



ПРИРУЧНИК О

СТРАТЕГИЈАМА ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА



ПРИРУЧНИК О

СТРАТЕГИЈАМА

ОДРЖИВОГ УРБАНОГ

РАЗВОЈА

Назив оригинала
Handbook of Sustainable Urban Development Strategies

Ова публикација представља извештај Науке за политику Заједничког истраживачког центра Службе за науку и знање Европске комисије. Циљ јој је да пружи научну подршку европском процесу креирања политике засноване на доказима. Приказани научни резултати не одражавају нужно политички став Европске комисије. Ни Европска комисија нити било које лице које делује у име Комисије нису одговорни за коришћење ове публикације. За информације о методологији и квалитету података који се користе у овој публикацији а чији извор нису ни ЕВРОСТАТ ни друге службе Комисије корисници треба да консултују наведени извор. Употребљене ознаке и презентација материјала на мапама не одражавају нужно мишљење Европске уније у вези са правним статусом било које земље, територије, града или области или њених органа, нити у вези са разграничењем њене границе.

Контакт информације: Giulia Testori
European Commission, Joint Research Centre, calle Inca Garcilaso, 3 – 41092 Seville, SPAIN
giulia.TESTORI@ec.europa.eu +34 954488754

EU Science Hub
<https://ec.europa.eu/jrc>

JRC118841

Овај документ не објављује канцеларија за публикације Европске уније, већ је независни превод извештаја који је претходно објављен на енглеском језику.

Print ISBN 978-86-903360-1-2
PDF ISBN 978-86-903360-2-9



Београд, Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (UNOPS), 2023.

Политика Европске комисије у вези с даљим коришћењем ове публикације спроводи се према Одлуци Комисије 2011/833/ЕУ од 12. децембра 2011. о поновној употреби докумената Комисије (ОЈ L 330, 14. 12. 2011, стр. 39). Осим ако није другачије наведено, поновна употреба овог документа дозвољена је под лиценцом Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). То значи да је поновна употреба дозвољена под условом да се означи одговарајући извор и назначе све промене. За било какву употребу или репродукцију фотографија или другог материјала који није у власништву ЕУ дозвола се мора тражити директно од носилаца ауторских права.

Целокупни садржај © Европска унија 2020, изузев слике са насловне стране:
© nakigitsune-sama – stock.adobe.com

Карлота Фиорети, Мартина Пертолди, Мартина Бусто, Сјордје Ван Хиерден, Приручник о стратегијама одрживог урбаног развоја (превод), EUR 29990 EN, Канцеларија за публикације Европске уније, Луксембург, 2020, IISBN 978-92-76-16425-8, doi:10.2760/020656, JRC118841

Превод
Јелена Димитријевић
Штампа
Грифон студио, Врање

Тираж
100

Садржај

7 Предговор

11 Увод

СТРАТЕШКА ДИМЕНЗИЈА	16
ТЕРИТОРИЈАЛНИ ФОКУС	52
УПРАВЉАЊЕ	90
МЕЂУСЕКТОРСКА ИНТЕГРАЦИЈА	124
СРЕДСТВА И ФИНАНСИРАЊЕ	150
ПРАЋЕЊЕ	178

202 **Списак скраћеница**

203 **Појмовник**

208 **Изрази захвалности**

Предговор

У свету који се брзо мења, Европа се суочава са горућим изазовима – деградацијом животне средине и климатским променама, дигиталном револуцијом, демографском транзицијом, миграцијама и друштвеним неједнакостима – а градови су често први који морају да обезбеде решења. Њихов значај у покретању транзиције ка одрживом начину живота за све препознат је у Урбаној агенди за ЕУ као и у глобалним агендама, као што су Циљеви одрживог развоја и Нова урбана агенда.

Сложени изазови се не могу решити без јаких и широких партнерстава на локалном нивоу између грађана, цивилног друштва, индустрије и релевантних нивоа власти. Градови играју кључну улогу у премошћавању јаза између грађана и јавних институција. Нови облици управљања ради бољег креирања политике и инвестиција већ се успостављају у многим градовима, било да се ради о подстицању сарадње између урбаних и руралних подручја засноване на приступу функционалних подручја, дугорочном стратешком планирању или укључивању грађана у све фазе креирања политике.

Кохезиона политика је у средишту овог процеса – како у погледу финансирања, тако и у погледу подстицања стратешког, интегралног и инклузивног приступа за решавање наведених изазова. У градовима се троши око 115 милијарди евра, од чега 17 милијарди евра на локалном нивоу користе градске структуре власти кроз више од 950 интегралних и одрживих стратегија урбаног развоја.

За период од 2021. до 2027. године Европска комисија предлаже јачу урбану и територијалну димензију увођењем новог циља политике „Европа ближа грађанима“, који подржава приступ заснован на месту, као и ангажовање локалних органа, цивилног друштва и грађана за решавање локалних изазова. Штавише, она предлаже покретање нове Европске урбане иницијативе за подршку градовима у изградњи капацитета, иновативним решењима, знању, развоју политике и комуникације. Средства намењена одрживом урбаном развоју такође су повећана на 6% укупног Европског фонда за регионални развој*.

Овај приручник настао је из заједничке иницијативе Генералног директората Европске комисије за регионалну и урбану политику (DG REGIO) и Заједничког истраживачког центра (JRC). У њему је у шест компоненти објашњена подршка која се пружа одрживом урбаном развоју у оквиру кохезионе политике. Такође, овај приручник има за циљ да пружи драгоцене увиде ради осмишљавања будуће генерације урбаних стратегија подржаних програмима кохезионе политике.

* Информације о одредбама за одрживи урбани развој 2021–2027. засноване су на изворном предлогу Комисије за уредбу о Европском фонду за регионални развој и Кохезионом фонду (COM/2018/372). Са политичким договором између Европског парламента и Савета, минимална издвајања на националном нивоу за стратегије одрживог урбаног развоја биће постављена на 8% и коришћење других територијалних алата биће могуће ван Циља политике бр. 5. Више ажурираних информација о новим прописима пронаћи ћете на страници EUR_LEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=COM:2018:372:FIN>



Marc Lemaître

Генерални директор
Регионална и урбана
политика, REGIO



Charlina Vitcheva

В. д. генералног директора
Заједнички истраживачки
центар (JRC)



Оливера Костић
менаџерка пројекта,
EU PRO Plus

Европска унија током протеклих деценија пружа континуирану подршку друштвено-економском развоју Србије. У сарадњи са Владом Србије и надлежним министарствима, нарочито са Министарством за европске интеграције, успешно је реализован низ програма који су за циљ имали равномернији развој земље. Програм Европске уније за локални развој (ЕУ ПРО Плус), који води Министарство за европске интеграције а спроводи Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге (УНОПС), једна је од највећих иницијатива локалног развоја спроведених у Србији.

ЕУ ПРО Плус подржава равномернији друштвено-економски развој 99 локалних самоуправа на циљној програмској територији, која обухвата Шумадију и западну Србију, јужну и источну Србију. Програм, који је покренут у јануару 2021, вођен је циљем да се унапреди квалитет живота грађана Србије а фокусиран на побољшање управљања територијалним развојем и подстицање економског раста, социјалне инфраструктуре и социјалне кохезије. Зато, као корак напред у односу на своје програмске претходнике, ЕУ ПРО Плус посебну пажњу посвећује побољшаном планирању и увођењу интегралног територијалног развоја у Србију па сходно томе ради заједно са Министарством за европске интеграције на дефинисању модела интегрисаног одрживог територијалног развоја и изградњи капацитета релевантних актера на различитим територијалним нивоима. Такође, програм помаже 12 одабраних пилот-територија на подручју Србије – пет функционалних урбаних подручја и седам појединачних градова – у изради интегралних територијалних стратегија и у имплементацији интегралних пилот-пројеката који произлазе из њих.

На овом путу Србија се ослања на богато искуство које земље ЕУ имају у територијалном развоју, како у урбаној тако и у руралној димензији. Посебно вредан и практичан допринос дат је 2020. године објављивањем овог приручника о стратегијама одрживог урбаног развоја. Приручник је намењен не само локалним самоуправама већ и органима на регионалном и националном нивоу, као и свим другим релевантним актерима укљученим у интегрални и одрживи територијални развој. Овај методолошки водич пружа подршку за осмишљавање и спровођење стратегија, и то посебно оних које се односе на одрживи урбани развој које подржава Кохезиона политика ЕУ у програмском периоду 2014–2020. и даље.

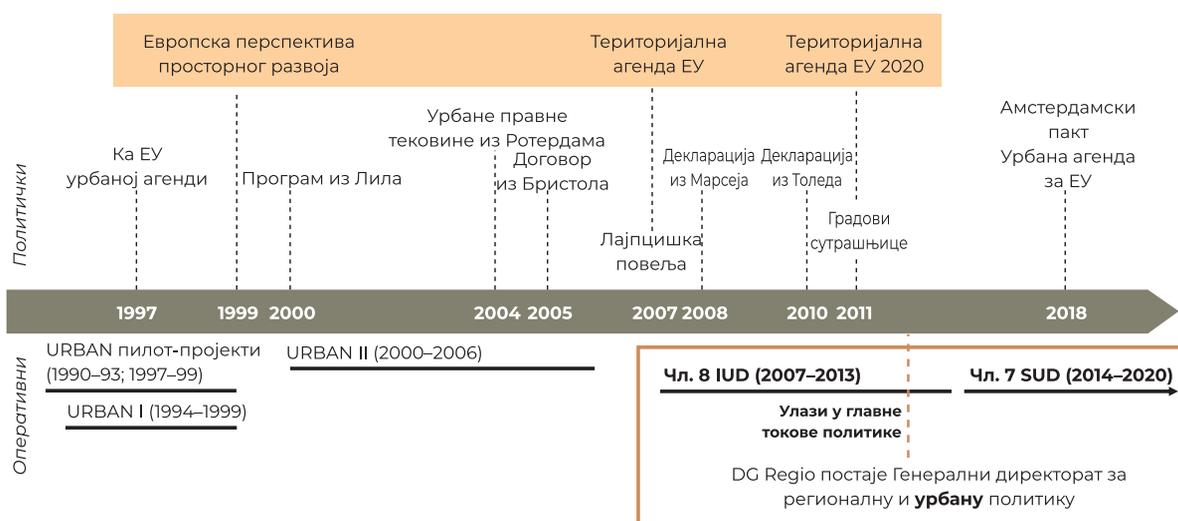
Приручник је структуриран у шест поглавља, од којих се свако бави једним од шест стубова на које се ослања приступ ЕУ одрживом урбаном развоју: 1. Стратешка димензија; 2. Територијални фокус; 3. Управљање; 4. Међусекторска ин-

теграција; 5. Средства и финансирање; и 6. Праћење. Приручник под сваким од ових наслова даје конкретне, практичне примере и упућује на постојећи алат и смернице, сугеришући начине како се ухватити укоштац са кључним изазовима током израде и спровођења стратегије. Стога је, у светлу практичне релевантности датих смерница, донета одлука да се Приручник преведе на српски језик и да се дистрибуира међу заинтересованим странама у Србији. УНОПС, који спроводи програм ЕУ ПРО Плус, жели да захвали Заједничком истраживачком центру Европске комисије на подршци и прилици да то и учини.

Уверени смо да ће овај приручник допринети унапређењу управљања територијалним развојем на програмској територији и шире у Србији. На овај начин подржаће се увођење и успешна примена механизма ЕУ за територијални развој не само у контексту програма ЕУ ПРО Плус већ, надамо се, и шире, са крајњим циљем побољшања квалитета живота грађана Србије.

Европска унија (ЕУ) развила је током протеклих деценија темељан дискурс о градовима и њиховом развоју. Од краја 1990-их периодични састанци између министара одговорних за урбани развој довели су до **консолидације „ЕУ перспективе“ о урбаном питању** („правне тековине о урбаним питањима“), која се може превести у **приступ ЕУ одрживом урбаном развоју**.

Овај приступ је током времена усавршаван како је примењиван на терену, захваљујући урбаним иницијативама које промовише ЕУ у виду своје кохезионе политике и других иницијатива које се посебно баве урбанизмом.



СЛИКА 1. Еволуција урбане димензије политике ЕУ. Извор: образложење аутора.

Година 2007. је била одлучујућа година у овом дугом процесу. То је година када је на неформалном министарском састанку одржаном током немачког председавања Саветом Европске уније¹ потписана Лажпцишка повеља о одрживим градовима. Она нуди два кључна принципа за одрживи урбани развој: примену холистичке, политике интегралног развоја и посебни фокус на ускраћене четврти.

Година 2007. је такође означила почетак новог програмског периода (2007–2014), а политике одрживог урбаног развоја постале су у потпуности интегрисане у планове финансирања ЕУ након позитивне оцене иницијатива URBAN, другим речима постале су део „интегрисања“ кохезионе политике.

Покретање Урбане агенде за ЕУ 2016. године представљало је још једну прекретницу. Навезујући се на Лажпцишку повељу, Урбана агенда истиче важност интегралног приступа урбаном развоју који:

- превазилази секторску политику;
- је подржан сарадњом на свим нивоима и међу свим заинтересованим странама;

¹ Обновљена Лажпцишка повеља биће усвојена у оквиру предстојећег председавања Немачке, у другој половини 2020. године.

- превазилази административне границе;
- циља градове свих величина.

Током програмског периода 2014–2020. кохезиона политика је учинила одрживи урбани развој (SUD) обавезним (5% Европског фонда за регионални развој, ЕФОР, намењено је за SUD у свакој држави чланици)² а афирмисана је и стратешка димензија интегралног приступа. Поред тога, уведени су нови територијални инструменти за имплементацију стратегија у урбаним подручјима, односно интегралне територијалне инвестиције (ИТИ) и локални развој који води заједница (CLLD). Они наглашавају како важност интегрисања више фондова тако и интеракцију са локалном заједницом.

Ове кључне карактеристике SUD задржаће се у наредном програмском периоду (од 2021. до 2027), када је предложено повећање минималног процента ЕФОР за SUD на 6%.

Стратегије у урбаним областима биће промовисане кроз интегрални приступ територијалном развоју заснован на месту, где интеграција подразумева мултисекторску политику, управљање на више нивоа и са више заинтересованих страна, као и мултитериторијалну стратегију коју води заједница.



СЛИКА 2. Интегрални територијални развој замишљен у нацртима прописа 2021–2027. Извор: образложење аутора на основу Европске комисије, 2018.

Анализом ових прекретница, главне компоненте које карактеришу приступ ЕУ одрживом и интегралном урбаном развоју могу се окарактерисати на следећи начин:

- Приступ који промовише стратешку визију развоја урбаних подручја.
- Приступ који је усмерен на градове свих величина и који промовише интеграцију на различитим нивоима, од четврти до ширих територија.
- Управљање на више нивоа и приступ који укључује више заинтересованих страна, који координише различите актере у складу са њиховим улогама, вештинама и степеном интервенције, обезбеђујући активну укљученост грађана.

² У складу са чланом 7 Уредбе (ЕУ) бр. 1301/2013.

-
- Приступ који је интегрисан кроз секторе, захваљујући којем градови морају да примењују различите политике.
 - Приступ заснован на интеграцији више извора финансирања.
 - Приступ заснован на логици оријентисаности на резултате и који успоставља оквире за праћење и евалуацију.

Циљ Приручника

Резолуција Европског парламента од 9. септембра 2015. о урбаној димензији политика ЕУ (2014/2213(INI)) истиче потребу да се систематизују и анализирају „сви доступни подаци и заједнички концептуални оквири (‘правне тековине о урбаним питањима’) како би се спречили дуплирање и недоследност и како би се дала јасна дефиниција интегралног одрживог урбаног развоја, те на тај начин идентификовали заједнички кохерентни и транспарентни циљеви ЕУ у овој области“.

Приступ ЕУ урбаном развоју се различито тумачи када се примењује на терену, у зависности од културе локалног планирања, као и од широког спектра актера укључених у његову имплементацију.

Осим тога, постоје неки аспекти методологије које је потребно разјаснити и ојачати у циљу пружања боље и јасније оријентације након 2020. године.

Сходно томе, **циљ Приручника о стратегијама одрживог урбаног развоја је да методолошки подржи унапређивање знања о томе како у оквиру кохезионе политике имплементирати интегралне урбане стратегије засноване на месту**. То се конкретно односи на одрживи урбани развој (SUD) који је подржао Европски фонд за регионални развој током текућег (2014–2020. године) и предстојећег програмског периода (2021–2027. године).

У том смислу, Приручник садржи препоруке намењене допуни званичних прописа, али није прескриптиван. У ствари, **замишљен је као средство за учење о политици, које треба да буде флексибилно и прилагодљиво потребама које произлазе из различитих територијалних и административних контекста**. Приручник се бави стратегијама одрживог урбаног развоја као мостовима између кохезионе политике с једне стране (са њеним образложењем, правилима и актерима) и система локалне територијалне управе (са њиховим образложењем, правилима и актерима) с друге стране.

Приручник не даје брза решења, већ предлоге – пружајући **конкретне примере и позивајући се на постојеће алате и смернице** – о томе како се ухватити укоштац са кључним изазовима током процеса израде стратегије, имплементације и праћења.

Приручник је усмерен на **локалне органе (ЛО), управљачко тело (УТ)** и све **остале релевантне актере** укључене у процес.

Структура Приручника

Приручник је подељен у шест поглавља, од којих се свако бави једном од компоненти приступа ЕУ одрживом урбаном развоју. Поглавља су следећа:

1. **Стратешка димензија.** Ово поглавље се бави стратегијама, које су замишљене као колективне мапе пута чији је циљ да покрену жељене промене. Стратегије су средишњи део одрживог урбаног развоја како се промовише у оквиру кохезионе политике и одражавају тренутно разумевање стратешког планирања, које је замишљено као адаптивни процес који укључује управљање променама.
2. **Територијални фокус.** Експлицитни територијални фокус значи да потребе, изазови и могућности за развој морају бити усклађени са одговарајућом просторном скалом и територијалним контекстом. Конкретно, ово поглавље се тиче три главна питања: усмеравање на четврти, усвајање приступа функционалног подручја и промовисање веза између урбаног и руралног.
3. **Управљање.** У контексту одрживог урбаног развоја, управљање се односи на то како релевантни надлежни органи и заинтересоване стране одлучују да планирају, финансирају и управљају одређеном стратегијом. Поглавље се фокусира на три централне компоненте управљања: управљање на више нивоа, приступ више заинтересованих страна и партиципативни приступ одоздо према горе.
4. **Међусекторска интеграција.** Међусекторски приступ урбаним стратегијама односи се на потребу да се превазиђе „силос“ структура секторски подељених функција која карактерише јавне организације, како би се ухватила укоштац са вишедимензионалним изазовима. Циљ овог приступа је да се осигура кохерентност принципа и циљева креирања политике у свим областима политике, те да се осигура да актери из различитих сектора сарађују у креирању политика.
5. **Средства и финансирање.** Одговарајуће финансирање и финансијски аранжмани кључни су стубови одрживог урбаног развоја за који се залаже кохезиона политика. Постоје два постојана тренда у спровођењу ове политике која су обрађена у овом поглављу: комбинација више извора финансирања и с тим у вези све већи значај финансијских инструмената.
6. **Праћење.** Инструменти и активности за праћење подржавају државне органе у осмишљавању и имплементацији стратегија одрживог урбаног развоја. Потребни су јака логика интервенције и одговарајући индикатори резултата, у комбинацији са мерљивим циљевима, да би се проценило да ли је остварен планирани напредак. Ово поглавље даје преглед кључних концепата и компоненти у стратегијама праћења, наглашавајући који су главни изазови у постављању оквира за праћење SUD.

Свако поглавље има исту структуру. Најпре постоји увод у тему поглавља, у којем се детаљније описује на који начин се концепт користи у оквиру кохезионе политике. Поред тога, одређени број кључних компоненти теме је одвојен и обрађен засебно. Конкретно, свака компонента се бави најважнијим и сталним изазовима са којима се креатори политике суочавају приликом осмишљавања и имплементације стратегија. Изазови су формулисани као питања, а одговор се може наћи у тексту, поткрепљен конкретним примерима и крат-

ким студијама случаја. Осим тога, текст је обогаћен сажетим описима постојећих смерница, студија и онлајн пакета алата који могу помоћи у решавању изазова поменутих у датом поглављу. Наводи се и низ препорука након што се продискутује о сваком питању/изазову.

Методологија

Приручник је заснован на **анализи стратегија одрживог урбаног развоја које су спроведене током програмског периода 2014–2020. коришћењем различитих метода**. Квантитативни подаци су прикупљени коришћењем STRAT-Board, који је истовремено и база података и онлајн алат за мапирање који пружа преглед 964 стратегије одрживог урбаног развоја спроведене у периоду 2014–2020. у 28 земаља ЕУ.³

Поред тога, детаљне информације о ограниченом броју стратегија прикупљене су захваљујући резултатима стручних радионица Мреже урбаног развоја (UDN)⁴ о имплементацији стратегија одрживог урбаног развоја које су организоване током периода 2016–2017, као и резултатима студије DG REGIO *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?* (Van der Zwet et al., 2017).

На крају, детаљан преглед литературе (академске публикације, извештаји, политички документи и др.) поткрепљује овај приручник, а референце се могу наћи у целом тексту.

РЕФЕРЕНЦЕ

Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, Циљ политике 5 – Европа ближа грађанима. Стратегије и алати за интегрални територијални развој, 2018. (*Policy objective 5 – Europe closer to citizens. Strategies and tools for integrated territorial development*). Доступно на: http://nws.euocities.eu/MediaShell/media/DG_REGIO_Post2020_PO5_territorial_urban_EN_25062018.pdf

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

³ <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/where>

⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/

СТРАТЕШКА ДИМЕНЗИЈА

Аутори:

Martina Pertoldi, Европска комисија

Martina Busti, Европска комисија

Carlotta Fioretti, Европска комисија

Новонастала и дугорочна питања урбаног развоја (нпр. урбана регенерација, градско и регионално планирање, смањивање градова, урбана одрживост, привлачење инвестиција, градски маркетинг, друштвена сегрегација) захтевају **развој стратешког оквира** и доводе у питање традиционалне приступе урбаној политици и планирању.

Одрживи урбани развој (SUD), како се промовише у оквиру кохезионе политике ЕУ, кохерентно истиче важност постојања стратешког оквира. Кључни услов за успех интервенција Европског фонда за регионални развој (ERDF) јесте обезбеђивање тога да појединачне инвестиције постану део дугорочне стратегије, са снажном иновативном компонентом (AEIDL, 2013). Тачније, у програмском периоду 2014–2020. SUD треба да буде операционализован кроз **„стратегије за успостављање интегралних активности“**.

У регулативи након 2020. године акценат на стратешком приступу SUD још је јачи (ЕК, 2018). Предложени нови **Циљ политике 5 (РО 5) – Европа ближа грађанима – наглашава могућности које интегралне стратегије** представљају за град будућности и његове грађане. Осим тога, стратешко планирање један је од три основна елемента – заједно са обимом и заинтересованим странама – који чине структуру Принципа урбане политике Организације за економску сарадњу и развој (OECD, 2019).

Из перспективе европских политика кључно питање је на који начин подржати локалне самоуправе у изради стратегија које доприносе структурним променама на територијалном нивоу (Calafati, 2014a; Calafati, 2014b).

Да би се ефективно унапредили правци развоја градова, стратешко планирање изискује **процесе колективног планирања и прилагођене и реалистичне визије** (ЕК, 2011). Штавише, дошло је до преласка са фиксних планова и решења на **адаптивни процес који укључује управљање променама** (Albrechts, 2015; Albrechts et al., 2016).

Стратегије одрживог урбаног развоја подразумевају **другачији начин рада између административних нивоа у систему управљања на више нивоа** и производе **трансформативне мапе** које укључују релевантне актере као што су грађани, компаније и кровне организације (видети поглавље Управљање).

Као део структуре финансирања ЕУ, стратегије одрживог урбаног развоја треба да гарантују кохерентност и интеграцију оперативних програма (ОП), тематских циљева (ТЦ) и операција са локалним стратегијама и пројектима⁵. Поред тога, пројекти који су повезани са том стратегијом имају директан утицај на људе и места. Из тог разлога стратегије одрживог урбаног развоја такође треба да послуже као дневни ред за имплементацију.

Овај стратешки приступ одговара све већој пажњи која је усмерена на **приступ заснован на месту** за који се залаже Варса у извештају из 2009. као за водећи принцип за кохезиону политику у периоду 2014–2020, а задржаће се и у програмском периоду после 2020. године. Стратешки оквири политике који подржавају приступе засноване на месту препознају чињеницу да се урбани изазови различито манифестују на различитим местима. Ово важи не само за различите друштвене, економске и институционалне морфологије већ и за различите просторне морфологије (Secchi, 2010). Приступ заснован на месту не само што се бави специфичним потребама сваке појединачне територије већ се такође ослања на знање и вештине концентрисане на тим местима како би се обликовала интегрална и прилагођена решења за територијални развој.⁶ На крају крајева, локално знање се уклапа са екстерним интервенцијама, подржавајући иновативну сарадњу, идеје и решења.

ERPC (2017), ИНТЕГРАЛНЕ И УРБАНЕ СТРАТЕГИЈЕ: НА КОЈИ НАЧИН ЕВРОПСКИ СТРУКТУРНИ И ИНВЕСТИЦИОНИ ФОНДОВИ (ESIF) ПРУЖАЈУ ДОДАТНУ ВРЕДНОСТ ТОКОМ ПЕРИОДА 2014–2020

Ова студија истражује на који су начин државе чланице имплементирале стратегије одрживог урбаног развоја и друге територијалне стратегије у складу са регулаторним одредбама кохезионе политике ЕУ за период 2014–2020. Она се бави анализом интеграције знања у процес осмишљавања и имплементације стратегије, што значи:

- олакшано стратешко размишљање и приоритетизацију активности и концентрације ресурса на локалном нивоу;
- пружање могућности за изградњу капацитета на локалном нивоу, оснаживање локалних заједница за спровођење иницијатива друштвеног и економског развоја и подржавање партиципативног управљања и учешћа јавности у стратешком развоју подручја; и
- омогућавање нових приступа у размишљању и иновативних приступа.

⁵ Разлика између „операција“ и „пројеката“ је прилагођена из Colini & Tripodi (2010), где се операцијама сматрају линије интервенције које испуњавају услове за финансијску подршку у тексту Оперативног програма, док су пројекти појединачне интервенције које се одвијају на локалном нивоу како би се одговорило на стратешке циљеве Оперативног програма.

⁶ Као што Варса истиче (2009), ОЕЦД је користила термине „политика територијалног развоја“ или „нова парадигма регионалне политике“ за позивање на приступ политике чији су циљеви унапређење благостања и животног стандарда у одређеним регионима, као и за стварање и одржавање регионалне конкурентске предности уз потпуније и боље коришћење онога чиме региони располажу.

Додатни ресурс

Студија обухвата главне изазове и главне врсте бенефита који се доводе у везу са имплементацијом SUD у периоду 2014–2020. Један изазов који је битно поменути састоји се од институционалних и административних капацитета за управљање и имплементацију стратегија, који су такође повезани са уоченим усложњавањем прописа ЕУ. Остали разлози за забринутост укључују обезбеђивање адекватног разумевања интегралних приступа заснованих на месту и потребе за усклађивањем имплементације стратегије тако да она доприноси општим циљевима оперативних програма, као и домаћим или другим оквирима политике.

Осим изазова, студија истиче да одрживи урбани развој унапређује знање и свест о улози и значају стратешког и интегралног програмирања. Штавише, студија открива да је у току јасан процес изградње капацитета на локалном нивоу и да је развој мере SUD побољшао стандард стратешког планирања градова, при чему су локални органи сада активније укључени у спровођење кохезионе политике. Такође признаје и стратешку интеграцију циљева политике из више сектора.

За више информација

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

Осим тога, појављивање стратешког приступа у урбаним и регионалним политикама ЕУ паралелно се одвија са **проширењем циљева и агенди развоја градова**, у распону од унапређења локалне економије и иновација до управљања природним ресурсима и пружања урбаних услуга, и шире. Овим се ствара потреба за **заједничким стратешким интегралним приступом** за суочавање са све већом диверзификацијом и сложености процеса. Ова сложеност и варијације показују да приступ „једно правило важи за све“ више није адекватан и да је од кључне важности узети у обзир **разноликост градова и постојећих ресурса**.

Пажљива анализа стратегија спроведених током програмског периода 2014–2020. раздваја ове сложене процесе и открива главне аспекте израде стратегије којима се треба бавити да би се приступ унапредио.

Стратегије одрживог урбаног развоја показују широк спектар приступа, који се могу сажети у четири групе: **пројекти малог обима** са стратешким циљевима; стратегије урбане регенерације, које обично обухватају **већа урбана подручја**; стратешки оквири који функционишу као свеобухватне **организационе схеме** за интервенције засноване на подручју; и на крају, у неколико симболичних случајева, стратегије су организоване као **платформе за сарадњу** и **развијају агенде вођене изазовима**. Ова варијација је строго у складу са парадигмом заснованом на месту и објашњава се факторима као што су укључена **финансијска средства, домаћа традиција плани-**

рања и већ постојећи оквири политике, као и **специфичне регионалне/националне смернице** за кохезиону политику.

