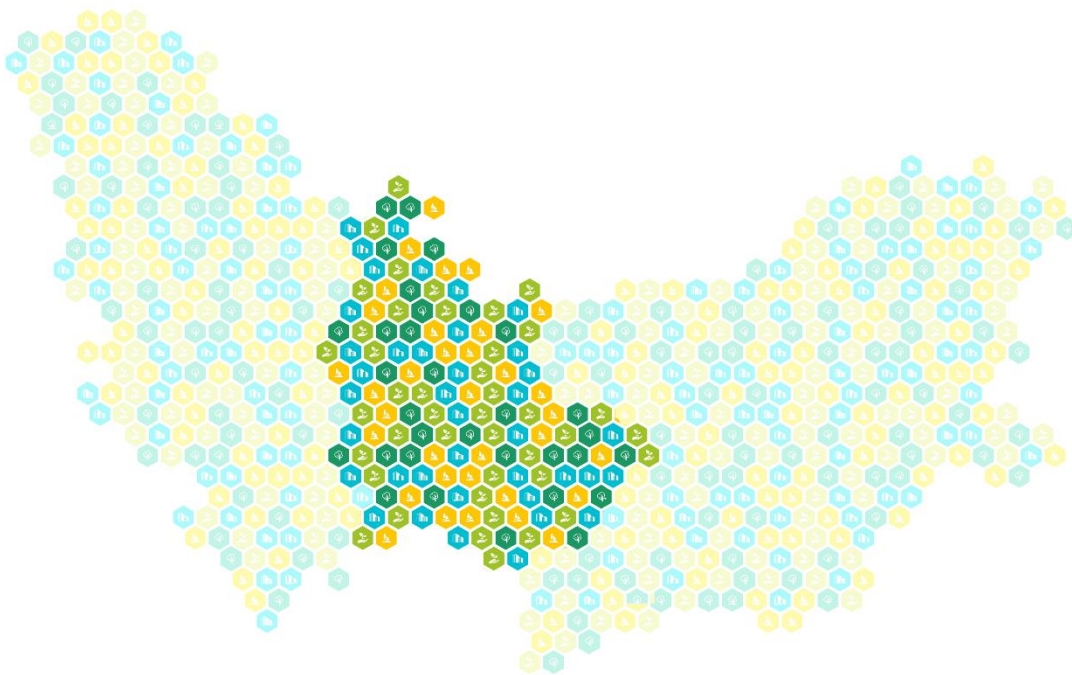




# ТЕРИТОРИАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ИНТЕГРИРАНИ МЕРКИ

които да се финансират по програмата INTERREG — IPA CBC 2021—2027  
между Република България и Република Сърбия

## СТРАТЕГИЯ





## Съдържание

<i>Въведение</i>	<i>1</i>
<i>1 Териториален обхват на стратегията</i>	<i>4</i>
<i>2 Политическа рамка/рамка за планиране на ИТС</i>	<i>6</i>
<i>3 Констатации от анализа — нужди и потенциали, от които да се избира</i>	<i>13</i>
<i>4 Визия, стратегически цели, специфични цели и мерки</i>	<i>15</i>
<i>5 Участие на заинтересованите страни</i>	<i>20</i>
<i>6 Изпълнение, мониторинг и оценяване на стратегията</i>	<i>23</i>
<i>7 Източници на информация</i>	<i>26</i>



## ВЪВЕДЕНИЕ

След извършена оценка се разработва Интегрирана териториална стратегия (ИТС) за нуждите на Програмата за трансгранично сътрудничество INTERREG — IPA CBC 2021—2027 между Република България и Република Сърбия. Нейното осъществяване ще допринесе за устойчивото икономическо развитие на района на ТГС. В съответствие с документа „Логика на интервенциите в проекта на програма за ТГС между България и Сърбия за програмния период 2021—2027“, мерките по ИТС следва да се планират в рамките на цел на политиката 5 „Европа по-близо до гражданите“, приоритет 2 „Интегрирано развитие на граничния регион“, специфична цел 2.1 „Насърчаване на интегрираното социално, икономическо и екологично развитие, културното наследство и сигурността в градските райони“ и специфична цел 2.2 „Насърчаване на интегрираното социално, икономическо и екологично развитие, културното наследство и сигурността в райони, различни от градските“.

Подобно на анализа, Стратегията се изготвя в тясна координация с местните заинтересовани страни от района на ТГС. Структурата на Стратегията е изградена върху три „етажа“: основна стратегическа цел, специфични цели и мерки. В допълнение, документът съдържа методика за управление, мониторинг и оценка, както и предварителен списък на дейностите, които да се финансират по програмата INTERREG — IPA 2021—2027 между Република България и Република Сърбия. Стратегията е в съответствие с правната рамка, като отчита спецификите, общите предизвикателства, нуждите и потенциала за развитие на района на ТГС.

Спазен е задължителният принцип на „управление на много нива“, като са привлечени всички компетентни равнища<sup>1</sup> в съответствие с принципите на партньорство, равенство между половете и недискриминация. Публичност и прозрачност ще бъдат осигурени чрез представяне на Стратегията по време на различни събития (да се надяваме, че не само онлайн) и в регионални консултации.

Съгласно Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета<sup>2</sup> относно европейските фондове за периода 2021—2027 г., за да бъде укрепен подходът за интегрирано териториално развитие, инвестициите под формата на териториални инструменти следва да се основават на териториалните и местните стратегии за развитие. Тези териториални стратегии следва да бъдат разработени и одобрени на отговорността на съответните органи или организации, които следва да носят отговорността за подбора на операциите, които ще бъдат подпомогнати, или да вземат участие в него.

Методиката на разработване на Стратегията е тясно свързана с основната ѝ цел, посочена в заданието. Това предполага съобразяване с изискванията на Техническата спецификация, както и със съответните насоки на европейско и национално равнище. Всички дейности по изработване, съгласуване и одобряване на стратегия се извършват с активното участие на

<sup>1</sup> Следвайки подхода „отдолу нагоре“, в тясно сътрудничество с програмните структури

<sup>2</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)



Работната група от партньори. Възложените дейности ще се изпълняват в съответствие с работния график.

Работата започва с учредяване на Работна група за Стратегията и се явява продължение на консултациите по изготвяне на Програмата за трансгранично сътрудничество. Определянето на участниците в групата се основава на принципа за партньорство, а подходът на многостепенно управление осигурява участието на гражданското общество и социалните партньори. Работната група участва активно в координацията, прегледа и одобряването на всички етапи от разработването на Стратегията.

Следва дефиниране на стратегическия контекст и методология и определяне на географския/пространствения обхват на стратегията. Тази дейност се осъществява посредством изучаване на действащи стратегически документи на европейско, национално и регионално равнище в съответствие с изискванията на Стратегията. Методологията описва процеса и подходящите инструменти за всяка дейност от разработването на стратегия. Определянето на географския обхват на Стратегията е свързано с европейските изисквания и насоки, приложени в условията на местния контекст. В резултат от това важна част от него е ясна и точна аргументация за избора на включената територия.

Гореописаната рамка дава възможност за започване подготовката на анализа на нуждите и потенциала за развитие на района на ТГС. Тематичният обхват на анализа е ориентиран към основната цел на работното задание и включва икономическо развитие, туризъм, социално развитие, пазар на труда; култура и културно наследство; инфраструктура, околна среда. Целите на развитието и приоритетите на ИТС отразяват както спецификите на контекста на ТГС, така и документите за планиране на по-високо равнище.

Анализът е разработен с различни методи и средства за обработка и систематизиране на информацията и документите. Отчитайки ограничените области на бъдеща подкрепа, фокусът е по-скоро върху общите предизвикателства от двете страни на границата, важни за изготвянето на ИТС, а не върху задълбочена картина с много детайли.

В резултат от набелязаните нужди и потенциал за развитие на територията на ТГС са идентифицирани основните области на интервенции — *туризмът* в стопанската сфера, *енергийната ефективност* в сферата на околната среда и *мерките за социална подкрепа* в социалната сфера.

Предметът на Стратегията обхваща определена територия. Ето защо към нея се прилагат принципите на пространственото планиране. Сред тях най-силно изпъква принципът на „интегрирания подход“ към всеки обект на пространствено планиране. Нещо повече: политическият контекст на ЕС определя интегрираните териториални инвестиции като инструмент на политиката на сближаване в предишния период на планиране. Действащите в момента регламенти на ЕС подсилват териториалния подход с изрично поставената цел „Европа по-близо до гражданите“. За нейното прилагане в държавите — членки на ЕС е необходимо „интегрирано териториално развитие“. Това би означавало съсредоточаване на инвестиции, по-ефективни интервенции, интензивни вътрешносекторни комуникации,



синергични ефекти. Всички те представляват същината на интегрирания подход.

