-prostranstveno-razviti-za-perioda-2013-2025-g/>

природних и културних атракција, минералне воде на подручју Видина, нови туристички производи, маркетинг, квалификације; 5) услове за задржавање младе и високообразоване популације.

Стратегија интегрисаног територијалног развоја за југозападни НУТС 2 регион покрива јужни део региона прекограничне сарадње између Републике Бугарске и Републике Србије. Њен главни економски циљ је повећање инвестиционе активности кроз све могуће алате, укључујући изградњу нових индустријских зона/паркова. Осим Софије, стратешке локације јесу области Перник, Ћустендил и Благоевград. Како би повећали атрактивност, нови индустријски комплекси могу укључивати друштвену инфраструктуру и образовне/едукативне центре. Величина нове индустријске зоне у Ћустендилу је 19 хектара, у близини ауто-пута Струма. У Ћустендилу је планиран модеран пословни центар (са заједничким канцеларијским простором за ИТ, финансијске технологије, дигиталну уметност, рачунарску анимацију и друге интерактивне активности). Још веће земљиште се планира за индустријски парк у Пернику – 30 хектара.

Најновији контекст описује мере обнове након пандемије обухваћене програмом *NextGenerationEU*. Има 3 основна циља: а) развој зелене и угљенично неутралне економије до 2050. године; б) дигитални и технолошки развој; в) обнова привреда ЕУ. Бугарска верзија *NextGenerationBG* обухвата стратешке пројекте који се односе на претходно наведене циљеве.

Стратешки оквир Републике Србије

Стратегија Србије 2018–2023. Европске банке за обнову и развој представља основни национални плански документ израђен на основу три стратешка приоритета:

- *Подстицање конкурентности и управљања* – укључујући јачање малих и средњих предузећа путем саветодавног и посредничког финансирања;
- *Побољшање интеграције* – кроз унапређење транспортне мреже, регионалне економске повезаности и енергетске међусобне повезаности;
- *Поддршка зеленој економији* – подстицањем енергетске ефикасности, побољшањем обновљиве енергије и промовисањем одрживих пракси.

Између осталог, спровођење последњег приоритета требало би да доведе до смањења гасова са ефектом стаклене баште (GHG), смањене осетљивости на климатске промене, повећања ефикасности ресурса и унапређеног третмана отпада и отпадних вода.

Овај општи стратешки развој даље се развија на нижим нивоима планирања.

Регионални просторни план за Нишавску, Топличку и Пиротску област заснива се на принципу одрживе употребе постојећих ресурса и има следеће развојне приоритете:

- *Пољопривреда* – органска производња, сточарство, пчеларство, ароматично и лековито биље. Мере за ублажавање климатских промена дају приоритет развоју хидромелиорационих система посебно у долинама Јужне Мораве, Нишаве и Топлице;

- *Шумарство* – снажан потенцијал за производњу засновану на дрвној маси и могућности запошљавања у удаљеним руралним насељима. Упоредо са тим, побољшавају се узгој и заштита дивљачи;
- *Одрживи туризам* – наслеђене природне вредности омогућавају његов значајан развој, будући да је до сада откривен неискоришћени потенцијал;
- *Обновљиви извори енергије* – већа употреба извора хидроенергије, соларне, еолске енергије и биомасе;
- *Привреда* – јачање укупне конкурентности кроз веће ангажовање висококвалификованог особља, већа улагања у истраживања, јачање МСП, интензивнији развој ИКТ. Такође је потребна већа извозна оријентација привредних активности и већи прилив СДИ;
- *Инфраструктурни коридори и урбани центри* – завршетак Коридора 4, 7 и 10. Подршка водећој улози Ниша у региону и на ширем подручју југоисточне Европе;
- *Административни капацитети и управљање* – активирање свих субјеката и привлачење руководећег особља у сврху планирања и праћења развоја.

Коначно, *међународна сарадња* се сматра неизбежним оруђем кохезионе политике. Посматра се као „међугранично и међудржавно заједничко присуство на тржишту – формирање удружења произвођача и економских кластера“.

Регионални просторни план за Зајечарску и Борску област (Тимочка крајина) предвиђа равномеран регионални развој са конкурентном привредом интегрисаном са околином (суседне функционалне области централне и јужне Србије и Аутономне Покрајине Војводине, као и са суседним *пограничним општинама и регионима у Бугарској и Румунији*), енергетски ефикасну и привлачну за инвестиције. То укључује активирање и мобилизацију територијалног капитала, одрживо коришћење природних и антропогених ресурса, развој људских ресурса, саобраћајну приступачност коридорима 10, 7 и 4. Поред тога, потребни су одговарајућа инфраструктура, развој привреде и институција, заштита животне средине, природног и културног наслеђа. Тимочки регион има значајне, али недовољно активирани природне потенцијалне и територијални капитал. Основни циљеви просторног развоја предметног региона обухватају: 1) побољшање територијалне кохезије; 2) одрживу животну средину; 3) заштиту, уређење и одрживо коришћење природног и културног наслеђа; 4) просторну и функционалну интеграција и *прекограничну повезаност са околним подручјима*; 5) повећање конкурентности и ефикасности; 6) полицентрични територијални развој (посебно јачање везе између села и градских насеља); 7) побољшање саобраћајне приступачности и приступа информацијама и знању; 8) развој културног и регионалног идентитета; 9) развој јавно-приватних партнерства; 10) заштиту јавног интереса и имовине.