Варијације у стратегијама се такође могу објаснити упућивањем на **вештине управљања, грађења односа и учења јавних служби**; стратешки напори се операционализују у различитим областима политике, а то чине различити актери у имплементацији, углавном локални органи (ЛО) и управљачка тела (УТ) помоћу различитих инструмената и административних функција. У ствари, ефикасна стратегија одрживог урбаног развоја одражава капацитет јавних служби да створе и пренесу визију.

Стога одрживи урбани развој нуди нови начин стратешког планирања, наглашавајући важност начина на који су стратегије уграђене у постојеће локалне организације, што као резултат има веома разнолике аранжмане.

Пошто стратегије одрживог урбаног развоја морају бити повезане са програмским циљевима и финансијским могућностима ЕУ, оне могу имати ужи фокус од општих развојних оквира градова (на пример, просторних стратешких планова). У сваком случају, конкретан фокус не осигурава усклађеност циљева, очекивања, стручности и временског оквира међу управљачким телима, посредничким телима (ПТ) и локалним органима. И даље могу постојати различита гледишта о томе која је сврха стратегија одрживог урбаног развоја, како их треба спроводити, које задатке треба извршити и ко их треба извршити, те ко ће учествовати у обликовању стратегије. Ово **међусобно суочавање** је својствено комплексној архитектури одрживог урбаног развоја и оно се одвија у оквиру његовог осмишљавања и имплементације.

Из тог разлога се сматра оправданом претпоставка да су стратегије које се конкретно тичу одређеног места ефикасније и да доводе до бољих резултата када су уграђене у добро осмишљене **шире оквири политике** (ЕК, 2009). Инструменти ЕУ као што је SUD могу играти кључну улогу у управљању тим процесом у смислу стратешког размишљања, повезујући напоре свих актера у **јединствену референтну стратегију** која поставља развојне циљеве за град у целини. Питање је још критичније с обзиром на све **већу интеракцију између локалних активности и глобалних агенди**, тј. Агенде Уједињених нација за становање (Хабитат 2030) и Циљева одрживог развоја (ЦОР), Нове урбане агенде и Париског споразума, укључујући Урбану агенду за ЕУ и предстојећу Лајпцишку повељу 2020.

Акцент на стратегије и њихово позиционирање у оквиру кохезионе политике креаторе политике ставља пред специфичне изазове, који се могу описати у оквиру две главне теме које су у фокусу овог поглавља:

- стратегије као мостови између оперативних програма и пројеката;
- синергија са другим оквирима политике.

Први део ће се бавити **начином на који се логика интервенције и циљеви постављени у ОП могу боље ускладити са онима постављеним на локалном нивоу**. Да би се ојачала ова веза, кључно је радити на **архитектури политике** и **јачати капацитет за реализацију**, идући од (доброг) дизајна до (добре) имплементације.

У другом делу се образлаже **на који начин се стратегије одрживог урбаног развоја могу повезати са локалним, националним, европским и глобалним урбаним агендама**. У том погледу кључно је поставити услове за „стратешко деловање“ (Mäntysalo et al., 2015), што подразумева реципрочно прилагођавање фаза политике, приоритета финансирања и интерних мрежа за размену знања.

У том погледу, у Амстердамском пакту (Pact of Amsterdam, 2016) експлицитно се препоручује **боља координација између SUD и агенде за иновације ЕУ (EU innovation agenda)**, која је операционализована кроз **паметну специјализацију**. Чини се да је посебно од користи истражити синергије између ова два стратешка оквира јер се оба темеље на приступу заснованом на месту и стога би могла да се међусобно подрже.

СТРАТЕГИЈЕ КАО МОСТОВИ ИЗМЕЂУ ОПЕРАТИВНИХ ПРОГРАМА И ПРОЈЕКТА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како осигурати да стратегије одрживог урбаног развоја повезују оперативне програме са локалном политиком?

Како побољшати стратешки капацитет на локалном нивоу?

Како обезбедити усклађеност стратегија и пројеката одрживог урбаног развоја?

Додатна вредност агенде за урбане политике ЕУ је то што њено финансирање одрживог урбаног развоја обезбеђује минимални буџет **за подстицање ширег интегралног процеса планирања**. На тај начин подстиче се стратешко усклађивање програмских инструмената у државама чланицама ЕУ.

Програмски период после 2020. године посебно истиче важност интегралних стратегија територијалног развоја, које треба да буду засноване на:

- анализи развојних потреба и потенцијала одређеног подручја;
- опису интегралног приступа који се бави идентификованим развојним потребама и потенцијалима;
- списку операција које треба подржати.

Са оперативне тачке гледишта, стратегија треба да садржи следеће елементе:

- дијагноза урбаног подручја и избор циљне области (или више њих) (видети поглавље Територијални фокус);
- опис модела управљања (видети поглавље Управљање);
- дефиниција општег стратешког оквира, који треба да укључи дугорочну визију, стратешке циљеве, специфичне циљеве и правце деловања, и треба да прецизира логику интервенције и план за периодично преиспитивање. Ово захтева детаљније размишљање о томе како су циљеви и правци деловања интегрисани (видети поглавље Међусекторска интеграција);
- одређивање приоритета активности које Европски структурни и инвестициони фондови (ESIF) треба да подрже;
- систем праћења који повезује индикаторе ОП са индикаторима специфичним за стратегију (видети поглавље Праћење);
- акциони план који преводи дугорочну стратегију и циљеве у инвестиције са буџетом и распоредом који се односи на програмски период ESIF (видети поглавље Средства и финансирање).

Како осигурати да стратегије одрживог урбаног развоја повезују оперативне програме са локалном политиком

Многи изазови потичу из чињенице да се од стратегија одрживог урбаног развоја тражи да допринесу и циљевима развоја градова и програмима ЕУ којима се управља на регионалном или националном нивоу.

Анализа стратегија одрживог урбаног развоја за период 2014–2020. наглашава важност укупне **архитектуре политике** у постизању бољег усклађивања између оперативних програма и стратегија одрживог урбаног развоја.

Подаци показују различите приступе програмирању, формулацији, одабиру и реализацији стратегије у различитим земљама.

Укупан број управљачких тела укључених у управу Европског фонда за регионални развој је 108. Број стратегија се веома разликује међу државама чланицама, у распону од Шпаније, која има више од 150 стратегија под истим УТ, до Финске, Луксембурга и Малте, која има само једну стратегију за целу земљу. У већини држава чланица ЕУ (17) само се на националном нивоу управља одрживим урбаним развојем, док се у 10 држава чланица одрживим урбаним развојем управља на регионалном нивоу, а одговорност је на регионалним управљачким телима. Италија је јединствен случај – то је једина држава чланица у којој се одрживи урбани развој спроводи користећи и национални оперативни програм, који обухвата 14 стратегија широм земље, и регионалне оперативне програме. Међутим, на европском нивоу, око једне трећине (319) стратегија зависи од националних оперативних програма, док су две трећине (663) у оквиру регионалних оперативних програма. Чини се да национални органи имају тенденцију да задрже контролу над управљањем финансирањем, али су оперативни програми на регионалном нивоу одговорни за више стратегија. Ова структура може представљати изазов за координацију између домаће политике и регионалних програма.

Учење из података

Могуће је да оперативни програми на националном нивоу могу лакше испунити своју улогу повезивања са циљевима ЕУ. Међутим, када се њима управља на регионалном нивоу, они могу бити ближе прилагођени локалним потребама. Ова међупозиција оперативних програма може се избалансирати њиховим односом са стратегијом одрживог урбаног развоја. Док оперативни програми гарантују финансијску и циљно оријентисану подршку за иницијативе одрживог развоја, стратегије одрживог урбаног развоја представљају инструмент који се користи за **одабир најкохерентнијих пројеката на локалном нивоу** и њихово прикупљање у **свеобухватну визију различитих нивоа** која може испунити инстанце постављене у оперативним програмима.

Учење из праксе

ПЛАН ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ – МОГУЋНОСТИ ИНТЕГРАЛНИХ ТЕРИТОРИЈАЛНИХ ИНВЕСТИЦИЈА ЗА РОТЕРДАМ 2014–2020. (ХОЛАНДИЈА)

Стратегија одрживог урбаног развоја у Ротердаму је израђена на дугој традицији интегралног планирања које комбинује економске, друштвене и физичке циљеве.

Одрживи урбани развој је посебно фокусиран на округ Ротердам Југ, који је једна од најсиромашнијих области у Холандији, и већ је циљ Националног програма за Ротердам Југ (NPRZ). NPRZ је 2011. године потписала група од 17 заинтересованих страна, укључујући Град Ротердам, националну владу и комитет који чине представници локалног становништва. Он интегрише физичку регенерацију подручја кроз побољшања зграда и животне средине са социо-економском регенерацијом кроз улагање у људе (приступ заснован на људима).

План имплементације одрживог урбаног развоја преводи дугорочне циљеве NPRZ у мерљиве циљеве и конкретне акције.

Повезани регионални Оперативни програм (ОП), са Градом Ротердамом као управљачким телом, обухвата високо урбанизовани регион Рандстат (који укључује четири највећа града: Амстердам, Ротердам, Хаг и Утрехт, такозване Г4 градове). Оперативни програм пружа подршку економским секторима високе вредности и предузетништву, док истовремено побољшава шансе људи који траже запослење да нађу посао.

Ово је добро усклађено са приступом који карактерише националну урбану политику од 1995. године, са фокусом на велике градове и градске мреже, као и са циљевима Холандске урбане агенде (2014): економски раст, иновације и квалитет живота.

Постојећи приступ је подржан новим праксама у управљању градом, као што је већи нагласак на процесе заједничког стварања, појачан допринос приватних иницијатива и нова улога локалне управе као модератора процеса. Осмишљавање и имплементација стратегије имали су користи од организације општинске администрације оријентисане на реализацију. На пример, информациони ланац унутар администрације, од канцеларије ЕУ до градских одељења, значајно је помогао да се осигура да управљање стратегијом не буде

нарушено лошом информисаношћу и слабом свешћу о могућностима у различитим укљученим областима политике.

Случај Ротердама показује:

- **да је стратешко усклађивање међу оквирима важно, али**
- **да изазови имплементације захтевају бољу интеграцију циљева политике (развијених на нивоу града) и инструмента за спровођење политике (обезбеђених на регионалном нивоу).**

У том погледу, приступ са израженим фокусом на реализацију који је усвојила општинска управа Ротердама показао се ефикасним.

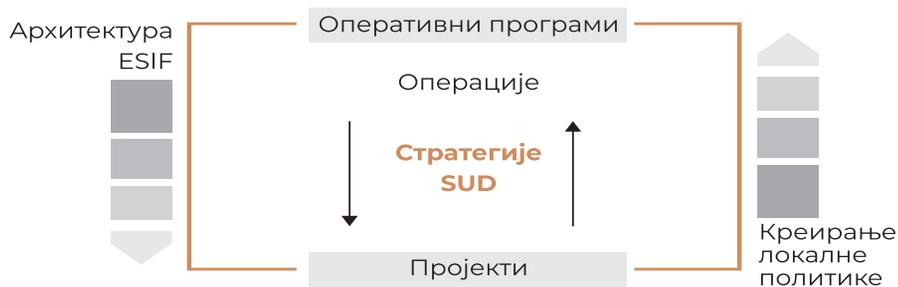
За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=NL-002&fullscreen=yes>

UDN стручни преглед: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_seville_2016/rotterdam_south_bank.pdf

Ако су оперативни програми стубови који повезују циљеве ЕУ са постојећим локалним агендама, стратегије одрживог урбаног развоја представљају инструмент који се користи за **каналисање тих циљева** у одабир и **унапређење иновативних локалних пројеката** (СЛИКА 1).



СЛИКА 1. Однос између оперативних програма, стратегија одрживог урбаног развоја и пројеката.

Извор: образложење аутора.

Повезивање локалних и ЕУ циљева кроз стратегије одрживог урбаног развоја од кључне је важности за избегавање **два главна ризика неусклађености**.

Прво, фокус на специфични механизам територијалне реализације (TDM) изабран за имплементацију SUD (углавном наменски оперативни програм, оса приоритета или интегралне територијалне инвестиције) може ставити у други план **значај самих стратегија**. У неким случајевима, правила која уређују инструмент политике доводе до тога да се стратегије „изгубе“ пред оперативним захтевима инструмента, чиме интегрални приступ формално остаје нетакнут, али се губи дугорочна визија. У том случају постоји ризик да архитектура фондова ЕУ умањи утицај стратешког планирања.

Пажљиво

Друго, врста финансијског доприноса може утицати на ову неусклађеност.

Око 40% свих стратегија захтева мање од пет милиона евра доприноса ESIF. У осам земаља (Аустрија, Белгија, Данска, Немачка, Шпанија, Ирска, Италија и Луксембург) више од 50% националних стратегија добија овај минимални износ новца. С обзиром на релативно мале количине новца који се издваја, самим тим и мали број пројеката које треба имплементирати, **постоји ризик да се стратегије одрживог урбаног развоја схвате као пријаве за пројекте**, које неће утицати на постојеће локалне правце и процесе. Да би се овом ризику стало на пут, важно је да се стратегије одрживог урбаног развоја повежу са другим политичким оквирима и токовима финансирања (видети поглавље Средства и финансирање).

Уопштено говорећи, да би се спречила ова неусклађеност, стратегије одрживог урбаног развоја морају подстицати кохерентну сарадњу између вишег нивоа управљања (управљачка тела) и локалних органа, са циљем постизања интегралног развоја. **Ако је фокус на интегрисању, онда се стратегије одрживог урбаног развоја неће посматрати само као формални документи** које локални органи користе за приступ фондовима ERDF. Насупрот томе, **циљ мора бити побољшање усклађености у дугорочним плановима оријентисаним на резултате.**

С обзиром на ово, интеграција урбаног деловања у главне токове регионалне политике ЕУ у периоду од 2007. до 2013. године била је заснована на експлицитној **потреби за сарадњом између градова и њихових регионалних/националних управљачких тела.** Релевантне студије о програмском периоду 2007–2013. (ЕК, 2008; ЕК, 2010) такође истичу да би на укључености градова у ОП требало инсистирати током читавог трајања фаза реализације и имплементације, са **повратним информацијама у оба смера.**

Међутим, у пракси то није увек случај. Детаљна анализа избора стратегија током периода 2014–2020. открива главна уска грла са којима су се градови сусрели у сарадњи са управљачким телима, наиме **неусклађеност између додељених средстава и локалних потреба, ограничења прихватљивих активности и корисника, и нејасна правила ревизије.**

Посредовање УТ и ЛО поводом ових питања може олакшати разраду стратегија одрживог урбаног развоја и осигурати да се специфичности дате територије узму у обзир при изради ОП. То је рецимо илустровано сарадњом између хрватског управљачког тела и Загреба (видети поглавље Управљање).

Да би укупни национални/регионални циљеви одрживог урбаног развоја били усклађени са локалним ресурсима, од кључне важности је процес **одабира стратегија и, сходно томе, локалних органа.** Важно је да овај процес одражава **организациони капацитет и управљачких тела и локалних органа** и да тамо где је то могуће користи **постојеће оквире за избор** и обезбеди јасне **критеријуме прихватљивости.**

У програмском периоду 2014–2020. скоро 35% локалних органа је именовано у раној фази програмирања, било у оквиру споразума о партнерству или у оперативном програму, док је већина њих (52%) именована путем конкурса са критеријумима предселекције, што значи да се конкурентна селекција руководила регионалним или националним стратешким приступима и територијалним визијама. Само је мали проценат локалних органа (13%) резултат отвореног конкурса заснованог на предлозима стратегије.

Такође, и **управљање временом** и **административни капацитети** за спровођење политичких циклуса од кључне су важности како би се процес селекције несметано одвијао.

Процес конкурентне селекције неизбежно изискује дужи временски период, што може довести до евентуалних **кашњења у прихватању SUD**, посебно када се очекује велики број стратегија.

Управљачка тела пролазе кроз очигледно искушење да што више поједноставе саму имплементацију. У неким случајевима то може довести до одлуке да се могућности одрживог урбаног развоја усмере на само неколико градова и да се активности усмере на специфичне интервенције (као што је реновирање постојећих зграда на нивоу четврти). Овај приступ такође може негативно утицати на **интегралну природу** активности током фазе имплементације (видети поглавље Међусекторска интеграција). Иако у неким случајевима такав приступ може бити адекватан, такође може бити и штетан – ако се усвоји без квалитетне процене кохерентности између програмске логике и развојног потенцијала датог подручја.

Како побољшати стратешки капацитет на локалном нивоу

Умрежавање међу градовима корисницима може играти улогу у томе да и потребе градова и њихова надоградња буду обухваћени програмирањем.

У ствари, да би се створила ефикасна стратегија, неопходно је олакшати **међусобну интеракцију између локалног знања одоздо према горе и оперативне и аналитичке експертизе одозго према доле**, при чему су то двоје од једнаког значаја. Ово важи, на пример, за Словеначку асоцијацију градова SUD (видети цео пример у поглављу Управљање), са делегираним одговорностима за евалуацију стратегије и одабир пројеката, која такође функционише као координационо тело за одрживи урбани развој.

Стратегије одрживог урбаног развоја могу бити интегрисане у оквир политике само ако органи вишег нивоа, као што су управљачка тела и виши нивои власти, **обезбеде координацију и могућности учења о политици**. Француска и Шпанија су добри примери за то. У Француској, Француска мрежа урбане Европе⁷ окупља актере укључене у имплементацију урбане димензије кохезионе политике, односно управљачка тела, градове и међуопштинска удружења, која успостављају стратегије одрживог урбаног развоја, регионалне структуре подршке, националне мре-

⁷ <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/reseau-europe-urbain>

же градова и професионалних организација и националне услуге. Она има за циљ да **пружи смернице, олакша размену праксе између градова** и обезбеди координацију између нивоа власти и европских институција.

У Шпанији, Мрежа урбаних иницијатива (Red de Iniciativas Urbanas, RIU)⁸ започела је рад у програмском периоду 2007–2013. како би координирала локалне органе и пружила им подршку за имплементацију стратегија одрживог урбаног развоја. Мрежом урбаних иницијатива управља национално тело надлежно за кохезиону политику (Министарство финансија) и надлежно за урбану политику (Министарство јавних радова), Шпанска федерација општина и покрајина и представници локалних управа које спроводе одрживи урбани развој (члан 7).

На европском нивоу, експертско ангажовање и активности изградње капацитета подржава Мрежа урбаног развоја (UDN), којом управља Европска комисија.

Додатни ресурс

МРЕЖА УРБАНОГ РАЗВОЈА ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ

Мрежа урбаног развоја (UDN) окупља градове и урбана подручја широм ЕУ који су задужени за имплементацију стратегија одрживог урбаног развоја (SUD) које финансира Европски фонд за регионални развој. Мрежа урбаног развоја је основана 2014. године ради увида у начине на које се ЕУ фондови у пракси користе у градовима и да би се подржала размена између градова укључених у стратегије одрживог урбаног развоја.

С тим циљем UDN је организовала низ стручних и догађаја за ширење информација, кластер догађаја, а уз то радионице за стручни преглед (*peer review*) засноване на прилагођавању методологије стручног прегледа која је развијена у оквиру S3 платформе Заједничког истраживачког центра (JRC) Европске комисије. Стручни прегледи подстичу сарадњу међу органима задуженим за урбана питања у решавању специфичних изазова са којима се суочавају у осмишљавању и примени стратегија одрживог урбаног развоја.

UDN је до сада промовисала стручне прегледе на нивоу ЕУ (Севиља 2016, Гент 2016. и Еспо 2017) и на националном нивоу за Шпанију, Грчку, Кипар и Летонију (Кордоба 2016, Барселона 2016, Атина 2017, Лијепаја 2018). Стручни преглед UDN усвојила су друга тела, укључујући Шпанску федерацију општина и покрајина (FAMP), која је организовала три регионалне радионице у периоду 2018. и 2019. за градове Андалузије укључене у одрживи урбани развој.

Стручни прегледи обједињују одабрани број стратегија одрживог урбаног развоја и омогућавају службеницима органа задужених за урбана питања да представе оно што сматрају изазовним питањима политике. О сваком питању се расправља у малим групама заједно са другим службеницима за политику из локалних органа и управљачких тела, представницима ЕК и позваним стручњацима. Овај приступ ствара окружење које

⁸ <http://www.rediniciativasurbanas.es/>

олакшава међусобно учење и размену политика о кључним питањима, као и лекције за које се надлежни органи обавезују да ће применити у блиској будућности.

Стручни прегледи су се показали као ефикасно средство дељења, размене и интеграције знања о стратегијама одрживог урбаног развоја јер омогућавају:

- интегрисање експертизе и знања из различитих извора (колеге, позвани експерти, Европска комисија);
- фокусирање на конкретна питања;
- размену добре праксе.

За више информација

Интернет страница Мреже урбаног развоја (UDN):

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/

Национални стручни прегледи UDN у Шпанији:

https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2017/urban-development-network-in-spain-udn-informe-sobre-los-talleres-peer-review-de-estrategias-de-desarrollo-urbano-sostenible-e-integrado-espana-2016

Регионални стручни прегледи у Андалузији (Шпанија):

<http://www.famp.es/es/redes-observatorios/racc-edusi/>

Смернице о јачању стратешког капацитета свакако се могу обезбедити на националном и регионалном нивоу у низу различитих формата (Van der Zwet et al., 2017):

- формалне смернице за осмишљавање стратегије које обезбеђују управљачка тела, а које евентуално укључују шаблоне или стандардизоване формате за SUD;
- мрежне активности и размена између градова који испуњавају услове пре фазе селекције;
- успостављање сталног простора за дијалог између градова и управљачких тела или националних органа; и
- техничко упутство са конкретним захтевима.

Локалним органима који су мали и немају претходно искуство у изради стратегија, било у области SUD или програмима ЕУ, може бити посебно **тешко да обављају управљачке задатке** током фаза имплементације и праћења. У овим случајевима локални органи могу ангажовати спољне стручњаке/консултанте или интерно промовисати изградњу капацитета. Чини се да нека искуства представљена на стручним прегледима UDN сугеришу да је ова друга опција успешнија јер фаворизује веће **оснаживање градских техничких одељења и ангажовање техничара на самој стратегији**. Искуства на терену такође показују различита иновативна решења, која доказују потребу за адекватним алатом и подстицајима за руководиоце програма. У малим управама, са мање особља и мање ресурса, можда је потребно **иновативно решење**

како би се унапредила интерна координација и ефикасност, као што је увођење економских подстицаја или ограничене промене у погледу управљања.

У већим и боље опремљеним управама може се формирати **наменска градска канцеларија**. Ово је урађено у Генту (Белгија), где је створена нова стратешка канцеларија за град са циљем да се дугорочно размишљање преведе у стратегију за цео град у свим локалним јавним органима. Ова стратегија је укључивала стратешки концептуални оквир прилагођен специфичној ситуацији, стратешки циклус интегрисан у циклус планирања буџета, скуп алатки за управљање пројектима и програмима, управљање променама и пратећу ИКТ апликацију. Овај приступ је такође примењен на друге инвестиције које финансира ЕУ (видети поглавље Међусекторска интеграција).

Још један користан пример је град Алба Јулија (Румунија), где је у локалној управи отворено место градског менаџера како би се пратила стратегија одрживог урбаног развоја. Градском менаџеру помажу директор задужен за општинско програмирање, директори различитих области политике и спољна група релевантних актера. Поред тога, формиран је и наменски секретаријат за координацију сарадње између града и Регионалне развојне агенције, као и између општинских одељења. Штавише, релевантне институције пружају помоћ за пројекте који се налазе у портфолију одрживог урбаног развоја за које општина нема неопходну надлежност.

Додатни ресурс

CLIMATE-KIC (2016), ВИЗУЕЛНИ АЛАТ ЗА СИСТЕМСКЕ ИНОВАЦИЈЕ

Climate-KIC је развио „Визуелни алат за системске иновације“ како би помогао у побољшању примене системских иновација које се односе на климатске промене на индивидуалном, професионалном и организационом нивоу. То је пакет алатки спремних за примену и осмишљених тако да помогну у структурирању и управљању овом транзицијом. У форми је брошуре. Директно је применљив на оне стратегије које су уско повезане са иницијативама паметних градова и чији су укупни циљеви јасно оријентисани на трансформацију градова у лабораторије за иновативна решења. Међутим, овај алат се бави изградњом капацитета у области стратешког размишљања и његове корисне алатке могу се применити на било који урбани стратешки и системски процес, од осмишљавања до имплементације.

Овај алат се може користити на два начина: на почетку системског пројекта/стратегије, почевши од дефиниције проблема и затим пролазећи кроз модуле, или као самостални алат према конкретној фази и конкретном проблему у управљању стратегијом.

Скуп алатки је модуларан и омогућава корисницима да лако изаберу оне алатке које најбоље одговарају њиховом изазову.

Алат је осмишљен тако да пружи подршку за управљање пројектима, управљање ризиком и организационом променом.

Користи се за:

- дефинисање проблема;
- управљање заинтересованим странама (6 алатки);
- вишестепену перспективу (4 алатке);
- израду визије и ретроспективно прогнозирање – *backcasting* (4 алатке);
- управљање одговарајућом облашћу (2 алатке).

Све алатке прате детаљна упутства и визуелни елементи који помажу у свакодневном раду практичара.

За више информација

De Vicente Lopez, J., & Matti, C., *Visual toolbox for system innovation. A resource book for practitioner to map, analyse and facilitate sustainability transitions*. Brussels: Transitions Hub, EIT Climate-KIC, 2016. Доступно на: <https://www.climate-kic.org/insights/visual-toolbox-for-system-innovation/>

На крају, анализа стратегија одрживог урбаног развоја показује да се TOP (институционални капацитет) ретко директно користи за развој стратегије и пројекта. То не значи, као што показују сви горе наведени примери, да подршка за изградњу капацитета не постоји. Оно што је евидентно јесте то да се повећање стратешких капацитета постиже индиректно, док је нагласак углавном на исходима политике.

Како обезбедити усклађеност стратегија и пројекта

Пројекти операционализују стратешке приоритете као део „мапе пута за трансформацију“. Они могу бити новоформирани или они који су већ део постојећих стратешких планова развоја, али у оба случаја морају да одговоре на специфичне захтеве.

Према ECORYS (2010), добро осмишљен пакет инвестиционих пројекта урбаног развоја укључује:

- пројекте који су јасно повезани са циљевима политике развојне стратегије; и
- пројекте који се међусобно допуњују како би формирали кохерентну целину.

На сличан начин, недавна URBACT студија о интегралним акционним плановима (2019) помаже да се идентификују два могућа начина решавања очигледне **тензије између шире стратегије и детаљнијег акционог плана**.

- Акциони план се може посветити само једном делу опште стратегије. У овом случају постоји потреба да се разјасни како предложени пројекти испуњавају циљеве стратегије.
- Акциони план се може посматрати више као стратешки инструмент који се сам по себи може разложити на конкретније активности уз одређени ниво флексибилности. У овом случају потребан је велики стратешки капацитет како би се активности испланирале током времена и како би се осигурала општа кохерентност.

Пажљиво

Учење из праксе

Стратегије одрживог урбаног развоја интегришу елементе као што су циљеви политике ЕУ и инструменти локалне политике, а који се не крећу увек на усклађен начин. **Дугорочна перспектива** потребна за стратегије и краткорочни временски хоризонт пројекта доноси ризик да се фокус преусмери на опште циљеве. У том погледу, нека од питања о којима се највише дебатује у оквиру Стручних прегледа Мреже урбаног развоја односе се на **дефинисање стратегија у временима промена и неизвесности**, тешкоће дугорочног одржавања **стратешких напора на нивоу управљања** и **потребу да се обезбеди политичка и институционална посвећеност** током фазе имплементације.

Штавише, препозната је могућа пристрасност у „**пројектификацији**“ у јавном сектору (што значи све већу употребу пројеката и техника управљања пројектима у активностима јавне управе), што може угрозити континуитет и ефикасност стратегије у дужем временском периоду.

METROLAB BRUSSELS (Белгија)

Metrolab Brussels (MLB) пројекат је који се финансира у оквиру стратегије одрживог урбаног развоја (SUD) региона белгијског главног града Брисела (Оперативни програм ERDF 2014–2020) и који се бави везом између критичног урбаног истраживања и креирања политике. Тачније, састоји се од интердисциплинарне лабораторије, засноване на сарадњи четири постојеће истраживачке институције (које долазе са Католичког универзитета у Левену и Слободног универзитета у Бриселу), и укључује већи скуп научних партнера, административних партнера (регионалних институција) и локалних удружења.

Овај пројекат има двоструки циљ:

- Политички оријентисан, за процену капацитета универзитетских научника како би унапредили стратегију одрживог урбаног развоја Брисела, и за оснаживање рефлексивних капацитета и суштински важних вештина како локалних вођа пројеката тако и регионалних представника.
- Истраживачки оријентисан, за унапређење начина на који се урбано истраживање спроводи и за повезивање теоријског и практичног нивоа, укључивањем истраживача са актерима SUD у конкретну сарадњу.

Под темом Урбани метаболизам, стратегија одрживог урбаног развоја Брисела је структурисана око три осе – инклузивна метропола, зелена метропола, паметна метропола – и спроводи се кроз 46 пројеката.

Metrolab је укључен у различите истраживачке токове организоване дуж три осе бриселске стратегије (формулисане као урбана инклузија, урбана екологија и урбана производња) и примењене на пројекте одрживог урбаног развоја. Истраживачи Metrolab-а раде интердисциплинарно и испитују разноврсне нити које повезују различите пројекте.