В съответствие с методологическата платформа на Стратегията, описана по-горе, фокусът ще бъде върху ефективното оползотворяване на потенциала на територията, разкрит до момента в анализа.

Интегрираната териториална стратегия (ИТС) за развитие на района на ТГС притежава всички черти, присъщи на пространственото планиране, като обхватът на интервенциите ѝ е стеснен поради недостатъчните ресурси на програмата за ТГС. ИТС определя рамката за пространствено развитие с оглед на съответния местен потенциал и принципите на балансирано устойчиво развитие, с което отразява сегашните тенденции в националните и в европейските регионални политики.

Интегрираният подход към установените нужди и потенциал за развитие се изразява в многосекторен пакет от мерки за постигане целите на ИТС. Планирани са някои меки мерки, с които да се осигури активното участие на заинтересованите страни на всички етапи от разработването, изпълнението, мониторинга и оценяването.

Визията представя желаните резултати от прилагането на стратегията, най-общо характеризирани като устойчиво социално-икономическо развитие на територията. Идентифицираните приоритетни области на интервенция служат като основа за определяне на стратегическите цели на ИТС, а те на свой ред – на специфичните ѝ цели. В допълнение, пакетите от мерки са формулирани на по-високи нива на планиране в тясна връзка с конкретните нужди и потенциали, както и с целите на развитието.

Използва се система от подходи — интегриран, трансграничен, екосистемен и основан на мястото подход, — принципи и методи, прилагани при разработването стратегии за интегрирано териториално развитие. При задаване на целите се използва подходът SMART — специфични, измерими, постижими, актуални и обвързани с време.

ИТС спазва основополагащите принципи на пространственото планиране, а именно:

- *интегрирано планиране* и комплексно третиране на всички проблеми на територията;
- *научен подход* на планиране, задължителен за всички равнища и дейности в пространственото планиране;
- *приоритетна защита на обществения интерес* за гарантиране на баланса между обществения и частните интереси в реализиране на идеите и приоритетите на ИТС;
- *публичност, прозрачност, партньорство* и гражданско участие в процеса на вземане на решения във всички етапи от работата по ИТС;
- *приемственост, съгласуваност и непрекъснатост* на процеса на планиране, допринасящи за рационалното развитие и адекватното оползотворяване на натрупания опит през предишния период на планиране;
- *интердисциплинарност, трансдисциплинарност* и синергия в генерирането на идеи, които стимулират креативност и иновации;
- *концентрация* – тематична, финансова, географска, ресурсна и времева, предлагаща по-адекватно поведение в използването на ограничените ресурси.



Методиката за изпълнение, мониторинг и оценка се изготвя в тясна връзка с постигнатите до този етап резултати, техническата спецификация, насоките от по-високо ниво и добрите практики. Следва подготовка и обосновка на дълъг списък от операции. Основен критерий за допустимите интервенции се явява приносът им за постигане на стратегическите и специфичните цели на стратегията чрез трансгранично сътрудничество. Използват се критерии за подбор, за да се сведат дългите списъци до кратък списък от приоритетни дейности, които да бъдат включени в програмата INTERREG — IPA CBC 2021—2027 между Република България и Република Сърбия.

Разработеният План за действие за изпълнението на ИТС включва поставените срокове за изпълнение на предвидените мерки.

И накрая, очакваните резултати включват успешната реализация на ИТС с ресурсите на програмата за ТГС и с усилията на заинтересованите страни. Междувременно се очаква по-висока увереност, разбиране и желание от страна на заинтересованите страни за участие в процеса на интегрирано регионално планиране. Да се надяваме, че мрежата от контакти и трансграничните взаимодействия също ще засилят ангажираността на местните общности за сътрудничество във взаимното развитие на местно и регионално равнище.

## 1 ТЕРИТОРИАЛЕН ОБХВАТ НА СТРАТЕГИЯТА

Дефинирането на географски обхват на стратегията се извършва съгласно Техническата спецификация към работното задание и изискванията на чл. 23 от Проекта за регламент за определяне на общоприложими разпоредби от 29.05.2018 г.<sup>3</sup>. За укрепване на подхода на интегрирано териториално развитие се препоръчват инвестиции във формата на различни териториални инструменти по цел на политиката „Европа по-близо до гражданите“.

Извършеният до момента анализ разкрива сходни икономически, социални и териториални предизвикателства, нужди и потенциали. Това се приема като мотив за условното определяне на целия район на ТГС като единна функционална територия и обект на ИТС. За целите на осъществяването на дейности се обуславят специфични функционални зони като препоръчителни пространства за инвестиции в зависимост от тяхното естество. Междувременно местните заинтересовани страни са заявили готовността си „да участват активно в различните етапи от подготовката и изпълнението на териториалната стратегия“. Това е едно от най-важните условия за успешното разработване и изпълнение на ИТС.

Дефинираният географски обхват трябва да се съотнася с главната цел на самата стратегия — „да отговори на нуждите на Програмата INTERREG — IPA CBC 2021—2027 между Република България и Република Сърбия да допринесе за устойчиво икономическо развитие на съответния регион“.

Териториалната обусловеност на ИТС предопределя влиянието на Териториалната

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)



програма 2030<sup>4</sup> върху нея. Програмата е взета предвид и в национални и регионални документи от значение за разглежданата територия, тъй като определя съществената роля на балансираната полицентрична мрежа от сътрудничащи си градове за активиране на потенциала за развитие. Дванадесетте областни центъра<sup>5</sup> в района на ТГС са центровете на развитие на трансграничната територия и „възлите“ на полицентричната селищна мрежа. Те обслужват останалата част от територията и реализират комплексни взаимодействия и взаимозависимости с по-малките градове и другите населени места. Освен че осигуряват заетост (най-вече чрез пътуване до и от работното място), тези центрове на развитие са част от националните и регионалните системи за предоставяне на здравни, образователни, административни и други услуги. Макар ИТС да функционира в тези системи, пространственият ѝ обхват може да излиза извън формалните граници на района на ТГС. Това доказва, че функционалните зони имат своите условни граници в зависимост от функционалния обхват на иницирираната дейност/интервенция/мярка.

Статистическите данни по Програмата INTERREG — IPA CBC България—Сърбия<sup>6</sup> сочат, че водещите партньори по всички проекти до момента са били областните центрове в района на ТГС. Този факт доказва едно твърдение от Териториалната програма 2030, а именно че „икономическият просперитет по места зависи от конкурентоспособността и креативността на техните работещи и стартиращи предприятия, както и от местните активи, характеристики и традиции, културен, социален и човешки капитал и капацитет за иновации“.

В допълнение, работното задание изисква интегрираните мерки за постигане на целите за развитие на територията да бъдат дефинирани като „... възможни инвестиции в зони на икономическо развитие, устойчив туризъм и култура, както и в други зони с въздействие върху пространственото развитие и сближаването, и предложение за списък от дейности, които биха могли да се финансират...“.

Така определението за функционални зони като „зони с висока степен на взаимодействия и взаимозависимости, където за постигане на бъдещо развитие са необходими едновременни действия в различни сектори (образование, заетост, транспорт, здравеопазване, подкрепа за бизнеса)“<sup>7</sup> е изцяло приложимо към географския обхват на ИТС.

В заключение по тази тема може да се каже, че територията на ИТС:

- благоприятства разработването и прилагането на интегриран отговор на установените нужди и потенциал за развитие, сведен по обхват до критерия за осъществимост;
- условно отговаря на официалните определения за „функционална зона“;

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

<sup>5</sup> Центърът на Софийска област е в град София, който не спада към района на ТГС.

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

<sup>7</sup> Внасяне на териториален елемент в Interreg, функционални зони и цел на политиката 5 (към 30 септември 2020 г.)



- е резултат на консенсус между заинтересованите страни, както и на тяхната ангажираност за участие в разработването и осъществяването на ИТС;

Сегашната ИТС и бъдещата програма за ТГС не могат да бъдат изцяло независими. За да се постигне синергичен ефект и устойчивост на скромните инвестиции, както ИТС, така и програмата следва да бъдат съгласувани с други документи за планиране и ресурси, насочени към разглежданата територия. Нещо повече: териториалните цели на ИТС/Програмата и много други документи за планиране се припокриват.

## 2 ПОЛИТИЧЕСКА РАМКА/РАМКА ЗА ПЛАНИРАНЕ НА ИТС

Една от задачите, заложи в ИТС, е проучване и отразяване на действащите стратегически документи в сферата на регионалното и пространственото развитие (национални и европейски), както и на националните секторни стратегии с отношение към територията.