Регионални просторни план за Јабланичку и Пчињску област има сличне стратешке циљеве и приоритете, усредсређене на: 1) завршетак изградње деонице ауто-пута Е-75; 2) раст интереса за туристичке дестинације (Власина, Бесна кобила, Врањска бања) на тржишту; 3) развој пољопривреде – производња „здраве хране“, организација мини-прерађивачких капацитета и стицање карактеристичних својстава „бренда“ за одређене производе; 4) побољшање транзитног значаја и повезивање европских коридора 4 и 10 кроз регион Јужног

Поморавља; 5) развој шумарства и производних/услугних објеката на основу тога; 6) даљи развој водоводних система; 7) економски развој и побољшање окружења (трансфер знања и технологија, улагања у нове капацитете, изградња туристичке инфраструктуре); 8) јачање партнерстава на свим нивоима, укључујући и прекогранична, кроз која се стварају удружења произвођача и економски кластери; 9) успостављање нових индустријских зона и обезбеђивање и инфраструктурно опремање локација за развој МСП, туристичких капацитета и других активности; 10) изградња институционалних, управљачких и кадровских капацитета.

Коначно, у *Оријентационом документу о пограничној области* за ИНТЕРРЕГ – ИПА програм прекограничне сарадње између Републике Бугарске и Републике Србије наводе се кључне карактеристике прекограничних територија и износе идеје, могућности и препоруке за тематски фокус будућег програма.

3 НАЛАЗИ АНАЛИЗЕ – ПОТРЕБЕ И ПОТЕНЦИЈАЛИ КОЈИ МОГУ БИТИ БИРАНИ

Укратко, откривене *потребе и потенцијали* су следећи:

1. *Осе транспорта/урбанизације* – стратешки за прекогранични регион су деоница ауто-пута А4 од Ниша до границе са Бугарском и ауто-пут „Европа“ од границе до Софије (ускоро се очекује завршетак). Ово је „наслеђен“ контекст и потенцијал за ИТС, а не предмет развоја.
2. *Животна средина* - област је веома осетљива у погледу губитка биодиверзитета и природних ризика. Стога су, како би се смањили ти ризици и заштитио биолошки диверзитет, потребна заједничка решења превенције и управљања екосистемом, која прихватају различите заинтересоване стране.
3. *Демографија* - главни демографски проблем територије представља негативна нето миграција коју изазивају интензивна депопулација територије и недостатак економских подстицаја за задржавање постојећих и привлачење нових младих стручњака.
4. *Локалне привреде* – важан аспект биће увођење програма „зеленог раста“ у њихов економски опоравак од ковида 19. Постоје драстичне разлике у приходима на општинском нивоу – потребне су циљане економске и социјалне кохезионе мере, укључујући директну подршку МСП. Поред тога постоји велика потреба за повећањем атрактивности подручја ПГС за директна страна улагања кроз одговарајуће интервенције попут обезбеђивања пословне инфраструктуре (као што су индустријски паркови).
5. *Индекс глобалне компетентности* – упркос разликама, обе привреде треба да се позабаве одређеним димензијама у којима се рангирају лошије од укупног сора, као што су здравствена заштита, образовање/вештине, тржишта производа, финансијски системи, као и зрелост иновационог екосистема. Све ове потребе подлежу националним политикама, а само мали број њих може бити предмет ИТС.
6. *Мала и средња предузећа (МСП)* - потребна су и директна и индиректна подршка за дигиталну и зелену транзицију, интернализацију, експанзију, предузетништво итд. како би

се регионална привреда учинила конкурентном и инклузивном. Те потребе се могу правилно задовољити коришћењем и максимизирањем постојећег потенцијала за пословну подршку кроз умрежавање релевантних институција са обе стране границе и унапређење и усмеравање њихових пракси за подршку пословању.