Важно је нагласити да Metrolab не ради као консултант. Није имао никакву улогу у осмишљавању стратегије нити директно у

осмишљавању пројеката. Његов рад се мора посматрати више у смислу мониторинга и праћења имплементације стратегије и њеног унапређења путем повратних информација. Другим речима, Metrolab функционише као интерфејс између стратегије одрживог урбаног развоја Брисела и њених имплементационих пројеката, као и између стратегије SUD и ОП.

Теоријска и примењена истраживачка делатност служи за то да се:

- пружи подршка за појединачне пројекте коришћењем студије случаја, акционо-истраживачког пројекта, мастерклас курса и конференција, као и публикација;
- подстакне међусобна повезаност и кохерентност између пројеката;
- пројекти врате у стратегију, и тиме преиспитају и преобликују три осе на којима се заснива бриселска стратегија, и на крају ревидира сама стратегија.

За више информација

Званична интернет страница Metrolab Brussels:

<http://www.metrolab.brussels/>

Међутим, ови изазови и ризици се могу решити тако што ће се експлицитно направити разлика између фазе осмишљавања и фазе имплементације, на пример елаборацијом различитих докумената који одговарају различитим резултатима стратешког процеса или коришћењем различитих инструмената у различитим фазама стратешког процеса, као што је нпр. приказано на примеру Metrolab Brussels.

Одређивање приоритета међу активностима везаним за пројекте доводи до дефинисања плана пројекта укљученог у стратегију одрживог урбаног развоја, који би већ могао бити израђен у раној фази стратешког процеса. Ипак, **сталне провере квалитета и јасно формулисани критеријуми за ревизију омогућили би да се стратегије прилагоде** када дође до промена (на пример због политичког преусмеравања, нових приоритета, неизводљивости пројекта итд.). У том смислу, процес реализације стратегије од њеног осмишљавања до имплементације треба схватити као **уметнути скуп пројектних циклуса** (URBACT, 2013). То значи да се приоритети могу модификовати и додати нови приоритети.

РАЗВОЈНИ ПЛАН ГРАДА КОРКА ЗА ПЕРИОД 2015–2021 (Ирска)

Развојни план града Корка је једна од 20 стратегија које се спроводе у Ирској у оквиру схеме грантова за одређене урбане центре коју подржава ЕУ за период 2014–2020, која прати приступ постављен на националном нивоу за уравнотежени регионални развој. Национална просторна стратегија, покренута 2002. године, има временски хоризонт од 20 година и има за циљ да подржи мрежу већих градова и места (Gateways and

Учење из праксе

Hubs) широм земље који имају довољан обим и критичну масу да делују као стубови раста и да преносе бенефите у ширем региону, ван сфере утицаја Даблина.

Због релативно великог броја стратегија и ограниченог финансирања ЕУ у Ирској за сваки град се издваја мали буџет. Развојни план Корка је главни стратешки плански документ и усмерава укупан развој града од сада до 2021. године.

Пројекти одрживог урбаног развоја омогућавају интеграцију приоритета на регионалном нивоу у стратегије на локалном нивоу. Ово усклађивање је олакшано добро успостављеним везама између управљачких тела и локалних органа.

Конкретно, с обзиром на ограничен буџет за SUD и посебан фокус на појединачне интервенције, интеграција између ОП и стратегије града разрађена је углавном на нивоу пројекта. Град Корк, који има пуну одговорност за одабир пројеката који ће се имплементирати путем ESI финансирања, представљао је изазов за стратешке капацитете на нивоу града. Ово је граду пружио прилику да стратешки размишља о току пројекта, укључујући његову изводљивост. Захваљујући процесу SUD:

- Током припремне фазе развијено је 20 предлога пројеката, који су затим распоређени по приоритетима на основу система бодовања, о чему је расправљала комисија за селекцију.
- Градско веће је увело снажнији систем за одређивање приоритета како би се осигурало да пројекти дају резултате у складу са ширим стратешким циљевима.
- Разматрани су различити критеријуми за рангирање, укључујући и капацитет реализације у оквиру прописаних рокова.
- Последња два одабрана пројекта могу бити реализована у оквиру ограничених расположивих финансијских средстава, као и у релативно кратким роковима потребним за финансирање кохезионе политике.
- У исто време, процес је омогућио развој нових предлога пројеката, који би могли бити финансирани другим средствима.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=IE-009&fullscreen=yes>

У Пољској, одговорност за управљање и имплементацију SUD стратегија деле регионална управљачка тела и локални органи који делују као посредничка тела. На пример, у случају ИТИ стратегије централног подрегиона Катовице, који се налази у региону Шлеске, управљачко тело је одговорно за формалну процену предлога пројеката, док се њихова квалитативна евалуација дели са посредничким телом. Посредничко тело процењује кохерентност између пројеката и стратегије одрживог урбаног развоја на основу критеријума одабира које је посебно развило управљачко

тело у сарадњи са локалним органима у наменској радној групи (Ferry and Borkowska-Waszak, 2018).

Одабиром пројеката заснованих на транспарентној логици и логици заснованој на доказима гради се поверење међу доносиоцима одлука и може помоћи у постизању консензуса у погледу будућих промена. Такође, постоји потреба за дубљим укључивањем локалних власти у управљање SUD како би се обезбедило боље уклапање садржаја и времена. Пример како би ово могло да функционише проистиче из искуства URBACT мреже и сродних алатки.

URBACT (2013), URBACT II АЛАТ ЗА ЛОКАЛНУ ПОДРШКУ

URBACT (У ПРИПРЕМИ), URBACT ДИГИТАЛНИ АЛАТ

URBACT II скуп алатки илуструје корисне примене модела цикличког планирања, где се циљеви политике спроводе у неколико кратких узастопних циклуса како би се олакшали евалуација и учење. Свака алатка је јасно објашњена и илустрована примером, препорукама представљеним на јасан и једноставан начин, са богатим упутством за коришћење, примерима и вежбама за обуку. Алат је јасан, концизан, флексибилан и доступан на различитим језицима, тако да је широко распрострањен на локалном нивоу. Постоје три врсте корисних извора:

- URBACT документа,
- Документа за управљање пројектним планирањем и пројектним циклусом;
- Документа за учешће и консултације.

Чак и ако смернице нису директно усмерене на одрживи урбани развој, методологија интегралног акционог плана би се и даље могла применити на стратегије одрживог урбаног развоја.

URBACT тренутно ради на дигиталном пакету алатки који се фокусира на седам најчешћих изазова имплементације са којима се URBACT градови сусрећу при реализацији интегралних акционих планова. Скуп алатки је првенствено осмишљен за мреже за имплементацију URBACT III, али је релевантан за све европске градове који спроводе интегралне стратегије урбаног развоја. Пружа примере узете из 36 градова из URBACT мреже за имплементацију, доступне кроз видео-снимке и студије случаја, приче о решењима и конкретне примере алатки које су градови користили и тестирали.

Изазов имплементације 4 (IC4), Прелазак са стратегије на оперативни акциони план, бави се питањем обезбеђивања кохерентности између стратешких циљева и операција. URBACT се фокусирао на овај изазов јер већина градова обично не развија планове за имплементацију, већ само опширна стратешка документа.

За више информација

URBACT II алат за локалну подршку:

https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf

Додатни ресурс

ПРЕПОРУКЕ

- Изградити стратегију одрживог урбаног развоја као интегрални процес планирања који функционише на свим нивоима управљања и секторима политике, са улагањем у изградњу визије за будућност урбаног подручја.
 - Замислити стратегије као живе документе, стога подложне ревизији, у циљу максималног искоришћења развојног потенцијала датог подручја.
 - Узети у обзир димензију имплементације, почев од фазе осмишљавања.
- Операционализовати стратегију.
 - Дефинисати аналитички оквир, административну и управљачку структуру, директну везу са приоритетима и индикаторима оперативног програма и акциони план.
 - Акциони план треба да укључује агенду пројекта, која може бити предмет ревизије.
- Постарати се да је стратегија кохерентна са логиком ОП.
 - Укључити процену тако да се претпоставља интегрални приступ и за стратегије и за пројекте.
 - Формулисати јасно образложење интервенције и развити критеријуме за одабир пројеката који показују како пројекти доприносе циљевима локалне стратегије, као и циљевима укључених оперативних програма.
 - Процене кохерентности програма на основу периодичних провера доследности.
 - Пратити друге релевантне пројекте који се финансирају ван одредби SUD и објаснити њихов допринос стратегији.
- Обезбедити несметану имплементацију пројеката током читавог стратешког процеса.
 - Успоставити приступ корак по корак, са различитим временским хоризонтима.
 - Уградити критеријуме за ревизију путем којих се стратегије могу прилагодити када дође до одређених измена (политичко преусмеравање, изненадни непредвиђени приоритети итд.), посебно зато што имплементација стратегије у већини случајева захтева више од једног програмског периода ЕУ.
 - Развити националне репозиторијуме добрих пракси по питању избора операција и прихватљивости трошкова.
- Обезбедити структурисану сарадњу између управљачких тела и локалних органа.
 - Формулисати експлицитне критеријуме за избор локалних органа, узимајући у обзир организационе капацитете и управљачких тела и локалних органа, надовезујући се на постојеће оквире за селекцију и обезбеђујући јасне критеријуме подобности.

- Одржавати учешће локалних органа у дефинисању оперативног програма у фазама и реализације и имплементације, користећи двосмерне повратне информације. Стална радна група или механизам који повезује релевантне владине секторе, управљачка тела и локалне органе могу бити корисни у обезбеђивању канала за локалне циљеве који ће се узети у обзир приликом израде нацрта мера SUD на нивоу оперативног програма.
- Рад на временском оквиру SUD при управљању оперативним програмима.
 - Раније развити и одабрати стратегије, тако да фаза имплементације SUD не буде одложена и да може да функционише унутар временског хоризонта кохезионе политике.
 - Увести рок за одобравање стратегија одрживог урбаног развоја како би се обезбедила благовремена примена, посебно када се очекује велики број стратегија.
 - Избегавати алокацију средстава унапред, пре него што се идентификују потребе локалног развоја.
- Обезбедити изградњу капацитета за све заинтересоване стране које су укључене у креирање и имплементацију стратегија на свим нивоима (УТ и ЛО).
 - Прилагодити институционалне капацитете одговарајућем обиму посла, улажући у стручност локалне управе како би се осигурало да службеници могу разумети приступе засноване на месту и искористити могућности.
 - Побољшати техничку експертизу у вези са стратешким планирањем и управљањем сложеношћу на нивоу управљачког тела, као и управљањем фондовима ЕУ на локалном нивоу.
 - Користити техничку помоћ и мере за изградњу административних капацитета да би се подржали ресурси за изградњу локалних капацитета.
- Промовисати учење о политикама међу локалним органима корисницима.
 - Развити обрасце за стратегије одрживог урбаног развоја као део националних смерница како би се олакшало упоређивање стратегија и прикупљање основних информација.
 - Управљати платформама за размену националних политика о стратегијама одрживог урбаног развоја.
 - Промовисати умрежавање како би се људима помогло да се удруже и утичу на националне програме.

СИНЕРГИЈА СА ОСТАЛИМ ОКВИРИМА ПОЛИТИКЕ

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како израдити стратегију одрживог урбаног развоја када стратегија за град већ постоји?

Како повезати стратегије одрживог урбаног развоја са националним и глобалним урбаним агендама?

Како стратегије одрживог урбаног развоја могу развити синергију са регионалним/националним стратегијама истраживања и иновација за паметну специјализацију?

Стратегије одрживог урбаног развоја након 2020. биће осмишљене и спроведене у контексту радикалних трансформација и брзих промена. Да би се изборило са овом променљивом ситуацијом, кључно је **пронаћи ефикасне начине стратешког коришћења доступних инструмената планирања**. Стратешки начин рада не захтева нужно потпуну интеграцију стратешких оквира и комплетан скуп циљева, али омогућава правовремено побољшање синергије и комплементарности, на више начина и домена, у складу са потребама које су сродне, као и са расположивим ресурсима.

На **способност градова да имплементирају стратегије** користећи ERDF углавном утичу (ECORYS, 2010):

- претходно искуство у области интегралног урбаног развоја;
- погодан национални/регионални институционални и политички оквир. Штавише, показало се да је синергија између стратегија одрживог урбаног развоја и стратегија истраживања и иновација од интереса за ЕУ и локалне креаторе политике.

Како израдити стратегију одрживог урбаног развоја када стратегија за град већ постоји

Претходно искуство у стратешком планирању и **постојећи оквири на локалном нивоу могу довести до различитог прихватања стратегија**.

Анализа стратегија показује да је од 841 стратегије, 62% изграђено на већ постојећим стратегијама, без промена (13%) или са ограниченим адаптацијама (48%). Само 38% стратегија је засебно развијено да би се испунили захтеви SUD. Оне обухватају све стратегије у Чешкој, Финској, Хрватској, Литванији, Малти, Словенији и Словачкој, те прилично висок удео стратегија у Грчкој, Шпанији, Италији, Пољској, Румунији и УК.

У развијенијим регионима постоји **више стратегија одрживог урбаног развоја које се ослањају на већ постојеће стратегије** него што их има у мање развијеним регионима.

Капацитет и искуство свакако помажу у реализацији стратегија одрживог урбаног развоја. У програмском периоду 2014–2020. број локалних самоуправа корисника у Фландрији смањен је са 13 (у пе-

Учење из података

риоду финансирања 2007–2013) на два (Гент и Антверпен). Градови искључени из мера SUD добијали су значајна домаћа средства – што је гарантовало широк политички консензус на регионалном и националном нивоу – док су два одабрана града већ имала своје дугорочне планове и могли су да улажу ESI фондове тамо где су сматрали да им одговара. За поређење, португалске стратегије одрживог урбаног развоја претрпеле су озбиљна кашњења јер су многе локалне самоуправе морале да почну са израдом стратегије од нуле (EPRC, 2019).

Ипак, **новоизрађене стратегије** нису нужно настале услед недостатака у локалној организацији или изазовних преседана у стратешком планирању. Израда нових стратегија може бити мотивисана **употребом иновативних приступа у погледу нових географских конфигурација**, нових **институционалних односа**, **новог тематског фокуса** (попут политике иновација) и **нових оперативних метода и начина рада**.

Исто тако, ослањање на постојеће стратегије без икаквог даљег прилагођавања специфичној природи SUD у оквиру кохезионе политике могло би представљати пропуштenu прилику јер би могло да омета, на пример, примену ефикаснијих стратешких приступа, **укључивање релевантних актера или учење о политици, заједно са разменом пракси и информација**. Адаптација постојећих стратегија у многим случајевима се заправо односи на неопходно преобликовање већ успостављених стратешких оквира у обавезним форматима и садржајима које су одредила управљачка тела. Поред ових формалних захтева, то се такође односи на превођење специфичних циљева и активности у логику и таксономију операција у оквиру ОП. Овај процес није једноставан ни лак јер подразумева промене у начину на који креатори политике на локалном нивоу решавају потребе и изазове.

Да би се осигурао стабилан оквир и искористило претходно искуство и капацитети, стратегије одрживог урбаног развоја могу имати користи од **постојећих структура локалне политике**. Ово је случај, на пример, у Румунији, Мађарској и Пољској, где су наменски ресурси у програмском периоду 2007–2013. били усмерени на **израду стратегије**. У тим земљама стратегије за период 2014–2020. су стога имале користи од претходних активности, које су им омогућиле да **брзо почну са применом**.

ИНТЕГРАЛНИ ТЕРИТОРИЈАЛНИ ПРОГРАМ ЗА ГРАД ДЕБРЕЦИН (Мађарска)

Дебрецин је најнасељенији од 22 града у Мађарској који су у фокусу Одрживог урбаног развоја током 2014–2020. У тој земљи стратегије одрживог урбаног развоја биле су резултат свеобухватног процеса планирања, који има своје корене у претходном програмском периоду. Од 2007. до 2013. један од изазова за имплементацију Стратегије интегралног урбаног развоја (IUDS) била је чињеница да регионални оперативни програми нису укључивали никакав финансијски пакет, па је финансирање пројеката зависило од конкурса.

Пажљиво

Учење из праксе

Нова линија финансирања представљала је прилику да се надограде те постојеће стратегије. Сваки град је израдио више-слојне стратегије, које укључују:

- дугорочни концепт интегралног развоја насеља;
- средњорочну интегралну стратегију развоја насеља, усклађену са IUDS израђеном 2007–2013;
- Интегрални територијални програм (ИТП) за период 2014–2020. за операционализацију и усклађивање градске средњорочне IUDS са могућностима финансирања које се пружају у седмогодишњем периоду.

Због директне везе са финансијским могућностима које пружа програм ЕУ, ИТП је формулисан у блиској сарадњи између ЛО и УТ.

Пратећи овај образац, тренутна стратегија одрживог урбаног развоја у Дебрецину наставља оне правце који су утврђени у претходној IUDS, као и њену стратегију економског развоја: она тежи у суштини истим циљевима и усклађује их са тематским циљевима обухваћеним релевантном осом приоритета ОП.

Овај шири оквир је сужен у Интегрални територијални програм (ИТП), који операционализује циљеве стратегије наглашавајући локални економски развој и ефикасност јавног сектора. ИТП је развио Град Дебрецин у сарадњи са Центром за урбани и економски развој (EDC), непрофитном компанијом за локални развој, а истовремено има и користи од политичког надзора кабинета градоначелника. ИТП сужава обим градске стратегије како би је ускладио са централно унапред дефинисаном и стандардизованом групом интервенција ОП.

Примена стратегије одрживог урбаног развоја у Дебрецину оцењена је посебно успешном у области економског и пословног развоја.

Најутицајнији унутрашњи фактори за стратегију Дебрецина су:

- снажна политичка посвећеност,
- успостављање дугорочног правца,
- капацитет за надоградњу на претходно искуство планирања и реализације.

Конкретно, побољшана је унутрашња организација јавне управе у смислу координације, сарадње међу заинтересованим странама и управљања знањем, што је од користи за спречавање уских грла или за брже одговоре на нова питања.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=HU-015&fullscreen=yes>

Као што показује пример из Дебрецина (Мађарска), разјашњавање односа између стратегије одрживог урбаног развоја и других већ постојећих стратешких оквира такође захтева разлагање дугорочних стратегија на кратак временски оквир програма ЕУ.

Како повезати стратегије одрживог урбаног развоја са националним и глобалним урбаним агендама

Улога домаћих оквира у овој интеракцији није за потцењивање. Ови оквири, који могу бити Националне урбане политике (НУП) или неформалнији, али и даље обавезујући споразуми, могу имати велики утицај на коначну стратегију одрживог урбаног развоја (Van der Zwet et al., 2017). Многи инструменти планирања на националном и локалном нивоу у ствари имају стратешку и регулаторну димензију, тако да **управљачка тела морају бити у стању да комбинују и ускладе своје сопствене стратешке изборе са вишим стратешким оквирима у контексту управљања на више нивоа**. У исто време, **кохезиона политика може покренути увођење националних и регионалних инструмената стратешког планирања** за усмеравање и координацију имплементације ESI фондова.⁹ Према томе, европски дискурс о урбаним питањима је позив за развој националних урбаних агенди унутар Европске уније (Calafati, 2014a).

Италијански случај показује како би (делимично) укључивање стратешких намера у национални ОП могло да пропусти суштину дефинисања свеобухватних стратегија одрживог урбаног развоја на урбаном нивоу, али може представљати први корак за националне органе у уобличавању домаће стратегије, када она већ не постоји.

ИТАЛИЈА, НАЦИОНАЛНИ ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМ – PON METRO (2015)

ИТАЛИЈА, НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА УНУТРАШЊЕ ОБЛАСТИ – SNAI (2014)

Италија нема националну урбану агенду. Због разноликости урбаних и територијалних структура и веома варијабилних финансијских алокација широм региона, средства су коришћена у прилично хетерогеној и сложеној ситуацији у програмском периоду 2014–2020, са неколико механизма реализације одабраних за SUD. Конкретно, Италија је једина земља у којој се SUD каналише и кроз наменски вишефондовски национални ОП за градска подручја, познат као PON Metro, и кроз 16 регионалних оперативних програма ERDF.

Две главне иницијативе на националном нивоу су ипак у последњој деценији почеле да табају пут ка свеобухватном оквиру, директним упућивањем на кохезиону политику ЕУ.

Поменути PON Metro је усмерен на метрополитанске градове, иако су, упркос свом називу, тела за имплементацију биле главне општине. То је зато што су метрополитански градови институционализовани тек 2015. године и стога нису могли бити одговорни за управљање стратегијама одрживог урбаног развоја у програмском периоду 2014–2020. У оквиру ESIF је од 14 италијанских метрополитанских градова затражено да разраде стратегију развоја и да предложе релевантне развојне пројекте, у складу са одабраним тематским циљевима (ТЦ2 – дигитална агенда, ТЦ4 – одржива енергија и квалитет живота, и ТЦ9 – социјална инклузија и борба против сиромаштва).

Учење из праксе

⁹ Видети ESPON Compass: <https://www.espon.eu/planning-systems>

PON Metro се позива на Споразум о партнерству за утврђивање својих главних циљева, којима се успоставља директна веза са два од три главна покретача развоја – Паметни град за редизајн урбаних услуга и Социјална инклузија и друштвене иновације.

Друга стратегија са територијалним фокусом је Национална стратегија за унутрашње области (Strategia Aree Interne), коју је развила Италијанска агенција за територијалну кохезију и која је заснована на ESI фондовима распоређеним на регионалном нивоу (са другим националним и додатним локалним фондовима). Региони су, уз израду својих оперативних програма, одабрали конкретне пројекте који имају за циљ побољшање квалитета живота и економског благостања људи који живе у релативно изолованим и ретко насељеним подручјима, чиме се преокрећу негативни демографски трендови. Стратегија истиче потребу да се обезбеде адекватне услуге образовања, здравства и транспорта како би се смањиле социоекономске разлике, као основна полазна тачка за спровођење даљих развојних пројеката. Одабрани пројекти су довели до различитих интервенција, које обухватају све тематске циљеве, комбинујући ERDF, ESF и Европски пољопривредни фонд за рурални развој (EAFRD).

Стратегија за унутрашње области такође предвиђа Федерацију пројеката, која окупља надлежне органе за пројектне области (то могу бити појединачне општине или удружења, или чак савези општина) и нуди неколико услуга (праћење и евалуација, поређење случајева, помоћ, база података о добрим праксама, размена индикатора, везе са уобичајеним политикама).

Овај приступ је занимљив из три главна разлога:

- У недостатку експлицитне националне урбане политике територијални инструменти кохезионе политике могу подстаћи успостављање стратешких оквира на националном нивоу, директно повезаних са тематским приоритетима ЕУ.
- Доводи до континуираног кружења повратних информација које повезују националне и локалне приоритете, чиме се процес учења одржава флексибилним и пажња усмерава на урбане и територијалне проблеме и потребе.
- Може да истакне додатну вредност сарадње међу општинама, тако што усмерава стратегије на сложене територијалне конфигурације (градске области, унутрашње области) и промовише стварање градске мреже засноване на размени праксе и индикатора.

За више информација

STRAT-Board сажетак о држави:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=IT&name=Italy&fullscreen=yes>

PON Metro: <http://www.ponmetro.it/eng/>

SNAI: <http://www.agenziacoessione.gov.it/lacoessione/le-politiche-di-coessione-in-italia-2014-2020/strategie-delle-politiche-di-coessione/strategia-nazionale-per-le-aree-interne/>

Поред тога, националне урбане политике су све више препознате као важан алат за владе у спровођењу и праћењу **напретка глобалних агенди, који омогућава везу са стратегијама на локалном нивоу** (УН Хабитат и ОЕСД, 2018). На пример, у дефинисању индикатора праћења за стратегије могуће их је директно ускладити са Циљевима одрживог развоја. На овај начин ће се праћење стратегије поклопити са проценом тога како стратегија утиче на Циљеве одрживог развоја (видети поглавље Праћење). Овај процес је олакшан успостављањем Агенде УН 2030 и Нове урбане агенде, које подстичу усвајање НУП широм света.

УН ХАБИТАТ И ОЕСД (2018), ГЛОБАЛНО СТАЊЕ НАЦИОНАЛНЕ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ

Глобално стање националне урбане политике је први извештај који прати и оцењује НУП на глобалном нивоу, а обухвата 150 земаља. Извештај поставља солидну основу за заједничку методологију, на основу регионалних студија УН Хабитата и ОЕСД анализе НУП за 35 земаља чланица ОЕСД. Он такође представља и значајан допринос у праћењу и имплементацији Нове урбане агенде и Циљева одрживог развоја (ЦОР).

Он доприноси Националном програму урбане политике (NUPP), који има за циљ уклањање препрека и олакшавање развоја НУП широм света. NUPP је глобална иницијатива коју су покренули УН Хабитат, ОЕСД и Cities Alliance на конференцији Хабитат III 2016. године и која је појачана широким ангажовањем заинтересованих страна са свих нивоа власти, цивилног друштва, приватног сектора и академске заједнице.

У извештају су изнети:

- кључни налази из анализе 150 обухваћених земаља, представљени за сваку од димензија које је студија истраживала;
- препоруке за креаторе политике да развију и спроводе своје НУП;
- 10 кључних препорука за НУП као подршка глобалним агендама.

За више информација

Глобално стање националне урбане политике (Global State of National Urban Policy): www.oecd.org/regional/global-state-of-national-urban-policy-9789264290747-en.htm

Додатни ресурс

Процена стања НУП у државама чланицама ЕУ показује да је само девет земаља успоставило експлицитни оквир за урбани развој, док 14 има делимичне елементе НУП, са мноштвом политичких и законодавних докумената који коегзистирају и који се преклапају са аранжманима управљања. Штавише, већина тих НУП је у раним фазама формулисања политике и стога нису примењени на стратегије SUD.

Иако нису широко распрострањени, постоје добри примери којима се може руководити. Стратегије у Француској и Немачкој, на пример, подржане су кроз своје експлицитне НУП и платформе за по-

дршку политици како би **одрживи урбани развој допринео националним циљевима урбаног развоја**. Други приступ има Шведска, у којој везом између тренутних домаћих приоритета за интегралне приступе урбаном развоју и стратегија одрживог урбаног развоја управља платформа коју чини пет владиних агенција, укључујући Агенцију за економски и регионални раст (УТ за програме ERDF).

Недавно одобрена Урбана агенда за Шпанију пружа оквир који локални урбани планови могу узети у обзир како би повезали мере SUD са циљевима виших стратешких агенди, као што су Агенда 2030 (ЦОР), Нова урбана агенда и Урбана агенда за ЕУ (СЛИКА 2).



СЛИКА 2. Постојећи оквири за стратегије одрживог урбаног развоја.
Извор: Van der Zwet et al. (2017) и образложење аутора.

Како стратегије одрживог урбаног развоја могу развити синергију са регионалним/националним стратегијама истраживања и иновација за паметну специјализацију

Комплементарности и синергија између стратегија подржаних мерама ЕУ за одрживи урбани развој и другим стратешким оквирима ЕУ често остају неистражене и представљају изазов и за локалне власти и за регионална/национална управљачка тела.

Међутим, улога мера које се тичу иновација знатно је порасла у протеклих 25 година имплементације структурних фондова, чиме је иновацијска агенда заузела централни део кохезионе политике ЕУ, која на тај начин постаје средство за све више **просторно циљани облик политике иновација** (Morgan, 2017). Иновациона политика у регионалној политици ЕУ тренутно се спроводи путем паметне специјализације.¹⁰ Из тог разлога, **истраживање међусобног односа између стратегија одрживог урбаног развоја и паметне специјализације (S3) може донети знатне могућности**, пошто паметна специјализација операционализује регионалне или нацио-

¹⁰ Паметна специјализација је иновативан приступ који има за циљ да подстакне раст и запошљавање у Европи тако што ће сваком региону помоћи да препозна и развије сопствене конкурентске предности. Кроз своје партнерство и приступ одоздо према горе, Паметна специјализација окупља локалне власти, академску заједницу, пословне сфере и цивилно друштво, радећи на имплементацији дугорочних стратегија раста подржаних фондовима ЕУ. За више информација погледајте интернет страницу платформе Паметна специјализација, коју води Заједнички истраживачки центар Европске комисије: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/>.

налне инвестиције у истраживање и иновације кроз „интегралне планове економске трансформације засноване на месту“.

Паралелно са овим, иновације су се појавиле као ново поље политике за градове и постале део дискурса ЕУ о интегралном одрживом урбаном развоју и сродним урбаним иницијативама које се промовишу кроз кохезиону политику и урбане иновативне активности, за које се очекује да ће се наставити у програмском периоду након 2020. године, а повезане су са иницијативама Урбане агенде за ЕУ (2016).

Међу стратегијама које је мапирао STRAT-Board, 40 стратегија укључује тематски циљ 1 (Истраживање и иновације), са чврстим (истраживачка инфраструктура) и меким интервенцијама (промовисање пословног екосистема вођеног иновацијама). Иако број није велики, он означава промену у приступу урбаном развоју у оквиру кохезионе политике и сигнализира одступање од традиционалног фокуса на економску и социјалну регенерацију проблематичних урбаних подручја, који се замењује **фокусом на иновације**. То потврђује знатно већи број стратегија које укључују и инвестиције (340 од 842) у оквиру ТЦ2 (информационе и комуникационе технологије) или ТЦ3 (конкурентност малих и средњих предузећа). Истовремено, налази показују да се 264 стратегије од тих 340 у одређеној мери односе на социјалну инклузију, друштвене иновације и депривирани четврти. Иако је ово знатно мање него што је раније било типично за URBAN програме, чак и када се приступа иновацијама, предузетништву и технолошкој надоградњи, стратегије одрживог урбаног развоја одржавају јасну везу са наслеђем URBAN иницијатива и његовом борбом са сиромаштвом (Atkinson and Zimmermann, 2016), као и са принципима Лајпцишке повеље.