ИТС бе разработена в актуалния контекст на основните документи на Европейския съюз за устойчиво пространствено и градско развитие. Първият документ от Европейската документна рамка, използван в разработването на ИТС, бе Бялата книга за бъдещето на Европа (март 2017 г.), представляваща манифест с философска, политическа и методическа мощ за укрепване състоянието на Съюза и същевременно представяща логически завършен пакет от 5 възможни сценария за развитието му. Документът потвърждава свободата на самоопределение на всяка държава членка, като същевременно обуславя избора на вариант за развитие, допринасящ най-много ползи за всички.

Продължението на кохезионната политика на ЕС след 2020 г. е изложено в Седмия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване (октомври 2017 г.). С този документ се поставят основите за планиране на бъдещия договор за партньорство, за инвестиции и за новите оперативни програми. Същевременно в него са дадени ясни насоки за планиране на регионалното развитие: 1) *ключови инвестиции* в иновации, в МСП, в цифрови технологии и модернизирани на индустрията; и 2) *приоритети на кохезионната политика* — инвестиции във всички региони, индивидуализиран подход, децентрализирано управление на средствата от ЕС. Общ нов подход в подпомагането е повишаване на равнищата на самофинансиране, мотивиращо по-висока съпричастност и отговорност към финансираните от ЕС проекти.

Друг актуален реперен документ е „Териториална програма на Европейския съюз 2020“, в който е отразено териториалното измерение на европейската кохезионна политика и на стратегията „Европа 2020“. Основната цел е постигане на „териториално сближаване за по-хармонизирани и балансираны условия в Европа“ в контекста на нарастващи заплахи и предизвикателства — глобализация, проблеми с целостта на ЕС, демографските перспективи, климатичните промени и рискове, енергийните предизвикателства. Приоритетите от териториална значимост са: а) подкрепа за полицентрично и балансирано териториално развитие; б) насърчаване на интегрираното развитие в градовете, в селските райони и в районите със специфични характеристики; в) *териториална интеграция в трансграничните и транснационалните функционални зони*; г) осигуряване на глобална





конкурентоспособност на регионите, основана на силни местни икономики; д) подобряване на териториалната свързаност за физическите лица, общностите и предприятията; е) управление и свързване на екологичните, ландшафтните и културните богатства на регионите. Приоритет „в)“ е в сърцевината на ИТС.

Извлечени от документите на ЕС и адаптирани към трансграничния контекст, основните постановки и подходи на пространственото планиране формират политиката за ТГС в тази сфера. Формулирани по-подробно, стълбовете на възприетата политика за пространствено развитие са: 1) подкрепа за балансирано териториално развитие с поддържане на йерархична система от градски центрове (на национално и регионално равнище) като средство за свеждане до минимум на видимите териториални неравенства; 2) укрепване на връзките между градските и селските райони на всички нива чрез подобряване на физическата достъпност и възможностите за заетост, както и планиране на конкретни мерки в подкрепа на периферните и слабо населените селски райони; 3) осигуряване на по-добра достъпност и свързаност на градовете и регионите чрез подобряване на транспортните и съобщителните връзки; 4) планиране за устойчиво градско развитие чрез прилагане на интегриран подход в реконструкцията и обновяването на градовете (в икономически, екологичен, социален и културен аспект); 5) *териториална интеграция в граничните функционални зони и сътрудничество за повишаване на конкурентоспособността като цяло*<sup>8</sup>; б) опазване на природното и културното наследство чрез рационалното му използване<sup>9</sup>; и 7) съобразяване на планирането и пространственото развитие на градовете със заплахите и предизвикателствата на глобализацията, демографските и климатичните промени, и енергийната зависимост.

От принципната триада на устойчивото развитие с баланс на социални, икономически и екологични интереси, акцентът постепенно е изместен върху управлението на риска от увеличаващия се брой природни бедствия. Все по-мащабно се прилага интегриран и адаптивен подход за защита на населението и на основните териториални ресурси (земята, водата, горите, подземните богатства). Превантивните мерки, които се набелязват, имат за цел да ограничат обхвата на щетите и да намалят уязвимостта на селищната структура от природни бедствия и аварии.

Връщайки се към ориентирите за планиране на регионалното развитие, съдържащи се в Седмия доклад, могат да се намерят аргументи за надстрояване на пространствената политика с изисквания за *инвестиции във всички райони, за съобразено с местната специфика* и разполагаемите ресурси планиране (индивидуализиран подход), за

---

<sup>8</sup> Особено внимание се отделя на външните граници на ЕС, на периферните територии със съхранена природа, бит и традиции, които обогатяват мозайката от природни и антропогенни ландшафти и културното многообразие на ЕС.

<sup>9</sup> Този основен капитал на регионалната идентичност е и осъзнат потенциал за повишена конкурентоспособност на регионите и градовете. За развитието на Европейските екологични мрежи в националната територия и опазването на биологичното разнообразие са осигурени „зелени“ и „сини“ коридори между защитените зони с регионално, национално, международно и общоевропейско значение. Опазват се културните ландшафти със специално историческо, естетическо и екологично значение.



децентрализирано управление на средствата от ЕС.

В края на 2019 г. Европейската комисия стартира амбициозна инициатива за декарбонизация на икономиката до 2050 г. — „Европейския зелен пакт“ (ЕЗП). За да успее, ЕЗП трябва да бъде в центъра на всяка стратегия за развитие, а инвестициите в зелени иновации следва да бъдат подпомогнати във всички сектори. Същевременно трябва да се гарантира плавен и социално справедлив преход, за да не се предизвикат социално-икономически сътресения.

### **Цели на политиките на ЕС за програмен период 2021—2027 г.<sup>10</sup>**

Кохезионната политика на ЕС за новия период на планиране превключва от формулата за „интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ към един по-всеобхватен набор от приоритети, които наследяват предишните насоки, обогатявайки съдържанието им със съвременни предизвикателства: 1) *По-интелигентна Европа*<sup>11</sup> — иновативна и интелигентна икономическа трансформация чрез иновации, цифровизация, икономически промени и подкрепа за малките и средни предприятия; 2) *По-зелена, нисковъглеродна Европа* — чрез прилагане на Парижкото споразумение и инвестиране в енергиен преход, възобновяеми източници на енергия и борба с климатичните промени; 3) *По-добре свързана Европа* — мобилност и регионална свързаност на ИКТ, със стратегически транспортни и цифрови мрежи; 4) *По-социална Европа* — подкрепа за качествена заетост, образование, умения, социално приобщаване и равен достъп до здравеопазване; 5) *Европа по-близо до гражданите* — устойчиво и интегрирано развитие на градските, селските и крайбрежните райони, подкрепа за местни стратегии за развитие и устойчиво градско развитие в цялата територия на ЕС.

### **Специфични цели на INTERREG**

В допълнение към изложените по-горе цели на политиката, специфичните цели на INTERREG (ISO) отразяват нуждите от ТГС:

*ISO 1 По-добро управление на сътрудничеството* — насочена към укрепване на институционалния капацитет, засилване на правното и административното сътрудничество, особено когато е свързано с прилагане на Съобщението за граничните региони, засилване на сътрудничеството между граждани и институции и развитието и координацията на макрорегионалните стратегии и тези за морските басейни, и

*ISO 2 По-безопасна и по-сигурна Европа* — разглеждане на конкретни въпроси, свързани с външното сътрудничество, като сигурност, безопасност, управление на границите и миграция.

<sup>10</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)

<sup>11</sup> Сред приоритетите на Седмия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване (октомври 2017 г.).



### *Териториална програма 2030 — бъдеще за всички места<sup>12</sup>*

Териториалната програма 2030 има за цел да допринесе за приобщаващо и устойчиво бъдеще за всички места и хора в Европа. Тя подчертава важността на, и задава ориентири за стратегическо пространствено планиране, като призовава за засилване на *териториалното измерение* на секторните политики на всички равнища на управление. Това може да се постигне само чрез обръщане на по-голямо внимание на многообразието на местата в Европа, заедно с техния потенциал за развитие и предизвикателствата пред тях. Териториални приоритети за Европа са:

*ТП 1. Справедлива Европа, която предлага бъдещи перспективи за всички места и хора* — акцентът е върху приноса на териториалното измерение и пространственото планиране към общите политически приоритети, които включват икономическо, социално и териториално сближаване, Европейския стълб на социалните права, Европа по-близо до гражданите, по-приобщаващо, устойчиво и интегрирано развитие на местата, Справедлив преход и териториална интеграция на Европа.

*ТП 2. Зелена Европа, която защитава общите средства за препитание и оформя обществен преход* — и тук акцентът е върху приноса на териториалното измерение и пространственото планиране към общите политически приоритети, като целите на ООН за устойчиво развитие. Други важни приоритети се отнасят до Европа, годна за цифровата ера, устойчива мобилност и напълно интегрирана европейска транспортна мрежа, прехода към кръгова икономика в Европа и прилагането на екосистемен подход.