7. Туризам – постојећа анализа потврдила је раније откривене потенцијале и потребе у свим аспектима – инфраструктуру, природне и културне атракције, минералне воде, нове туристичке производе, маркетинг, квалификације. За одржавање туристичких тржишта у области ПГС, оцењених као „крхка“ и осетљива, став локалних заједница према њиховом окружењу и туристичким производима је од пресудне важности. Укратко, потребе и релевантни потенцијали развоја туризма у предметној области су следећи:

- привући професионалне капацитете за креирање и рекламирање регионалних туристичких производа;
- проценити способност потенцијалних туристичких ресурса да постану стварни, односно елементи туристичких производа који се могу пласирати на тржиште;
- улагати у очување, излагање и анимацију локалитета културног и природног наслеђа са доказаним потенцијалом за привлачење туриста;
- привући компаније професионалних туроператора на том подручју стварањем професионалних туристичких производа;
- јачати локалне и регионалне организације и компаније ради приближавања међународним туроператорима и туристичком тржишту уопште;
- унапредити еколошку културу и културу понашања локалних заједница – ради одржавања чистог и безбедног окружења, како би туристи осетили традиционално балканско гостопримство кроз промоцију и подршку одрживих туристичких пракси;
- обезбедити подстицајна средства за развој домаћег туризма у овој области – почевши од маркетиншких информација и платформи директног маркетинга, па све до тржишних промоција;
- заједнички напори у развоју регионалних прекограничних туристичких производа;
- стварање властитог међурегионалног тржишта ПГС, укључујући туризам – стратегија која може довести до одрживог раста;
- стварање заједничких маркетиншких платформи за бољу међународну препознатљивост (препознатљив бренд).

Претходно искуство и тренутно откривене потребе и потенцијали чине *туризам неспорном приоритетном сфером интервенције* у оквиру ИТС и програма ПГС.

Бројне структурне и оперативне потребе откривају се у свим осталим темама анализе попут незапослености, здравствене заштите, образовања, техничке инфраструктуре, јавних радова, енергетске ефикасности, екологије, заштићених подручја, климатских промена. Постоји и стална потреба за унапређењем институционалног и техничког капацитета укључених партнера.

Закључци анализе које треба разматрати у оквиру ИТС су следећи:

Обе стране региона ПГС имају упоредив ниво развоја. На нивоу општина постоје драстичне разлике које су веће у бугарском делу.

Откривене су сличне потребе у сфери интегрисаног развоја (како у урбаним, тако и у руралним подручјима). Оне обухватају широк спектар друштвеног, економског и еколошког развоја, као и обраћање пажње на очување културног наслеђа за наредне генерације кроз улагање у истраживања, рестаурацију и излагање.

Транспортни коридори обично су осе урбанизације које концентришу енергију економског и друштвеног развоја. Интегрисана територијална стратегија (ИТС) ослањаће се на завршетак транспортног коридора Ниш–Софија, који представља стратешку осу урбанизације за регион ПГС.

ИТС би требало да узме у обзир и циљеве, и приоритете нових докумената о прекограничној и територијалној сарадњи, препознате потребе у региону ПГС, логику просторног развоја и скромне ресурсе програма ПГС.

Будући програм ПГС не може да буде у потпуности независан. Да би се постигли синергијски ефекти и одрживост његових скромних улагања, Програм треба координирати са другим планским документима и ресурсима који су усмерени на предметну област.

У било којој даљој фази израде ИТС, треба узети у обзир чињеницу да откривене потребе вишеструко премашују расположиве ресурсе (и у смислу новца и у смислу времена) како би се избегло прекомерно буџетирање, раштркана „тачкаста“ улагања и даље неефикасно трошење новца и људске енергије. Што се тиче потенцијала, посматраних као расположиви ресурси, најистакнутији су *природно и културно наслеђе* са обе стране. Али да би се валоризовали туристичким производима који се могу пласирати на тржиште, морају се обезбедити значајна улагања и фактори подршке.

4 ВИЗИЈА, СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ, ДУГОРОЧНИ ЦИЉЕВИ И МЕРЕ

Свако стратешко планирање заснива се на континуитету. У складу са тим принципом, постојећа ИТС би требало да се односи на претходни програм. С обзиром на контекст и капацитете за интервенцију, имала је „скромну“, али реалну визију: *„да делује као оруђе за интегрисану подршку у региону, настојећи тако да постигне позитиван ефекат у развоју пограничних територија обе земље“*. Сет ограничења, препрека и шанси наведен је пре 8 година: 1) сегментирани економски простор; 2) значајне *развојне осе* се не укрштају нити повезују; 3) добар потенцијал у друштвеним и културним сличностима; 4) низак ниво развијености у региону ПГС; 5) озбиљни недостаци у људском капиталу, обезбеђивању инфраструктуре и привредној активности. Закључак је тада био да све горенаведене чињенице и процене *„оне могућавају дефинисање одговарајуће и реалне развојне стратегије која ће бити спроведена уз примену стандардних алата за регионалне/секторске интервенције“*. Изузетно фрагментисана привреда и тренд депопулације представљали су главне изазове са којима се погранично подручје суочавало.