Будуће позиционирање европских градова зависиће у знатној мери од способности урбаних економија да **одреде нове путеве развоја**, да подрже **унапређење своје економске структуре** и да **унапреде своје организације за истраживање и иновације**. Конкретније, у Урбаној агенди се експлицитно помиње потреба за здравим и стратешким урбанистичким планирањем повезаним са стратегијама паметне специјализације.

Градови заправо имају централну улогу у иновационим процесима. Они олакшавају друштвене, економске и културне интеракције на којима се темељи **производња и циркулација новог знања**. Истраживање и иновације могу помоћи у решавању главних изазова урбаних подручја (одрживост, економски развој, здравље и благостање и социјална укљученост) кроз увођење нових производа и колективних услуга произведених интеракцијом између истраживачких центара, универзитета, компанија, посредничких тела, удружења цивилног друштва и грађана (Vandecasteele et al., 2019).

Паметна специјализација и шира стратегија економске регенерације коју она промовише могу подржати свеобухватан поглед на иновације и такође помоћи да се ухвати укоштац са интеракцијом вештина, простора и инфраструктуре којом се често управља на урбаном нивоу. Узајамна синергија може помоћи у постизању ефикаснијег и смисленијег стратешког планирања **комбиновањем одговорности између политика економског развоја и урбаног планирања**, и омогућавањем бољег управљања интензивним **развојем у новим и динамичним секторима** локалне привреде.

Учење из података

СТРАТЕГИЈА ШЕСТ ГРАДОВА – ОТВОРЕНЕ И ПАМЕТНЕ УСЛУГЕ (Финска)

У Финској је паметна специјализација (S3) уграђена у регионалне стратешке програме и надгледају је регионални савети, тако да је уско повезана са регионалним плановима и циљевима и координира је централна власт. Као допуна регионалном програму, паметна специјализација се такође користи на урбаном нивоу за имплементацију иновативних стратегија. Национална градска схема за SUD заснована на паметној специјализацији, названа Стратегија шест градова (6Aika), комбинује регионалне иновацијске стратегије са ширим циљевима урбаног развоја. Са јасним фокусом на економски развој, Стратегија шест градова се темељи на градској мрежи коју чини шест највећих градова у Финској (Хелсинки, Еспо, Ванта, Тампере, Турку и Оулу) и циљ јој је да Финска постане конкурентнија и да побољша квалитет урбаних услуга.

Стратегија се заснива на тематском приступу усмереном на решења, с обзиром на мрежу шест градова као јединствено тржиште за развој иновативних решења која долазе од компанија и организација за истраживање и развој. Оно што је значајно јесте то да је највише тело за доношење одлука заједнички управни одбор шест градова, који чине директори задужени за агенције за пословање и иновације у ових шест градова.

Овај приступ је покренут као део националног програма иновативних градова (INKA, 2015–2017), који има за циљ стратешко укључивање градова у мреже заједничког истраживања, развоја и иновација које промовише паметна специјализација. Стратегија шест градова јача улогу градских власти тако што у фокус ставља три области имплементације:

- платформе отворене иновације, тј. иновационе заједнице у којима компаније могу да тестирају и развијају нове услуге и производе заједно са градовима, локалним представницима и организацијама за истраживање, развој и иновације, као и другим интересним групама;
- отворени подаци и интерфејси, односно отварање и усклађивање јавних података како би се компанијама помогло да унапреде пословање;
- отворен приступ за ученике и клијенте, односно пружање ефикаснијих градских услуга у сарадњи са корисницима и пружаоцима услуга из пословног и истраживачког сектора.

Од 2014–2015. шест градова је заједно радило на трогодишњим водећим пројектима у свакој од три области фокуса. Осим тога, од 2018. године шест градова је већ покренуло око 30 мањих пилот и пробних пројеката, у областима од паметне мобилности и чисте технологије до здравства и образовања, како би створили развојно окружење за тестирање производа и подстакли отворене податке за пословање.

Стратегија шест градова је ојачала сарадњу између градова, као и између региона и градова, док је на локалном нивоу ојачала системско укључивање локалних актера. Тренутни напори имају за циљ да побољшају комуникацију и размену добрих

практи, обавезујући заинтересоване стране да реализују паметну специјализацију на нивоу града.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=FI-001&fullscreen=yes>

Интернет страница Стратегије шест градова: www.6aika.fi

Raunio M., Nordling N., Ketola T., Saarinen J.P., Heinikangas A., 6Aika Open innovation platforms. An approach to city development, 2016. Доступно на: https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja_eng.pdf

Стручни преглед UDN:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espoo/6city_strategy.pdf

Синергија се може изградити осмишљавањем **платформи за сарадњу** према моделу четвороструке спирале који промовише Паметна специјализација, чиме се такође ствара активна улога локалних власти у окружењу управљања на више нивоа (Larrea et al., 2019).

Ово подразумева велике и изазовне промене за јавни сектор, укључујући (Raunio et al., 2016):

- нове врсте партнерстава и модела сарадње којима треба управљати;
- приступ који више води заједница и приступ одоздо према горе;
- прелазак са линеарног иновационог процеса на отворене иновационе процесе;
- развој другачијег начина размишљања о улози модератора градских управа у екосистему иновација.

Градови тако могу постати **живе лабораторије** за тестирање иновативних решења за друштвене изазове кроз укључивање универзитета и истраживачких организација, јавних органа, пословног сектора, организација цивилног друштва и грађана. Платформа отворене иновације је описана као приступ урбаном развоју који систематски настоји да отвори урбано окружење и његове услуге које ће развити треће стране.

Осим тога, стратегије одрживог урбаног развоја могу допунити S3 обухватањем низа активности које би могле директно подржати имплементацију иновацијских политика на локалном нивоу. На пример, тако што ће укључити истраживање и иновације у свој портфолио или тако што ће улагати у комплементарне области политике као што су образовање, обука, инфраструктура и предузетништво, као у случају стратегије одрживог урбаног развоја из Ротердама (Холандија). Штавише, паметна специјализација може помоћи у изградњи веза не само са структурним фондовима ЕУ за истраживање и иновације већ и са **истраживачком политиком ЕУ**, посебно имајући у виду нови приступ оријентисан на мисију уведен у Хоризонт Европа за период после 2020. године.

Пажљиво

Додатни ресурс

NESTA (2015), ГРАДСКЕ ИНИЦИЈАТИВЕ ЗА ТЕХНОЛОГИЈУ, ИНОВАЦИЈЕ И ПРЕДУЗЕТНИШТВО (CITIE)

Извештај Градских иницијатива за технологију, иновације и предузетништво (CITIE) пружа креаторима политика у граду један ресурс који ће им помоћи да развију иницијативе политике које катализују иновације и предузетништво у градовима.

CITIE се састоји од четири главне компоненте:

- оквир за разумевање тога како се политика у кључним областима може користити за подршку иновацијама и предузетништву на нивоу града;
- дијагностички алат који омогућава градовима да сами процене свој учинак у односу на овај оквир који се тиче 40 градова у свету;
- низ примера и студија случаја из целог света који истичу најбољу праксу;
- налази изведени из анализе 40 водећих градова широм света.

Учинак града се мери на основу девет улога политике коју градска власт може усвојити како би подржала иновације и предузетништво. Улоге су: регулатор, заговорник, клијент, домаћин, инвеститор, повезивач, стратег, дигитални руководиолац и прикупљач података.

За сваку од ових улога у извештају се истиче њен обим, идентификују се специфичне активности које представљају добру праксу и дају се примери, показује се како сваки град ради и извлаче се поуке из случајева градова који су се најбоље показали.

За више информација

Градске иницијативе за технологију, иновације и предузетништво (City Initiatives for Technology, Innovation and Entrepreneurship – CITIE): <https://www.nesta.org.uk/report/citie-a-resource-for-city-leadership/>

ПРЕПОРУКЕ

- Израдити стратегије одрживог урбаног развоја на темељу већ постојећих локалних стратегија, где је то могуће, а у сваком случају узети их у обзир.
 - Израдити их као засебне документе, чак и када се у великој мери ослањају на постојеће стратегије.
 - Прилагодити постојећу стратегију циљевима и логици ОП, на пример кроз акциони план, и укључити део у коме је јасно наведено како описане активности доприносе циљевима програма.
 - Осигурати стабилан оквир, који олакшава синергију између постојећих инструмената политике и који креира пут учења кроз периоде програмирања.
 - Искористити претходне договоре за администрацију и управљање ESIF-ом и пројектима.
- Обезбедити јасне везе са домаћим политикама на локалном, регионалном и националном нивоу.
 - Државе чланице треба да ускладе стратегије одрживог урбаног развоја са домаћом политиком што је више могуће како би осигурале синергију и, тамо где НУП не постоји, развиле наменске планове.
 - Истаћи механизме који показују на који начин су интегралне стратегије одрживог урбаног развоја међусобно повезане са другим стратегијама и оквирима националне политике.
 - Прикупити знање и одабрати активности које се односе на друге оквире политике и токове финансирања.
 - Обезбедити националне оквире за усклађивање стратегија одрживог урбаног развоја са Циљевима одрживог развоја и другим наднационалним урбаним агендама.
- Изградити међусобну синергију између стратегија одрживог урбаног развоја и паметне специјализације, користећи заједничку перспективу урбаног развоја за јачање друштвене и инклузивне димензије:
 - Идентификовати начине за повезивање стратегија урбаног развоја са стратегијама истраживања и иновација за територијални развој, комбинујући различите дисциплинске приступе и заједнице стручњака и креатора политике.
 - У оним земљама у којима је веза између два стратешка оквира јача, на пример у оним земљама у којима се SUD у великој мери фокусира на иновације, обезбедити да градови учествују у одређивању приоритета S3, у складу са приступом четвороструке спирале.

- Успоставити отворене платформе за иновације на нивоу града уз учешће градских и регионалних власти, истраживачких центара и експертских организација, универзитета, привредних организација, приватних фирми и предузетника, као и удружења грађана.
- Платформе треба водити према принципима колаборативног вођења.
- Користити S3 за изградњу везе са истраживачком политиком ЕУ (као што је Хоризонт Европа).

РЕФЕРЕНЦЕ

- AEIDL, *Urban Development in the EU: 50 projects supported by the European Regional Development Fund during the 2007–13 period*, Brussels, 2013. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2013/urban-development-in-the-eu-50-projects-supported-by-the-european-regional-development-fund-during-the-2007-13-period
- Albrechts, L., 'Ingredients for a more radical strategic spatial planning', *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 42, No 3, јануар 2015, стр. 510–525.
- Albrechts, L., Balducci, A. and Hillier J. (eds), *Situated Practices of Strategic Planning. An international perspective*, Routledge, London, 2016.
- Atkinson, R. and Zimmermann, K., 'Cohesion Policy and Cities: an ambivalent relationship?' in Piattoni, S. and Polverari, L. (eds), *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2016.
- Barca, F., *An Agenda for a reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report to the European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy, Brussels, 2009. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Calafati, A., 'The "Smart Growth" Paradigm and the European Urban System', презентација за догађај *Cities. Cities of tomorrow: investing in Europe*, Брисел,, 17–18. фебруар 2014а.
- Calafati, A., 'Cities in the European Project', *GSSI Urban Studies – Working Papers*, No 5, 2014b.
- Colini, L. and Tripodi, L., *Sustainable Urban Development. Implementation praxis of Art 8*, 2010. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/tender/pdf/201135/urban_development_praxis.pdf
- Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, *Fostering the urban dimension Analysis of the Operational Programmes co-financed by the European Regional Development Fund (2007–2013)*, Brussels, 2008. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2008/fostering-the-urban-dimension-analysis-of-the-operational-programmes-co-financed-by-the-european-regional-development-fund-2007-2013
- Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*, Brussels, 2009. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf
- Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, *The urban dimension in European Union policies*, Brussels, 2010. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/urban/pdf/urbanguide1_en.pdf
- Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*,

- Brussels, 2011. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf
- Европска комисија (ЕК), *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund*, 2018. Доступно на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>
- ECORYS, *The urban dimension of the ERDF in the 2007–2013 period: Implementation and practice in five European cities*. Final Report to the European Commission, Brussels, 2010.
- Ferry, M. and Borkowska-Waszak, S., 'Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland', *European Structural and Investment Funds Journal – ESTIF*, Vol. 6, No 1, 2018, стр. 35–50.
- Larrea, M., Estensoro, M. and Pertoldi, M., *Multilevel governance for Smart Specialisation: basic pillars for its construction*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.
- Mäntysalo, R., Kangasoja, J.K. and Kanninen, V., 'The paradox of strategic spatial planning: A theoretical outline with a view on Finland', *Planning Theory & Practice*, Vol. 16, No 2, 2015, стр. 169–183.
- Morgan, K. J., 'Nurturing novelty: regional innovation policy in the age of smart specialisation'. *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 35, No 4, 2017, стр. 569–583.
- OECD, Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities, *OECD Principles on Urban Policy*, 2019. Доступно на: <https://www.oecd.org/cfe/Brochure-OECD-Principles-Urban-Policy.pdf>
- Raunio M., Nordling N., Ketola T., Saarinen J.P., Heinikangas A., *6AIKA Open innovation platforms. An approach to city development. Handbook for developers*, 2016. Доступно на: https://avoimetinnovaatioalustat.files.wordpress.com/2016/02/kc3a4sikirja_eng.pdf
- Secchi, B. 'A new urban question. Understanding and planning the contemporary European city', *Territorio*, No 53, 2010.
- УН Хабитат и OECD, *Global State of National Urban Policy*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, 2018. Доступно на: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290747-en>
- URBACT, *The URBACT II Local Support Group Toolkit*, 2013. Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf
- URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study). URBACT action planning networks*, July 2019, URBACT, 2019.
- Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A., Aurambout J.P. (eds.), *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019. Доступно на: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

ТЕРИТОРИЈАЛНИ ФОКУС

Аутори:

Carlotta Fioretti, Европска комисија

Martina Pertoldi, Европска комисија

Sjoerdje van Heerden, Европска комисија

Урбана подручја широм Европске уније (ЕУ) данас се суочавају са широким спектром различитих изазова, укључујући приуштиво становање, укључивање миграната, друштвену сегрегацију, утицај на животну средину, гужве у саобраћају, климатске промене, старење, урбано здравље. Ови изазови истовремено представљају и могућности за развој, и кад су у питању разноликост, креативност и иновације (Vandecasteele et al. 2019). Оно што се чини посебно релевантним за интегралне приступе и приступе засноване на месту није само то што се ови изазови и могућности јављају у урбаним контекстима већ и то што сваки од њих има специфичну просторну димензију.

Стратегије одрживог урбаног развоја (SUD) подржане кохезионом политиком ЕУ осмишљене су тако да се баве специфичним областима, са посебним територијалним фокусом. **Експлицитни територијални фокус значи да потребе, изазови и могућности за развој морају одговарати датој просторној скали и територијалном контексту.** Одабир одговарајуће области за имплементацију стратегије није само методолошка већ је и политичка одлука, која може зависити од програма политике и доступног алата за управљање. Осим тога, одговарајућа просторна димензија такође има стратешку вредност и може бити средство за усвајање интегралног приступа за креирање политике.

Да би се боље разумела просторна димензија стратегија одрживог урбаног развоја широм ЕУ, важно је најпре разјаснити на које врсте урбаних подручја се циља. И садашњи и будући регулаторни оквири отворени су за подршку **урбаним подручјима било које врсте, јер се признаје важност градова различитих величина и различитих типова агломерација, састављених од више општина.** Ово је у складу са све већом неусклађеношћу између административних граница, урбаних структура и понашања грађана. Другим речима, у ЕУ постоји јасна просторна неусклађеност између места где људи живе и места где се јављају могућности за запошљавање и услуге, што људе наводи да обављају своје свакодневне активности прелазећи административне границе различитих општина. Због ове повећане међузависности, функционална урбана подручја постала су све важнија категорија за креаторе политике.

Ако погледамо Смернице за државе чланице (Европска комисија, 2015а) које се односе на Европске структурне и инвестиционе фондове (ESIF) 2014–2020, као и начин на који се стратегије тренутно спроводе на терену, може се увидети да **стратегије одрживог урбаног развоја могу имати ужи или шири просторни фокус**. Тачније, могуће је различите приступе груписати у три фокусне области:

- **подручје унутар града/насеља (окрузи/четврти)**, односно један или више специфичних округа или локалитета унутар једног административног подручја;
- **градови, насеља или предграђа**, односно појединачна општина без ограничења у погледу величине или густине насељености;
- **функционално подручје** или **више општина**, односно две или више општина које се комбинују стратегије ради. Ова категорија обухвата функционална урбана подручја, метрополитанска подручја, побратимљене градове и градске мреже.

Анализа стратегија спроведених током програмског периода 2014–2020. показује да се већина стратегија одрживог урбаног развоја фокусира на градове, насеља или предграђа (45%), затим округе/четврти (31%), функционална подручја (20%), мрежу градова (4%) и део територије са специфичним обележјима, као што су парк, археолошка зона или острво (0,4%).

Све поменуте фокусне области представљају посебне изазове за креаторе политике током процеса креирања и имплементације, од којих су неки посебно тешки и понављају се. Конкретно, ова компонента се тиче следећих изазова:

- **одабир четврти,**
- **приступ функционалног подручја,**
- **везе између урбаног и руралног.**

Први методолошки изазов тиче се **четврти**. Депривирани четврти у којима се вишеструки проблеми преклапају биле су један од кључних фокуса локалне иницијативе URBAN (1994–1999; 2000–2006). Иницијативе засноване на подручја које URBAN подстиче виде се као добро средство за примену интегралног приступа, где се у просторном смислу концентришу чврсте и меке политике у малим урбаним срединама.

У исто време, дугорочно искуство са иницијативама на нивоу четврти истакло је неколико недостатака у вези са приступом заснованом на подручју (Tosics, 2015; Colini et al., 2013). У том смислу, **када су у питању стратегије за четврти, препоручује се усвајање перспективе усмерене ка споља**, узимајући у обзир међузависне односе између различитих урбаних подручја и просторних или административних нивоа, са циљем интеграције циљаног подручја у један шири контекст.

Други изазов се односи на **приступ функционалног подручја, који је погодан за решавање међузависних односа и изазова више општина** (нпр. функционална урбана подручја, метрополитанска подручја, али и речни сливови, приобална подручја, планински ланци итд.). Ове територије су често просторно и економ-

Учење из података

ски међусобно повезане, али политички фрагментирани. Изазов се састоји у **превазилажењу фрагментације и неефикасног деловања изазваног административним границама, и обезбеђивању координисанијег деловања међу територијама**, односно обезбеђивању територијалне интеграције.

Овај концепт је такође релевантан за трећи методолошки изазов. **„Везе између урбаних и руралних подручја“** указују на сложен скуп двосмерних веза (нпр. токови тржишта рада, пружање јавних услуга, мобилност, еколошке и културне услуге, садржаји за слободно време итд.) које **повезују места, чиме се замагљује разлика између урбаних и руралних подручја, посебно када говоримо о малим и градовима и насељима средње величине.**

Када се ради са сложеним географским областима (функционалне области, урбано-рурални региони, чак и мреже градова), чини се да је главно питање промовисање боље сарадње међу општинама како би се искористила синергија, чиме се ствара потенцијал за даљи развој. Ово је посебно релевантно када се различите територије (било да припадају различитим управама или су различитих карактеристика, чак и ако су просторно удаљене једна од друге) суочавају са истим развојним изазовима (Европска комисија, 2015b).

ОДАБИР ЧЕТВРТИ

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Када треба усвојити приступ заснован на месту?

Како постићи просторну концентрацију имајући у виду то да проблеми и могућности превазилазе границе самих четврти?

Један од највећих изазова са којима се градови ЕУ суочавају јесте њихова унутрашња неравнотежа. Чак и урбана подручја која имају добре резултате нису изузета од **све веће социо-економске поларизације**, која често одговара просторној сегрегацији најугроженијег становништва (Vandecasteele et al., 2019), са вишеструким проблемима који се концентришу у одређеним четвртима.

Како би одговорили на ово питање, градови и урбана подручја развијају стратегије регенерације четврти, примењујући **приступ заснован на месту**. Приступ заснован на месту односи се на **стратегије којима се дефинише ограничена област деловања, где су концентрисане инвестиције и интегрисане различите мере**, како би се истовремено ухватило укоштац са различитим димензијама сложених урбаних проблема (видети такође поглавље Међусекторска интеграција).

Када треба усвојити приступ заснован на месту

Овај приступ, са посебним освртом на концентрацију међусекторских активности и финансирања у одабраним циљним подручјима, био је део методе URBAN локалне иницијативе, а касније је по-

стао оно што је дефинисано као заједничке европске правне тековине за урбана питања (Европска комисија, 2009). Овај приступ је постао актуелан у периоду 2007–2013, а регенерација четврти остала је истакнута у постојећем програмском периоду (2014–2020) и одржава се и у наредном (2021–2027).

Ex-post евалуација иницијативе URBAN II (ЕК, Ecotec, 2010) показала је да се фокус на мала подручја, односно четврти током периода кризе показао **посебно успешним када се бавимо специфичним локалним изазовима, посебно кроз иницијативе са директним утицајем на локалне заједнице** (нпр. побољшање образовног постигнућа, обезбеђивање приступа квалитетним јавним услугама).

Приступ заснован на месту за регенерацију четврти омогућава надлежним органима да:

- **укључе локалне партнере** (локалну заједницу, волонтерски и приватни сектор) и подстакну их да допринесу и донесу вредност заједничком развоју програма (приступ одоздо према горе);
- лакше **организују интеграцију** између пројеката и сектора¹¹;
- **створе критичну масу** и замајац како би задржали пажњу заинтересованих страна и обезбедили трајно наслеђе.

Због ових предности, фокус на ограничено подручје деловања такође је био популаран међу стратегијама које су се финансирале током програмског периода 2014–2020. Конкретно, 31% њих фокусирао се на четврти. Удео је још већи **за земље које су учествовале у URBAN програму I и/или II и износи 38%**, док је проценат 6% у земљама које нису учествовале у Иницијативи (13 држава чланица ЕУ, које су се придружиле ЕУ 2004. или касније). Ово показује да је у неким земљама ЕУ15 URBAN метод постао главни метод за одрживи урбани развој.¹²

Већина стратегија које у фокусу имају четврти има мали буџет (**76% има буџет мањи од 10 милиона евра**) и фокусира се на **тематске циљеве (ТЦ) 9 и социјалну инклузију (82% стратегија)**. Другим речима, стратегије четврти се у великој мери користе за пружање подршке физичкој, економској и социјалној регенерацији депривираних заједница.

У неким случајевима, локални развој који води заједница (CLLD) коришћен је за подстицање друштвене кохезије, повећање учешћа грађана или промовисање изградње капацитета и укључивање локалне заједнице (видети поглавље Управљање). У ствари, CLLD може бити посебно погодан за мала подручја у већим градовима као што су депривирани четврти, али и градски центри, подручја са одређеним типовима становања, подручја која пролазе кроз индустријске промене, подручја која се суочавају са посебним еколошким проблемима, периурбана подручја и тако даље (Soto et al, 2012).

¹¹ Како тврди Tosics: „Лекције из програма Urban II (2000–6) показале су да је много лакше организовати интеграцију у малом обиму, у четвртима, са интервенцијама од око 10 милиона евра“ (Tosics, 2017).

¹² „ЕУ15“ се односи на земље које су биле чланице Европске уније пре приступања десет земаља кандидата 1. маја 2004. ЕУ15 се састојала од следећих 15 земаља: Аустрија, Белгија, Данска, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Португал, Шпанија, Шведска и Уједињено Краљевство. „ЕУ13“ се односи на земље чланице које су приступиле ЕУ 2004. године или касније: Бугарску, Хрватску, Кипар, Чешку, Естонију, Мађарску, Летонију, Литванију, Малту, Пољску, Румунију, Словачку и Словенију.

Пажљиво

Како постићи просторну концентрацију имајући у виду то да проблеми и могућности превазилазе границе самих четврти

Дуго искуство иницијатива које се односе на четврти такође је истакло **неколико недостатака** овог приступа који се заснива на подручју. Један од главних проблема односи се на **стратегије које одржавају перспективу окренуту ка унутра и захтевају да све интервенције буду ограничене на циљно подручје**. У тим случајевима стратегије не могу имати користи од интервенција на ширем нивоу када је то потребно. Штавише, постоји **ризик да проблеми не буду решени, већ да се једноставно пренесу у друге области**: као последица улагања у акционо подручје цене расту, што доводи до гентрификације, протеривања најсиромашнијих становника у друге депривирани делове града. У многим случајевима побољшање ситуације у сиромашним подручјима захтевало би координисане интервенције ван граница тих подручја, на пример улагања у саобраћај како би се побољшала приступачност или економске мере за борбу против незапослености (Европска комисија, Ecotec, 2010).

Додатни ресурс

URBACT NODUS – ПОВЕЗИВАЊЕ УРБАНЕ ОБНОВЕ И ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА (2010)

Пројекат URBACT NODUS залаже се за то да се интервенције засноване на одређеном подручју укључе у шири стратешки контекст:

„Према почетној хипотези NODUS-а, да би се превазишао 'ефекат подручја' неопходно је проширити интегрални приступ на ниво града-региона (или регионални ниво), где треба изабрати подручја за интервенције, укључити невладине организације (НВО) и групе становништва у програме за то подручје и пратити резултате. То значи другу, 'спољну интеграцију': активности засноване на локалном подручју морају бити саставни део ширих стратегија развоја територије“ (URBACT, 2010, стр. 30).

Радна група за NODUS укључивала је три региона: Каталонију у Шпанији, Емилију Ромању у Италији и Мазовију у Пољској, као и четири града: Добрич у Бугарској, Алба Јулију у Румунији, Катовице у Пољској и Амстердам у Холандији. Међу резултатима NODUS-а налази се и методологија која користи сарадњу више страна на развоју интегралних стратегија урбане обнове на различитим просторним и административним нивоима, како би се превазишли недостаци интервенција заснованих на подручју. Методологија се састоји од четири корака:

Корак бр. 1: Модел управљања у који је укључено више страна, за организовање политике обнове и просторног планирања на нивоу метрополе или града-региона.

Корак бр. 2: Методе за мапирање депривираних четврти на основу изабраног концепта депривације и одговарајућих поузданих и прецизних података, са циљем стварања веза између депривираних четврти и динамичких зона.

Корак бр. 3: Могуће активности за успешну обнову и пројекти социјалне инклузије, посебно у смислу интегралне урбане обнове.

Корак бр. 4: Евалуација резултата на регионалном нивоу како би се умножили позитивни ефекти и постигла територијална равнотежа.

За више информација

URBACT (2010) NODUS Linking Urban Renewal and Regional Spatial Planning:
<https://urbact.eu/networks/nodus>

Да би се превазишла ограничења приступа заснованог на подручју, **препоручује се усвајање перспективе окренуте ка споља**. То значи узимање у обзир **међузависности између различитих урбаних подручја и прелазак преко просторних или административних граница, са циљем да се циљано подручје интегрише у шири контекст** (град или функционално подручје или регион). У административном смислу ово захтева већу флексибилност, која омогућава да се нека средства користе ван граница датог подручја, док се стратегија фокусира на одређену четврт.

Ова сугестија је потврђена током евалуације програма URBAN II (2000–2006), када је уочено да је усклађивање локалних активности у програмским подручјима са ширим градским и регионалним плановима повећало ефикасност и утицај ресурса URBAN II и довело до интегралног приступа урбаном развоју (ЕК, Ecotec, 2010).

Да би се превазишли горе наведени ризици, четврти се не смеју посматрати као засебна острва са фиксним границама. Напротив, могуће је говорити о „међусобно повезаним чвориштима активности чије се прецизне границе преклапају и развијају током времена и где одговарајући обим интервенције зависи од проблема који треба решити“ (Soto et al., 2012, стр. 4).

Многе стратегије одрживог урбаног развоја спроведене током периода 2014–2020. усвојиле су сличан приступ, а неки закључци се већ могу извући.

Пре свега, регенерација четврти захтева **националну/регионалну политику о депривираним подручјима** како би се поставили циљеви и дефинисали индикатори за одабир и праћење подручја интервенције, као на пример у Француској (видети поглавље Средства и финансирање) и Немачкој. У том смислу, приступ окренут ка споља има захтеве у погледу прикупљања и анализе података. У фази селекције, дијагноза и праћење циљних подручја су изузетно важни како бисмо имали **приступ индикаторима са високим нивоом просторне грануларности**. Штавише, важно је **упоредити их са градским просеком** или, у зависности од проблема о којима је реч, рангирати их у ширем контексту. Чак и ако је фокус на циљном подручју, **територијалну анализу и SWOT анализу** треба

искористити за повезивање проблема и могућности са суседним подручјима.

