

Владлица Тошић,* Гимназија Пирот

Vladica Tošić, Grammar School Pirot

Нова перспектива прекограничне сарадње Србије и Бугарске¹

New perspective of cross-border cooperation of Serbia and Bulgaria

***Сажетак:** Комплексна реалност прекограничне сарадње, која се може дефинисати као суседски односи између локалних заједница и власти с обе стране границе, постепено се развијала од Другој светској рати и неодвојиво је повезана са политичким и историјским догађајима у Европи. Европско искуство нам говори да је за регионалну интеграцију неопходно да се поред унапређења сарадње међу државама, унапређује сарадња и између локалних територијалних заједница у граничном подручју. Унапређење прекограничне сарадње може да представља добру основу за успостављање добросуседских односа, који не само да доприносе миру и стабилности у региону, већ суштински доприносе евроинтеграционим процесима и представљају покретач економског развоја. Европска унија је 2006. године створила нови инструмент прекограничне територијалне сарадње, на бази рурисања одређених подручја – Европско рурисање територијалне*

* vladicosic74@gmail.com

¹ Рад је проистекао из ауторове необјављене докторске дисертације „Територијално сјтрудничество между България и Сърбия (на примера на европските групи за територијално сјтрудничество - ЕГТС)“, одбрањено јуна 2024. године на софијском универзитету СУ „Св. Климент Охридски“, Геолошко-географски факултет, Катедра за регионалну и политичку географију.

Рад је усмено саопштен на научном скупу „80 година од ослобођења Пирота у Другом светском рату“, Пирот, 13. 9. 2024.

сарадње (ЕГТС). Успостављање прекограничне сарадње оснивањем ЕГТС-а неопходно ради ефикасније заштити заједничких интереса пограничних региона Србије и Бугарске. У раду су анализирана искуства и резултати еврорегиона у прекограничној сарадњи Србије и Бугарске. Еврорегион Нишава покренуо је 2018. године иницијативу за оснивање првог ЕГТС-а у овом делу Европе – ЕГТС Евробалкан. Циљ овог рада је да представи нову перспективу прекограничне сарадње Србије и Бугарске, формирањем Европске групе за територијалну сарадњу – ЕГТС Евробалкан. У том контексту, размотрићемо даље могућности развоја концепција ЕГТС-а и преуређење са којима се може суочавати у будућности. У теоријском смислу, користићемо се теоријом о регионализацији и регионализму, а у погледу метода користићемо историјску методу, методу случаја, статистичку и компаративну методу.

Кључне речи: прекогранична сарадња, еврорегиони, Еврорегион Нишава, Европско груписање територијалне сарадње – ЕГТС, ЕГТС Евробалкан

Abstract: The complex reality of cross-border cooperation, which can be defined as neighborly relations between local communities and authorities on both sides of the border, has gradually developed since the Second World War and is inextricably linked to political and historical events in Europe. European experience tells us that for regional integration it is necessary that, in addition to improving cooperation between states, cooperation between local territorial communities in the border area is also improved. The improvement of cross-border cooperation can represent a good basis for the establishment of good neighborly relations, which not only contribute to peace and stability in the region, but also essentially contribute to the promotion of European values and European integration requests and are a driver of economic development. In 2006, the European Union created a new instrument of cross-border territorial cooperation, based on the grouping of certain areas – European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). The establishment of cross-border cooperation through the establishment of the EGTC becomes necessary, in order to more effectively represent the common interests of the border regions of Serbia and Bulgaria. The paper presents the past experiences and results of the Euroregion in cross-border cooperation between Serbia and Bulgaria. In 2018, the Nišava Euroregion launched an initiative to establish the first EGTS in this part of Europe – EGTS Eurobalkan. The work brings a new perspective of cross-border cooperation through the formation of the European Group for Territorial Cooperation – EGTC Eurobalkan. In this context, we will consider the further development possibilities of the

EGTC concept and the obstacles it may face in the future. In the theoretical sense, we will use the theory of regionalization and regionalism, and in terms of methods, we will use the historical method, case study method, statistical and comparative method.

Keywords: *cross-border cooperation, Euroregions, Euroregion Nišava, European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC, EGTC Eurobalkan*

УВОД

Кохезиона политика, позната и као Регионална политика, представља главну инвестициону политику Европске уније (ЕУ), која доприноси стварању нових радних места, побољшању квалитета живота грађана и повећању укупног економског развоја како држава чланица, тако и ЕУ у целини. Она је такође израз солидарности, с обзиром да се подршка усмерава на мање развијене регионе и државе чланице ЕУ, са циљем да се оснажи економска, социјална и територијална кохезија Уније. Економске и социјалне разлике међу државама чланицама, које се најчешће очитују у диспропорцијама у нивоу друштвеног производа и нивоу незапослености, подстакле су креаторе политика Уније да развију заједничку регионалну политику поред постојећих националних регионалних политика (Jelinčić i Đurović, 2009, str. 111). Територијална сарадња је инструмент кохезионе политике ЕУ и намењена је превазилажењу изазова који прелазе националне границе и захтевају заједничка решења. Основни циљ територијалне сарадње је равномернији економски, друштвени и територијални развој ЕУ, као и смањење негативног утицаја граница. Територијална сарадња се састоји од прекограничне, транснационалне и међурегионалне сарадње.