Након знатних напора и улагања, ситуација се 2021. мало побољшала, осим када је у питању демографија. Региону ПГС не треба само једна, већ две ИТС. Једна *„одговарајућа и реална развојна стратегија“* која нема „тематска“ и буџетска ограничења, а која прати читаву

логику просторног планирања и друга, „мала“ стратегија која узима у обзир сва рестриктивна правила и капацитете. Предметна ИТС је другог типа. Ипак, акумулирано искуство у прекограничној сарадњи и свеукупна побољшања омогућују формулисање *оптимистичније визије стратегије за регион ПГС до 2027. године:*

Отворен за суседне границе и интегрисан у европски простор и осе урбанизације, културе, науке и иновација. Добро очувани и одрживо коришћени ресурси (земљиште, шуме, воде, природно и културно наслеђе) – гаранција су просперитета и идентитета региона. Уравнотежен интегрисани развој постигнут упорним улагањима у економску, друштвену, транспортну, техничку, културну и туристичку инфраструктуру осигуравајући тако зелени економски раст, прилагодљивост променама и кохезију.

Таква визија сеже ван сваког формализованог временског оквира планског документа на овом нивоу. Жељени ток визије претпоставља интегрисане мултисекторске активности усмерене на једну ствар – кохезију. Кохезија се схвата као смањење економских и друштвених разлика, боља повезаност и функционална и просторна интеграција. Поред смањених разлика, кохезија подразумева очување културног диверзитета и идентитета територијалних заједница на свим нивоима.

Кохезија има три главне компоненте: територијалну, економску и социјалну кохезију. *Територијална кохезија* се бави прекограничном сарадњом и укључује интегрисани развој градова и њихово међусобно повезивање у мреже сарадње, као и очување природног и културног наслеђа, односно његовог идентитета. Главни алати територијалне кохезије су елементи физичке повезаности – све врсте линеарних инфраструктура, укључујући телекомуникације.

Економска кохезија значи смањење разлика у главним показатељима економског развоја у региону ПГС. „Конкурентност“, „економија заснована на знању“ и „иновације у сектору МСП“ и даље ће бити покретачи економског развоја. Иако ови економски покретачи остају предуслови за „паметнији“ и „зеленији“ раст, потребно је додатно размотрити „више друштвени“ раст који ствара шансе за запошљавање неквалификованих радника у традиционалним индустријама попут шумарства или прераде хране.

Социјална кохезија је директан резултат економске кохезије и изражава се као опште побољшање животног стандарда са обе стране границе (запошљавање, приход, куповна моћ) и квалитета људских ресурса (просвета, здравство, социјалне услуге, култура). Циљ кохезије је да се смање разлике у друштвеној сфери и квалитету живота у читавом региону ПГС.

Суштина визије представљена је у начину формулисања *стратешког циља* :

Унапредити раст у свим аспектима

Проблем који се решава јесте следећи:

Област стратегије има најниже скорове у свим показатељима развоја ЕУ

Предложено решење јесте следеће:

Вишесекторске међусобно повезане интервенције чији ће заједнички кумулативни ефекти побољшати показатеље раста.

Приоритизацијом потреба и узев у обзир ограничења ресурса, стратешки циљ се разлаже на два посебна циља:

Посебан циљ 1: Проширити и унапредити пружање услуга

Укратко о проблему: Удаљене области, групе људи у неповољном положају и мале компаније и даље нису довољно покривени јавним услугама, што отежава напоре који се односе на раст.

Решење:

М 1.1. Проширити доступност и побољшати квалитет услуга од општег интереса за подршку друштвеном и економском расту

Доступност, близина, економска приступачност и квалитет јавних услуга важни су за квалитет живота и развој пословања. Разлике у приступу услугама од општег интереса доводе до ризика да се пружаоци услуга и предузећа преселе у области са бољим приступом. Ово се посебно односи на удаљена подручја која немају приступ јавним услугама и економским и друштвеним могућностима. Друштвени и економски јаз између социо-економски повлашћених и угрожених особа (укључујући и у погледу расподеле прихода) у области прекограничне сарадње, као и непостојање подстицаја за сузбијање неповољних импликација неразвијене инфраструктуре, на појединим територијама, који би иначе требало да фаворизују равноправно прекогранично пружање услуга, настављају да успоравају економски развој области прекограничне сарадње. Поред тога, потребно је више јавних и приватних привредних подстицаја за борбу против незапослености, посебно младих и оних међу осетљивим групама. Демографски трендови и растући недостатак вештина показују да обе земље морају више и боље да улажу у вештине своје садашње и будуће радне снаге, као и да боље повежу образовање и обуку са потребама тржишта рада. Поред тога, осетљиве групе људи и оне у неповољном положају и даље имају ограничен приступ услугама од општег интереса, па би интегрисане мере за унапређење квалитета услуга и активно економско укључивање осетљивих особа требало да буду утврђиване приоритетно и да омогућавају више дигиталних решења. Упркос ограниченим расположивим ресурсима, мера треба да подржи старије људе из периферних руралних подручја у приступу комуникационим технологијама и могућности да их користе за примање услуга на даљину.