Још један важан корак у приступу окренутом ка споља је **стављање регенерације четврти у шири стратешки оквир**. То се може постићи на различите начине. Један од најједноставнијих јесте усклађивање стратегије за дату четврт са постојећим стратешким оквирима за читав град. Овај начин је најуспешнији када стратегија за дату четврт активно учествује у остваривању циљева постављених у визији града. Ово важи, на пример, за ИТИ могућности за Ротердам (Холандија) 2014–2020, који примењује „**приступ вођен округом**“ на развој града (видети поглавље Стратешка димензија), и за Берлин (Немачка), где Будућа иницијатива за градски округ доприноси стратегији за Берлин 2030.

Учење из праксе

БУДУЋА ИНИЦИЈАТИВА ЗА ГРАДСКИ ОКРУГ II – ZIS II, БЕРЛИН (Немачка)

Берлин има дугу традицију рада кроз програме за регенерацију четврти засноване на подручјима. Оба издања URBAN локалне иницијативе одиграла су се у Берлину. Штавише, од краја 1990-их национални програми као што је Социјални град (Soziale Stadt) коришћени су за промовисање микроинтервенција у депривираним подручјима и за подстицање учешћа заједнице и изградње капацитета.

Настављајући ову традицију, током програмских периода 2000–2005/2006, 2007–2013. и 2014–2020. Европски фонд за регионални и развој (ERDF) коришћен је за суфинансирање програма Урбане и локалне инфраструктуре – подручја са посебним развојним потребама и Будућа иницијатива за градски округ (ZIS и ZIS II).

Тренутно, ZIS II представља кровни оквир на нивоу града који омогућава спајање ресурса за промовисање физичке и социоекономске регенерације депривираних четврти и поновни развој подручја „која имају потенцијал“. Ова иницијатива интегрише одрживи урбани развој ЕУ са домаћим програмима као што су Soziale Stadt, Stadtumbau, Bildung im Quartier, Stadtteilzentren и Bibliotheken im Stadtteil.

Активности подржане овом иницијативом се фокусирају на образовање, учешће заједнице, унапређење јавних површина, социјалну кохезију, интеграцију миграната, реконструкцију напуштених простора и унапређење јавне инфраструктуре.

Иницијатива омогућава приступ регенерацији четврти окренут према споља. Он предвиђа опште циљеве којима би појединачни пројекти требало да се позабаве и усклађује их са ширим оквиром стратегије Берлин 2030.

Да би се осигурало да су финансирани пројекти ефикасни, ZIS II за интервенцију идентификује пет великих „подручја деловања“ која карактеришу вишеструки аспекти депривације. У мањем обиму, ефективна циљна подручја су 35 четврти и 13 градских зона за конверзију. Обично се налазе унутар једног од пет већих подручја деловања. Међутим, многа која су изван тих

граница а погођена су сличним проблемима и даље се квалификују као циљна подручја.

Иницијатива се заснива на три типа стратешког концепта: 1. концепт интегралног урбаног развоја (integrierte Stadtentwicklungskonzepte, INSEK), 2. концепт интегралног деловања (integrierte Handlungskonzepte, IHEK) и 3. концепт интегралног урбаног дизајна (integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte, ISEK). Посматрани заједно, ови стратешки концепти постављају детаљне смернице за планирање које повезују перформансе интервенција мањег обима у циљаним подручјима са индикаторима осмишљавања Будуће иницијативе за градски округ.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=DE-082&fullscreen=yes>

Званична интернет страница града Берлина:

<http://stadtentwicklung.berlin.de/staedtebau/foerderprogramme/zis/index.shtml>

На крају, постоји неколико случајева у којима је – иако је територијални фокус на цео град, функционално урбано подручје или агломерацију општина – **деловање у одређеној мери усредсређено на одабране четврти или округе**, на пример на **депривирани четврти**. У овим случајевима територијални обим стратегије можемо сматрати **вишеструким** (Van der Zwet et al., 2017).

То потврђују и резултати анализе, према којима се **43% стратегија бави питањем угрожених четврти, а половина се фокусира на четврти**, док се друга половина фокусира на градове или функционална урбана подручја.¹³ То значи да је питање депривираних четврти и даље од централног значаја за SUD, који финансира ЕУ. Осим тога, ово показује да је значајан број стратегија у стању да се посвети угроженим четвртима унутар ширег стратешког оквира.

Примери овог приступа могу се наћи у Мађарској и Бугарској, као и у Француској. У овом последњем случају **стратегиије се баве конурбацијама које формира неколико општина, али усмеравају своје интервенције на дефинисана подручја приоритета**, односно депривирани четврти одабране на националном нивоу према индикаторима неповољног положаја, успостављеним у оквиру домаће политике града (Politique de la Ville).

Француски случај комбинује различите опсеге: агломерацију општина, што је најрелевантнији опсег за разраду велике стратешке визије и спајање ресурса из различитих извора; опсег општине; и опсег четврти/округа, који је најрелевантнији за постављање специфичних циљева, укључивање локалне заједнице и спровођење активности.

¹³ Анализа тематског садржаја урађена је на узорку од 344 стратегије.

У оваквим стратегијама од суштинске је важности да **се води систем управљања за више опсега**, успостављањем широких партнерстава која укључују представнике јавног, приватног и волонтерског сектора на различитим нивоима (видети поглавље Управљање).

Укључивање актера на различитим нивоима у оквиру партнерства може бити изазовно, али је и корисно. С једне стране, локални партнери/партнери на нивоу заједнице осећају да се интервенције тичу директно њих и лако могу развити осећај власништва над пројектом. С друге стране, актери на градском или регионалном нивоу могу помоћи да се програми уграде у шири оквир политике и да се успоставе ефикасни системи праћења и евалуације, те пружити подршку у развоју стратегије и дугорочном планирању.

Учење из праксе

ИНТЕГРАЛНЕ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ ЗА ГРАД ТУЛОН (Француска)

Toulon Provence Méditerranée (TPM) структура је више заједница направљена 2001. године (али је недавно преуређена у метрополитанско подручје), а састоји се од 12 општина, од којих је главна Тулон, који се налази дуж обале Средоземног мора, у региону Прованса–Алпи–Азурна обала. TPM је развио стратегију интегралне територијалне инвестиције (ИТИ) као алат за регенерацију четврти који функционише заједно са националном политиком, TPM City Contract 2015–2020, у оквиру ширег оквира Метрополитанске стратегије. TPM City Contract 2015–2020, потписан у јулу 2015. године, финансира национална градска политика (Politique de la Ville) и он идентификује 13 приоритетних подручја, распоређених у четири града ширег урбаног подручја. Интегрални метрополитански пројекат приказује очекивану промену за метрополу и пружа кровну стратегију за појединачне пројекте. Да би се квалификовали за ИТИ, пројекти морају да се реализују унутар граница приоритетних подручја и морају бити повезани са ширим питањима која утичу на целу територију. ИТИ омогућава рад на нивоу четврти, а истовремено се уклапа у пројекат заснован на подручју у новореформисаном метрополитанском подручју.

Спровођење политике не заобилазе изазови, посебно у погледу управљања вишестепеним системом који окупља актере на различитим нивоима, са различитим приоритетима и различитим надлежностима. Конкретно се као изазов за имплементацију стратегије види веза између метрополитанског региона и појединачних подручја приоритета.

У том погледу, техничка помоћ и изградња капацитета играју главну улогу. Посебно је вредно поменути подршку коју пружа агенција за урбанизам AUDAT.VAR (Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise et du Var), која обезбеђује територијалну анализу на различитим опсезима у оквиру регионалног нивоа. AUDAT.VAR управља опсерваторијом приоритетних четврти и креира индикаторе праћења, према којима рангира градове, метрополитанску регију и просек од 13 приоритетних четврти. Рад опсерваторије је омогућио дијагностиковање локалних потреба заснованих на доказима, који је коришћен као основа за стратегију.

Уз то, кључну улогу има метропола ТРМ, која делује као посредничко тело (ПТ) и у ту сврху је успоставила посебно одељење, под називом Европски програми и територијални развој. Одељење је задужено за односе између четврти, градова и градског подручја, омогућава координацију између пројеката, те пружа смернице и техничку помоћ у развоју пројеката. Канцеларије одељења су заједничке са канцеларијама Регионалног већа. Ово омогућава секторским политикама и политикама заснованим на подручјима да се интегришу по питању запошљавања, обуке и економског развоја, те тако, кад се ради о регенерацији четврти, доприносе перспективи окренутој према споља.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије: <https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=FR-017&fullscreen=yes>

Service Europe-ITI TPM: <https://metropoletpm.fr/tpm/article/service-europe-iti-tpm> Strategy fiche by Réseau Europe urbain: <https://www.europe-en-france.gouv.fr/fr/ressources/recueil-des-strategies-urbaines-integrees>

ПРЕПОРУКЕ

- Користити приступ заснован на месту када стратегија има за циљ да одговори на специфичне локалне изазове који директно утичу на локалне заједнице.
 - Са тематске тачке гледишта погодно је нпр. за преокретање друштвено-просторне сегрегације, обезбеђивање приступа квалитетним јавним услугама, побољшање квалитета јавних површина, повећање степена образовања, борбу против незапослености, покретање социјалне инклузије и јачање економске виталности.
 - Са методолошке тачке гледишта олакшава ангажовање и оснаживање локалних актера (нпр. грађана и локалних удружења) и лакшу организацију међусекторске интеграције, ствара критичну масу и динамику да задржи пажњу заинтересованих страна и обезбеди трајно наслеђе.
- Идентификовати циљна подручја на основу територијалних индикатора на нивоу четврти.
 - У ову сврху могу се користити композитни социо-економски индикатори који обухватају податке о степену образовања, незапослености, условима становања.
 - Детаљни подаци су такође корисни у фазама праћења и евалуације.
 - Квантитативне податке треба допунити квалитативним информацијама како би се искористили знање и стручност становника на локалном нивоу.
 - Податке на нивоу четврти треба рангирати према/упоредити са другим подручјима и ширим контекстом (град или регион).

- Користити CLLD за мања подручја у оквиру већих градова, као што су депривирани четврти.
 - CLLD се може искористити за одржавање социјалне кохезије, подстицање учешћа грађана или унапређење изградње капацитета.
- За стратегије четврти усвојити перспективу окренуту ка споља.
 - Успоставити стратешке везе између подручја, повезујући депривирана подручја са подручјима која имају потенцијал, чиме се омогућава интервенција ван граница циљног подручја.
 - Програми засновани на подручјима треба да буду позиционирани унутар ширих стратешких оквира, као што су свеобухватна визија града и шире територијалне политике. Стратегије засноване на подручјима треба сматрати доприносом ширим циљевима развоја града/региона.
- Применити вишеструки територијални фокус.
 - Одговарајући опсег интервенције изабрати према обиму и природи потребе која се решава.
 - У оквиру истог пројекта размотрити више опсега, при чему интервенција на једном нивоу појачава интервенције на другим нивоима.
- Успоставити систем управљања на више нивоа.
 - Заинтересоване стране на локалном нивоу треба да буду укључене, тако да имају осећај да се интервенције тичу њих самих и тако развију осећај власништва над пројектом, што обезбеђује дуготрајне ефекте.
 - Узети у обзир различите одговорности за развој/управљање јавним услугама.
 - Актери на регионалном нивоу могу помоћи да се програми уграде у шири оквир политике, да креирају ефикасан систем праћења и евалуације и пруже подршку у развоју стратегије и дугорочном планирању.
 - Заједнички управни одбори или посредна управљачка тела могу помоћи у координацији између нивоа.

ПРИСТУП ФУНКЦИОНАЛНОГ ПОДРУЧЈА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Када усвојити приступ функционалног подручја?

Како разграничити функционално урбано подручје за стратегију одрживог урбаног развоја?

Како остварити сарадњу међу актерима (општинама) када не постоји претходно успостављени оквир?

Важност функционалних урбаних подручја у ЕУ може се илустровати величином „просторне неусклађености“ између места где људи живе и места где се јављају могућности за запошљавање и услуге: знатно већи број људи живи ван града ком гравитирају и прелази ад-

министративне границе различитих општина како би обављали свакодневне активности (Европска комисија и УН Хабитат, 2016). Недавна публикација Евростата (2018)¹⁴ бави се становништвом највећих урбаних подручја из ЕУ28, упоређујући величину функционалног урбаног подручја и величину града. Показало се да је у неким урбаним подручјима, као што су Катовице (Пољска), Лисабон (Португал), Манчестер (УК) и Париз (Француска), функционално урбано подручје имало најмање пет пута више становника него град ком гравитирају, онако како је дефинисан административним границама.

Недавна студија урађена поводом 17. заседања Конференције министара надлежних за просторно планирање (CEMAT; Gea Strategy & Consulting, 2017) **дефинише функционална урбана подручја као географске целине које чини један или више урбаних центара и суседних територија утицаја, који заједно формирају јединствен систем заснован на друштвено-економским токовима или могућностима (нпр. пружање услуга).**

У погледу урбаних политика ЕУ приступ функционалног подручја је релативно нов. **Он је представљао веома важну иновацију у политици – посебан нагласак на њега стављен је у оквиру за 2014–2020. у контексту одрживог урбаног развоја.**

Када усвојити приступ функционалног подручја

Приступ функционалног подручја за одрживи урбани развој је иновативан јер **уводи развојне политике засноване на стварним потребама и могућностима територија, а не на административним границама.** Да резимирамо, главне предности таквог приступа су следеће:

- омогућава пројектима да искористе локални потенцијал;
- подстиче територијалну демократију;
- ствара флексибилан оквир за развој и планирање који превазилази административне границе, фокусирајући се на територијални утицај интервенција (Gea Strategy & Consulting, 2017).

Истовремено, то носи и одређене **ризике**, посебно од недостатка организације. Нарочито постоји ризик да стратегије урбаног развоја у функционалним урбаним подручјима не успеју услед:

- фрагментације, диспаратитета и унутрашње конкуренције;
- недостатка координације, капацитета и комуникације;
- недостатка лидерства;
- недостатка подршке виших нивоа власти (Moonen, 2019).

Пажљиво

Учење из података

¹⁴ Видети Табелу 3.2 Сажетак за 20 највећих градова/урбаних подручја у ЕУ, 2014.

Учење из података

У текућем програмском периоду (2014–2020) знатни број стратегија одрживог урбаног развоја усмерен је на **функционална подручја (20%)**¹⁵, у која се каналишу значајна улагања ESIF¹⁶. Неке стратегије се такође фокусирају на мреже градова (4%) или на територије специфичних одлика (нпр. планинско подручје, археолошка зона или острво – 0,4%). Ове категорије се такође могу дефинисати као фокусирање на функционално подручје, при чему је функционална употреба територије главна полазна тачка за разграничење територијалног фокуса.

Другим речима, **приступ функционалног подручја** не би требало да буде ограничен на функционална урбана подручја. Уместо тога, **може се користити за идентификацију простора – обично оног који се разликује од простора дефинисаног административним границама – у коме се јавља специфична међузависност (или функција) и којим можда треба заједнички управљати**. Међузависност може обухватити различите димензије: **политичку, социјалну, економску, културну, територијалну и географску**. Поред тога, у многим случајевима функционална подручја су сложени системи, које карактерише суперпозиција различитих функционалних односа.

Подаци из анализа стратешких тема показују да се стратегије фокусиране на функционална подручја више баве циљевима ТЦ4 (нискокарбонска економија) и ТЦ6 (заштита животне средине и ефикасност ресурса). Уз то, фокус на ТЦ7 (саобраћај) готово искључиво се јавља у функционалним подручјима (за разлику од других територијалних фокуса). Ови тематски приоритети се потврђују када се у стратегијама анализирају кључне речи. Конкретно, прве две кључне речи за функционална подручја су „мобилност“ (76%) и „енергија“ (52%). Занимљиво је да, чак и ако се „просторно планирање“ не бира често као тема, постоје и друге кључне речи које се тичу просторних питања а које се често понављају, као на пример јавни простори (43%) и напуштени простори (39%). У исто време изненађује то што се две важне кључне речи које карактеришу ново урбано питање које се појављује у Урбаној агенди за ЕУ, односно „прилагођавање клими“ и „миграција“, једва јављају у стратегијама функционалних подручја (у 11% односно 0% случајева).

Ови налази су усклађени са публикацијом OECD о управљању метрополама, која показује да су саобраћај и просторно планирање главне области рада метрополитанских органа (OECD, 2015).

У оквиру интегралних политика, **додатна вредност приступа функционалног подручја посебно се огледа у областима просторног планирања, економског развоја и побољшања приступачности/мобилности**. Приступ функционалног подручја је посебно погодан за решавање одређених проблема, као што су:

- **ограничавање неконтролисаног ширења града** усвајањем заједничких и координисаних планова просторног развоја;
- **побољшање фокуса неких категорија инвестиција**, као што су **пословна инфраструктура**, квалитет и доступност **јавних услуга**, **мобилност**, **административни капацитети**;

¹⁵ У контексту Strat-board, функционална подручја укључују различите типове урбаних агломерација: више градова/варошица, метрополитанска подручја и функционална урбана подручја (ФУП) како је статистички дефинисано.

¹⁶ Генерално, највећи део средстава из ESIF улаже се у функционална подручја – 51,1% укупног финансирања (8,3 милијарде евра). Градови су друга по реду категорија и добијају 35,2% инвестиција ESIF-а (5,6 милијарди евра), док четврти добијају 13,3% од тога (2,1 милијарду евра).

- пружање бољих, **ефикаснијих и интегралнијих услуга**, нпр. заједничко управљање школама, интеграција јавног превоза (Министарство регионалног развоја и јавне управе, председаваће Румуније Саветом Европске уније, 2019).

Приступ функционалног подручја истовремено **има потенцијал да се позабави новим питањима** (као што су миграције или климатске промене) која захтевају иновативнија решења, али се боре да уђу у главни ток креирања политике.

Како разграничити функционално урбано подручје за стратегију одрживог урбаног развоја

Функционална урбана подручја нису подручја која унапред постоје, у смислу да у већини случајева нису дефинисана административним границама. Она пре произлазе из друштвено-економских и просторних односа. Из тог разлога је први изазов разграничити их. Сложеност концепта имплицира да за то не постоји јединствена методологија.

Да би успоставио заједнички оквир у Европи, ЕВРОСТАТ је покренуо законодавну иницијативу под називом *Terceset*, која има за циљ да интегрише класификацију територијалних јединица на основу прага становништва познатог као NUTS са класификацијом заснованом на територијалним типологијама. Међу њима је уведена **типологија функционалног урбаног подручја** (ФУП) на локалном нивоу.

Овде је методологија разграничења за ФУП заснована на новој, усклађеној дефиницији „урбаног“, коју су заједнички развили ЕУ и ОЕСД (ОЕСД, 2012). **Функционална урбана подручја дефинисана су као густо насељени урбани центри (градови) и суседне општине са високом учесталашћу путовања до густо насељених урбаних центара (зоне за путовање на посао)**¹⁷.

Анализа стратегија одрживог урбаног развоја током 2014–2020. показује да граница функционалних урбаних подручја ретко одговара оној статистичкој граници ФУП дефинисаних методологијом ОЕСД/ЕК. Када се упореде ова два типа подручја, испоставља се да постоји знатно преклапање ова два (што значи да се више од 66% стратешког функционалног подручја преклапа са статистичким ФУП) само у половини случајева, а граница се скоро никада савршено не поклапа.

То је зато што би успостављање **границе функционалних урбаних подручја за SUD требало истовремено да се заснива на различитим критеријумима: на квантитативним доказима, на територијалној анализи и циљевима стратегије**. Другим речима, захтева добру процену тачне територије на којој треба да се одвија развој заједно са разумевањем међузависних односа, социо-економске сложености и контекста, што доводи до добро координисане, кохерентне мобилизације урбаних актера.

Учење из података

¹⁷ За више информација о методологији видети EUROSTAT, *Methodological manual on territorial typologies*, 2018 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

ESPON, SPIMA – ПРОСТОРНА ДИНАМИКА И СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ У МЕТРОПОЛИТАНСКИМ ПОДРУЧЈИМА (2018)

Пројекат SPIMA се бави главним изазовима развоја метропола у савременој Европи. Студија се заснива на десет циљаних подручја анализе (Беч, Праг, Брно, Цирих, Брисел, Осло и Акерсхус, Торино, Тераса, Лил и Лион) и покрива кључна питања, укључујући дефиниције за разграничење метрополитанских области.

SPIMA признаје да, упркос усаглашеној дефиницији ФУП-а OECD/ЕК, локални креатори планова имају тенденцију да користе различите приступе како би разграничили метрополитанска подручја. SPIMA је развила алтернативни приступ под називом Метрополитанско развојно подручје (MDA). MDA приступ је посебно користан за локалне креаторе планова јер им омогућава да процене релевантност дефинисаног метрополитанског подручја у односу на кључне факторе урбаног развоја, укључујући саобраћај, урбанизацију, животну средину и становање.

Студија SPIMA такође пружа смернице за примену оперативног приступа планирању метропола заснованог на следећим кључним препорукама и импликацијама политике:

- Ефикасно планирање метропола зависи од заједничког процеса управљања који је флексибилнији и динамичнији, а који је истовремено јасно повезан са административним нивоима законског просторног планирања. Ово подразумева више рада на координацији и дељење надлежности између нивоа власти (вертикално) и између сектора/одељења политике (хоризонтално).
- Примена приступа планирања метропола може бити веома корисна у обезбеђивању „просторног уклапања“ између „*de jure* града“ и „*de facto* града“. Такав приступ подразумева постављање различитих фокуса у стратешком, законском и колаборативном планирању и укључује осам специфичних „подручја деловања“.
- За имплементацију приступа планирања метропола потребна је комбинација различитих алатки политике. Најрелевантнији скуп алатки политике за решавање изазова на нивоу метрополе односи се на координацију и процесе сарадње, као што је успостављање градских тела за координацију планирања на нивоу метрополе или успостављање ефективног процеса сарадње између више актера.
- Формални статус метрополитанског подручја није главни одлучујући фактор за ефикасност планирања и управљања метрополама, али прихватање и признавање метрополитанског подручја као таквог представља суштински окидач за покретање метрополитанске сарадње.
- Политика ЕУ даје кључни подстицај регионалним и локалним властима у покретању координисаних напора у регионалном и локалном развоју. Агенда метрополитанске политике ЕУ и инструменти финансирања могу подржати имплементацију приступа метрополитанског планирања широм Европе и ојачати посвећеност националних и регионалних влада.

За више информација

ESPON (2018) SPIMA – Просторна динамика и стратешко планирање у метрополитанском подручју: <https://www.espon.eu/metropolitan-areas>

Функционална подручја се могу дефинисати коришћењем критеријума о којима се одлучује на националном, регионалном или локалном нивоу. Могуће је да је потребна **одређена прилагодљивост да би се осигурало оптимално стратешко планирање када је граница дефинисана на националном или регионалном нивоу (било у складу са постојећим оквиром или не) како би се олакшало боље прилагођавање локалној стварности и стратешком приступу.**

У Пољској је територијални опсег стратегија одрживог урбаног развоја дефинисан на основу националних смерница које постављају социо-економске критеријуме за разграничење функционалних урбаних подручја око регионалних главних градова. Међутим, постоји одређена флексибилност, пошто стратегија одрживог урбаног развоја града Лублина прати исте критеријуме, али су они ревидирани на локалном нивоу како би укључили друге општине на основу важних функционалних веза са регионалном престоницом. Други пример је италијанска регија Венето, где је регионално управљачко тело дефинисало пет квалификованих ФУП према прилагођеној верзији методологије OECD/ЕК, али је затим специфично циљно подручје за стратегије SUD дефинисано на локалном нивоу са више флексибилности.

Осим тога, **кључ за успешно утврђивање граница јесте приступ подацима који омогућавају власти да одреди одговарајуће индикаторе и критеријуме који ће се користити за дефинисање подручја.** Посебно је тешко доћи до упоредивих и хомогених података у више општина када је функционално подручје експлицитно или јединствено дефинисано стратегијом. Могућност идентификовања одговарајућих индикатора није важна само у вези са разграничењем функционалног подручја већ је такође изузетно релевантна у фазама креирања и праћења стратегије. Управа може прикупљати и усаглашавати податке успостављањем партнерстава са локалним универзитетима и/или истраживачким институцима, као у случају Брна.

Такође се могу користити онлајн ресурси, као што је платформа JRC DG REGIO Urban Data Platform+, која пружа велики скуп индикатора на нивоу функционалног урбаног подручја, омогућавајући приступ информацијама о статусу и трендовима у функционалним урбаним подручјима широм ЕУ¹⁸.

СТРАТЕГИЈА ИНТЕГРАЛНЕ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ ЗА БРНО (Чешка)

Стратегија интегралне територијалне инвестиције (ИТИ) у оквиру Одрживог урбаног развоја Брна (Чешка), коју финансира Европска унија, сачињена је како би се промовисала територијал-

Учење из праксе

¹⁸ <https://urban.jrc.ec.europa.eu/>

на интеграција града и његовог ширег предграђа кроз уравнотежени полицентрични развој.

Први изазов се тицао разграничења метрополитанског подручја Брна, које раније није било дефинисано. Да би се спречило да политички мотиви буду доминантни у овом процесу, у сарадњи са локалним универзитетом развијен је метод за разграничење подручја заснован на доказима. Разграничење је засновано на анализама просторног уређења и интензитета просторних (функционалних) односа коришћењем пет главних индикатора: путовање на посао, путовање до школе, миграциони токови, доступност јавног превоза и доступност индивидуалног превоза. Као резултат тога, метрополитанско подручје Брна (ВМА) дефинисано је границом која је прилично слична оној утврђеној дефиницијом ФУП ОЕСД-ЕК.

Како би превазишао недостатак јединствених података на ширем територијалном нивоу, Град Брно је тражио сарадњу са истраживачким тимом (картографи, информатичари и друштвени географи из компаније Алтимапо, самосталне компаније Универзитета Масарик у Брну) и развио онлајн алат под називом Урбана мрежа Брна (Brno Urban Grid – BUC) за визуелизацију и анализу различитих просторних података на ширем подручју. Поред тога, од 2014. године спроведена је серија истраживања у метрополитанским опсегу, укључујући Атлас ВМА, социо-демографску анализу општина у ВМА, истраживање понашања становника ВМА у саобраћају, систем индикатора метропола и упитник за градоначелнике општина у ВМА у циљу могуће будуће сарадње.

Имплементација стратегије ИТИ такође је послужила као важан покретач за успостављање међуопштинске сарадње засноване на управљању. Сарадња је углавном формализована кроз Меморандум о метрополитанској сарадњи, који су потписали Град Брно, Јужноморавски регион и пет највећих општина метрополитанског подручја. Интеграција различитих актера обезбеђена је оснивањем управног одбора, који је окупио кључне актере у метрополитанском подручју (градска и регионална изабрана тела, Јужноморавски иновациони центар, универзитети, невладине организације, привредна комора, удружења градова и општина, те спољни консултанти), и углавном је била усмерена на оцењивање усклађености пријављених пројеката са стратегијом. Уз то су формиране и радне групе за три различите тематске области, након припреме појединачних интегралних пројеката.

ИТИ је била полигон за спровођење организационе интеграције, у смислу заједничког координисаног приступа укључивања заинтересованих страна date територије по принципу партнерства. Процес је свакако био пропраћен изазовима који би могли да ометају сарадњу (неравнотеже у опсегу међу општинама, контрадикторни приоритети из различитих територија, неслагање међу доносиоцима одлука). Ипак, чини се посебно релевантним то што је приступ функционалног подручја интернализован другим процесима, тако што је постао катализатор за иновативну институционалну сарадњу метропола. Општина Брно посебно разрађује нови стратешки план Брно 2050, у којем је метрополитанска сарадња један од кључних стубова. На крају, ИТИ стратегија ће бити настављена и ажурирана 2019. године користећи

само домаће ресурсе, како би покрила одређене стратешке пројекте у метрополитанском подручју Брна.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=CZ-007&fullscreen=yes>

URBACT (2010) Joining forces:

<http://urbact.eu/special-report-brno-road-more-cooperation-among-municipalities>

Интернет страница метрополитанског подручја Брно:

<https://metropolitni.brno.cz/en/>

Како остварити сарадњу међу актерима (општинама) када не постоји претходно успостављени оквир

Приступ функционалног подручја може се наћи у свим макрорегионима, са изузетком неколико земаља. Међутим, када се сагледају детаљи, уочавају се одређене разлике. Конкретно, **стратегије у многим земљама ЕУ13**, попут Чешке, Естоније, Хрватске, Пољске и Словачке, **усмерене су искључиво на функционална подручја**. У овим земљама¹⁹ опција фокусирања на функционална подручја искоришћена је као **прилика за стварање нових структура сарадње која превазилази границе општина**, посебно тамо где је таква сарадња раније била слаба или је уопште није било.

Учење из података

СТРАТЕГИЈА ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА ЗА НИТРУ (Словачка)

Стратегија одрживог урбаног развоја (SUD) у региону Нитра, Словачка, фокусира се на Нитру и њено предграђе.

Једна од предности стратегије SUD јесте дефинисање функционалног урбаног подручја (ФУП). Ово подручје је дефинисано дуж функционалних веза (конекција), углавном на основу свакодневног путовања. Коначна конфигурација ФУП била је резултат преговора између Министарства саобраћаја, грађевинарства и регионалног развоја Словачке и Града Нитре. Почетно дефинисање изведено је на основу националног водича Концепт територијалног развоја Словачке (Konceptcia územného rozvoja Slovenska – KURS), који је први пут састављен 2001. године, а затим измењен 2011. Према анализи KURS, функционално урбано подручје Нитре састојало се од средишта града и 11 села; међутим, Нитра је предложила да се изузму два села (Бранч, Алекшинце) која нису била у близини главног језгра. Министарство је то прихватило, а садашња конфигурација обухвата град Нитру и девет суседних села.