### **Стратегическа рамка на Република България**

Подобно на Европейската документна рамка, ИТС съгласува целите и приоритетите си с най-важните национални документи за планиране. Националната програма за развитие: *България 2030* отчетливо посочва три стратегически цели за развитие на страната — „технологична трансформация“, „демографски подем“ и „намаляване на неравенствата“.

*Технологичната трансформация* на икономиката се очаква да повиши ресурсната ѝ ефективност, както и да навакса изоставането в цифровизацията. Паралелно ще се повиши интензитета на научните изследвания, развойната дейност (НИРД) и иновациите, а оттам — добавената стойност и конкурентоспособността на българските стоки. Предвижда се въвеждане на модерни технологии и в сектори като здравеопазване, образование и социални грижи. Освен общото повишаване на качеството на услугите, ще се осигурят решения за проблема „достъп“ в периферните райони.

*Демографският подем* е реципрочна цел на най-голямото предизвикателство пред развитието на България — демографската криза, характерна и за други европейски страни. Категоричните негативни прогнози налагат решителни мерки и дългосрочни политики за

<sup>12</sup>Териториална програма 2030, <https://www.territorialagenda.eu/home.html>



смекчаване и постепенно обръщане на негативните тенденции. В противен случай, демографският фактор ще попречи на икономиката да генерира висок и устойчив растеж, ще осуети стремежа на системите на образованието, здравеопазването, културата и спорта да поддържат пространствената си цялост, качество и достъпност на услугите.

*Намаляването на неравенствата* е цел с няколко измерения. Социалните неравенства се засилват. Същевременно се увеличават регионалните диспропорции във всички социално-икономически сфери и на всички териториални нива. Интерпретирана, целта е постигане на „по-приобщаващ и по-устойчив растеж, при намаляване на социалните и териториални неравенства и способстване на споделен просперитет“.

*Националната концепция за пространствено развитие за периода 2013-2025 г. (Актуализация 2019 г.)*<sup>13</sup> залага рамката за пространствено развитие и служи като платформа за съгласуване на всички секторни политики с териториални измерения. Този стратегически набор от цели включва: 1) интегриране в европейското пространство; 2) балансирана полицентрична селищна мрежа и интегрирано развитие на градовете; 3) пространствена цялост и равностойна достъпност на системите за обществени услуги; 4) съхранено природно и културно наследство, експонирано и валоризирано в полза на устойчивото му развитие; 5) сътрудничество и взаимодействие в обхвата на агломерационните ареали, развитие на трансгранични функционални зони с пакети от социално ориентирани дейности; 6) развитие на целеви зони на растеж, балансиращи полицентричния модел на националното пространство; 7) намаляване на риска от бедствия чрез интегрирани превантивни мерки в природни и урбанизирани среди. Това са цели не само за националната политика за пространствено развитие, а цели, ориентири или ограничители за всички секторни политики с териториални измерения и интереси.

*Интегрираната териториална стратегия за развитие на Северозападния регион за планиране от ниво 2* обхваща северната част на района на ТГС България—Сърбия. Неин основен приоритет е ускоряването на регионалния икономически растеж чрез: 1) засилено привличане на инвестиции (основен недостиг в момента) и предоставяне на стимули за предприемаческа дейност; 2) подкрепа за нови инвестиции, водещи до растеж (иновативни стратегии, стартиращи предприятия, инвестиции в преработващата промишленост, социално предприемачество); 3) развитие на нови промишлени зони (във Видин, Враца, Монтана, Ловеч) и логистични центрове; 4) устойчиво развитие на туризма — туристическа инфраструктура, развиване на природни и културни атракции, минералните води във Видинско, нови туристически продукти, маркетинг, квалификации; 5) условия за задържане на младото и високо образовано население.

*Интегрираната териториална стратегия за развитие на Югозападния регион за планиране от ниво 2* обхваща южната част на района на ТГС България—Сърбия. Нейна основна икономическа цел е да се засили инвестиционната дейност с всички осъществими средства, включително чрез изграждане на нови промишлени зони (бизнес паркове). Извън София, стратегически локации са областите Перник, Кюстендил и Благоевград. За

<sup>13</sup> <https://www.mrrb.bg/bg/aktualizaciya-na-nacionalnata-koncepciya-za-prostranstveno-razvitie-za-perioda-2013-2025-g/>



увеличаване на привлекателността, новите промишлени комплекси може да включват социална инфраструктура и образователни/учебни центрове. Теренът за новата промишлена зона в Кюстендил е с площ 19 хектара и се намира в близост до автомагистрала „Струма“. И в Кюстендил е планирано да бъде изграден нов бизнес център (със споделени офисни пространства за информационни и финансови технологии, цифрови изкуства, компютърна анимация и други интерактивни дейности). Още по-голям по размер — 30 хектара — е теренът, предоставен за индустриалния парк в Перник.

Най-новият контекст очертава мерките за възстановяване след пандемията, включени в плана за възстановяване *NextGenerationEU*. Планът преследва 3 основни цели: а) развитие на зелена, въглеродно-неутрална икономика до 2050 г.; б) цифрово и технологично развитие; в) възстановяване на икономиките на ЕС. Българската версия *NextGenerationBG* включва стратегически проекти, свързани с гореизброените цели.

### Стратегическа рамка на Република Сърбия

*Държавната стратегия на Сърбия 2018—2023 г.*, осъществявана с помощта на Европейската банка за възстановяване и развитие, е основополагащ национален документ за планиране, формулиран на базата на три стратегически приоритета:

- *Насърчаване на конкурентоспособност и добро управление* — включително укрепване на МСП чрез финансиране на консултантски и посреднически дейности;
- *Разширяване на интеграцията* — чрез подобряване на транспортната мрежа, регионалната икономическа и енергийната свързаност;
- *Подкрепа за зелената икономика* — чрез способстване за енергийна ефективност, разширяване дела на енергията от възобновяеми източници и насърчаване на устойчиви практики.

Наред с другото, реализирането на последния приоритет би следвало да доведе до ограничаване на парниковите газове (ПГ), намаляване на уязвимостта от климатичните промени, увеличаване на ресурсната ефективност и подобро управление на отпадъците и отпадъчните води.

Тази обща стратегическа рамка се доразвива на по-ниските нива на планиране.

*Регионалният пространствен план за областите Нишава, Топлица и Пирот* е основан на принципа на устойчиво използване на наличните ресурси, като съдържа следните приоритети на развитие:

- *Селско стопанство* — органично производство, животновъдство, пчеларство, етерични и лечебни растения. Мерките за смекчаване на климатичните промени извеждат като приоритет изграждането на хидромелиоративни системи, особено в долините на Южна Морава, Нишава и Топлица;
- *Горско стопанство* — силен потенциал за производства на основата на дървесна маса и възможности за заетост в отдалечени периферни селища. Като страничен ефект има възможности за подобрения в развъждането на дивеч и опазването на дивеча;



- *Устойчив туризъм* — наследените природни ценности позволяват значително развитие на основа на разкрития неизползван досега потенциал;
- *Възобновяеми енергийни източници* — по-широко използване на водна, слънчева, вятърна енергия и енергия от биомаса;
- *Икономика* — повишаване на цялостната конкурентоспособност чрез по-широко наемане на квалифициран персонал, увеличаване на инвестициите в научни изследвания, подсилване на МСП, по-интензивно развитие на ИКТ. В допълнение са нужни по-голяма експортна ориентираност на стопанските дейности и повишен приток на ПЧИ.
- *Инфраструктурни коридори и градски центрове* — завършване на Коридори IV, VII и X. Подкрепа за водещата роля на Ниш в региона и в по-широкото пространство на Югоизточна Европа;
- *Административен капацитет и управление* — активиране на всички административни субекти и привличане на управленски персонал за целите на планиране и наблюдение на развитието.

И накрая, *международното сътрудничество* се смята за задължителен инструмент в политиките на сближаване. То се разглежда като „трансгранично и междудържавно съвместно пазарно присъствие, водещо до сформирание на асоциации на производители и икономически клъстери“.

*Регионалният пространствен план за областите Зайчар и Бор* (района на р. Тимок) предвижда равномерно регионално развитие с конкурентоспособна икономика, интегрирана в заобикалящата я среда (съседните функционални зони на Централна и Южна Сърбия и Автономната провинция Войводина, както и *съседните гранични общини и региони в България и Румъния*), енергийно ефективна и привлекателна за инвестиции. Това включва активиране и мобилизация на териториалния капитал, устойчиво използване на природните и създадените от човека ресурси, развитие на човешките ресурси, транспортен достъп до коридори X, VII и IV. В допълнение са необходими адекватна инфраструктура, развитие на икономиката и институциите, опазване на околната среда, природното и културното наследство. Районът на р. Тимок разполага със значителен, но недостатъчно активиран природен потенциал и териториален капитал. Основните цели на пространственото развитие на разглеждания регион са: 1) подобряване на териториалното сближаване; 2) устойчива околна среда; 3) опазване, управление и устойчиво използване на природното и културното наследство; 4) пространствена и функционална интеграция и *трансграничната свързаност с околните райони*; 5) засилване на конкурентоспособността и ефективността; 6) полицентрично териториално развитие (по-конкретно засилване връзките между села и населени места от градски тип); 7) подобряване на достъпността за превозни средства и достъпа до информация и знания; 8) развитие на културна и регионална идентичност; 9) развитие на публично-частни партньорства; 10) защита на обществения интерес и общественото имущество.