Европски програми територијалне и прекограничне сарадње реализују се уз финансијску подршку ЕУ. Циљ територијалне и прекограничне сарадње је унапређење добросуседских односа, јачање регионалне сарадње и унапређење друштвено-економског развоја кроз заједничке локалне и регионалне иницијативе. Због непостојања прописа или разлика у прописима држава чланица, територијална и прекогранична сарадња у Европској унији није могла бити ефикасна. Из тог разлога, Комитет региона је 2006. године иницирао стварање новог европског правног инструмента,

како би се олакшала и унапредила територијална сарадња локалних учесника и ефикасније коришћење ресурса Европске уније. Европска унија је 2006. године усвојила нови правни инструмент под називом Европско груписање територијалне сарадње (European Grouping of territorial co-operation – EGTС), за подстицање прекограничне, транснационалне и/или међурегионалне сарадње између регионалних и локалних власти. Циљ новог правног инструмента био је превазилажење бројних препрека које спречавају развој прекограничне сарадње. За разлику од пређашњих бројних иницијатива за развој прекограничне сарадње насталих углавном под окриљем Савета Европе, нови инструмент Европске уније представља институционализовану форму прекограничне сарадње на територији Европске уније. Поред земаља чланица Европске уније, Уредба² о оснивању ЕГТС-а садржи клаузулу по којој осим региона из земаља чланица Европске уније у ЕГТС-у могу да учествују и региони из тзв. трећих земаља. На тај начин се унапређује прекогранична сарадња на спољним границама Европске уније.

Европске интеграције и чланство у Европској унији су национални интерес и стратешко опредељење Републике Србије. Република Србија посматра приступни процес Европској унији као подстицај за реформе и јачање европских стандарда. Додатно, Европска унија је најважнији трговински и инвестициони партнер Републике Србије и веома значајан фактор економске стабилности земље. Регионална сарадња представља један од спољнополитичких приоритета Републике Србије. Република Србија придаје посебан значај развоју сарадње са другим учесницама регионалне сарадње из региона, као основе за одржање и повећање стабилности и промовисање свеукупне добросуседске сарадње. Сталан напредак и продубљивање регионалне сарадње, посебно кроз регионалне иницијативе, доприноси и интеграцији овог дела Европе у Европску унију. Регионална сарадња унапређује односе између учесника, убрзава европске интеграционе процесе у региону југоисточне Европе и ствара услове за економски напредак и побољшање животног стандарда становништва.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1082>, приступљено 30. 8. 2024.

ПРЕКОГРАНИЧНА САРАДЊА

Прекогранична сарадња представља најважнији европски задатак и политички циљ Европске уније који је потребно спровести на регионалном и локалном нивоу и у партнерству са државним, регионалним и локалним властима и унутар саме Уније. Данас око 32 одсто становништва и 40 одсто територије која чини проширену Европску унију живи у пограничним регионима. Са друге стране, пограничне регионе, генерално посматрано, најчешће одликују и ниска густина становништва (у просеку 75 становника по квадратном километру у пограничним регионима у односу на 145 становника по квадратном километру у остатку Уније), природна ограничења (планинска или обална подручја), неразвијена саобраћајна инфраструктура, недостатак сарадње у управљању прекограничним екосистемима (Lazarević, Knežević i Božić, 2011, стр. 11). Прекогранична сарадња је неопходан процес, како би се на најефикаснији начин искористио широк спектар развојних могућности са обе стране граница у Европи и као потенцијал за решавање заједничких проблема. Идеја савремене Европе лежи у политички и економски уједињеном континенту, а тиме и намери да се створе предуслови да се периферна позиција запостављених подручја унутар појединих европских држава укључи у интензивнији процес одрживог развоја и да се интегрише у шири европски простор комплексним међудржавним и међурегионалним повезивањем (Тошић и Живановић, 2012, стр. 49).