Алат за спровођење: Вишесекторске (конективност, животна средина, јавни простор) међусобно повезане интервенције чији ће заједнички кумулативни резултати довести до проширеног и унапређеног пружања услуга од општег интереса.

Посебан циљ 2: Унапредити регионалну конкурентност, укључујући и у области туризма

Укратко о проблему: нискоквалификована радна снага, ограничено учешће локалних МСП

у прекограничним и међународним ланцима вредности, слабо прихватање иновативних технологија и усвајање ИКТ, недовољне предузетничке и пословне маркетиншке вештине за постизање бољих економског учинка на дигиталним тржиштима, неискоришћени туристички потенцијал.

Решење:

М 2.1 Развој и пружање оквирне подршке локалним предузећима да расту, шире се и боље раде на зеленијем и паметнијем конкурентном глобалном тржишту

Између осталог, потребе МСП покривају оквирну подршку за дигиталну и зелену транзицију, побољшане компетенције управљања и маркетинга, креативност и предузетничке вештине како би регионална привреда постала конкурентна и инклузивна.

Те потребе се могу правилно задовољити коришћењем и максимизирањем постојећег потенцијала за пословну подршку кроз умрежавање релевантних институција са обе стране границе и унапређење и усмеравање њихових пракси за подршку пословању.

Треба истаћи да се подршка МСП у оквиру М 2.1 знатно разликује од подршке МСП у оквиру ЦП1 „Унапређење одрживог раста и конкурентности МСП и отварање радних места у МСП, укључујући и кроз продуктивне инвестиције“ који је такође укључен у програм прекограничне сарадње за програмски период 2021-2027. Подршка предузећима се разликује јер, прво, има различите циљеве, а друго, облик подршке се разликује – углавном је индиректна под М 2.1 и директна и повезана са улагањима под ЦП1. М 2.1 бавиће се иницијативама за сарадњу између развојних агенција, професионалних организација итд, са циљем да допринесе повећању економског резултата прекограничне сарадње и да подржи регионална МСП да се ефикасније integriшу у глобалне ланце вредности (GVC).

М 2.2 Унапређено коришћење туристичких ресурса региона прекограничне сарадње укључујући обезбеђивање бржег, праведнијег и еколошки прихватљивог приступа и услова за умрежавање културног наслеђа и туристичких локација у региону прекограничне сарадње

Већина споменика културне баштине је у лошем стању и потребна су огромна улагања ради рестаурације и очувања. Претходних година је много улагано у очување културе, али и даље постоји потреба за додатном конзервацијом културне баштине. Поред тога, модели изложености многих места онемогућавају њихову привлачност уместо да јој допринесе. Потребна су побољшања у том смислу (изложеност). И у области дигитализације постоји доста тога што треба урадити. Слично као у погледу културног наслеђа, постоје одређене потребе за обезбеђивањем информисаности о и приступа атрактивним природним комплексима као што су клисуре Јерме, геопарк Ђердап и Белоградчишке стене итд. Пројектовањем и изградњом нових и санацијом постојећих еколошких и бициклистичких стаза обогатиће се туристичка понуда и допринети пласирању туристичких производа на тржиште. Мере мобилности у оквиру туризма треба решити на начин да се осигура брже и несметаније кретање људи и роба.

М 2.3. Унапређење пракси туристичког маркетинга и брендирања у области прекограничне сарадње

Сврха туристичког маркетинга је промовисање пословања, издвајање од конкуренције, привлачење клијената и стварање свести о бренду. Туристичке производе у области прекограничне сарадње треба промовисати као најбољу опцију да туристи нагласе неке од ствари које их чине различитим или јединственим. Савремени туристички маркетинг би подразумевао широку употребу интернета, веб сајтова, онлајн реклама, електронске поште и платформи друштвених медија јер ИКТ технологије играју кључну улогу. Такође је од кључног значаја да туристички маркетинг у области прекограничне сарадње иде у корак са најновијим трендовима, стварајући тако разноврстан маркетиншки микс и користећи најбоље методе за преношење туристичких порука. Примењујући тако вишесекторске, међусобно повезане интервенције, мера ће допринети развоју туристичке индустрије.

Избијање ковида је изазвало значајне проблеме у туризму и захтева прилагођавање свих туристичких послова и одржавање корака са најновијим трендовима. Један од новијих трендова јесте веће усмерење на клијенте у локалној области или у суседним земљама. То иде у прилог туристичкој понуди региона прекограничне сарадње – сада и у блиској будућности.

Укратко, мере ће подржати развој и маркетинг туристичких производа у региону прекограничне сарадње, фокусирајући се на нове трендове и стицање препознатљивог бренда.