Учење из праксе

¹⁹ У овим земљама (у којима доминирају мање развијени региони) стратегије имају веће буџете ЕСИФ-а (стратегије са буџетима ЕСИФ-а већим од 100 милиона евра готово су искључиво тамо) и односе се на већу популацију.

Дефинисање подручја пружило је основу за невероватно блиску сарадњу између локалних и регионалних органа, која је довела до потписивања Меморандума о сарадњи између града Нитра и региона Нитра.

Потреба за оваквим новим приступом појавила се у фази имплементације стратегије, када су и регион и град изразили заједничко интересовање за пројекат изградње бициклическе руте која повезује неколико градова и села широм функционалног подручја. Градоначелник Нитре преузео је одговорност за део бициклическе трасе унутар области Нитре, док је председник региона био одговоран за део који пролази кроз мале градове и села. Процес је успео захваљујући координацији између два партнера, са јасним намерама у вези са конкретним пројектом, од којих је сваки имао своје капацитете и ресурсе.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=SK-005&fullscreen=yes>

Званична интернет страница Нитре: <https://www.presov.sk/so-pre-irop.html>

Као што показује случај Нитре (Словачка), **када постоји недостатак заједничког институционалног оквира, консензус и сарадња између различитих јавних управа постају још важнији**, иако су очигледно прилично изазовни. Територијална интеграција захтева стварање **система управљања** који омогућавају кохерентност политике у просторно и економски хомогеним, али политички фрагментираним подручјима (видети поглавље Управљање).

Додатни ресурс

РЕШАВАЊЕ МЕТРОПОЛИТАНСКИХ ИЗАЗОВА ЗА МЕТРОПОЛИТАНСКО ПОДРУЧЈЕ БАРСЕЛОНЕ (Шпанија)

Ову студију је припремио Метрополитански истраживачки институт у Будимпешти за метрополитанско подручје Барселоне (Шпанија) и у њој су квалитет и снага управљања препознати као аспекти кључни за успех интервенција на нивоу функционалног урбаног подручја. Студија се фокусира на два главна приступа за јачање управљања у функционалном подручју:

- институционални приступ, тј. стварање метрополитанске организације изграђене на фиксној територијалној основи са довољно широким спектром надлежности (као на пример у Штутгарту, Ширем Манчестеру и Барселони);
- процедурални приступ, тј. развијање механизма и правила која омогућавају координисане активности на довољно великој метрополитанској територији, не нужно у фиксним територијалним обрасцима (као на пример у Амстердаму, Копенхагену, Цириху).

Што се тиче институционалног приступа, студија даје конкретне

сугестије о томе како се постојеће организације на метрополитанском нивоу могу ојачати: директан избор (бар) председника метрополитанског подручја, промоција идентитета града, презимање више функција са виших административних нивоа, јачање сарадње на привредном развоју са приватним сектором, развој капацитета за стратешко размишљање на нивоу метрополе, развој јачих финансијских алата и метода за постизање метрополитанских приоритета.

Што се тиче процедуралног приступа, када успостављање јаке институционалне основе није изводљиво, потребно је успоставити сарадњу са суседним подручјем кроз споразуме о сарадњи и планирању, у чему национални и регионални владини оквири могу пружити велику помоћ. У случају Цириха, на пример, индиректна надлежност за планирање додељена је метрополитанском нивоу кроз регулативу вишег нивоа. Са друге стране, у Копенхагену је национални оквир за планирање постао обавезан за општине у метрополитанском подручју. У метрополитанском подручју Амстердама је сарадња међу заинтересованим странама подстакнута коришћењем акционих планова од којих сви имају корист у оквиру флексибилно дефинисаног стратешког плана.

За више информација

Метрополитански истраживачки институт у Будимпешти, Addressing Metropolitan Challenges for the Barcelona Metropolitan Area. Lessons from five European metropolitan areas: Amsterdam, Copenhagen, Greater Manchester, Stuttgart and Zürich, 2018. Доступно на: <https://mri.hu/wp-content/uploads/2018/07/metropolitan-areas-Barcelona-MRI-study-final-1806.pdf>

Како објашњава студија Метрополитанског истраживачког института у Будимпешти за метрополитанско подручје Барселоне, постоје две главне могућности када се успоставља оквир управљања функционалним подручјем: **институционални или процедурални приступ**. Чак и ако избор зависи од локалног контекста, председавање Румуније Саветом Европске уније (2019) **препоручује усвајање меког приступа** и стварање **модела заснованог на добровољној сарадњи, праћеног флексибилним инструментима на подрегионалном нивоу**. У исти мах, функционално урбано подручје треба да има **јасан правни статус** и да буде квалификовано за фондове ЕУ.

Посматрајући различите системе управљања у стратегијама одрживог урбаног развоја, избор тога како наставити даље зависи од претходног искуства у погледу територијалне сарадње.

У Пољској, на пример, смернице централне владе предвиђају **два могућа модела сарадње**: формирање **заједнице општина** или постизање **формалног споразума између општина**. Неке мање општине које имају ограничено искуство заједничког рада определиле су се за формалне споразуме, док су се неке веће општине у којима већ постоји искуство са сличним иницијативама определиле за модел заједнице.

Постоје случајеви у којима **институционални оквир за територијалну сарадњу постоји, али не обухвата адекватно функционално подручје**. Ово је случај у већини француских урбаних заједница, које имају добро дефинисане оквире сарадње, али они обично обухватају подручја која се не преклапају са онима дефинисаним функционалним везама. Барселона и многи други градови такође имају проблем са овом ситуацијом. Постојећа територијална сарадња могла би да буде основ за израду стратегије одрживог урбаног развоја, док у таквим случајевима постоји и потреба да се тежи проширењу територијалних граница, или споразумима о планирању са оним деловима функционалног подручја који недостају. Аранжмани управљања постају још изазовнији **када стратегије укључују активности на различитим нивоима** (видети одељак о регенерацији четврти). У многим случајевима, чак и када се стратегија бави метрополитанским подручјем, интервенције често циљају одређене четврти унутар те области.

Осим тога, може постојати проблем политичке легитимизације и одговорности у односу на ново територијално подручје, који може бити и већи тамо где постоји неравнотежа моћи међу општинама које чине функционално подручје.

Да би се подржала територијална сарадња, у бројним државама чланицама су се појавила нова тела или су постојећа тела преузела нове улоге. **Ова тела могу олакшати сарадњу између различитих локалитета, преузети одговорност за управљање и имплементацију или имати саветодавне капацитете**. Ако не постоји такво једно тело које би подржало стратегију функционалног подручја, аранжмане управљања треба добро осмислити на почетку процеса, јер кохерентан приступ планирању функционалног подручја захтева успостављање заједничког процеса управљања како би се омогућила динамичка интеракција између различитих просторних опсега, питања политике, функција употребе земљишта и широког спектра заинтересованих страна.

ПРЕПОРУКЕ

- Усвојити приступ функционалног подручја за стратегије одрживог урбаног развоја како би се створио флексибилан оквир за развој који превазилази административне границе, а који се фокусира на територијални утицај интервенција и на стварне потребе и могућности урбаних подручја.
 - Приступ функционалног подручја је прикладан у подручјима која формирају више општина у којима се јавља специфична међузависност (или функција), којима можда треба заједнички управљати.
 - Приступ функционалног подручја треба промовисати како би се створиле нове структуре сарадње које превазилазе општинске границе, посебно тамо где је таква сарадња слаба или не постоји.

- Приступ функционалног подручја је добро прилагођен за решавање изазова релевантних на том просторном опсегу, како традиционалних, као што су просторно планирање, мобилност и економски развој, тако и нових, као што су миграције и прилагођавање клими.
- Засновати разграничење функционалног урбаног подручја на критеријумима и стратешким циљевима заснованим на доказима.
 - Критеријуми могу бити обезбеђени на вишим нивоима, али морају бити прилагођени потребама локалне реалности.
 - Треба узети у обзир не само функционалне везе већ и везе сарадње и политичку реалност.
- Потражити научну подршку у прикупљању података и развити индикаторе.
 - Универзитети и истраживачки институти могу да спроведу истраживање и територијалну анализу на нивоу функционалног подручја, користећи најновије технике прикупљања података.
 - Подаци и индикатори засновани на доказима корисни су како за дефинисање функционалног подручја, тако и за праћење напретка имплементације стратегије.
 - Онлајн алатке као што је Urban Data Platform+ могу пружити приступ информацијама о статусу и трендовима у функционалним урбаним подручјима широм ЕУ.
- Креирати системе управљања који омогућавају кохерентност политике у просторно и економски хомогеним, али политички фрагментираним подручјима.
 - У неким случајевима је адекватна формална структура за сарадњу и координацију између различитих општина.
 - У другим случајевима сарадња се може успоставити кроз процедуралне оквире за заједничко планирање у читавом функционалном подручју, не нужно у фиксним територијалним обрасцима.
 - Финансијске могућности SUD могу помоћи да се покрене процес међуопштинске сарадње, посебно када је то непозната тема. Међутим, то није довољно, јер сарадња захтева време и континуирано управљање.
 - Решавати неједнакост у моћи и неслагања унутар функционалних подручја тако што ће се избегавати стратегије усмерене на урбано језгро и економски вођене стратегије.
 - За превазилажење неслагања међу приоритетима и интересима може бити корисно радити на реализацији конкретних пројеката како би предности сарадње постале евидентне свим укљученим актерима.

ВЕЗЕ ИЗМЕЂУ УРБАНОГ И РУРАЛНОГ

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

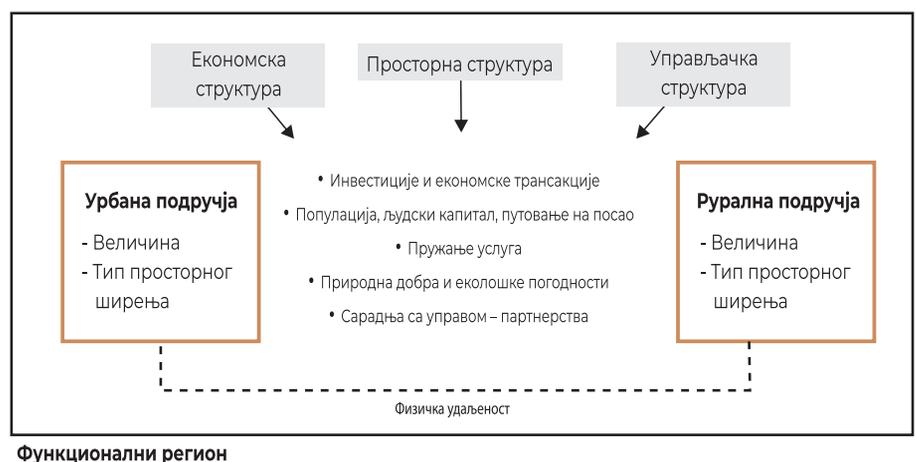
Које врсте управљања могу ојачати везе између урбаног и руралног?

Како промовисати везе између урбаног и руралног у оквиру стратегије града?

Како се носити са хетерогеним приоритетима за урбана и рурална подручја у оквиру исте стратегије?

Од настанка градова, урбана и рурална подручја била су различите и засебне целине, са дефинисаним границама и функцијама. Током пољопривредне и индустријске револуције дихотомија урбано-рурално је и даље постојала, али се њихов однос знатно променио и развој градова и њиховог предграђа ишао је руку-подруку. Са појавом економије знања и постиндустријског града однос између урбаних и руралних подручја поново се променио. С једне стране, функционални региони су нарасли, укључујући мање градове и сеоске области које су зоне путовања на посао из већих градова. С друге стране, перифернија рурална подручја и мањи градови остали су изван раста, суочавајући се са губитком становништва и недостатком људског капитала, тако да економија знања има потешкоћа да се тамо развија (Westlund, 2017). То значи да је **традиционална дихотомија урбано-рурално нестала, али је узајамна међузависност и повезаност урбаног и руралног подручја постала још важнија.**

Урбано-руралне везе се односе на сложен скуп двосмерних веза (нпр. демографски токови, токови тржишта рада, пружање јавних услуга, мобилност, еколошке и културне услуге, садржаји за слободно време итд.) **које повезују места** (у простору где су урбана и рурална димензије физички и/или функционално интегрисане) бришући разлику између урбаног и руралног **и које превазилазе традиционалне административне границе.**



СЛИКА 1. Везе између урбаног и руралног.

Извор: образложење аутора на основу OECD (2013).

Ове везе могу попримити облик **града са урбанизованим језгром и периурбаним подручјем или функционалног подручја које обухвата град у средишту и њему суседно предграђе**, али могу и **функционално повезати географски удаљена места** (нпр. повезивање подручја пољопривредне производње са урбаним тржиштем).

У ствари, **везе урбаног и руралног не тичу се искључиво одређене величине града или одређеног типа просторног проширења**. Чак и ако су посебно релевантне за полицентричне мреже малих и средњих градова (HESPI & EUKN, 2015), могу се применити и на друге морфолошке ситуације, од великих метрополитанских региона до градова у подручјима мале густине (OECD, 2013).

Урбана димензија политике ЕУ ставља све већи нагласак на везе између градова и села. Урбана агенда за ЕУ признаје потребу за решавањем урбаних изазова у ширем контексту, укључујући урбано-руралне везе и сарадњу унутар функционалних подручја.

Бројне URBACT мреже експлицитно су се позабавиле урбано-руралним питањима (NeT-TOPIC, CityRegion.Net, LUMASEC, Sustainable Food in Urban Communities, Diet for a Green Planet, AGRI-URBAN), уводећи ову тему у агенду одрживог урбаног развоја европских градова. URBACT пројекти показују помак у темама од управљања коришћењем земљишта, неконтролисаног ширења урбаних подручја и управљања ка интересовању за ниску емисију угљеника и ефикасност ресурса у домену система хране, почев од метро-региона до малих и средњих градова.

Важност повезивања урбаних и руралних подручја у оквиру одрживог урбаног развоја ЕУ **експлицитно је поменута у регулативи Европског фонда за регионални и развој (ERDF) 2014–2020. и у предлогу за период после 2020**, а такође је потврђена **Планом буџета за 2021–2027. за Европски пољопривредни фонд за рурални развој (EAFRD)**.

Конкретно, везе урбаног и руралног могу се подржати коришћењем **два инструмента имплементације, ИТИ и CLLD**. У ствари, ИТИ дозвољава надлежним органима да успоставе урбане и територијалне стратегије које интегришу различите фондове, укључујући ERDF и EAFRD (видети поглавље Средства и финансирање). CLLD се заснива на успешној иницијативи програма LEADER; може бити више фондова (користи се и у оквиру ERDF и у оквиру EAFRD) и може се користити за све врсте територија (урбано, рурално или мешовито подручје), али је посебно погодна за мале и средње градове и насеља у руралним областима (видети поглавље Управљање).

Према EPRC, током програмског периода 2014–2020. значајан број стратегија одрживог урбаног развоја (49%) препознао је специфичне урбано-руралне изазове: „**укључивање веза између урбаног и руралног као теме у великом броју стратегија SUD и осталих стратегија** показује да тај приступ нуди значајан делокруг за **јачање интеграције између урбаних центара и њиховог предграђа**. Међутим, степен до којег ово води имплементацији практичних мера за повезивање урбаног и руралног није увек јасан“ (Van der Zwet et al., 2017, стр. 101).

Учење из података

Подаци STRAT-Board-a показују да се везе између урбаног и руралног подручја не помињу често у анкетама као једна од главних тема за урбани развој, иако дубља анализа указује да постоје бројне активности које се јасно односе на интеграцију урбаног и руралног, али саме по себи нису назначене као веза између урбаног и руралног. Поред тога, постоји неколико стратегија одрживог урбаног развоја које комбинују коришћење ERDF са EAFRD²⁰.

Од 100 стратегија у којима се наводе урбано-руралне везе као приоритетна тема, **76% су на нивоу града/места, док је 21% са фокусом на функционална подручја**. Штавише, 41% стратегија обухвата подручје са мање од 50.000 становника, а 50% између 50.000 и 250.000 становника. Ови подаци истичу **релевантност овог питања како за мале градове, тако и за градове средње величине и конурбације**, и показују да SUD може бити ефикасан инструмент за превазилажење менталних баријера између урбане, регионалне и руралне политике.

У Аустрији, на пример, многе стратегије су усмерене на функционалне територије формиране од конурбација или мрежа малих градова са популацијом од неколико хиљада становника. Удруживањем ресурса и успостављањем међуопштинске сарадње, ови мали градови су у стању да формирају критичну масу и да се позабаве везама између урбаног и руралног.

Које врсте управљања могу ојачати везе између урбаног и руралног

Везе урбаног и руралног истичу појмове као што су „нејасне границе“, „зоне транзиције“ и „хибридни простори“ у покушају да се одмакну од конвенционалних територијалних јединица. Ово представља изазов у погледу **аранжмана управљања**. Пошто интеракције урбаног и руралног обухватају различите географске локације, оне захтевају **извесну флексибилност у дефинисању обима за управљање** овим сложеним односима, при чему су различите интервенције прилагођене широком спектру изазова и просторним конфигурацијама.

Стога може бити од помоћи да се **везе урбаног и руралног преформулишу као урбано-рурална партнерства**, која се заснивају на „механизму сарадње који руководи овим везама како би се постигли заједнички циљеви и побољшали односи између урбаног и руралног“ (OECD, 2013, стр. 34).

Предности ових облика сарадње укључују следеће (Pascariu & Czischke, 2015):

- постизање територијалне равнотеже, утврђивање заједничког плана развоја;
- обезбеђивање повезаности (и материјалне и нематеријалне) и приступачности између руралних и урбаних подручја;

²⁰ У погледу интеграције фондова у стратегије SUD-а које се баве везама између градова и села, подаци показују да, иако је ESF често повезан са ERDF, финансирање из EAFRD се једва користи, иако постоји огроман потенцијал у коришћењу ИТИ, CLLD и других интегралних приступа.

- промовисање бољег просторног планирања и очувања пејзажа, као и посебно руралних ресурса (земља, култура, природа, традиција итд.);
- промовисање функционалне међузависности, заједничког економског развоја и обостране користи за обе области;
- обезбеђивање дугорочне политичке посвећености заједничким интересима представника из целог политичког спектра (мимо изборних надлежности), повећање политичке релевантности и приступа фондовима.

Заједнички развојни циљеви и потребе захтевају употребу „**про-активних мрежа руралних и урбаних актера и институција** [...] које поново састављају и редефинишу ресурсе и инфраструктуру на начине који стварају нове разноврсне области за одрживу производњу добара и услуга“ (Marsden, 2009). То подразумева укључивање градских и руралних актера, као што су јавна управа – нпр. градске и сеоске општине – и приватни актери (фирме, цивилно друштво итд.).

ПРИПРЕМНА АКТИВНОСТ RURBAN ЗА ПАРТНЕРСТВО ИЗМЕЂУ УРБАНИХ И РУРАЛНИХ ПОДРУЧЈА: ДВЕ КЉУЧНЕ ИНИЦИЈАТИВЕ (2010–2014)

Припремајући се за текући програмски период, Европска комисија је спровела припремну активност RURBAN, коју је одобрио Европски парламент. Припремна активност подржала је две кључне иницијативе које су имале за циљ да пруже доказе и утврде потенцијал за урбано-рурална партнерства у Европи.

RURBAN је утврдио да интегрални приступ урбаном и територијалном развоју мора ићи даље од уобичајеног фокуса на координацију политике унутар градова с једне стране и традиционалних руралних изазова с друге стране, те узети у обзир и околна подручја, и урбана и рурална. Иницијатива је пружила доказе о потенцијалној улози урбано-руралног партнерства за развој и истражила како би се средства ЕУ преко Европског фонда за регионални развој и Европског пољопривредног фонда за рурални развој најбоље искористила за подршку урбано-руралној сарадњи.

BBSR (2013), ПАРТНЕРСТВО ЗА ОДРЖИВИ РУРАЛНО-УРБАНИ РАЗВОЈ: ПОСТОЈЕЋИ ДОКАЗИ

Иницијативу је подржала студија „Партнерство за одрживи рурално-урбани развој: постојећи докази“, коју је спровео Немачки савезни институт за истраживање грађевинарства, урбаних послова и просторног развоја (BBSR), а објавила Комисија 2013. године. Студија представља низ добрих пракси из програмских периода 2000–2006. и 2007–2013.

OECD (2013), РУРАЛНО-УРБАНА ПАРТНЕРСТВА: ИНТЕГРАЛНИ ПРИСТУП ЕКОНОМСКОМ РАЗВОЈУ

Извештај OECD у основи има политику регионалног развоја. Истражује концепт рурално-урбаног партнерства кроз преглед литературе и систематизацију налаза дубинских студија случаја, углавном из иницијатива политике руралног развоја и програма

Додатни ресурс

територијалне сарадње. На основу анализе природе и импликација међузависности урбаног и руралног, разматрају се различити аранжмани управљања који се могу користити за управљање овим односима. На крају, извештај пружа низ препорука о томе како политика може помоћи да рурално-урбано партнерство буде делотворно.

За више информација

Европска комисија (2010–2014) RURBAN – Партнерство за одрживи урбано-рурални развој: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/what/territorial-cohesion/urban-rural-linkages/

OECD, Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach To Economic Development, OECD publishing, Paris, 2013. Доступно на: <https://www.oecd.org/regional/rural-urban-partnerships-an-integrated-approach-to-economic-development.htm>

Пажљиво

Иако су урбано-рурална партнерства заснована на постојећим функционалним или физичким везама, до њих не долази спонтано јер постоје различити фактори, као што су сукоб надлежности, одбрамбени став укључених актера, недостатак података или једноставно одбијање додатног административног оптерећења.

Друга релевантна димензија је стога **снага урбано-руралне организационе интеграције и степен формалних веза**, што доводи до три главна сценарија (OECD, 2013):

- подручја која су већ формално препозната као функционални региони, која су предмет пројеката и иницијатива;
- подручја која карактеришу јаки територијални односи, али без икаквих алатки за спровођење заједничког планирања или управљања;
- подручја која карактеришу слаби функционални односи урбаног и руралног, чији развој изискује нове облике сарадње.

Јасно је да ће ове три ситуације захтевати различито политичко деловање, како у фази пројектовања, тако и у фази имплементације. Штавише, ситуација може зависити од обима партнерства и броја укључених административних јединица.

Међутим, генерално посматрано, урбано-рурална партнерства лакше функционишу тамо где су обезбеђени **формални аранжмани за признавање или сарадњу** (нпр. националним програмима), када су на било ком постојећем територијалном институционалном нивоу (нпр. покрајина, округ, метрополитанско подручје, функционално подручје) и тамо где постоји **снажно политичко лидерство**.

Осим тога, сарадња између локалних урбаних и руралних актера може се подстицати кроз **тематске радне групе и специфичне мисије вођене изазовима**, које су релевантне у фази операционализације пројеката. Ова сарадња омогућава да се од актера руралног развоја прикупе значајне информације и методологије за креирање урбане политике.

Питања урбано-руралне интеграције захтевају не само хоризонталну сарадњу већ и **координацију и подстицаје са виших нивоа власти и институција**. У ствари, ни локална нити регионална власт често нема одговарајућа овлашћења да координира читавим спектром урбано-руралних веза. **Техничка помоћ и мере изградње административних капацитета могу се увести у оперативне програме** како би се одржала подршка делотворним урбано-руралним партнерствима, посебно у случају малих и средњих градова којима недостају капацитети и ресурси. Техничка помоћ омогућава успостављање услова за SUD тиме што омогућава конкретан алат који подржава експериментисање, иновације, капитализацију и имплементацију стратегије.

СТРАТЕГИЈЕ ЗА ПЛАСЕНСИЈУ (Шпанија) И ЊЕНУ ОКОЛИНУ

Пласенсија је град од 40.000 становника на северу региона Екстремадура (Шпанија), руралног региона са веома малом густином насељености. Упркос својој величини, Пласенсија је регионални центар и нуди услуге за више од 200.000 становника који живе у ширем региону и који свакодневно путују до Пласенсије.

Град Пласенсија спроводи две различите стратегије SUD, од којих је једна усмерена само на општину, а друга на град и околину. Две независне стратегије се међусобно допуњују и обе се баве везама урбаног и руралног у оквиру свог специфичног територијалног делокруга. Иако двома стратегијама управљају различити органи, њихова узјамна сарадња могла би додатно ојачати урбане и руралне везе.

Стратегија SUD Plasencia Crece Contigo је разрађена прва и усмерена је на главни град, са интервенцијама које имају за циљ да ојачају његову улогу главног сервисног центра за шире подручје. Углавном се бави економском трансформацијом, трансфером знања и иновацијама оријентисаним на изазове (нпр. дом здравља за старије који живе у регионалном центру и ван њега), као и инфраструктуром која подржава мобилност.

На основу рада започетог на изради стратегије града, покрајина (*diputación*) Касерес и општина Пласенсија одлучиле су да развију још једну стратегију одрживог урбаног развоја, под називом Plasencia y Entorno. Она обухвата 13 села око Пласенсије заједно са главним градом, укупне популације 53.000 становника. Пројекти се углавном баве економским развојем на основу нематеријалних активности које доводе до друштвених иновација, социјалним услугама, запошљавањем и обуком за унапређење образовања, као и базом вештина у руралним подручјима (на пример, едукативне радионице роботике за децу у 12 руралних општина SUD подручја, радионица DemoLab Maker о дигиталној креативности, новим технологијама и Fab Labs). Пројекти су одабрани према локалним групама које учествују.

Управљање овом већом стратегијом SUD обезбеђује покрајинско Одељење за одрживи развој и туризам, које је део Службе за стратешки територијални развој. Његова мисија је да обезбеди општинама инструменте и техничку помоћ за спровођење територијалне анализе, стратешког планирања и учешћа. Такође је

Учење из праксе

задужено за рурални развој и тежи унапређењу бољег рурално-урбаног дијалога.

Стратегија Plasencia у Entorno има иновативне карактеристике у погледу територијалне сарадње у руралном региону као што је Екстремадура.

Постоје бројне схеме политике и подстицаји за територијалну сарадњу, али се углавном односе на сарадњу између села и села и искључују главне градове, тј. локалне акционе групе LEADER (ЛАГ), прекогранична партнерства са Португалом и заједнице руралних општина (*mancomunidades*). ЛАГ развијају капацитете у руралним подручјима, али ток финансирања раздваја урбана и рурална подручја. Поред тога, до сада су главни урбани центри у региону имали мало подстицаја да развију ближе везе са руралним подручјима.

У таквим околностима SUD је једини инструмент који подржава урбано-руралне везе. Један од главних резултата вођених SUD јесте промоција новог урбано-руралног партнерства, превазилажење политичких разлика и ревизија постојећих политичких аранжмана. Тако стратегија обухвата 12 руралних општина, које су груписане у шест различитих *mancomunidades*, и по први пут их укључује у функционално подручје Пласенсија.

На крају вреди поменути да је на основу овог позитивног искуства Пласенсије покрајина Касерес одлучила да подржи још једну међуопштинску стратегију за град Касерес и околину, у складу са својом мисијом да промовише уравнотежену интеграцију између урбаних и руралних подручја и тиме подржи све развојне могућности у овом региону.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије Plasencia у entorno:
<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=ES-029&fullscreen=yes>

Локална интернет страница стратегије:
<http://dl.dip-caceres.es/convocatorias/edusi/index.php>

STRAT-Board сажети приказ стратегије Plasencia crece contigo:
<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=ES-031&fullscreen=yes>

Локална интернет страница стратегије:
<https://plasenciaeneuropa.eu/proyecto/plasencia-crece-contigo/>

Како промовисати везе између урбаног и руралног у оквиру стратегије града

Постоје случајеви у којима се урбано-руралне везе решавају стратегијама које су по делокругу ограничене на границу урбаног подручја.

До овога посебно може доћи када је рурална димензија уграђена у град, јер карактерише периурбана подручја, или зато што постоји спремност да се промовишу приступи озелењавању унутар урбаних граница (нпр. урбана пољопривреда).

Међутим, оно што је још већи изазов јесте **промовисање урбано-руралних веза када би операције у руралним областима превазилазиле границе саме стратегије**. За многе би то једноставно значило да никаква активност није могућа. Међутим, постоје паметни начини за решавање овог проблема, који укључују потребу за истински интегралним начином размишљања који би могао да развије нове односе између места, тема и актера.

Када је град део шире територије обухваћене територијалном стратегијом коју подржава ERDF (а која није SUD), препоручујемо да се истакну **комплементарност и могућа синергија између две стратегије**.

Друго могуће решење би било допуњавање стратегија одрживог урбаног развоја **другим фондовима изван територијалних инструмената ERDF**. На пример, ESF би се могао користити за интервенције у обуци и запошљавању које се не ограничавају само на кориснике у обухвату стратегије (видети поглавље Средства и финансирање).