Интензивна прекогранична сарадња има за циљ да омогући да се погранични региони држава чланица боље међусобно повежу и постану још један инструмент и промотер даљег европског уједињења и одрживости суседских подручја на спољним границама Европске уније. Предности прекограничне сарадње локалне самоуправе моћи ће да искористе кроз активно учешће у регионалним и прекограничним пројектима, иницијативама и асоцијацијама. Развијени партнерски односи са прекограничним организацијама, као и развијена хоризонтална партнерства у локалној средини и у оквиру пограничног региона, важан су услов за коришћење потенцијала прекограничне сарадње. Основни циљеви програма прекограничне сарадње су унапређење регионалне сарадње и смањивање разлика пограничних подручја, кроз подршку сарадњи

на заједничким пројектима, као и јачање капацитета на локалном нивоу за планирање развоја, формулисање планова и приступање фондовима за реализацију тих пројеката.

Чланство у Европској унији подразумева функционалну и фискалну децентрализацију, као и модерно руковођење, вишеструка партнерства и одговорност власти на свим нивоима. То подразумева и међусобну сарадњу регионалних и локалних нивоа власти, као и сарадњу прекограничног карактера на тим нивоима (прекогранични програми сарадње, формирање прекограничних европских регија и др.). То значи да региони и локалне заједнице не би требало да чекају искључиво на државну администрацију како би започели са припремама за процес интеграције у Европску унију. Програми прекограничне сарадње су традиционални инструмент ЕУ за унапређивање пријатељских суседских односа и уједначавање социо-економског развоја пограничних области.

Прекогранична сарадња између локалних заједница различитих држава стварни је индикатор стабилности односа између суседних земаља. Оно што је карактеристично у процесу прекограничне сарадње јесте то да када су у питању обука и едукација, културна размена, прекогранични партнери веома лако пронађу заједнички интерес. Проблем у сарадњи најчешће настане када је неопходно успоставити сарадњу по питању неких стратешких инфраструктурних пројеката. Кроз прекограничну сарадњу на заједничким пројектима значајно су унапређени капацитети локалних самоуправа и осталих локалних актера за припрему и имплементацију пројеката финансираних из претприступних фондова Европске уније. Сви наведени директни и индиректни ефекти програма прекограничне сарадње представљају одличну основу за дугорочан развој пограничних подручја, посебно ако се има у виду да регионална политика Европске уније кроз своје инструменте све већу пажњу поклања територијалној и прекограничној сарадњи.

Транснационална и прекогранична сарадња Србије и Бугарске интензивније је почела да се одвија под утицајем Европске уније крајем XX века. Сарадња се до 2006. године реализовала преко Суседских програма³, а у периоду од 2007. до данас посредством

³ <https://www.mci.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/programi-evropske-teritorijalne-saradnje/>, приступљено 30. 8. 2024.

европског ИПА⁴ фонда. Еврорегионална сарадња на трансграничном простору две државе, и поред јасно дефинисаних циљева, није остварила значајније успехе. Сарадња локалне самоуправе и братимљења градова чине додатни вид сарадње преко програма који покривају различите области. Заједнички проблеми у пограничном простору две државе своде се на већу удаљеност од богатих и великих европских тржишта, интензивну депопулацију, различит законодавни систем, неједнак статус према ЕУ, недостатак координације између локалне и централне администрације, неразвијеност и недовољна заинтересованост локалне самоуправе. Погранични региони Србије и Бугарске, по свим параметрима – висини бруто друштвеног производа, квалитету животног стандарда, стопи незапослености, представљају економску периферију Европе. На почетку XXI века ово подручје је на историјској прекретници од које зависи да ли ће и у будућности бити познато као неразвијено подручје или се пак на овом простору може обезбедити сарадња и економски просперитет.

ЕВРОРЕГИОНИ

Повезивање пограничних регија у Европи почело је још половином прошлог века. Европска политика стварања еврорегона као институционалног облика прекограничне сарадње у областима од заједничког интереса, доводи до промена у традиционалном схватању суверенитета. Неки еврорегиони имају статус правног лица, док су други, нарочито у Источној Европи, само радне или интересне заједнице за размену информација, што је последица разлика у законима и степену преноса власти на локалне институције у свакој држави понаособ. Еврорегиони у југоисточној Европи и на Балкану почели су да настају почетком деведесетих година прошлог века, после демократских промена. У југоисточној Европи еврорегиони нису институционализовани као еврорегиони у западној Европи, јер већина држава у овом делу Европе, па и Србија, имају веома негативан став о еврорегионима, не само због тога што они доносе децентрализацију, већ и што се неоправдано претпоставља

⁴ <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-romoc/>, приступљено 30. 8. 2024.