Хоризонтална политика

Свака подржана интервенција треба да укључи компоненту која доприноси заштити животне средине и биодиверзитета или пружа зелена решења. Зелена политика тако постаје саставни део интегрисаног територијалног развоја.

Претходно поменуте мере ће представљати основу за предлагање дуге листе активности.

Очекивани исходи активне и успешне примене ИТС могу се изразити кроз:

- ✓ приметно побољшање основних економских показатеља у региону ПГС;
- ✓ повећање туристичких посетилаца и удела прихода од туризма у локалним привредама;
- ✓ ублажене разлике у просторном, економском и социјалном смислу;
- ✓ ојачане мреже сарадње и узајамна спремност за заједничко ангажовање у области развоја.

Узимајући у обзир главни задатак „Подршка локалним заинтересованим странама из региона ПГС у изради Територијалне стратегије за интегрисане мере...“, Консултант очекује њихово активно учешће и допринос коначном производу планирања – „...предлог листе активности и потенцијалних корисника који би се могли финансирати из ИНТЕРРЕГ – ИПА програма прекограничне сарадње 2021–2027. између Републике Бугарске и Републике Србије“.

5 УКЉУЧИВАЊЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА

Управљање и партнерство на више нивоа

Делегирана уредба Комисије (ЕУ) бр. 240/2014 од 7. јануара 2014. о европском кодексу понашања за партнерство у оквиру европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИФ)¹⁴ има за циљ да помогне и олакша земљама да организују партнерства у вези са споразумима о партнерству и програмима који се спроводе уз подршку европских структурних и инвестиционих фондова (ЕСИФ). Партнерство је дугогодишњи принцип у раду ЕСИФ и подразумева тесну сарадњу између јавних органа, привредних и социјалних партнера и организација цивилног друштва на националном, регионалном и локалном нивоу током програмског циклуса који се састоји од припреме, спровођења, праћења и процене. Партнери су укључени у припрему и извршење споразума о партнерству и програма. У ту сврху, основни принципи и добре праксе за спровођење правовременог, детаљног и транспарентног процеса консултација са партнерима о анализи изазова и потреба на које треба одговорити, избору циљева и приоритета за њихово превазилажење, као и с обзиром на структуре координације и управљање на више нивоа успостављени су договори потребни за ефикасно спровођење политике.

Консултације са партнерима/заинтересованим странама из члана 5. Уредбе осигуравају транспарентно и ефикасно укључивање релевантних партнера, консултују их о процесу и распореду припреме споразума о партнерству и програма и обавештавају их у потпуности о садржају наведених докумената и свим њиховим изменама. Што се тиче консултација, у обзир се узима следеће:

- потреба за благовременим пружањем релевантних информација и једноставним приступом тим информацијама;
- потреба да се партнерима остави довољно времена за анализу и коментаре о кључним припремним документима – попут постојеће ИТС;
- потреба за доступним каналима путем којих партнери могу постављати питања, пружати доприносе и бити информисани о начину на који су њихови предлози узети у обзир;
- потреба за информисањем о исходу консултација.

Ако су између различитих слојева власти испод националног нивоа успостављени формални споразуми, држава чланица узима у обзир ове споразуме о управљању на више нивоа у складу са својим институционалним и правним оквиром.

У складу са члановима 7. и 9. исте уредбе, информације о укључивању партнера/заинтересованих страна у споразум о партнерству и у припрему програма укључују: листу партнера; радње које се предузимају да би се обезбедило активно учешће партнера, укључујући радње предузете у смислу приступачности; улога партнера; резултате

¹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0240>



консултација са партнерима и опис њихове додате вредности.

Улоге и одговорности партнера/заинтересованих страна

Улога партнера наглашена је учешћем представника цивилног друштва, академске заједнице, локалних власти, социоекономских субјеката и удружења итд. као чланова радних група које припремају стратешке документе. Учесће у раној фази им пружа могућност да утичу на припрему докумената.

Интегрисана територијална стратегија за потребе ИНТЕРРЕГ – ИПА програма прекограничне сарадње 2021–2027. између Републике Бугарске и Републике Србије се израђује заједно са радном групом основаном на основу претходно поменутих навода, као и у складу са Делегираном уредбом Комисије (ЕУ) бр. 240/2014 од 7. јануара 2014. Радна група која је опсежно укључена у све фазе развоја и координације стратегије, омогућава наставак процеса јавних консултација за припрему ИНТЕРРЕГ – ИПА програма прекограничне сарадње 2021–2027. између Републике Бугарске и Републике Србије.

Чланови радне групе номинују се према релевантном институционалном и правном оквиру и у складу са принципом партнерства. Радна група се састоји од уравнотеженог броја представника из обе партнерске земље, укључујући представнике јавних органа (националних, регионалних и локалних), привредних и социјалних партнера, релевантних тела која представљају цивилно друштво, укључујући partnere из области заштите животне средине, невладине организације и тела одговорна за промоцију социјалне инклузије, родну равноправност и недискриминацију.