*Регионалният пространствен план за областите Ябланица и Пчиня* преследва сходни стратегически цели, с ударение върху: 1) завършване на строителството на Главен път Е-75; 2) засилване на пазарния интерес към туристическите дестинации (Власита, Бесна



Кобила, минерални бани Вранска); 3) развитие на селското стопанство — производство на „здравословна храна“, изграждане на мини-производствен капацитет и придобиване характерни черти на „бренд“ за определени продукти; 4) повишаване на важността като транзитна зона и свързване с Европейски коридори IV и X през региона Южно Поморавие; 5) развитие на горското стопанство и на свързаните с него производства/услуги; 6) по-нататъшно развитие на водоснабдителните системи; 7) икономическо развитие и подобряване на околната среда (трансфер на знания и технологии, инвестиции в нови производствени мощности, изграждане на туристическа инфраструктура); 8) засилване на партньорствата на всички равнища, включително трансгранични, което да доведе до създаване на асоциации на производители и икономически кълъстери; 9) създаване на *нови индустриални зони* и предоставяне и инфраструктурно обезпечаване на места за развитие на МСП, туристически капацитет и други дейности; 10) изграждане на институционален и управленски капацитет и човешки ресурси.

И накрая, *Трансграничният ориентиран документ* по програмата INTERREG — IPA CBC между Република България и Република Сърбия определя ключовите характеристики на трансграничните територии и очертава идеи, възможности и препоръки относно тематичния фокус на бъдещата програма.

### 3 КОНСТАТАЦИИ ОТ АНАЛИЗА — НУЖДИ И ПОТЕНЦИАЛИ, ОТ КОИТО ДА СЕ ИЗБИРА

В обобщен вид, разкритите *нужди и потенциали* на региона са както следва:

1. *Транспортни/урбанизационни оси* — от стратегическо значение за трансграничния регион е участъкът от автомагистрала А4 от Ниш до границата с България и автомагистрала „Европа“ от границата до София (очаква се да бъде завършена скоро). Това е „заварен“ контекст и потенциал за ИТС, а не обект, който тепърва да се разработва.
2. *Околна среда* - районът е силно уязвим за загуба на биологично разнообразие и природни бедствия. Поради това за ограничаване на тези рискове и за опазване на биологичното разнообразие е необходимо различните заинтересовани страни да приложат съвместни решения.
3. *Демография* - Основният демографски проблем на територията е отрицателната нетна миграция, причинена от бързото обезлюдяване на територията и от липса на стимули, които да задържат младите професионалисти и да привличат нови.
4. *Местни икономики* — важен аспект ще бъде прилагането на програма за „зелен растеж“ в икономическото възстановяване след COVID-19. Съществуват драстични различия в доходите на общинско равнище — нужни са целенасочени мерки за икономическо и социално сближаване, включващи пряка подкрепа за МСП. Освен това има остра нужда от повишаване привлекателността на района на ТГС за преки чуждестранни инвестиции чрез подходящи интервенции като изграждане на бизнес инфраструктура (като индустриални паркове).
5. *Глобален индекс за конкурентоспособност* — въпреки различията и двете икономики



трябва да се заемат с определени направления, където се нареждат на по-задни места от общото класиране, като здравеопазване, образование/умения, пазари на стоки, финансови системи, както и зрялост на иновационната екосистема. Всички тези нужди са предмет на националните политики, като само някои от тях могат да попаднат в обхвата на ИТС.

6. *Малки и средни предприятия (МСП)* – необходима е както пряка, така и непряка подкрепа за цифровия и зеления преход, интернализация на външните разходи, разширяване, предприемачество и др., за да стане местната икономика конкурентоспособна и приобщаваща. На тези нужди може подходящо да се отговори с използване и максимално засилване на наличния потенциал за подкрепа на бизнеса чрез установяване на контакти между съответните институции от двете страни на границата и подобряване и съгласуване на техните практики за подкрепа на бизнеса.

7. *Туризм* — сегашният анализ потвърждава разкрития отпреди потенциал и нуждите във всички аспекти — инфраструктура, природни и културни забележителности, минерални води, нови туристически продукти, маркетинг, квалификация. За поддържане в устойчиво състояние на туристическите пазари в района на ТГС, оценени като „крехки“ и уязвими, от ключова важност са нагласите на местните общности към заобикалящата ги среда и туристическите продукти. В обобщение, нуждите и съответните потенциали за развитие на туризма в разглежданата територия са:

- привличане на професионален капацитет в разработването и маркетинга на регионален туристически продукт;
- оценка на осъществимостта на превръщането на потенциалните туристически ресурси в реални такива, т.е. в елементи на продаваем туристически продукт;
- инвестиции в опазване, експониране и анимиране на обектите на културното и природно наследство с доказан потенциал за привличане на туристи;
- привличане на професионални туроператорски фирми в региона чрез създаване на професионални туристически продукти;
- подкрепа за местни и регионални организации и фирми за започване на преговори с международни туроператори и туристическия пазар като цяло;
- повишаване на екологичната култура и културата на поведение на местните общности за поддържане на чиста и безопасна околна среда, за да могат туристите да изпитат традиционното балканско гостоприемство чрез промотиране на и подкрепа за устойчиви туристически практики;
- предоставяне на стимули за развитие на вътрешен туризъм в региона — като се започне с маркетингова информация и платформи за пряк маркетинг и се стигне до продуктови промоции;
- съвместни усилия за разработване на регионални туристически продукти за района на ТГС;
- създаване на собствен междурегионален пазар в района на ТГС, включващ туризма — стратегия, която може да доведе до устойчиво развитие;
- създаване на маркетингови платформи за по-добра международна разпознаваемост (разпознаваем бранд).

На базата на предишен опит и разкрити понастоящем нужди и потенциали, *туризмът се*





очертава като безспорно приоритетна сфера за интервенции по ИТС и Програмата за ТГС.

Множество структурни и оперативни нужди се разкриват и във всички останали области на анализа, като безработица, здравеопазване, образование, техническа инфраструктура, благоустройство, енергийна ефективност, екология, защитени територии, климатични промени. Налице е трайна нужда от подобряване на институционалния и техническия капацитет и на участващите партньори.

*Заклученията* от анализа, които следва да бъдат взети предвид в ИТС, са:

И двете части на района на ТГС имат сходни равнища на развитие. На общинско равнище са налице драстични неравенства, които са по-изразени в българската част.

Установяват се аналогични нужди в сферата на интегрираното развитие (както в градските, така и в селските райони). Те включват широк набор мерки за социално, икономическо и екологично развитие, както и внимание към предаването на културното наследство на идните поколения чрез инвестиране в неговото изследване, реставриране и експониране.

Транспортните коридори обикновено са урбанизационни оси, в които е концентрирана енергия за икономическо и социално развитие. Интегрираната териториална стратегия (ИТС) ще разчита на завършването на транспортния коридор Ниш — София, който е стратегическата урбанизационна ос за района на ТГС.

ИТС следва да отчита както целите и приоритетите на новите документи за трансгранично и териториално сътрудничество, така и идентифицираните нужди в района на ТГС, логиката на пространственото развитие и скромните ресурси на програмата за ТГС.

Бъдещата програма за ТГС не може да бъде изцяло независима. За да постигне синергичен ефект и устойчивост на скромните си инвестиции, програмата следва да бъде съгласувана с други документи за планиране и ресурси, насочени към разглежданата територия.

На всеки следващ етап от разработването на ИТС следва да се отчита обстоятелството, че установените нужди надхвърлят многократно наличните ресурси (по отношение както на време, така и на средства), за да се избегне свръхбюджетиране, „точково“ разпиляване на инвестициите и бъдещо неефективно разходване на пари и човешка енергия. Що се отнася до потенциалите, ако разгледаме наличните ресурси, сред тях изпъкват *природното и културното наследство* от двете страни на границата. Обаче за да бъде валоризирано то чрез продаваеми туристически продукти, следва да се осигурят значителни по обем инвестиции и поддържащи фактори.