да ће доћи до стварања можда нове економске територије која није под централном влашћу тих држава. Иако је посебан циљ стварања еврорегиона на Балкану стабилизациони ефекат, у односу на ранија нестабилна гранична подручја и међудржавне односе, они ће бити оперативни тек када се постигне висок ниво стабилности у региону и препознају интереси субдржавних сарадњи (Тодоровић, Тошић и Стојановић, 2004, стр. 82). Еврорегиони у југоисточној Европи углавном су сви на нивоу невладиних организација. Разлог слабог повезивања на западном Балкану проналази се у сукобима на простору бивше Југославије, у високом нивоу централизације држава и неповерења према било којој прекограничној сарадњи без потпуне контроле из центра. Осим економске, веома је важна и политичка димензија прекограничне сарадње која се огледа у јачању стабилности, развоју добросуседских односа и промовисању дијалога. Тај аспект је од посебног значаја на западном Балкану, где се оснивање еврорегиона појављује као жеља локалних власти за ближом институционалном сарадњом између земаља насталих на тлу бивше Југославије.

Сарадња Србије и Бугарске у циљу унапређивања развојних процеса одвијала се током скорије историје са различитим интензитетом и успехом. Ратови, неповољне историјске околности на простору Балкана, као и нерешена бројна политичка питања, били су ограничавајући фактор за дефинисање заједничких пројеката све до краја XX века. Иницијатива за сарадњу подстакнута је од стране ЕУ. Први пројекти су били везани за транснационалну сарадњу, или сарадњу више држава у којима су учествовале Србија (СР Југославија) и Бугарска. Прекогранична сарадња Србије и Бугарске почела је да се одвија 2004. године кроз Суседски програм Бугарска–Србија⁵, који је финансиран из КАРДС⁶ фонда у Србији и ФАР⁷ фонда у Бугарској. Најчешће финансирани били су мали инфраструктурни прекогранични пројекти, прекогранична

⁵ <https://south.euneighbours.eu/the-european-neighbourhood-instrument-eni/>, приступљено 30. 8. 2024.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-cards-programme-2000-2006.html>, приступљено 30. 8. 2024.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/phare-programme.html>, приступљено 30. 8. 2024.

економска сарадња, акције везане за екологију, туризам, културу, пољопривреду, образовање, истраживање и развој, запошљавање и институционалну сарадњу. Пројекти су покривали различите области сарадње: социоекономска сарадња и регионални развој, сарадња младих, рурални туризам, женско предузетништво, развој конкурентности малих и средњих предузећа, управљање отпадом, производња здраве хране, промоција културног наслеђа и сл. У периоду 2007-2013. године прекогранична сарадња Србије и Бугарске одвија се применом инструмента који је заменио дотадашње инструменте за сарадњу. Правни основ за успостављање ИПА⁸ инструмента утврђен је Уредбом Савета ЕУ (2006). Србија у статусу кандидата за учлањење у ЕУ има право да користи свих пет компоненти у оквиру средстава овог фонда (1. подршка у транзиционом процесу и изградњи институција, 2. прекогранична сарадња, 3. регионални развој, 4. развој људских ресурса и 5. рурални развој). Дефинисана област сарадње између Србије и Бугарске која је обухваћена програмом износи 39.460 km², где је 47,9% у оквиру Србије (21,4% територије Србије). Укупан број становника је преко 3,3 милиона. Србији припада 32,3% становништва области (15,2% од укупног броја становника Србије према Попису из 2011. године).

Након 2000. године регионална сарадња Србије, и са непосредним суседима и са ширим регионом западног Балкана, значајно се интензивирала. У том периоду основан је и одређен број еврорегиона, у којима учествују Аутономна Покрајина Војводина и/или општине из пограничних региона Србије и суседних држава: еврорегион Дунав-Криш-Мориш-Тиса (ДКМТ), Евробалкан (раније Ниш-Скопље-Софија), еврорегион Дунав 21, еврорегион Морава-Пчиња-Струма, еврорегион Дрина-Сава-Мајевица, еврорегион Стара планина, еврорегион Нишава. Примарни циљ оснивања ових еврорегиона било је заједничко решавање најважнијих проблема са којима се они суочавају, коришћење бројних могућности за сарадњу на економском, културном и образовном нивоу, као и на плану борбе против криминала и нелегалне трговине. Везе створене унутар постојећих еврорегиона између различитих локалних органа одлична су основа за прекограничне иницијати-

⁸ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en, приступљено 30. 8. 2024.

ве и заједничке пројекте. Заједничким активностима кроз наведене еврорегионе пограничне општине могле су ускладити своје планске документе (стратешке планове локалног економског развоја), унапредити економске и културне везе укључених подручја, ускладити активности у изградњи прекограничне саобраћајне инфраструктуре, заједнички радити на програмима заштите животне средине и просторног планирања, предузети заједничке активности како би подручје еврорегиона било привлачно потенцијалним инвеститорима, успоставити везе између образовних, научних и истраживачких установа. Међутим, ови еврорегиони, и поред великог ентузијазма приликом оснивања, нису испунили почетна очекивања учесника у овим асоцијацијама. Неки од ових еврорегиона тренутно постоје само на папиру, без конкретних активности на терену. Разлози за такво стање леже у чињеници да ефикасно функционисање еврорегиона захтева институционалну способност, али и финансијске ресурсе како би се подржале њихове прекограничне активности.