Процес израде ИТС започиње успостављањем радне групе састављене од релевантних регионалних и локалних органа и тела, као и других локалних заинтересованих страна одговорних за припрему стратегије. Консултант, заједно са радном групом, утврђује географску покривеност документа и израђује анализу потреба и развојних потенцијала обухваћене територије, на основу којих би требало приступити кључним областима интегрисане стратешке интервенције. Консултант и радна група такође заједно у координацији припремају методологију Стратегије, одређују укључивање партнера/заинтересованих страна у њену припрему и спровођење, узимајући у обзир принцип управљања на више нивоа, и израђују методологију за њено спровођење, праћење и процену.

Радна група се консултује у погледу листе активности које ће бити подржане, припремљену на основу мапирања могућих интервенција за интегрисани економски и социјални развој, заштиту културног и природног наслеђа, одрживи туризам итд, као и препознате циљне групе и потенцијалне кориснике. Активности на листи се групишу, приоритизују и временски ограничавају на основу транспарентних и јасних методолошких и селекционих критеријума. Тачан буџет за подршку активности договара се са радном групом.

Радна група активно учествује у координацији и прегледу свих фаза развоја Интегрисане територијалне стратегије. Широки публицитет обезбеђује се презентацијом Стратегије на

различитим догађајима (релевантним састанцима радне групе, јавним консултацијама итд). Финални извештај извођача радова мора да узме у обзир коментаре и запажања примљене током поступака консултација и одобрења, као и резултате Стратешке процене утицаја на животну средину (СПУЖС).

Интегрисана стратегија представља алат који обликује и води ка примени циља политике 5, тј. операционализује подршку за интегрисани територијални развој. Стратегија утврђује потребе и предлаже интервенције за њихово решавање у складу са приступом SMART (енг. *specific, measurable, achievable, relevant and time-based* – конкретан, измерљив, остварљив, релевантан и временски). У тесној сарадњи са радном групом, списак активности које ће бити подржане припрема се на основу локализованих могућих интервенција за интегрисани развој региона, и утврђују се циљне групе и потенцијални корисници. Активности на листи се групишу, приоритизују и временски ограничавају на основу транспарентне и јасне методологије. Радна група има улогу у свакој фази израде Интегрисане територијалне стратегије, осим припремне. Задужења радне групе за припрему, праћење и процену Стратегије су временски ограничене на кључне тачке фазе израде концепта, фазе планирања и финалне фазе.

Радна група састоји се од представника управа укључених у обим Интегрисане стратегије, као и организација заинтересованих страна из области прекограничне сарадње.

Одрживост партнерстава

Модел управљања на више нивоа укључује употребу постојећих договора или успостављање структура¹⁵ (као што су секретаријати, удружења општина итд.) или механизма координације (нпр. радне групе, уговори или споразуми итд.). Изградња капацитета у вишегодишњем стратешком планирању и спровођењу на више нивоа, посебно на локалном нивоу, повећава улогу локалних власти, других органа власи испод националног нивоа, привредних и друштвених партнера и организација цивилног друштва укључених у управљање и имплементацију ЕСИ фондова, и дугорочно помаже у јачању капацитета у области територијалног развоја. Јачање сарадње између органа власти, цивилног друштва, пословних организација, универзитета и истраживачких институција по приоритетним темама Стратегије је од суштинског значаја за одржање и изградњу капацитета.

Одрживост одлука донетих на основу Стратегије директно је повезана са управљањем на више нивоа као принципом и покретачем иновација и добрих пракси. За то су неопходни редовни састанци заинтересованих страна на дату тему, било уживо или у виртуелном окружењу. То укључује развој формата који обрађују и концептуализују теме кроз активну комуникацију, размену искустава и практичне савезе.

¹⁵ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_en.pdf

6 СПРОВОЂЕЊЕ, ПРАЋЕЊЕ И ПРОЦЕНА СТРАТЕГИЈЕ

Наратив у наставку указује на могући сценарио за структуру управљања имплементацијом, праћењем и евалуацијом стратегије. Ипак, његови стварни параметри биће утврђени у каснијој фази.

Интегрисана територијална стратегија не управља ресурсима. Она ће бити спроведена кроз нови ИНТЕРРЕГ – ИПА програм прекограничне сарадње 2021–2027. између Републике Бугарске и Републике Србије. Оквирно је дат и план спровођења Стратегије у циљу трансформације планираних мера и активности у стварне интервенције. У плану су установљени след и временски рокови за спровођење предвиђених мера.