Друга могућност би била **развијање комплементарности са другим телима задуженим за стратегије руралног развоја, као што су ЛАГ LEADER/CLLD**. Ово решење не подразумева нужно примену CLLD у урбаним контекстима, већ се надовезује на синергију са руралним CLLD (као у случају стратегије одрживог урбаног развоја Лијепаје у Летонији), на основу иновативних решења за рурална предузећа или за промовисање знања и креативне економије, туризма и рекреације и културног наслеђа (или слично). Ово подстиче бољу интеграцију регионалне политике са политиком руралног развоја и повезаним фондовима.

Са практичне тачке гледишта, **синергија се може подстаћи унакрсним управљањем урбаним и руралним инструментима, подстичући учешће урбаних и руралних актера у истим управљачким телима**. Овим би се обезбедила размена информација и боља координација урбаних и руралних политика. На пример, представници програмског комитета LEADER-а могли би да учествују у управљачком телу стратегије SUD и обрнуто, посебно у таквим задацима као што су одабир операција или евалуација програма (Réseau Europe Urbain, 2017). Урбани центри (нарочито градови средње величине) могли би бити укључени у осмишљавање и имплементацију територијалних стратегија и иницијатива подржаних средствима EAFRD.

Органи управљања који користе конкурентне процесе такође могу промовисати урбано-руралне везе користећи **утицај стратегије SUD на широку руралну регију мимо граница града** као један од критеријума процене приликом селекције.

Нематеријалне активности могу бити релевантније од физичке инфраструктуре. Конкретно, међусекторски односи (видети поглавље Међусекторска интеграција), нпр. иновативне активности и промоција ланаца вредности, активности образовања и обуке, или платформа е-управе, осим материјалних интервенција, могу проширити утицај стратегија одрживог урбаног развоја.

ИНТЕГРАЛНА ТЕРИТОРИЈАЛНА ИНВЕСТИЦИЈА ЗА ГЕТЕБОРГ (Шведска)

Питање промовисања урбано-руралних веза када су операције ограничене на границе града обрађено је у Међусекторском интегралном плану за одрживи урбани развој Гетеборга 2014–2020. Овде је неопходна тематска концентрација на неколико тематских циљева (ТЦ1 – истраживање и иновације, ТЦ3 – конкурентност малих и средњих предузећа и ТЦ4 – нискокарбонска економија) и за регионални програм и за SUD пружила ограничену флексибилност у дефинисању приоритета интервенције. Као последица тога, стратегија одрживог урбаног развоја ставља снажан фокус на сарадњу у истраживању и развоју (ТЦ1), економски развој (ТЦ3) и иновације за нискокарбонску економију (ТЦ4), унутар граница града.

Занимљиво је да је у оквиру мере одрживог урбаног развоја у поређењу са општим регионалним програмом, буџет додељен ТЦ4 пропорционално много већи (4,5 пута) од буџета за остале ТЦ. То говори о томе да је градски делокруг препознат као најадекватнији за деловање у области ефикасности ресурса и климатских промена, где постоје веће могућности за прилагођене активности.

Тачније, у оквиру ТЦ4, стратегија града планира интервенције које промовишу урбано-руралне везе кроз иновативно размишљање без стереотипа, укључујући:

- међусекторску сарадњу у центрима за тестирање иновативних решења у урбаном и руралном окружењу, и
- развој градске стратегије за одрживост хране.

Ова друга област рада успостављена је захваљујући снажној повезаности стратегије SUD са другим постојећим општинским програмима, као што су Општински програм за животну средину, који приоритет даје одрживој храни, и Equal Gothenburg, који има за циљ смањење поларизације међу становништвом у областима као што су здравство, образовање и приходи.

Осмишљавање и имплементацију интервенција подржава Урбани рурални Гетеборг (Urban Rural Gothenburg), трогодишњи (2017–19) пројекат одрживог развоја, који финансира ERDF а заједно воде Град Гетеборг и Business Region Göteborg (BRG) и који се реализује у четири локална центра која се налазе у североисточном делу града. Урбани рурални Гетеборг има за циљ стварање бољих услова за зелене иновације и развој зеленог пословања између града и села кроз нове нискокарбонске приступе локалном развоју, са посебним везама са храном, логистиком, туризмом и еколошким пословним моделима. Тачније, пројекат је првенствено усмерен на одрживи систем исхране града-региона, који обухвата читав ланац снабдевања од производње хране до потрошње и који испитује домене као што су безбедност хране, приуштивост хране и приступ храни. Иницијативе одоздо према горе подржане су сарадњом између општине, пословног сектора, цивилног друштва, академске заједнице и самих становника. Пример активности спроведених путем мере SUD јесте нови Центар за развој и знање за МСП и цивилно друштво, који се налази на фарми у власништву града. Центар се води заједно са округом Вестра Јеталанд, који је такође одговоран за природ-

но и културно наслеђе и пољопривредне школе. Други резултат пројекта јесте тај да се локално произведена храна сада служи у општинским предшколским установама. Локално произведена храна је један од општинских еколошких циљева. Пројекат је такође довео до израде нацрта општинске стратегије за исхрану са циљевима и индикаторима.

Осим тога, стратегија SUD је такође повезана са локалном акционом групом LEADER/CLLD под називом Leader Langs Gota Alv, која покрива пет општина око Гетеборга и три градска округа. ЛАГ може да пружи подршку из Пољопривредног фонда (EAFRD) и Регионалног фонда (ERDF) у целој области, док Социјални фонд (ESF) покрива само три округа.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=SE-001&fullscreen=yes>

Истраживачки форум Урбаног руралног Гетеборга:

<https://www.mistraurbanfutures.org/en/project/research-forum-urban-rural-gothenburg>

Leader Langs Gota Alv: <https://www.langsgotaalv.se/index.php/om-leader-langs-gota-alv/geografiskt-omrade>

Како се носити са хетерогеним приоритетима за урбана и рурална подручја у оквиру исте стратегије

Узорак стратегија одрживог урбаног развоја које се баве везама урбаног и руралног показује исти широк спектар тематских циљева као и у укупном броју стратегија. Ово је у складу са разноликим изазовима препознатим у литератури и анализи политике. Такође, **одражава заједничко разумевање урбано-руралне интеграције као оквира за деловање уместо тематске категоризације.**

У ствари, интервенције се могу тицати **економског развоја и иновација** (нпр. мала и средња предузећа, трансфер технологије, ИКТ решења, прехранбени систем, зелена економија, културна и креативна индустрија), **пружања услуга и јавне инфраструктуре** (нпр. образовање, обука, социјалне услуге за старе и у здравству, друштвене иновације, мобилност) и **одрживог управљања природним и културним ресурсима** (нпр. управљање водама, обновљива енергија, енергетска ефикасност, климатске промене, превенција ризика, природни и културни локалитети).

Узимајући у обзир овај диференцирани пејзаж могућих интервенција, изазов у стратегијама одрживог урбаног развоја јесте позабавити се **хетерогеним – и често дивергентним потребама** које стварају урбано-руралне везе (друштвене, економске, еколошке и просторне) и одредити активности од приоритета у оквиру исте стратегије.

Могућа су два главна приступа, на основу различитих фактора, као што су зрелост интегралног приступа, ниво јавно-јавне и јавно-приватне сарадње и финансијска доступност.

Учење из података

- **Вишепројектни и широко распрострањени приступ у оквиру холистичке стратегије.** Бројни (мали или велики) пројекти могу постићи резултат у локалном контексту и могу ојачати осећај заједничтва актера, посебно када постоји јака рурално-урбана подела. Осим тога, велики избор пројеката има две предности. С једне стране, више пројеката доводи до укључивања више актера и више подручја/општина у оквиру променљиве геометрије. С друге стране, неуспеси појединачних пројеката могу се надокнадити на другом месту. Овај приступ захтева доста финансијских средстава.
- **Специфичне и прилагођене тематске активности уређене коришћењем логике ланца вредности** за промовисање интеграције, нпр. локална стратегија иновација у исхрани или културна промоција заснована на руралним добрима, могуће у вези са процесом паметне специјализације. Ово решење добро функционише када је финансирање мало, али постоје повољне националне/регионалне схеме за промовисање нових партнерстава између руралних и урбаних региона са циљем давања подстицаја интегралном просторном развоју и постизању одрживог економског раста и друштвеног и еколошког развоја. Фокусирани пројекти могу бити подржани успостављањем регионалних урбаних форума који служе као платформе за сарадњу, као и координационог тела задуженог за доношење одлука за заједнички развијену стратегију.

Додатни ресурс

РОБУСТНА РУРАЛНО-УРБАНА ЕВРОПА – РОБУСТНИ КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР: ВОДИЧ ЗА ПРАКТИЧАРЕ (2018)

Овај водич је сачињен у оквиру истраживачког пројекта H2020 ROBUST, који испитује како се синергије између руралних и урбаних подручја могу применити у пракси ради јачања регионалне сарадње, међузависности и међусобне повезаности.

ROBUST ради са 11 живих лабораторија и 5 заједница праксе. У живим лабораторијама креатори политика, истраживачи, грађани, пословни и други актери развијају и тестирају нова решења за интеракције између села и градова. У заједницама праксе живе лабораторије (Living Labs) размењују своја открића и искуства широм Европе. То су: Нова предузећа и тржиште рада, Јавна инфраструктура и социјалне услуге, Одрживи системи исхране, Културне везе и Услуге екосистема.

Водич се заснива на налазима опсежног истраживачког рада који се бави системима управљања, процесима и праксама у 11 различитих градских региона и даје препоруке за ефикасније аранжмане и боље оквире политике.

Лекције из прегледа литературе, налази из студија случаја и препоруке организовани су према три главне теме за синергију руралних и урбаних подручја: нови локалитети, управљање мрежом и паметни развој.

За више информација

Woods, M., Heley, J., and Goodwin-Hawkins, B., The ROBUST Conceptual Framework: A Guide for Practitioners, 2018. Доступно на: <https://rural-urban.eu/sites/default/files/D1.5%20ROBUST%20Conceptual%20Framework%20-%20Guide%20for%20Practitioners.pdf>

ПРЕПОРУКЕ

- Промовисати урбано-руралне везе у свим морфолошким ситуацијама:
 - у градовима свих величина са физичком или функционалном везом између урбаних и руралних подручја;
 - у метрополитанским подручјима, функционалним урбаним подручјима и функционалним регионима;
 - у мрежама (посебно малих и средњих) градова.
- Успоставити урбано-рурална партнерства која окупљају градске и сеоске актере, као што су јавна управа – нпр. градске и сеоске општине – и приватни актери (фирме, цивилно друштво итд.).
 - CLLD је алат који се може користити за успешно стварање партнерстава одоздо према горе.
 - Подстицати сарадњу између локалних урбаних и руралних актера кроз тематске радне групе и специфичне мисије вођене изазовима.
 - Пружати подршку и признање урбано-руралним партнерствима са националног или регионалног нивоа кроз схеме управљања на више нивоа.
 - Увести техничку помоћ у оперативне програме како би се одржало промовисање ефективних урбано-руралних партнерстава, посебно у случају малих и средњих градова којима недостају капацитети и ресурси.
- Допунити стратегије SUD другим фондовима ван територијалних инструмената ERDF како би се промовисале урбано-руралне везе када операције у руралним областима буду превазилазиле границе стратегије.
 - Користити ESF за интервенције у обуци и запошљавању које не ограничавају кориснике на границе стратегије.
 - Развити комплементарност са другим телима одговорним за стратегије руралног развоја, као што су ЛАГ LEADER/CLLD.
 - Подстицати унакрсно управљање урбаним и руралним инструментима, подстичући учешће урбаних и руралних актера у оквиру истих управљачких тела.
 - Осигурати да су урбани центри укључени у осмишљавање и имплементацију територијалних стратегија и иницијатива подржани кроз финансирање EAFRD.
- У оперативним програмима дати приоритет стратегијама које одражавају функционалну и морфолошку интеграцију између урбаних и руралних подручја.
 - Овај приоритет се може узети у обзир приликом дефинисања границе подручја стратегије.
 - Може се користити и при утврђивању критеријума за избор стратегија ако постоје процедуре које су једна с другом конкурентне.
- Усвојити вишепројектни и широко распрострањени приступ у оквиру холистичке стратегије како би се ојачао осећај заједништва актера, посебно тамо где постоји јака рурално-урбана подела.

- Овај приступ захтева доста финансијских средстава.
- Промовисати урбано-руралну интеграцију користећи специфичне и прилагођене тематске активности, организоване заједно са логиком ланца вредности.
 - Овај приступ могу усвојити локалне управе које желе да се позабаве рурално-урбаним везама у оквиру малог буџета.

РЕФЕРЕНЦЕ

Colini, L., Czischke, D., Güntner, S., Tosics, I. and Ramsden, P., *Cities of Tomorrow – Action Today. URBACT II Capitalisation. Against divided cities in Europe*, URBACT, 2013. Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/19765_Urbact_WS4_DIVIDED_low_FINAL.pdf

Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, и Ecotec, *Ex-post evaluation of the URBAN Community Initiative 2001–2006. Final Report prepared for the European Commission*, 2010. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations/2010/ex-post-evaluation-of-the-urban-community-initiative-2001-2006

Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, *Promoting sustainable urban development in Europe. Achievements and opportunities*, 2009. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/urban2009/urban2009_en.pdf

Европска комисија (ЕК), *Смернице за државе чланице о интегралном одрживом урбаном развоју (члан 7 Уредбе ERDF)*, 2015а. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2015/guidance-for-member-states-on-integrated-sustainable-urban-development-article-7-erdf-regulation

Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, и Centre for Industrial Studies, *Territorial Agenda 2020 put in practice – Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach*, 2015b. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/studies/2015/territorial-agenda-2020-put-in-prac-tice-enhancing-the-efficiency-and-effectiveness-of-cohesion-poli-cy-by-a-place-based-approach

Европска комисија (ЕК) и УН Хабитат, *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2016.

ЕВРОСТАТ, *Urban Europe. Statistics on Cities, Towns and Suburbs*. 2016 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2018. Доступно на: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban_Europe_%E2%80%94_statistics_on_cities,_towns_and_suburbs

ЕВРОСТАТ, *Methodological manual on territorial typologies*, 2018 edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019.

Gea Strategy & Consulting, *Functional Areas in Member States of the Council of Europe*, CEMAT, Bucharest, 2017. Доступно на: http://www.ectp-ceu.eu/images/stories/PDF-docs/cemat/CEMAT%20Romania_%20rfeport%20EN_rev%2001%202018.pdf

- HESPI and EUKN, *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAs), their economic growth potential and impact on territorial development in the European Union and Latvia*, покренуло Министарство за заштиту животне средине и регионални развој Летоније, 2015.
- Marsden, T., 'Motilities, Vulnerabilities and Sustainabilities: Exploring Pathways from Denial to Sustainable Rural Development', *Sociologia Ruralis*, Vol 49, No 2, 2009.
- Министарство за регионални развој и јавну управу, председавање Румуније Саветом Европске уније, *Functional areas and the role of the FUA for territorial cohesion*. Input paper, 2019.
- Moonen, T., *Cities and Functional Areas: Scales, Spill-overs & Strategies*, Espon seminar: The role of functional areas for territorial cohesion, 19–20. јун 2019, Iași.
- OECD, *Redefining 'urban': A new way to measure metropolitan areas*, OECD publishing, Paris, 2012.
- OECD, *Rural-Urban Partnerships: an integrated approach to economic development*, OECD publishing, Paris, 2013.
- OECD, *Governing the City*, OECD Publishing, Paris, 2015.
- Pascariu, S. and Czischke, D., 'Promoting Urban-Rural Linkages in Small and Medium Sized Cities', *LOT 2 Implementing new concepts and tools for sustainable urban development 2014–2020*, студију покренула Fondazione Giacomo Brodolini у оквиру Европског програма URBACT, URBACT, 2015.
- Réseau Europe Urbain, *Boite à outils méthodologique. Fiche-outil 5.4 – L'articulation urbain-rural*, 2017. Доступно на: https://www.europe-en-france.gouv.fr/sites/default/files/fiche_5.4._articulation_urbain-rural_vf.pdf
- Soto, P, Houk M. and Ramsden P., *Implementing 'community-led' local development in cities. Lessons from URBACT*, 2012. Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/import/general_library/URBACT_CLLD_290212.pdf
- URBACT, *NODUS Linking urban renewal and regional spatial planning. Final report of the working group*. URBACT, 2010 (објављено онлајн 29. 7. 2015). Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/import/Projects/NODUS/outputs_media/NODUS_Final_Report_def_01.pdf
- Tosics, I., *Integrated regeneration of deprived areas and the new cohesion policy approach. An URBACT contribution to the European Urban Agenda*. URBACT, 2015. Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/20150909_urbact_deprived-areas_gb_md_1.pdf
- Tosics, I., 'Integrated territorial investment. A missed opportunity?', Bachtler, J., Berkawitz, P., Hardy, S. and Muravska, T. (eds) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, London/ New York, 2017, стр. 284–296.
- Vandecasteele I., Baranzelli C., Siragusa A., Aurambout J.P. (Eds.), *The Future of Cities – Opportunities, challenges and the way forward*, Publications Office of the European Union, Luxemburg, 2019. Доступно на: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/future-cities>

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

Westlund, H., 'Urban-rural relations in the post-urban world', Haas, T., and Westlund, H. (eds) *In the Post-Urban World: Emergent Transformation of Cities and Regions in the Innovative Global Economy*, Routledge, New York, 2017.

УПРАВЉАЊЕ

Аутор:

Sjoerdje van Heerden, Европска комисија

Управљање је један од кључних аспеката одрживог урбаног развоја, пошто аранжмани доброг управљања могу допринети транспарентнијем, инклузивнијем, одговорнијем и ефикаснијем доношењу одлука.

Концепт управљања није јасно дефинисан, али се генерално односи на то како се друштво, или групе унутар њега, организују да би доносиле и спроводиле одлуке. Често подразумева континуирани процес преговора о расподели надлежности и ресурса. У теорији, управљање не претпоставља који су актери најважнији у процесу, међутим, кад год се ради о облику демократског управљања, увек се претпоставља да политичке институције и изабрана тела играју водећу улогу (Pierre & Peters, 2012).

Ова компонента се посебно фокусира на аранжмане управљања за стратегије одрживог урбаног развоја (SUD). У пракси се ово своди на то **како релевантни државни органи и заинтересоване стране одлучују да планирају и финансирају одређену стратегију, те њоме управљају**. Поред административних органа и агенција (локалних, регионалних, националних, ЕУ/наднационалних), аранжмани управљања могу укључивати широк спектар актера и институција, као што су: цивилно друштво, невладине организације, академска заједница, организације у заједници, друштвени покрети, управљачке групе и приватни сектор.

Управљање стратегијама одрживог урбаног развоја блиско је повезано са урбаним управљањем. УН Хабитат наводи да је урбано управљање софтвер који омогућава функционисање урбаног хардвера. **Ефикасно урбано управљање је демократско и инклузивно, дугорочно и интегрално, у више делокруга и на више нивоа, територијално, стручно и свесно дигиталног доба**. Карактеристично за територијалну димензију је управљање у метрополитанским подручјима: што су бољи аранжмани управљања у стању да координирају политике у свим надлежностима и областима политике, то су бољи резултати. Координација политика је посебно релевантна јер административне (локалне) границе често више не одговарају функционалној реалности урбаних подручја (ЕК, 2011; OECD, 2015; видети поглавље Територијални фокус).

Фокус ове компоненте биће три централне компоненте процеса управљања одрживим урбаним развојем, у којима су дате сугестије за решавање главних питања о којима је реч. Те три компоненте су:

- **управљање на више нивоа**, које се односи на координацију и усклађивање активности (интервенција) између различитих нивоа власти;

- **приступ више заинтересованих страна**, који се односи на укључивање свих релевантних актера током читавог циклуса политике;
- **партиципативни приступ одоздо према горе**, који се односи на коришћење иницијатива које води заједница да би се подстакло учешће и одговор локалних актера.

Треба напоменути да се општа дискусија о приступу више заинтересованих страна односи и на укључивање грађана и цивилног друштва, док се трећа компонента посебно фокусира на укључивање локалних заједница.

УПРАВЉАЊЕ НА ВИШЕ НИВОА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како изградити административне капацитете и искористити искуства доступна на различитим нивоима?

Како олакшати координацију између различитих нивоа власти и избећи или смањити потенцијалне ризике које носи пракса накнадних измена?

Управљање на више нивоа односи се на аранжмане који укључују различите нивое власти (нпр. локални, регионални, национални и наднационални ниво). Управљање стратегијом одрживог урбаног развоја се инхерентно врши на више нивоа јер захтева учешће локалног нивоа, као и регионалног и/или националног нивоа, у зависности од тога на ком се нивоу налази управљачко тело (УТ). Ниво ЕУ је такође структурно очигледно укључен, премда мање у сам процес управљања стратегијом. У том смислу, Европска комисија углавном поставља услове и обезбеђује финансијска средства, док покушава да континуирано унапређује процес управљања користећи стручне прегледе и повратне информације из претходних програмских периода.

Урбана политика ЕУ до сада се углавном одвијала у контексту Европских структурних и инвестиционих фондова – ESIF (раније у оквиру Структурних фондова), при чему су се различити инструменти и аранжмани управљања за урбану политику користили у четири програмска периода. Процена димензије урбаног управљања оперативних програма (ОП) **за програмски период 2007–2013. показује да се фондовима управљало и руководило готово искључиво на регионалном или националном нивоу**, док су инструменти добре праксе управљања у оквиру URBAN иницијативе углавном остали неискоришћени. Даље је уочено да је **релативно снажно учешће градова и локалних актера у великој мери повезано са претходним искуством са националним оквирима за развој и планирање урбане политике**, а самим тим и политичком спремношћу виших административних нивоа да укључе локалне актере (Günter, 2011).

Међутим, **потребни су координирани приступи унутар оквира управљања на више нивоа да би се ефикасно ухватило укоштац**

са савременим урбаним изазовима. Локалне проблеме треба решавати локално, али координисати на вишем нивоу, како би се спречиле нежељене последице које би се могле пренети ван граница локалних субјеката или са једног нивоа на други. Значење „локалног“ зависи од изазова; неки изазови, као што је управљање водама, најбоље се могу решити на (под)регионалном нивоу, док се други, као што је јавни превоз, могу боље решити на нивоу метропола. Потребан је функционалан и флексибилан приступ који поштује принцип супсидијарности и који се такође може прилагодити различитим територијалним опсезима (ЕК, 2011; видети поглавље Територијални фокус).

У контексту одрживог урбаног развоја овим се поставља питање децентрализације и поделе власти између различитих административних нивоа. Проблем је како се најбоље може успоставити оквир на више нивоа. Ово је у основи политичка одлука и односи се на административне капацитете и искуства на различитим нивоима власти.

Како изградити административне капацитете и искористити искуства доступна на различитим нивоима

Члан 7 Уредбе ERDF 2014–2020. захтева да **локални органи (ЛО) буду одговорни за задатке који се односе на избор операција.** Међутим, уколико желе, УТ могу делегирати и више задатака. Предложена уредба за период после 2020. такође истиче усклађивање и координацију интервенција између различитих нивоа власти, задржавајући стратегијско управљање као кључну комплементарну карактеристику одрживог урбаног развоја.

Истраживање спроведено међу управљачким телима у вези са стратегијама SUD за 2014–2020. омогућило је управљачким телима да укажу на расподелу одговорности између управљачких тела и локалних органа. Испитаници су могли да бирају између 16 унапред дефинисаних задатака²¹. Резултати показују **да током целог циклуса политике управљачка тела имају у просеку 5 задатака више од локалних органа**²². Само у 62 од 775 стратегија локални органи имају више задатака од управљачких тела (ово је случај у Данској, Грчкој и Финској, Француској, Италији, Летонији, Холандији, Пољској, Словенији и Уједињеном Краљевству). Наравно, може се расправљати у којој је мери 16 задатака подједнако важно

²¹ Испитаници су могли да изаберу један или више од следећих задатака: развој стратегија, развој плана имплементације, одобравање стратегије, верификација процедура селекције, дефинисање критеријума селекције, припрема конкурса за пројекте, објављивање конкурса, пружање информација корисницима, провера адекватности, процена квалитета операција, коначна верификација, потписивање уговора о гранту, финансијско управљање (провера и финансијска контрола), праћење и извештавање, те евалуација.

²² Један број управљачких тела (17%) одговоран је за седам (од 16 унапред дефинисаних) специфичних задатака у оквиру процеса стратегије, док је велика већина управљачких тела одговорна за седам до 16 задатака (88%). У просеку је управљачко тело одговорно за 10 задатака, који се често односе на одобравање стратегије, верификацију процедура селекције, коначну верификацију, потписивање уговора о гранту, финансијско управљање и евалуацију. Осим тога, један број локалних органа је одговоран за шест задатака (24%), док је већина одговорна за један до шест специфичних задатака (83%). У просеку, локални орган је одговоран за укупно пет задатака, који често укључују развој стратегија, развој плана имплементације, припрему конкурса за пројекте, прикупљање пријава и процену квалитета операција.

и да ли расподела задатака на папиру одражава расподелу задатака у пракси. Ипак, ови налази показују да је **делегирање задатака локалним самоуправама у контексту стратегија SUD ограничено и да су управљачка тела доминантна**²³.

Један од разлога за доминацију управљачких тела (регионалних или националних) јесте **забринутост због капацитета на локалном нивоу**. На пример, за стратегију одрживог урбаног развоја у Лијепаји (Летонија) забринутост због ограничених капацитета на локалном нивоу довела је до тога да управљачко тело (у овом случају Министарство финансија) буде задужено за целокупну имплементацију Оперативног програма, укључујући SUD-ИТИ. Управљачко тело одобрава интерне процедуре селекције за пријаву пројеката од стране локалних самоуправа и прати процес тако што учествује као посматрач у општинској комисији. Све пројектне пријаве на крају мора да верификује управљачко тело пре него што буду прихваћене. Такође, управљачко тело може вршити провере на лицу места на локалном нивоу. Иако ово може бити неопходно у почетку, **ограничено или надгледано делегирање такође може бити инструмент за изградњу капацитета**, отварајући пут повећаном делегирању задатака за наредни програмски период.

Поред тога, **доступна је техничка помоћ**²⁴ **за подршку при имплементацији програма и пројеката које финансира Комисија**. Таква финансијска подршка се може користити за плаћање припреме, управљања, евалуације, праћења, ревизије и контроле²⁵. Конкретно, управљачка тела могу испитати употребу техничке помоћи за јачање институционалних капацитета локалних органа. Подршка се може пружити у облику радионица, сесија обуке, структуре координације и умрежавања, као и доприноса у трошковима учешћа на састанцима у вези са припремом, имплементацијом, праћењем и евалуацијом стратегије.²⁶

Када су капацитети или искуство у имплементацији пројеката на нивоу ЕУ јаки, широк спектар (или чак већина) задатака може бити делегиран локалним органима. То илуструје пример Хага у Холандији, где градске власти имају велику одговорност у погледу управљања и имплементације. Одрживи урбани развој према члану 7 ERDF *de facto* подразумева да су локални органи одређени као посредничка тела (ПТ)²⁷, с обзиром на то да су одговорни за задатке који се тичу барем избора операција. Међутим, Хаг има статус ПТ од 1994. године и његове (у великој мери делегиране) одговорности не укључују само одабир пројеката већ и праћење

23 За сличну анализу видети Van der Zwet et al. (2017).

24 Техничка помоћ је заинтересованим странама доступна у имплементацији програма и пројеката које финансира Комисија. Према кохезионој политици Европске уније, таква финансијска подршка може се користити за плаћање припреме, управљања, евалуације, праћења, ревизије и контроле. Видети и: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/technical-assistance

25 Правила ЕУ постављају ограничење за пропорцију финансирања из оперативних програма која се може доделити техничкој помоћи. Ако техничку помоћ иницира Комисија или се она иницира у њено име, та горња граница износи 0,35% годишње резерве за сваки фонд. Ако техничка помоћ долази од држава чланица, горња граница је 4%. Видети: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/t/technical-assistance

26 Видети: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240&from=EN>

27 Уопште узев, ПТ се посматрају као тела која имају један или више задатака које су им делегирала УТ. Неизвесно је да ли ће минимални захтеви за делегирање бити део уредбе за програмски период 2021–2027.

Учење из праксе

и финансијско управљање. Међутим, чини се да је пример Хага усамљен, што може бити повезано са „страхом од делегирања“, односно страхом од губитка контроле над процесом на вишим административним нивоима (Tosics, 2016).

СТРАТЕГИЈА ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА АГЛОМЕРАЦИЈЕ ВАЛБЖИХ (Пољска)

Проактивни приступ локалних органа може повећати број задатака који се делегирају. На пример, агломерација Валбжих (Пољска) једино је пољско посредничко тело са пуном одговорношћу за интегралне територијалне инвестиције (ИТИ) у оквиру SUD, док други зависе од управљачких тела у различитом степену (нпр. да спроводе конкурсе за пројекте, формално и суштински процењују пројекте, потписују уговоре са корисницима и/или обављају финансијску контролу).

Агломерација Валбжих се налази у региону Доња Шлеска у југозападној Пољској. Подручје обухвата 1748 km², од чега 18% чини урбана територија. Стратегија обухвата 22 општине одабране на основу функционалних општинских веза у региону Доње Шлеске, као и раније постојеће структуре у агломерацији Валбжих.

Коришћење ИТИ као механизма имплементације подразумева ло је дуг процес преговора између агломерације и регионалних и националних органа, пошто је употреба ИТИ била обавезна у функционалним областима регионалних престоница, али опциона за друге територије. Стога је било потребно снажно лобирање агломерације да се покаже да је њена територија квалификована. На крају је регион Доње Шлеске спровео три ИТИ: једну око свог регионалног главног града Вроцлава и две око важних функционалних урбаних подручја, од којих је једна агломерација Валбжих.