Еврорегион Нишава један је од ретких еврорегиона у овом делу Европе који активно ради на промоцији програма европске територијалне сарадње или ИНТЕРРЕГ програма. Еврорегион Нишава чине Софијска област и Пиротски управни округ са општинама чланицама: Пирот, Димитровград, Бабушница и Бела Паланка из Србије и Своге, Костинброд, Божуриште, Сливница, Драгоман и Годеч из Бугарске. Оснивачи су удружења „Понишавље“ из Пирота и „Нишава“ из Софије уз подршку партнерских организација немачке Фондације Ханс Зајдел (Hanns Seidel Foundation) из Минхена и Грађанске читаонице „Пиргос“ – Пирот. Оквирни споразум о формирању Еврорегиона Нишава потписан је јуна 2005. године, а основна мисија и циљеви су подршка и координација програма регионалног развоја и институционалне прекограничне сарадње у духу толерантности, добросуседских односа и пријатељства између два народа. Еврорегион Нишава је у јулу 2007. године примљен у Асоцијацију европских пограничних региона – АЕБР. Области делатности су регионални и економски развој, туризам и спорт, култура, трансфер иновација, екологија, пољопривреда, социјална сарадња, здравство, комуникације, образовање и друге области од интереса грађана из општина чланица еврорегиона Нишава.

Анализа функционисања већине еврорегиона у Европи упућује на закључак како је заједничка полазна основа њиховог оснивања чињеница да погранична подручја у својим земљама по правилу имају географски, а врло често и развојно, периферну позицију. Ова подручја своју неповољну географску позицију компензују повезивањем са суседним прекограничним подручјем, у условима интеграције Европе. Има и примера у којима интеграција Европе трансформише претходну периферну позицију многих пограничних регија у средишњу позицију унутар Европе. У том контексту постоји потреба да се отклоне проблеми за функционисање еврорегиона у којима учествује Србија, односно њене локалне заједнице и да се ревитализује рад постојећих еврорегиона.

ЕВРОПСКО ГРУПИСАЊЕ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ САРАДЊЕ (ЕГТС)

Регионализација и развијена локална самоуправа су темељ демократије и важан интегративни основ система Европске уније. За нове земље чланице и оне које томе теже, Европска унија прописује модел децентрализације државног система одлучивања ради успешнијег укључивања у одређене пројекте као и приступа европским структурним фондовима. Ради се о економском развоју региона који би били конкурентни на европском тржишту, као и потреби успостављања плуралистичке демократије у процесу доношења одлука. За државе у транзицији тај процес олакшава и убрзава перспектива приступања Европској унији, која подразумева реформу територијалне структуре управљања као услова за коришћење структуралних фондова. Регионализација је, такође, битан предуслов регионалне сарадње, у коју Европска унија улаже велика средства. Њен интеграциони потенцијал је у успостављању прекограничних регионалних целина које имају статус правног лица у новој регулативи Европске уније. Искуство еврорегионалне сарадње присутно је и у транзиционим земљама али у скромном виду због ограничења које постављају саме државе, затим ривалитета између локалних и регионалних заједница, али пре свега због чињенице да потенцијални партнери из различитих региона немају иста овлашћења и могућности за такву сарадњу.

Програм ЕГТС-а⁹ има карактер правног лица и може бити основан од стране земаља чланица, регионалних и/или локалних власти, асоцијација и јавних институција. Иницијативу за оснивање ЕГТС-а покрећу њени будући чланови који морају потицати са територије најмање две земље чланице Европске уније. Сваки ЕГТС мора да има скупштину чланова и директора ЕГТС-а, а статутом је могуће основати и додатне органе управе са јасно дефинисаним надлежностима. Статут ЕГТС-а дефинише назив и седиште ЕГТС-а, листу чланова, територију коју покрива, циљеве, мисију и трајање ЕГТС-а. Послови које обавља ЕГТС превасходно се односе на имплементацију прекограничних програма и пројеката суфинансираних од стране Европске уније кроз структурне фондове ЕФРР, ЕСФ и Кохезиони фонд. Статутом ЕГТС-а могуће је дефинисати и додатне активности око којих се усагласе чланови ЕГТС-а. Специфичност ЕГТС-а огледа се у томе што он пружа могућност регионалним и локалним властима земаља чланица Европске уније да могу да се удружују и да развијају прекограничну сарадњу без претходног потписивања међународних уговора и њихове ратификације у националним парламентима (Lazarević i sar., 2011, стр. 47). Оснивање ЕГТС-а није обавезујуће за земље чланице, јер оне могу да развијају прекограничну сарадњу и преко раније успостављених инструмената прекограничне и транс-националне сарадње. Државе чланице морају да одобре учешће потенцијалним члановима ЕГТС-а који долазе са њихових територија, али могу да спрече учешће у ЕГТС-у својих регионалних власти само у случајевима када држава има доказе да ЕГТС делује супротно националном законодавству или јавном интересу. Функционисање ЕГТС-а регулисано је правом земље чланице Европске уније у којој се налази седиште ЕГТС-а. Први ЕГТС који је основан јесте Lil–Kortrijk–Turne Eurometropolis¹⁰, основан у јануару 2008. године, а иницијатива је потекла од градова Лил (Француска), Кортрејк (Белгија, регион Фландрија) и Турне (Белгија, регион Валонија).