#### 4 ВИЗИЯ, СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ, СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ И МЕРКИ

Всяко стратегическо планиране се основава на приемственост. В съответствие с този принцип, настоящата интегрирана териториална стратегия следва да е стъпила на предишната програма. Предвид контекста и капацитета си за интервенции тя има „скромна“, но реалистична визия: *„да служи като средство за интегрирана подкрепа в*



региона, като по този начин се стреми да постигне положителен ефект в развитието на териториите на двете държави като цяло“. Преди 8 години бяха очертани редица ограничения, пречки и възможности: 1) сегментирано икономическо пространство; 2) съществените *оси на развитие* не се пресичат и свързват помежду си; 3) добър потенциал поради социалните и културни сходства; 4) ниска степен на развитие на района на ТГС; 5) сериозни пропуски в човешкия капитал, наличието на инфраструктура и стопанската дейност. Заключение тогава бе, че всички гореизложени факти и оценки *„правят невъзможно дефинирането на адекватна и реалистична стратегия за развитие*, която да се прилага със стандартни инструменти за регионални/секторни интервенции“. Силно фрагментираната икономика, заедно с тенденцията към обезлюдяване са двете основни предизвикателства, пред които трябва да се изправи граничният район.

Към 2021 г., след значителни усилия и инвестиции, ситуацията е значително подобрена, с изключение на демографската картина. Районът на ТГС се нуждае не от една ИТС, а от две стратегии. Една *„подходяща и реалистична стратегия за развитие“* без тематични и бюджетни ограничения, следваща общата логика на пространственото развитие, и друга, *„малка“* стратегия, отчитаща всички ограничаващи правила и наличния капацитет. Настоящата ИТС е от втория вид. И все пак, натрупаният опит от трансгранично сътрудничество и цялостното подобрене на ситуацията позволяват да бъде формулирана една *по-оптимистична стратегическа визия за района на ТГС към 2027 г.*:

*С отворени граници към съседните държави и интегрирана в европейското пространство и оси на урбанизация, култура, наука и иновации. Добре запазените и устойчиво използвани ресурси (земя, гори, води, природно и културно наследство) — гаранция за преуспяването и идентичността на регионите. Балансирано интегрирано развитие, постигнато чрез трайни инвестиции в икономическа, социална, транспортна, инженерна, културна и туристическа инфраструктура, осигуряващо по този начин зелен икономически растеж, адаптивност към промените и сближаване.*

Подобна визия е отвъд всякакъв формален времеви хоризонт на документ за планиране от такъв ранг. Желаната посока на тази визия предполага многосекторни, интегрирани действия с общ фокус: сближаването. Сближаването се разглежда като намаляване на икономическите и социалните неравенства и като реализиране на по-добра свързаност и функционална и пространствена интеграция. Сближаването предполага още освен намаляване на неравенствата, и запазване на културното многообразие и идентичността на териториалните общности на всички нива.

Сближаването има три основни аспекта – териториално, икономическо и социално сближаване. *Териториалното сближаване* е насочено към трансгранично сътрудничество и включва интегрираното развитие на градовете и свързването им в мрежи на сътрудничество, както и опазване на природното и културното наследство, а оттам и на тяхната идентичност. Основни инструменти на териториалното сближаване са елементите на физическата свързаност — всички видове линейни инфраструктури, включително телекомуникации.



*Икономическото сближаване* означава намаляване на неравенствата в района на ТГС по основните показатели за икономическо развитие. Актуалните двигатели на икономическо развитие ще продължат да бъдат „конкурентоспособност“, „икономика на знанието“ и „иновации в сектора на МСП“. Въпреки че тези икономически двигатели остават предпоставки за „по-интелигентен“ и „зелен“ растеж, следва да се обърне по-голямо внимание и на „по-социалния“ растеж, създаващ възможности за трудова заетост на ниско квалифицираната работна ръка в традиционни поминъци като горското стопанство или хранително-вкусовата промишленост.

*Социалното сближаване* е пряк резултат от икономическото и се изразява в общо повишаване на стандарта на живот от двете страни на границата (като заетост, доходи, потребление) и на качеството на човешкия ресурс (образование, здравеопазване, социални услуги, култура). И при социалното сближаване стремежът е към намаляване на разликите в социалната сфера и в качеството на живот в целия район на ТГС.

Същността на тази визия е отразена във формулираната *главна цел на Стратегията*:

### **Засилване на растежа във всички негови аспекти**

*Проблемът*, към който са насочени усилията, е:

**Районът, обхванат от стратегията, е с най-ниски стойности по всички показатели за развитие на ЕС**

Предлаганото *решение* е:

**Многосекторни взаимосвързани интервенции, чиито общи съвкупни последици да подобрят показателите за растеж.**

Подреждайки потребностите по важност и отчитайки ограничените ресурси, стратегическата цел се подразделя на две специфични цели:

#### **Специфична цел 1: Разширяване и подобряване на предлагането на услуги**

Резюме на проблема: Отдалечените райони, групите от лица в неравностойно положение и малките предприятия все още нямат достатъчен и адекватен достъп до обществени услуги, което влияе неблагоприятно на усилията за растеж.

Решение:

***М 1.1. Разширяване на достъпността и подобряване на качеството на услугите от общ интерес в подкрепа на социалния и икономическия растеж***

Наличието, близостта, достъпността и качеството на обществените услуги са важни за качеството на живот и развитието на бизнеса. Различията в достъпа до услуги от общ интерес крият риск доставчиците на услуги и предприятията да се преместят в райони с по-добър достъп. Това важи с особена сила за отдалечените райони, в които няма достъп до обществени услуги и икономически и социални възможности. Социалните и икономическите различия между лицата с добро материално положение и тези в неравностойно социално-икономическо положение (в т.ч. като разпределение на доходите) в района на ТГС, както и липсата на стимули за противодействие на неблагоприятните



последници от слабо развитата инфраструктура в някои територии, което иначе би трябвало да благоприятства еднаквото трансгранично предоставяне на услуги, продължават да спъват икономическото развитие на района на ТГС. Освен това са необходими повече публични и частни икономически стимули за борба с безработицата, особено сред младите хора и сред уязвимите групи. Демографските тенденции и засилващият се недостиг на квалификация показват, че двете страни трябва да инвестират повече и по-добре в уменията на тяхната сегашна и бъдеща работна сила, както и да свързват по-добре образованието и обучението с потребностите на пазара на труда. Също така, групите лица в уязвимо и неравностойно положение продължават да имат ограничен достъп до услуги от общ интерес, поради което с предимство следва да се прилагат комплексни мерки за подобряване на достъпа до услуги и активно икономическо приобщаване на уязвимите лица, като се прилагат и повече цифрови решения. Въпреки ограничените разполагаеми ресурси, мярката трябва да съдейства на възрастните хора от периферните селски райони да получат достъп до комуникационни технологии и способност да ги прилагат за дистанционно ползване на услуги.

Средство за изпълнение: Многосекторни (свързаност, околна среда, публично пространство) взаимно свързани интервенции, чиито съвкупни резултати ще доведат до разширено и подобро предоставяне на услуги от общ интерес.

## **Специфична цел 2: Засилване на конкурентоспособността на региона, в т.ч. в областта на туризма**

Резюме на проблема: слабо квалифицирана работна сила, ограничено участие на местните МСП в трансгранични и международни вериги за създаване на стойност, слабо възприемане на нови технологии и ИКТ, недостатъчни умения за предприемачество и търговски маркетинг за постигане на по-добри икономически резултати на пазари, доминирани от цифрови технологии, неразработен потенциал за туризъм.

### Решение:

***М 2.1 Разработване и предоставяне на обща подкрепа за местните предприятия с цел да се развиват, разширяват и функционират по-добре на един по-зелен и по-интелигентен конкурентен световен пазар***

Наред с друго, нуждите на МСП включват обща подкрепа за цифровия и зеления преход, за подобряване на управленските и маркетингови компетентности, за творчески подход и предприемачески умения, за да стане местната икономика конкурентоспособна и приобщаваща.

На тези нужди може подходящо да се отговори с използване и максимално засилване на наличния потенциал за подкрепа на бизнеса чрез установяване на контакти между съответните институции от двете страни на границата и подобряване и съгласуване на техните практики за подкрепа на бизнеса.

Следва да се посочи, че подкрепата за МСП по М 2.1 съществено се различава от подкрепата



за МСП по ЦП1 „Засилване на устойчивия растеж и конкурентоспособността на МСП и разкриване на работни места в МСП, включително чрез инвестиции в производство“, която също е включена в програмата за ТГС за програмния период 2021-2027 г. Съдействието за предприятията е различно защото, първо, има различни цели и, второ, формата на съдействие са различава – то е предимно непряко по М 2.1 и пряко и инвестиционно-ориентирано съгласно ЦП1. М 2.1 разглежда инициативи за сътрудничество между агенции за развитие, професионални организации и др., с цел да допринесе за подобряване на икономическите резултати от ТГС и да съдейства на местните МСП да се включат по ефективно в глобалните вериги за създаване на стойност (ГВСС).