Примена интервенција биће извршена кроз финансирање унапред дефинисаних активности у комбинацији са пројектима изабраним на конкурентној основи према унапред најављеним захтевима, када природа задатка захтева подршку предузетничке иницијативе, тј. када су развијени критеријуми за оцењивање и када идеје долазе од предузетника или заинтересованих страна (пружају могућност широког изражавања и креативности локалних предузетника, чије вештине Стратегија има за циљ да развије). Унапред дефинисана и конкурентна подршка одређена је врстом и суштином активности.

Разлика је повезана са различитим нивоом креативне слободе у процесу обликовања и спровођења пројектних идеја. Ово ће омогућити неопходну флексибилност како би Стратегија одржала везу са локалним контекстом током читавог периода спровођења Програма. Успешно спровођење пројеката, заједно са потешкоћама и изазовима превазиђеним током процеса, омогућиће потребно поверење и подстрек развоју предузетничког окружења у региону и показатељ способност јавно-приватних партнерстава да реше важне проблеме за локалне заједнице.

Одабир пројеката за ужи избор и утврђивање услова за финансирање пројеката на конкурентној основи се врше у консултацији са Радном групом.

Након успешног испуњења својих обавеза у погледу припреме и усвајања Стратегије у свакој партнерској земљи саставља се Надзорни одбор за спровођење стратегије (НОСС) од заинтересованих страна из региона прекограничне сарадње, уз поштовање принципа вишеструког управљања и принципа широке заступљености. На тај начин територијални актери, који према Уредби имају главну одговорност за развој и спровођење стратегије, обезбеђују своје учешће у спровођењу.

Одговорности НОСС су у складу са Уредбом, Уговором о додели израде Стратегије и логиком израде саме Стратегије. Када је реч о спровођењу стратегије, НОСС је овлашћен /задужен у смислу следећих права и обавеза:

НОСС активно учествује у избору пројеката, усваја правила и критеријуме за праћење и процену ИТС, прати и даје мишљења о праћењу и усваја периодичне оцене примене ИТС, даје препоруке за ажурирање акционог плана.

НОСС се бави свим питањима која утичу на квалитет примене ИТС и мере за њихово решавање, напредак у спровођењу ИТС, допринос Програма решавању потреба и развојног

потенцијала територије, напредак процена, сажетке оцена и могуће накнадне активности на основу њихових налаза.

НОСС одобрава методологију и критеријуме који се користе за избор активности, укључујући њихове измене и допуне, извештаје о квалитету спровођења ИТС итд.

НОСС даје предлоге за измену и допуну који садрже појашњење које показује како они испуњавају услове релевантне за стратегију и који је њихов очекивани допринос испуњењу циљева стратегије, према околностима на основу којих су ти предлози настали.

НОСС добија редовна обавештења о активностима изабраним у сврху стратешког праћења, процене и извештавања на нивоу Стратегије. Тако ће менаџери/власници Стратегије пратити непредвиђене околности и препреке за њено спровођење и моћи ће да доносе одговарајуће одлуке за интервенцију када је то потребно. Због тога се користи сет одговарајућих показатеља.

ЗНО Програма има неколико функција које се односе на Стратегију:

- Када је у питању спровођење Стратегије, ЗНО Програма задужен је за финално преговарање са изабраним пројектима пре обезбеђивања бесповратних средстава;
- ЗНО добија редовна обавештења о активностима изабраним у сврху стратешког праћења, процене и извештавања на нивоу Програма.

Показатељи учинка повезани су са непосредним резултатом/производом спровођења пројекта и најчешће се мере у квантитативним јединицама (број, километри, новчане јединице итд).

Показатељи исхода повезани су са остварењем посебних циљева. Они показују однос између почетне и постигнуте вредности и омогућавају процену доприноса Стратегије развоју региона.

Оцена спровођења Стратегије пружа информације о степену остварења постављених циљева и начину на који они доприносе интегрисаном територијалном развоју региона. Информације о томе се добијају на основу праћења спровођења Стратегије.

Периодичне процене пружају важне информације о делотворности, ефикасности и прикладности Стратегије. На основу тога менаџери могу да донесу одлуке о одговарајућој промени унапред дефинисане могућности за флексибилност Стратегије. Оне се примењују кроз годишње извештаје о спровођењу Стратегије и финални извештај о остварењу циљева Стратегије.

Напредак који су оствариле интервенције Стратегије процењује се на основу промене у унапред дефинисаним показатељима.



7 ИЗВОРИ ИНФОРМАЦИЈА

1. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
2. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
3. <https://territorialagenda.eu/home.html>
4. <http://www.ipacbc-bgrs.eu/annual-reports>
5. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF
6. Територијална агенда 2030. <https://www.territorialagenda.eu/home.html>
7. <https://www.mrrb.bg/bq/aktualizaciya-na-nacionalnata-koncepciya-za-prostranstveno-razvitiye-za-perioda-2013-2025-q/>
8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0240>