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-grouping-of-territorial-cooperation-egtc.html>, приступљено 30. 8. 2024.

¹⁰ <https://www.eurometropolis.eu/en>, приступљено 30. 8. 2024.

Европско груписање територијалне сарадње је велика шанса Србије и Бугарске да уз прекограничну сарадњу обезбеде значајна финансијска средства за сопствени развој, преко европских фондова. Развијеност прекограничне сарадње Србије и Бугарске биће најбољи показатељ способности држава за укључивање у шире политичке, економске и друштвене токове уједињене Европе. Прекогранична сарадња као средство помирења и регионалног развоја траје још од средине прошлог века и показала се као успешан инструмент интеграције и процеса свеукупног развоја у Европи. Могу се пратити искуства и видљиви резултати остварени кроз ЕГТС који је основан као механизам за интензивнију прекограничну сарадњу између локалних и регионалних заједница на границама. Главни циљеви оваквих иницијатива су: трансформација границе од линије раздвајања у место комуникације и сарадње међу суседима; превазилажење обостраних нетрпељивости и предрасуда између народа граничних региона као последица историјских дешавања; јачање демократије и оперативних регионалних и локалних административних структура; превазилажење изолације; промовисање економског развоја и побољшање животног стандарда, те брз развој ка интегрисаној Европи. Европско груписање територијалне сарадње и Регионална политика Европске уније предмет су све већег интересовања у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за пуноправно чланство, јер је већ приликом коришћења претприступних фондова започела припрема за структурне фондове и Кохезиони фонд који су доступни само земљама чланицама. Оснивање ЕГТС-а привукло је пажњу многих европских институција које су за своје приоритете одредиле подршку развоју локалних заједница и прекограничног процеса сарадње у циљу стабилизације, безбедности и подизања животног стандарда. Начин за то је трансформација периферних граничних области у развијеније прекограничне регионе. Отварањем граница Источне Европе крајем XX века, јавило се мноштво могућности за трансгранично повезивање и сарадњу. Појавиле су се разне иницијативе којима се тежило прилагођавању развојних праваца источних и западних земаља, као и могућност коришћења различитих потенцијала. Кроз прекограничну сарадњу региона који припадају истом историјском, привредном, географском и културном простору, региони и локалне заједнице играју кључну улогу у

процесу интеграције у Европску унију. За државе које су још увек изван Европске уније, повезивање у Европско груписање територијалне сарадње представља шансу за добијање финансијских средстава из европских фондова. У Европи је данас регистровано 89 ЕГТС-а.¹¹

ЕГТС ЕВРОБАЛКАН

Постојеће тенденције у регионалном развоју су показале да је неадекватни регионални развој не само последица лоше имплементације регионалне развојне политике већ и неповољних систематских и институционалних механизма. Еврорегион Нишава је зато покренуо иницијативу да се од три еврорегиона, еврорегион Дунав 21, еврорегион Стара планина и еврорегион Нишава, формира ЕГТС Евробалкан. Европска комисија подстиче формирање ЕГТС-а финансирањем одобрених пројеката, али и кроз логистичку подршку. У оквиру структурних фондова Европске уније, покренута је ИНТЕРРЕГ¹² иницијатива за развијање сарадње између пограничних области на унутрашњим и спољним границама Европске уније, које су због свог географског положаја често изоловане и мање економски развијене. Успостављање ЕГТС-а, као кључног правног инструмента, омогућиће функционално повезивање општина, градова и регија, којим би се мобилизовао слабо коришћен територијални капитал, активирали територијални ресурси, остварила већа територијална кохезија и подигао степен конкурентности Србије и Бугарске. ЕГТС има способност обезбеђивања одрживог развоја на функционално-гравитационим принципима и са својим расположивим компаративним предностима и оствареним степеном њихове валоризације, може постати један од покретача укупног регионалног развоја.