***М 2.2 Оптимизиране на ползването на туристическите ресурси на района на ТГС, в т.ч. чрез осигуряване на по-бърз, еднакъв и екосъобразен достъп до условията за популяризиране на културното наследство и туристическите обекти в района на ТГС***

Повечето от паметниците на културното наследство са в полуразрушено състояние и за тяхното възстановяване и съхранение са необходими огромни инвестиции. В миналото е инвестирано много за опазване на културата, но все още има нужда от по-нататъшно съхраняване на културното наследство. В допълнение, начинът на експониране на много обекти ги лишава от привлекателност, вместо да допринася за нея. Нужни са подобрения в този аспект (на експонирането). Много работа трябва да се извърши също и за цифровизация. Подобно на културното наследство има определени потребности от осигуряване на достъп до и информация за привлекателни природни комплекси, като дефилето на река Йерма, геопарк Джердап, Белоградчишките скали и др.; Проектирането и изграждането на нови и рехабилитацията на съществуващите екопътеки и велоалеи ще обогати туристическото предлагане и ще спомогне за продаваемостта на туристическите продукти. Мерките за мобилност с туристическа цел трябва да бъдат осъществени по начин, който да осигури по-бързо и безпрепятствено движение на хора и стоки.

***М 2.3. Подобряване на маркетинга и практиките при търговските марки за туризма в района на ТГС***

Целта на маркетинга в туризма е да се рекламира дейността, тя да бъде открито от конкурентите, да привлича клиенти и да се популяризират марките. Туристическите продукти на района на ТГС трябва да се рекламират като най-добра възможност за туристите и да се подчертават нещата, които ги правят различни или уникални. Съвременният маркетинг в туризма предполага широко използване на Интернет, уебсайтове, онлайн реклами, електронна поща и платформи на социални медии, като ИКТ играят ключова роля. От ключово значение също е маркетингът на туризма в района на ТГС да е в крак с най-новите тенденции, създавайки разнообразен маркетингов микс и използвайки най-добрите методи за предаване на туристическите послания. Като извършва такива многосекторни взаимно свързани интервенции мярката ще допринесе за развитието на туристическия бранш.

Пандемията от COVID-19 причини сериозни смущения за туризма и изисква съответно приспособяване на всички туристически предприятия и следване на най-новите тенденции. Една от новите тенденции е по-голямата насоченост към клиенти от собствения район или



от съседни страни. Това е благоприятно за туристическото предлагане в ТГС – понастоящем и в близкото бъдеще.

В резюме, мярката ще подпомогне развитието и предлагането на туристически продукти от района на ТГС, насочено към новите тенденции и разработването на разпознаваема марка.

### ***Хоризонтална политика***

Всяка поддържана интервенция трябва да съдържа компонент, който допринася за опазването на околната среда и биологичното разнообразие или предлага зелени решения. По този начин, зелената политика става неделима част от интегрираното териториално развитие.

Горните мерки ще послужат като основа за предлагането на дълъг списък от дейности.

Очакваните резултати от активното и успешно прилагане на ИТС могат да се изразят в:

- ✓ забележимо подобрене на основните икономически показатели на района на ТГС;
- ✓ увеличение на посещенията с туристическа цел и на дела на постъпленията от туризъм в местните икономики;
- ✓ намаляване на неравенствата в пространствено, икономическо и социално отношение;
- ✓ укрепване на сътрудничеството и взаимното желание за съвместни усилия за развитие.

С оглед на основната задача от работното задание: „да се съдейства на местните заинтересовани страни от района на ТГС в разработването на Териториална стратегия за интегрирани мерки...“, консултантът очаква те да участват активно и да дадат своя принос за окончателния продукт от планирането – „предложение относно списъка от операции и потенциални бенефициенти, които могат да бъдат финансирани по Програма INTERREG — IPA CBC 2021—2027 между Република България и Република Сърбия“.

## **5 УЧАСТИЕ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ**

### ***Многостепенно управление и партньорство***

Делегиран Регламент (ЕС) № 240/2014 от 7.01.2014 г. година относно Европейски кодекс на поведение за партньорство в рамките на европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ)<sup>14</sup> има за цел да се подпомогнат и улеснят държавите при организирането на партньорства по отношение на споразуменията за партньорство и програмите, които се осъществяват с подкрепа от Европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ). Партньорството е отдавна утвърден принцип в работата на ЕСИФ и предполага тясно сътрудничество между публичните органи, икономическите и социалните партньори, организациите, представляващи гражданското общество на национално, регионално и

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



местно ниво, в рамките на целия програмен цикъл, състоящ се от изготвяне, изпълнение, мониторинг и оценка. Партньорите биват включени в изготвянето и прилагането на споразуменията за партньорство и програмите. За тази цел са установени основните принципи и добрите практики за осъществяването на навременен, задълбочен и прозрачен процес на консултации с партньорите относно анализа на предизвикателствата и потребностите, за които се търси решение, подбора на целите и приоритетите за преодоляването им, както и по отношение на координационните структури и споразуменията за многостепенно управление, необходими за ефективното изпълнение на политиките.

Консултациите с партньорите/заинтересованите лица, определени в член 5 от Регламента, гарантират прозрачно и ефективно участие на съответните партньори чрез провеждане на консултации и предоставяне на пълна информация относно процеса и графика на изготвяне на споразумението за партньорство и на програмите, за съдържанието на тези документи и за всички изменения по тях. Що се отнася до заключенията, трябва да се има предвид следното:

- необходимостта от своевременно разкриване на и лесен достъп до актуална информация;
- нуждата от достатъчно време, през което партньорите да анализират и коментират по основните подготвителни документи като сегашната ИТС;
- нуждата от налични канали, по които партньорите могат да задават въпроси, да правят предложения и да се информират за начина, по който техните предложения са взети предвид;
- необходимостта от огласяване на резултатите от консултациите.

Когато между различните нива на управление под националното равнище са сключени официални споразумения, държавата членка взема предвид тези споразумения за многостепенно управление в съответствие със своята институционална и нормативна уредба.

Според член 7 и член 9 от същия регламент, информацията относно участието на партньорите/заинтересованите лица в споразумението за партньорство и изготвянето на програмите включва: списък с партньорите; действията, предприети за осигуряване на активно участие на партньорите, включително действията, предприети по отношение на достъпността; ролята на партньорите; резултатите от консултациите с партньорите и описание на техния принос.

### ***Роли и отговорности на партньорите/заинтересованите страни***

Ролята на партньорите се подчертава с представителите на гражданското общество, академичната общност, местните власти, социално-икономическите субекти и сдружения и т.н., като членове на работните групи, които подготвят стратегическите документи. Участвайки още на ранен етап, те разполагат с възможността да влияят върху изготвянето на документите.



Интегрираната териториална стратегия за нуждите на програма INTERREG — IPA CBC 2021—2027 между Република България и Република Сърбия се разработва съвместно с Работна група (РГ), създадена с оглед на гореспоменатите съображения, както и в съответствие с Делегиран регламент (ЕС) № 240/2014 на Комисията от 7 януари 2014 г. Работната група, която взема дейно участие във всички етапи на разработване и съгласуване на стратегията, осигурява продължение на процеса на обществени консултации по подготовката на Програмата INTERREG — IPA CBC 2021—2027 между Република България и Република Сърбия.

Членовете на РГ се номинират спрямо съответната институционална и правна рамка и при спазване на принципа на партньорство. Работната група е съставена от балансиран брой представители на двете страни партньори, в това число представители на публичните власти (национални, регионални и местни), икономически и социални партньори, съответни органи, представляващи гражданското общество, включително екологични партньори, неправителствени организации и органи, отговорни за насърчаване на социалното приобщаване, равенството между половете и недискриминацията.

Процесът по изготвянето на ИТС започва със създаването на РГ, съставена от съответните регионални и местни власти и органи, както и други местни заинтересовани страни, които подпомагат подготовката на стратегията. Консултантът, подкрепен от РГ, идентифицира географския обхват на документа и разработва анализа на нуждите и потенциалите за развитие на обхванатата територия, въз основа на които да бъдат адресирани ключовите сфери на интегрирана стратегическа намеса. Също така Консултантът, съгласувано с Работната група, подготвя методологията на Стратегията, определя участието на партньорите/заинтересованите страни в подготвянето и прилагането ѝ, имайки предвид принципа на многостепенно управление, и развива методологията за изпълнението, мониторинга и оценката ѝ.

РГ дава мнението си по списъка на операциите, които трябва да бъдат подкрепени, изготвен въз основа на картографиране на възможни интервенции за интегрирано икономическо и социално развитие, опазване на културното и природното наследство, устойчив туризъм и др., както и идентифицираните целеви групи и потенциални бенефициенти. Операциите от списъка се групират, приоритизират и ограничават във времето въз основа на прозрачни и ясни методология и критерии за подбор. РГ дава мнението си по точния бюджет за подкрепа на операциите.

Работната група участва активно в координацията и разглеждането на всички етапи на разработката на Интегрираната териториална стратегия. Широка публичност се осигурява чрез представяне на Стратегията на различни мероприятия (съответни срещи на Работната група, обществени обсъждания и т.н.). В Окончателния доклад на изпълнителя се отразяват коментарите и забележките, постъпили по време на процедурите за консултации и се отчитат резултатите от Стратегическата екологична оценка (СЕО).

Интегрираната стратегия е инструментът, който оформя и води до изпълнението на Цел на политиката 5, т.е. операционализира подкрепата за интегрирано териториално развитие. Стратегията идентифицира нуждите и предлага интервенции за тяхното адресиране в





съответствие с подхода SMART (specific, measurable, attainable, relevant and time-bound, т.е. специфични, измерими, постижими, уместни и ограничени във времето). В тясно сътрудничество с Работната група се изготвя списък на операциите, които да бъдат подкрепени, въз основа на локализираните възможни интервенции за интегрирано развитие на региона, и се идентифицират целеви групи и потенциални бенефициенти. Операциите от списъка се групират, приоритизират и ограничават във времето въз основа на прозрачна и ясна методология. Работната група има роля във всеки етап от създаването на Интегрираната териториална стратегия, освен в подготвителния. Отговорностите на РГ за изготвянето, мониторинга и оценката на Стратегията са времево обвързани с ключовите моменти за концептуалния етап, етапа на планиране и заключителния етап.

Работната група включва представители на администрации, участващи в обхвата на Интегрираната стратегия, както и заинтересовани организации от района на ТГС.

### ***Устойчивост на партньорствата***

Многостепенният модел на управление включва използването на съществуващи договорености или създаването на структури<sup>15</sup> (напр. секретариати, сдружения на общини и т.н.) или механизми за координация (напр. работни групи, договори или споразумения и т.н.). Изграждането на капацитет в многогодишното многостепенно стратегическо планиране и реализация, особено на местно ниво, увеличава ролята на местните власти, другите поднационални органи, икономическите и социалните партньори, организациите, представляващи гражданското общество, участващи в управлението и изпълнението на ЕСИ фондове, и в дългосрочен план помага за укрепване на капацитета в областта на териториалното развитие. Подсилването на сътрудничеството между властите, гражданското общество, стопанските организации, университетите и изследователските институции по приоритетните теми на Стратегията е от съществено значение за поддържането и доизграждането на капацитета.

Устойчивостта на взетите решения, основаващи се на Стратегията, е пряко свързана с многостепенното управление като принцип и двигател на иновациите и добрите практики. За целта са нужни редовни форуми на заинтересованите страни по теми, било то на живо или във виртуалната среда. В това число влиза и разработването на формати, които разглеждат и концептуализират темите чрез активна комуникация, обмяна на опит и практически съюзи.

## **6 ИЗПЪЛНЕНИЕ, МОНИТОРИНГ И ОЦЕНЯВАНЕ НА СТРАТЕГИЯТА**

В описанието по-долу се предлага възможен сценарий за структурата на управление на изпълнението, мониторинга и оценяването на стратегията. Нейните точни параметри обаче ще бъдат определени на по-късен етап.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated\\_strategies/integrated\\_strategies\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_en.pdf)



Сама по себе си Интегрираната териториална стратегия не управлява ресурси. Тя ще бъде реализирана чрез новата Програма INTERREG — IPA CBC 2021—2027 между Република България и Република Сърбия. Въпреки това се разработва План за изпълнение на Стратегията, който да превърне планираните мерки и дейности в реални интервенции. С плана се установяват последователността и сроковете за изпълнение на предвидените мерки.

Прилагането на интервенциите ще се извърши чрез финансиране на предварително определени дейности в съчетание с проекти, избрани на състезателен принцип съобразно предварително обявени изисквания, когато естеството на задачата изисква предприемаческа инициатива, която да бъде подкрепена, т.е. оформени са критерии за оценка, а идеите идват от предприемачите или заинтересованите страни (осигурява се възможност за широка изява и креативност на местните предприемачи, чиито умения Стратегията си е поставила за цел да развива). Предварително определената и отпускана на състезателен принцип подкрепа се определя от вида и естеството на операциите.

Разликата е свързана с различно ниво на творческа свобода в процеса на оформяне и изпълнение на проектни идеи. Това ще създаде необходимата гъвкавост на Стратегията да поддържа връзката си с местния контекст през целия времеви период на изпълнение на програмата. Успешното реализиране на проектите и преодолените по време на процеса трудности и предизвикателства ще дадат нужната увереност и тласък в развитието на предприемаческата среда в региона и ще покажат способността на публично-частните партньорства да решават значими за местните общности проблеми.

Относно избора на проекти за краткия списък и определянето на изискванията за финансирането на проекти на състезателен принцип се провеждат консултации с Работната група.

След успешното изпълнение на нейните отговорности по изготвянето и одобряването на Стратегията във всяка страна партньор, заинтересованите страни от района на ТГС сформират Мониторингов комитет по изпълнението на стратегията (МКИС), спазвайки принципите на многостепенно управление и широко представителство. По този начин териториалните участници, които съгласно Регламента носят основната отговорност за изработване и изпълнение на стратегията, осигуряват своето присъствие в процеса на изпълнение.

Отговорностите на МКИС са в синхрон с Регламента, Договора за възлагане изработването на Стратегията и логиката на изготвяне на самата Стратегия. От гледна точка на изпълнението на Стратегията на МКИС се възлагат следните права и задължения:

*МКИС участва активно* в избора на проекти на състезателен принцип, приема правила и критерии за мониторинг и оценка на ИТС, следи и дава становища по мониторинга и приема периодичните оценки на изпълнението на ИТС, дава препоръки за актуализиране на Плана за действие.

*МКИС разглежда всякакви въпроси*, засягащи качеството на изпълнение на ИТС, и мерките за тяхното разрешаване, напредъка в изпълнението на ИТС, приноса на програмата за



адресиране на нуждите и потенциала за развитие на територията, напредъка в извършването на оценките, обобщенията на оценките и евентуалните последващи действия по констатациите от тях.

*МКИС одобрява* методиката и критериите, използвани за подбор на операции, включително измененията в тях, докладите за качеството на изпълнението на ИТС и др.

*МКИС прави предложения* за изменение, съдържащи обосновка, показваща как измененията отговарят на условията от значение за стратегията и какъв е очакваният им принос за постигане на целите на стратегията, съобразно с обстоятелствата, довели до тези предложения.

МКИС редовно се информира за избраните операции с оглед осъществяването на стратегически мониторинг, оценяване и докладване на ниво Стратегия. По този начин управляващите/отговорниците за стратегията ще следят за непредвидени обстоятелства и пречки за нейното изпълнение и ще могат да вземат адекватни решения за намеса когато се налага. За целта се използва набор от подходящи индикатори.

СМК на Програмата има няколко функции във връзка със Стратегията:

- Що се отнася до изпълнението на Стратегията, СМК на Програмата отговаря за окончателното договаряне по избраните проекти, преди предоставянето на безвъзмездните средства;
- СМК редовно се информира за избраните операции с оглед осъществяването на стратегически мониторинг, оценяване и докладване на ниво Програма.

Индикаторите за изпълнение са свързани с непосредствения резултат/продукт от изпълнението на проектите и най-често се измерват в количествени единици (брой, километри, парични единици и др.)

Индикаторите за резултат са свързани с постигане на специфичните цели. Те показват съотношението между начална и постигната стойност и позволяват да се оцени приноса на стратегията към развитието на региона.

Оценката на изпълнението на стратегията дава информация за степента на постигане на поставените цели и как те допринасят за интегрираното териториално развитие на региона. Информационното ѝ осигуряване се осъществява посредством провеждания през цялото време на изпълнение на стратегията мониторинг.

Периодичните оценки дават важна информация, свързана с ефективността, ефикасността и адекватността на стратегията. На тази база управляващите могат да вземат решения за подходяща промяна в рамките на предварително заложената възможност за гъвкавост на стратегията. Периодичните оценки се осъществяват чрез ежегодни доклади за изпълнение на стратегията и окончателен доклад за постигане на целите на стратегията.

Постигането на предизвикан от интервенциите по стратегията напредък се оценява на базата на промяната в предварително избрани показатели (индикатори).



## 7 ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

1. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](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](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/bg/annual-reports>
5. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:26b02a36-6376-11e8-ab9c-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF)
6. Териториална програма 2030, <https://www.territorialagenda.eu/home.html>
7. <https://www.mrrb.bg/bg/aktualizaciya-na-nacionalnata-koncepciya-za-prostranstveno-razvitiye-za-perioda-2013-2025-g/>
8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0240>