Разрађен је теоријско-методолошки концепт функционалног повезивања на савременим европским искуствима као почетној основи за дефинисање инструмената (регулативних, финансијских, институционалних) које је потребно успоставити, како би идеја функционалног повезивања кроз оснивање ЕГТС-а била спрове-

¹¹ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/egtc.aspx>, приступљено 30. 8. 2024.

¹² <https://interreg.eu/>, приступљено 30. 8. 2024.

дена у пракси кроз конкретна подручја сарадње. Имплементацијом добијених резултата у стратешке развојне документе (стратегије развоја), те законске прописе, створила би се организациона форма која би омогућила активирање функционалне сарадње ЕГТС-а као основног облика прекограничне сарадње и једног од кључних инструмената за стварање већих и функционално боље интегрисаних подручја, као европским интеграцијама.

Приоритети прекограничне сарадње две земље везују се за изградњу инфраструктуре, пре свега модернизацију пута и железничке пруге на краку Коридора X, али и друге саобраћајне циљеве (изградња друмске саобраћајнице која повезује Коридор X са Коридором IV – преко руте Параћин–Зајечар; изградња, односно модернизација, друмске саобраћајнице која ће повезати Коридор X са Коридором VIII, модернизација граничних прелаза). Осим тога, приоритети сарадње су решавање заједничких проблема и одрживи развој туризма и пољопривреде, као и заштита природе (Стара планина, Власина и Крајиште). Инструменти који би помогли реализацију наведених циљева су:

- формирање експертских група које би презентовале страним инвеститорима потенцијале оба погранична региона;
- формирање основе заједничког географског информационог система;
- унапређивање одговарајућих организационих, нормативних и кадровских предуслова на регионалном и локалном нивоу;
- подизање свести становништва о значају процеса сарадње;
- увођење међународних стандарда и квалитетне производње у складу са ЕУ;
- подстицање алтернативног финансирања;
- учешће дијаспоре, итд.

Предности које пружа сарадња Србије и Бугарске односе се на превазилажење проблема изолације пограничних подручја, смањивање разлика у стандарду становништва, омогућавање одрживог развоја, заштите животне средине, хармонизације законодавстава и сл. Циљеви су побољшавање саобраћајне инфраструктуре, осавремењавање граничних прелаза, подстицање економске сарадње и сарадње у вези са заштитом природних добара. Осим тога, сарадња пружа допринос стабилности региона, која је неопходна за

овај део Балкана. Стратешки приоритети своде се на: благовремену реализацију већ потписаних програма, хитно дефинисање институционалних надлежности регионалне и локалне самоуправе формирањем одговарајућих служби, хитно спровођење акција у вези са развојем информационо-комуникационих технологија, а тиме и са међународним стандардима и трендовима ради ефикаснијег обављања процеса сарадње. Транснационална и прекогранична сарадња у наредном периоду биће дефинисана после појединачних консултација са свим земљама учесницама у вези са помоћи коју даје ЕУ. Циљеви ће бити усмерени на поштовање принципа територијалне кохезије, односно на уравнотежен регионални развој, као и на веће укључивање локалне самоуправе у спровођењу програма, посебно прекограничне сарадње.

Еврорегион Нишава и Град Пирот, у сарадњи са Софијским Универзитетом, 2018. године покренули су иницијативу за оснивање прве европске територијалне групације у овом делу Европе између Србије, Бугарске и Румуније – ЕГТС Евробалкан који би пружао бројне могућности за ефикасну, институционализовану и одрживу прекограничну и регионалну сарадњу у корист грађана. Еврорегион Нишава, у сарадњи са општинама и градовима пограничних региона Србије, Бугарске и Румуније, иницира учешће целог региона у програмима Европске Уније. Унапређење регионалне сарадње је важан дугорочни циљ пошто без узајамног поверења, размене искустава и коришћења људских потенцијала, регион и велика европска породица не могу да створе компаративну предност. Еврорегион Нишава види ЕГТС Евробалкан као организацију која је вољна да се суочи са бројним друштвено-економским изазовима, како би допринела општем развоју региона. ЕГТС може да развије функцију иницијатора интензивирања процеса интеграције са ширим окружењем. Први ЕГТС у овом делу Европе – ЕГТС Евробалкан, представљаће стварну конзистентну просторну целину (у географском, информационом, привредном, административном и културном смислу) као потенцијални део будућег јединственог интегрисаног европростора. Циљ ЕГТС Евробалкан је постизање уравнотеженог и одрживог развоја граничног региона између Бугарске и Србије, као дела европског простора. Намера је да се периферна позиција пограничних подручја Србије и Бугарске транс-

формише, валоризацијом њиховог новог геоположаја у измењеним политичким и економским околностима али и осталих потенцијала, у мостове сарадње између суседних држава, што би створило предуслове како за њихов бржи укупни развој тако и за чвршће комплексно међудржавно повезивање њиховим посредством.

ЗАКЉУЧАК

Систем прекограничне сарадње дуж спољних и унутрашњих граница Европске уније постаје све значајнији. Облици прекограничне сарадње добијају све већи значај у кохезионој политици Европске уније, као и у формирању политике суседства. У последњих неколико година, међутим, три најновије кризе Европске уније, миграциона криза, ковид пандемија и рат Русије и Украјине, као и друштвено-економски утицаји свих ових криза, довели су до поновног откривања границе. Европски дискурс се суштински променио: уместо елиминисања граница и граничних препрека, у први план је избило питање безбедности, што је резултирало поновним затварањем граница, изградњом нових граница и применом строже граничне контроле. Општи циљеви даљег процеса сарадње Србије и Бугарске односе се на стварање одрживог просторно-економског и социјалног кохерентног развоја на бази интеррегионалне сарадње јединственим прекограничним планирањем коришћења простора. Успешно планирање би се постигло валоризовањем потенцијала пограничних подручја уз идентификовање проблема у циљу њиховог заједничког превазилажења.

Имплементација европске регионалне политике у Србији и Бугарској суочена је са бројним изазовима. Камен Петров у уводу своје монографије каже:

У свету у коме живимо, суочени смо са бројним енигмама и изазовима. Када сам почео да припремам ову монографију, веровао сам да регионална политика може да буде прави национални приоритет за Бугарску. Мислио сам да би регионални развој могао да буде нови подстицај у социјално-економском развоју Бугарске у Европској унији. У пракси се то показало као тежак задатак... (Петров, 2020, стр. 7).

У периоду слабе територијалне кохезије и традиционалног начина управљања регионалним развојем, модел функционалног повезивања пограничних региона кроз успостављање ЕГТС-а представља велики изазов, али и логично решење за Србију и Бугарску. Бројни примери и досадашња искуства земаља Европске уније, јасно указују на чињеницу да пажљиво осмишљен концепт ЕГТС-а помаже активирање територијалног потенцијала и отклањање регионалних неравномерности, те доводи до главног циља – успостављања мреже активних општина и градова кроз сарадњу у ЕГТС-у.

Европско груписање територијалне сарадње уз правилно дефинисан подстицајни инструментариј (регулативни, финансијски, институционални) и снажну подршку државних власти и локалних самоуправа, може постати стварна покретачка снага Србије и Бугарске, допринети смањењу регионалних неједнакости, бити у функцији регионалне и прекограничне сарадње на западном Балкану и омогућити регионално повезивање на европском нивоу.

ЛИТЕРАТУРА

- Jelinčić, J., Đurović, S. (urs.) (2009). *Prekogranična saradnja, instrument razvoja*, Београд, Фонд за отворено друштво; Centar za primenjene evropske studije.
- Lazarević, G., Knežević, I., Božić, R. (2011). *Prekogranična saradnja*, Београд, Европски покрет у Србији.
- Петров, К. (2020). *Регионалната политика в Българија и Европскиот савез : монографија*, Софија, УНСС.
- Тодоровић, М., Тошић, Б., Стојановић, Б. (2004). *Србија, европејони и европске институције*, Београд, Географски институт „Јован Цвијић“ Српске академије наука и уметности.
- Тошић, Б., Живановић, З. (2012). Просторна сарадња Србије и Бугарске. *Зборник радова*, 60, 49-66.

ИЗВОРИ СА ИНТЕРНЕТА

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1082>

- <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/programi-evropske-teritorijalne-saradnje/>
- <https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/fondovi-evropske-unije/ipa-instrument-za-pretpristupnu-pomoc/>
- <https://south.euneighbours.eu/the-european-neighbourhood-instrument-eni/>
- <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-cards-programme-2000-2006.html>
- <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/phare-programme.html>
- https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/overview-instrument-pre-accession-assistance_en
- <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/european-grouping-of-territorial-cooperation-egtc.html>
- <https://www.eurometropolis.eu/en>
- <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/egtc.aspx>
- <https://interreg.eu/>

ПРИЛОЗИ



Еврорегионална сарадња Србија – Румунија – Бугарска.
Извор: <https://ec.europa.eu>



Територија ЕГТС Евробалкан.
Извор: аутор



Еврорегион Нишава – општине чланице.

Извор: аутор

Примљено/ Received on 30. 9. 2024.

Ревидирано/ Revised on 02. 10. 2024.

Прихваћено/ Accepted on 14. 10. 2024.