Агломерација је сматрала да је важно да преузме пуну одговорност као ПТ како би се изградиле локални капацитети, како би се обезбедило доношење одлука на локалном нивоу и како би се могли изабрати најприкладнији пројекти за развој територије. Да би се добила пуна одговорност за ИТИ, било је потребно припремити посебан систем сарадње са управљачким телом, пошто се делегирани задаци разликују од друге две регионалне стратегије. Пошто је прихваћена као ПТ, административни изазови су значајни, с обзиром на то да ПТ мора самостално да имплементира стратегију током читавог процеса. Да би обезбедило довољне капацитете и управљало процесом имплементације, посредничко тело је поднело захтев за додатно финансирање из буџета за техничку помоћ регионалног оперативног програма како би запослило и обучило више људи (нудећи послове званично запосленима у управљачком телу са искуством у управљању финансирањем ЕУ).

И ПТ и УТ сматрају да SUD-ИТИ доноси значајну додатну вредност. Кључни допринос лежи у промени приступа територијалној управи у региону и Пољској у целини. У Пољској постоје три различита нивоа јавне управе на нивоу испод националног – регионални, окружни и локални ниво – али недостаје чврст оквир за формирање партнерстава на свим тим нивоима. Међутим, стратегија SUD-ИТИ је створила такав оквир и пружила подстицаје за интегрални приступ територијалном управљању. УТ цени

формирање међуопштинских удружења и поздравља њихове представнике као посматраче регионалних одбора за праћење оперативног програма. Такође, делегирање подзадатака органима подрегиона било је од кључног значаја за подизање свести о изградњи одговорности за спровођење кохезионе политике код ширег спектра партнера и јачање административних капацитета. Из ових разлога све су присутнији позиви да се успоставе домаћи прописи и структуре како би се осигурало да ови аранжмани постану трајни.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=PL-023&fullscreen=yes>

Оснивање нових тела која ће преузети одговорност је и начин да се превазиђу ограничени капацитети²⁸. На пример, структуре подршке су створене у неколико држава чланица и у скоро свим случајевима у Пољској и Бугарској. Иако се природа ових нових аранжмана управљања разликује, **један од кључних циљева је јачање капацитета за имплементацију.** На пример, ПТ за стратегију одрживог урбаног развоја у Пазарцику (Бугарска) успоставило је нови управљачки тим, укључујући стручњаке за праћење и контролу. У Пољској су нове асоцијације општина и округа укључене у ПТ. У ту сврху управљачка тела су користила техничку помоћ из националног оперативног програма за запошљавање особља у овим новим телима. Могуће је да **такве специјалне структуре подршке такође дугорочно повећавају капацитет**, потенцијално постајући катализатор за институционалне промене које олакшавају механизме кооперативног управљања (Ferry et al., 2018).

Нове управљачке структуре су **такође успостављене како би се ојачала координација и осигурала заступљеност**, посебно за стратегије SUD где је координација доприноса УТ, ПТ и градских власти била кључна, али сложена (видети поглавље Међусекторска интеграција). На пример, Шведска је успоставила националну платформу за подршку сарадњи, координацији, размени знања и ширењу и размени искустава у области одрживог урбаног развоја. Платформа повезује праксу и политику на локалном, регионалном и националном нивоу (Ferry et al., 2018).

Потенцијални ризик је да ће стварање новог тела само створити више посла. Из тог разлога од самог почетка треба да буде јасно **како ће структура подршке подржати процес** (да ли ће то подстаћи имплементацију? Да ли ће побољшати координацију?). Кључне речи су представљање, координација, капацитет и спајање стручности. Нова тела се могу оснивати на свим нивоима и између њих, а могу се и надограђивати на постојеће структуре.

Пажљиво

²⁸ За програмски период 2014–2020. процењује се да је приближно 20% стратегија одрживог урбаног развоја довело до стварања новог тела (n=348) – извор Ferry et al. 2018.

Пажљиво

Такође, **поделом задатака се може изградити капацитет и ублажити обим посла**, а сваки од актера **има корист од искуства осталих актера**. Анализа стратегија одрживог урбаног развоја спроведених у програмском периоду 2014–2020. године показује да се задаци које деле градски органи и управљачка тела углавном одnose на припрему пројектних конкурса, пружање информација корисницима, проверу подобности и процену квалитета операција.

Међутим, генерално гледано, **подела задатака са собом носи и изазове координације**, пошто је сарадња између надлежности и нивоа власти тешка чак и када постоји јасно препозната потреба за њом. Могући изазови укључују трансакционе трошкове, притисак конкуренције, ограничења у ресурсима, различите приоритете и страх да ће расподела трошкова или користи бити једнострана.

У том смислу **(уобичајене) замке које треба избегавати укључују** потцењивање изазова координације током читавог циклуса политике, закаснило ангажовање у координацији, успостављање координационих тела без јасне додатне вредности у процесу доношења одлука и множење међувладиних уговора којима је компликовано управљати.

Учење из праксе

SUD-ИТИ СТРАТЕГИЈЕ У СЛОВЕНИЈИ – АСОЦИЈАЦИЈА УРБАНИХ ОПШТИНА

У Словенији се 11 стратегија одрживог урбаног развоја имплементира кроз механизам ИТИ у 11 урбаних подручја. Ово се сматрало великим изазовом јер је подела управљања (финансирањем) сложена и постоји ограничен административни капацитет за рад посредничког тела у појединачним градовима, док се урбана подручја значајно разликују по величини, при чему је Љубљана највећа (288.500 становника) а Словењ Градец најмањи (16.593 становника 2017. године). Како је било немогуће решити проблем на нивоу појединачног града, решење је било у удруживању снага кроз Удружење урбаних општина Словеније (Združenje Mestnih Občin Slovenije – ZMOS). Слоган „заједно смо јачи“ демонстрирало је и уважило управљачко тело и министарско ПТ, на пример тако што су уклоњене препреке до којих долази услед накнадних измена.

Удружење је већ постојало и стога је одмах почело са радом. У циљу решавања ограничених људских ресурса у урбаним општинама и Удружењу, формирана је стручна комисија за имплементацију ИТИ, коју чини по један представник из сваког града који већ има искуства у политикама ЕУ и имплементацији пројеката које суфинансира ЕУ. Такође, из Техничке помоћи суфинансирано је додатно запошљавање (0,6 FTE).

Интензивни дијалог са управљачким телом и ПТ министарства (Министарством инфраструктуре и Министарством животне средине и просторног планирања) довео је до тога да је Удружење прихваћено као посредничко тело за спровођење коначне селекције и рангирања ИТИ пројеката. Процес акредитације Удружења као ПТ захтевао је мноштво докумената, као што су опис система управљања и контроле, евалуације и ризика од преваре, договор са УТ о спровођењу улоге ПТ, као и промена националног зако-

нодавства да би се Удружење препознало као посредничко тело. Да би се процес олакшао, документе који се односе на Удружење израдила је стручна комисија за ИТИ, док су остала израђена у сарадњи са УТ и ПТ министарства.

Удружење је припремило и објавило конкурсе за релевантну тему, а корисници су поднели оквирне пријаве са планом имплементације. У складу са критеријумима селекције из ОП, Удружење је извршило класификацију пријава, након чега су локални органи припремили детаљне пројектне пријаве. Накнадно су ПТ министарства проверавала да ли је процедура спроведена транспарентно и коректно, да ли су пријаве потпуне, пре него што су их вратиле Удружењу како би потврдило да детаљна верзија одговара краћим верзијама и да су усклађене са циљевима осе приоритета. Након добијања потврде од Удружења, ПТ министарства су послала детаљне пројектне пријаве УТ да донесе одлуку о њиховом суфинансирању.

Једна лекција научена из успостављања аранжмана управљања SUD–ИТИ јесте та да се мора наставити како би стратегије биле успешне. Такође, показује се да је умрежавање међу локалним самоуправама потребно већ у самом планирању урбаног развоја и процесу изградње структуре за ИТИ, како би УТ и ПТ могла стећи добро знање о ситуацији на терену и стварним ефектима различитих решења и/или ограничења. На крају, умрежавање је подстакло актере да размењују информације, идеје и искуства не само по питању стратегија већ и по другим питањима везаним за ЕУ која се односе на будуће финансијско планирање у Словенији.

За више информација

Презентација са састанка Мреже урбаног развоја SUD у Риму (Италија), јун 2018: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_italy_2018/zdenka_simonovic.pdf

STRAT-Board сажети приказ државе:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=SI&name=Slovenia&fullscreen=yes>

Јасна **предност управљања на више нивоа јесте размена искуства и прилика да се на свим нивоима учи на грешкама**. Најчешће се учење одвија током читавог времена, при чему се информације добијене у првом кораку користе у наредном. Из тог разлога предлаже се да се **претходни резултати који потичу из система евалуације мониторинга користе у процесу доношења одлука за наредне циклусе**, при чему се информације размењују међу свим нивоима у раној фази (видети поглавље Праћење).

На крају, треба напоменути да се стратегије могу суочити са **политичким изазовима**. На пример, референдум о Брегзиту изазвао је неизвесност током фазе осмишљавања стратегије одрживог урбаног развоја у Лондону. Општији политички изазов је да **временски оквири између нивоа могу бити неусклађени** услед различитих административних животних циклуса и/или (поновних) избора (Medeiros, 2019).

Како олакшати координацију између различитих нивоа власти и избећи или смањити потенцијалне ризике које носи пракса накнадних измена

Још једно конкретније питање које се може јавити када политика укључује различите нивое власти јесте „**накнадна измена**“. То се **односи на наметање додатних административних обавеза на минималне захтеве приликом преношења правних захтева ЕУ у националне**. Накнадне измене могу бити активне или пасивне. Пасивна накнадна измена је када националне, регионалне или локалне власти не спроводе мере поједностављења које предлажу ESIF прописи. У пракси је понекад тешко направити разлику између општег административног терета из ESIF и оног који посебно произлази из накнадних измена. Без обзира на то, процењује се да се **око једне трећине административног терета може приписати накнадним изменама**, што представља велики притисак на ресурсе и омета ефикасну координацију и усклађивање.

Неки ESIF алати су **посебно осетљиви на накнадне измене**, нарочито **интегрални приступи као што су интегрална територијална инвестиција (ИТИ), локални развој вођен заједницом (CLLD)** (видети такође трећи одељак овог поглавља) и **програми више фондова**, који укључују SUD. Потенцијални ризици повезани са праксом накнадних измена јесу резултат „**сложености имплементације ових алата, укључујући дисперзију улога и одговорности међу многим актерима, и неопходност формирања нових тела за координацију, што доводи до понављања и контролисања напора**“ (Европски парламент, Генерални директорат за унутрашње политике, 2017: 54).

Од свих алата, ИТИ – који је коришћен као инструмент за имплементацију у више од 20% стратегија SUD у периоду 2014–2020 – највише је повезан са накнадним изменама јер подразумева „**више капетана на истом броду**“ и спајање различитих традиција руковођења, при чему различити интереси различитих актера могу довести до додатних правила или различитих тумачења истих правила.

Пажљиво

Други извор накнадних измена могу бити додатна правила квалитетности управљачког тела успостављена за стратегије одрживог урбаног развоја. На пример, да би спречила процесе који се сматрају превише ризичним или сложеним, УТ би могла да ограниче теме којима се SUD стратегије могу бавити. Међутим, то може ометати развој интегралног приступа. Стога **се саветује да УТ размисле о начинима на које би њихова правила о подобности могла негативно утицати на интегралне стратегије**. У том смислу може бити корисно претходно водити дијалог са локалном управом како би се препознале њене потребе. Међутим, такође треба напоменути да накнадне измене **не морају инхерентно бити негативне**. Понекад додатно прилагођавање сложених законских текстова може разјаснити њихову примену у локалном контексту. На пример, пољска регулатива за ИТИ је вероватно имала позитиван ефекат на метрополитанске градове широм регионалних главних градова земље, док је национално прилагођавање уредбе понудило прецизнију формулацију употребе инструмента (видети одељак који се тиче ИТИ у Пољској у поглављу Средства и финансирање). Без обзира на то, **могу се предузети кораци на свим нивоима укљученим у систем заједничког управљања ESIF-ом како би се олакшало усклађивање и смањиле непотребне нак-**

надне измене. На пример, национални ниво може почети са уклањањем непотребних закона (или тела) како би смањило административне трошкове и ослободио ресурсе за подршку ефикасности програма. Интероперабилност алатки е-управе такође се може спровести и ојачати национална координација. Националне онлајн алатке (системи подршке, информациони системи) које се могу користити током целог пројектног циклуса могу смањити административно оптерећење за кориснике, док се примена прописа ЕУ може уједначити унутар држава чланица. На овај начин сва управљачка и имплементациона тела могу имати приступ истим информацијама и развити заједнички правац деловања. На нивоу програма, корисници (ЛО) треба да буду изложени најмањем могућем административном оптерећењу и да им се пруже јасни и једноставни кораци током трајања читавог пројекта. У исто време, **смањење накнадних измена и поједностављење администрације треба пажљиво извршити**, како се не би угрозило испуњење основних циљева структурних фондова, оних који теже одрживом и инклузивном развоју.²⁹

ОЕСД, ПРИРУЧНИК ЗА ЕФИКАСНА ЈАВНА УЛАГАЊА НА РАЗЛИЧИТИМ НИВОИМА УПРАВЕ

ОЕСД је развила онлајн приручник за пружање смерница јавним службеницима и креаторима политике за ефикасна јавна улагања на свим нивоима власти. У том циљу развијено је 12 основних принципа, груписаних у три стуба који представљају системске изазове управљања на више нивоа за јавно улагање: Стуб 1 се бави координацијом и фокусира се на различите врсте аранжмана управљања и подстицаја који могу помоћи у координацији.

Стуб 2 наглашава кључне капацитете јавног управљања који би требало да буду успостављени да би се ојачали услови за ефективно улагање.

Стуб 3 се фокусира на кључне оквирне услове управљања за јавна улагања.

За сваки принцип постоји опис зашто је важан, уобичајене замке које треба избегавати и како превазићи главне повезане изазове. Штавише, сваки принцип је илустрован неким најбољим праксама из земаља ОЕСД.

Осим 12 принципа, Приручник нуди упоредне индикаторе и добре праксе које се користе у бројним земљама, регионима и општинама.

Осим тога, одељак за самооцењивање помаже управама да процене предности и слабости својих капацитета за јавна улагања, са фокусом на локални ниво, подржавајући креаторе политике у постављању приоритета за побољшање.

За више информација

Званична интернет страница ОЕСД:

<https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit>

Додатни ресурс

²⁹ Информације о накнадним изменама у ESIF углавном су изведене из студије Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Fund (2017), коју је наручио Генерални директорат за унутрашњу политику. За детаљнији приказ видети ову студију.

ПРЕПОРУКЕ

- Започети сарадњу између различитих нивоа што је раније могуће.
 - Када су сви различити нивои власти укључени у процес од самог почетка, то побољшава осећај власништва на свим нивоима, што пружа добру основу за сарадњу.
 - Рано укључивање свих нивоа омогућава да се препреке, као што су ограничени капацитети или прекомерна регулатива, раније идентификују. Тако има више времена за предвиђање или уклањање тих препрека.
- Размотрити различите начине подршке за превазилажење ограничених капацитета, као што су техничка помоћ, оснивање додатног тела или подела задатака.
 - Техничка помоћ је доступна за помоћ заинтересованим странама у имплементацији програма и пројеката које финансира Комисија. Може се користити на различите иновативне начине за јачање капацитета особља или подршку у припреми, управљању, евалуацији, праћењу, ревизији или контроли.
 - Стварање додатног тела може подржати изградњу капацитета и олакшати координацију задатака. Иако би оснивање таквог тела у почетку могло изгледати као додатни терет, дугорочно се може показати ефикасним.
 - Задаци могу бити делимично делегирани или подељени како би се смањило оптерећење, што такође може допринети будућој изградњи капацитета.
- Искористити сва претходна искуства и исходе пројеката са сличним тематским циљевима (ТЦ) и/или аранжманима управљања.
 - Када се процене претходна искуства током припремне фазе, научене лекције се могу узети у обзир за нови процес.
 - Поред тога, када се професионализација и развој капацитета засполених у јавној управи задрже што независнијима од политичких циклуса, губитак капацитета је минималан и постојеће искуство неће бити изгубљено.
- Често прегледати прописе и уложити континуирани напор у координацију прописа на свим нивоима.
 - Структурисани напор у координацији (нпр. коришћење међувладиних платформи, споразума о хармонизацији прописа и споразума о униформности прописа) може свести на минимум или спречити сложене и/или непотребне административне процесе и формалности, побољшавајући квалитет и доследност регулаторних система на различитим нивоима власти.
 - Приликом процене нове или постојеће регулативе на структурној основи, трошкови и користи од (нове) усклађености са прописима за регионалну власт могу се лакше проценити и узети у обзир.

ПРИСТУП ВИШЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како осигурати да су све релевантне заинтересоване стране препознате и укључене у процес стратегије?

Како ефикасно применити принцип партнерства током процеса стратегије и обезбедити континуирано ангажовање заинтересованих страна?

Основни елемент одрживог урбаног развоја јесте укључивање доприноса различитих заинтересованих страна, посебно на локалном нивоу. У поређењу са појединачним пројектима, **стратегије одрживог урбаног развоја подразумевају интегрални приступ заснован на месту који укључује много шири спектар актера** (нпр. друга јавна тела, академска заједница, истраживачки и образовни институти, цивилно друштво, невладине организације и приватни сектор).

Анализа стратегија одрживог урбаног развоја (2014–2020) показује да већина стратегија (75%) укључује најмање једног додатног актера управљања³⁰ уз (обавезно) укључивање локалног нивоа, владе на регионалном или националном нивоу и нивоа ЕУ³¹. Када је укључен само један додатни актер, обично се ради о новоформираном телу, удружењу локалних органа, управљачкој групи/комисији или представницима цивилног друштва. Када су укључена два или три додатна актера, то обично чине претходно наведени актери, као и невладине организације, интересне групе, новооснована тела или приватне заинтересоване стране. Актери који су били релативно мало укључени су: академска заједница (скоро 4% стратегија) и јавно-приватна партнерства (мање од 1%). Треба напоменути да у неким категоријама у великој мери или у потпуности предњачи једна земља (нпр. укључивање новоформираног тела је карактеристично искључиво за Финску и Бугарску, заједно са једном стратегијом у Пољској).

Након ових запажања може се тврдити да се **укључивање додатних актера у структуру управљања може побољшати, посебно у погледу укључивања академске заједнице, која може играти значајну улогу у подршци за имплементацију политике засноване на доказима**. Такође, генерално, сарадња између различитих врста актера може ојачати **мреже засноване на реципроцитету, поверењу и сарадњи**. У том погледу није важан само број заинтересованих страна већ – вероватно и више – практични значај њиховог учешћа.

³⁰ Испитаници су могли да изаберу једну или више опција: администрација на националном нивоу, регионално тело, локална власт, удружење локалних власти, управљачка група/комитет, јавно-приватно партнерство, неваљина организација, интересне групе, представници цивилног друштва, приватне заинтересоване стране, академска заједница, новоосновано тело или друго.

³¹ Већина ових стратегија укључивала је једног додатног актера управљања (35%), након чега је уследило укључивање три додатна актера (17%) и два додатна актера (15%). За нешто мању групу стратегија назначено је да је четири до шест додатних актера учествовало у аранжманима управљања (7%). За једну четвртину стратегија истакнуто је да нису укључени додатни актери (25%).

Учење из података

Међутим, за почетак, приступ са више заинтересованих страна значи препознавање и одабир релевантних актера, као и успостављање метода за подршку и олакшавање неометане сарадње.

У овом тренутку је поново важно напоменути да је у овом конкретном одељку фокус углавном на укључивању јавних и приватних заинтересованих страна, осим представника различитих слојева власти (као што је раније детаљније објашњено) или укључивање међусекторских заинтересованих страна (видети поглавље Међусекторска интеграција). Штавише, док се општа дискусија о приступу више заинтересованих страна, представљена овде, такође односи на укључивање грађана и цивилног друштва, трећа и последња њена компонента посебно се фокусира на укључивање локалних заједница.

Како осигурати да су све релевантне заинтересоване стране препознате и укључене у процес стратегије

Обавезни елемент предложене уредбе за период после 2020. године је приступ више заинтересованих страна, који се односи на захтев да интервенције укључују све релевантне актере – укључујући пословне и суседске субјекте – током читавог циклуса политике у процесу планирања и доношења одлука, као и спровођење интегралних територијалних стратегија.

Ниједна заинтересована страна нити сектор политике не може сам да постигне сложене циљеве. Изазов је окупити неопходне заинтересоване стране у циклусу политике. У зависности од локалних и регионалних услова и области политике која се обрађује, **различити актери су укључени у различите фазе циклуса политике. Различити начини управљања** такође могу бити релевантни за укључивање релевантних заинтересованих страна.

Метод одабира заинтересованих страна и одржавања њихове мотивације од кључног је значаја за развој успешних аранжмана управљања и исхода. За почетак, **потребно је направити компромис између укључивања свих потенцијалних заинтересованих страна и успостављања ефикасног процеса управљања.** Уопштено говорећи, укључивање многих додатних актера може повећати могућности финансирања и ојачати власништво, али у исто време може да **одузима много времена** и на тај начин омета напредак. Осим тога, укључивање широког спектра заинтересованих страна може учинити процес политике крхким због своје сложености (Spatial foresight, 2015). Стога треба уложити напоре да се укључе све важне заинтересоване стране на које се то односи, без непотребног проширења.

Додатни ресурс

ЕВРОПСКИ КОДЕКС ПОНАШАЊА ЗА ПАРТНЕРСТВО У ОКВИРУ ESIF

У програмском периоду 2014–2020. принцип партнерства је појачан: регионални, локални и урбани јавни органи, синдикати, послодавци, невладине организације и друга тела цивилног друштва која се залажу за питања као што су социјална инклузија, родна равноправност и одсуство дискриминације укључени су у

све фазе планирања, имплементације и праћења пројеката финансираних из Европских структурних и инвестиционих фондова (ESIF).

Како би овај процес био што поштенији и транспарентнији, Уредбом о заједничким одредбама за ESIF креиран је Европски кодекс понашања за партнерство. Кодекс понашања има облик правно обавезујуће уредбе Комисије.

Конкретно, од држава чланица се захтева:

- да буду транспарентне у одабиру партнера;
- да пруже довољно информација партнерима и да им обезбеде довољно времена да се њихов глас чује у процесу консултација;
- да се постарају да су партнери укључени у све фазе процеса, од планирања до евалуације;
- да подрже изградњу капацитета партнера;
- да креирају платформе за међусобно учење и размену најбоље праксе³².

Конкретно, у овом кодексу препознати су главни релевантни актери које треба узети у обзир и за споразуме о партнерству и за програме. У њему су изнети главни принципи и добре праксе које се односе на укључивање релевантних партнера у припрему, праћење и евалуацију програма које подржава ESIF.

За више информација

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0240>

„Оптимална“ комбинација заинтересованих страна зависи од неколико фактора специфичних за случај, као што су постојеће структуре управљања, претходно искуство у управљању, питања политике о којима се ради и главни разлог самог процеса. Релативно вешти и искусни актери који раде у већ постојећој култури сарадње често дају добре резултате, али **постојеће структуре сарадње такође могу постати препреке** новим облицима (ефикасније и делотворније) сарадње.

Поред (обавезног) укључивања заинтересованих страна на различитим нивоима власти, SUD такође снажно подразумева више хоризонталног укључивања заинтересованих страна, укључујући додатне јавне и приватне заинтересоване стране. Генерално, **три сектора се међусобно разликују**: трећи сектор (који се састоји од невладиних организација, непрофитних организација – укључујући добротворне организације, волонтерске и друштвене групе итд.), сектор знања (који се састоји од универзитета и истраживачких института) и приватни сектор (састоји се од профитних предузећа која воде приватни појединци или групе а којима не управља држава).

Очигледно, оно што чини добру комбинацију заинтересованих страна варира од стратегије до стратегије. У том смислу **број и врста**

³² У појмовнику Комисије дат је опис европског кодекса понашања за регионалну политику: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/e/european-code-of-conduct

укључених заинтересованих страна зависе од питања политике којим се бавимо. Увек треба укључити заинтересоване стране које имају овлашћења да доносе одлуке и/или оне стране са великим друштвеним и политичким утицајем неопходним за решавање питања политике. Осим јавних актера могу се укључити и невладине организације или приватни актери. Штавише, посебна пажња се мора посветити укључивању заинтересованих страна које су највише погођене овим питањем, **посебно ако се суочавају са потешкоћама у заступању** (мањине, економски угрожене групе итд.) Генерално, заинтересоване стране из трећег сектора могу играти важну улогу у представљању друштвене перспективе и у подршци укључивању и ангажовању грађана. **Укључивање сектора знања може подржати развој политике засноване на доказима** и пружити подршку у развоју индикатора за праћење и евалуацију стратегије. На крају, **приватни сектор може додати пословну перспективу и бити укључен у трансформацију пилот-идеја у тржишне производе.**

Стратегије одрживог урбаног развоја за период 2014–2020. показују различите практичне примере учешћа јавних и приватних заинтересованих страна. На пример, у Марибору (Словенија) интензивна сарадња уз помоћ стратешког савета са универзитетом и невладиним организацијама додала је значајну вредност стратегији. У стратегији одрживог урбаног развоја Брисела (Белгија), примећено је да је стратегија имала велике користи од развоја инклузивних партнерстава, са актерима и из сектора социјалне економије и из волонтерског сектора. Поред тога, за стратегију одрживог урбаног развоја Вејлеа (Данска) укључивање партнера из приватног сектора помогло је у изградњи заједничке основе за приватна и јавна партнерства, јачајући тако сарадњу у домену одрживог урбаног развоја. У том смислу, очекује се да ће пројекат о коришћењу грађевинског отпада подићи свест међу малим и средњим предузећима (МСП) о комерцијалном потенцијалу одрживог коришћења отпада. На крају, Стокхолм (Шведска) увео је групу за ангажовање за програмски период ESIF 2014–2020. Што се тиче његове стратегије одрживог урбаног развоја, ова група за ангажовање – која укључује градску општину и удружење општина – позвала је широк спектар јавних и приватних актера на састанак пре ангажовања. На овом састанку се разговарало о почетним пројектним идејама и кључним изазовима. Након ових информација, управљачко тело је саставило конкурс за подношење пријава.

Додатни ресурс

ОЕСД, ПРИНЦИПИ УРБАНЕ ПОЛИТИКЕ (2019)

Принципи урбане политике ОЕСД (2019) консолидовали су поуке из протеклих деценија рада на градовима. Препознато је укупно једанаест принципа на основу доприноса различитих заинтересованих страна, укључујући међународне организације, развојне банке, мреже градова и локалних самоуправа, истраживачке институте и академску заједницу, те приватни сектор. Циљ ових принципа је да усмере креаторе политике у изградњи паметних, одрживих и инклузивних градова. У том контексту издвојен је принцип број 9:

Принцип 9. Промовисати ангажовање заинтересованих страна у креирању и имплементацији урбане политике, тако што ће се:

- укључити сви сегменти друштва, посебно најугроженији становници и корисници, као што су жене, старе особе, омладина и деца, особе са инвалидитетом, мигранти и мањине;
- искористити иновативни механизми за ангажовање са приватним сектором, посебно инвеститорима, урбанистима, институционалним инвеститорима, финансијским сектором, као и регулаторима, академским круговима, непрофитним организацијама и цивилним друштвом;
- промовисати ангажовање оријентисано на исход, уз објашњење тога како тече процес доношења одлука и начина на који ће се информације од заинтересованих страна искористити, уз доделу одговарајућих ресурса и размену информација доступним и онима који нису стручњаци, као и уз успостављање равнотеже између чешће заступљених група и оних чије се мишљење није чуло.

За више информација

Званична интернет страница OECD:

<https://www.oecd.org/cfe/urban-principles.htm>

Различити типови **заинтересованих страна имају различите мотиве да се укључе** у процес управљања. Познавање ових мотива је важно за позивање и задржавање релевантних заинтересованих страна. Може се **учити неколико главних покретача**: утицај, могућности финансирања, уштеде, решавање локалних изазова, трајност, одговори на сопствене изазове, нове могућности умрежавања, добијање приступа изворима информација и публицитет. Упркос овој категоризацији, мотивације такође могу бити међусобно повезане и различито тумачене. Утицај, на пример, може да подразумева утицај на исходе политике или стицање утицаја у државној управи, укључујући и развој личне каријере. Међутим, **познавање различитих мотивација и њихово предвиђање може бити кључно за укључивање релевантних заинтересованих страна**. Међутим, треба напоменути да различите мотивације могу створити сукобе и нежељене комплементарне ефекте (Spatial Foresight, 2015).

URBACT, МЕТОДА АНАЛИЗЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА (2013)

URBACT II Local Support Group Toolkit (2013) представља методу за анализу заинтересованих страна. Помоћу табеле за анализу заинтересованих страна могу се идентификовати интереси и мотивације заинтересованих страна. Ова табела такође нуди могуће активности за решавање ових различитих интереса. Метода разликује примарне и секундарне заинтересоване стране. Примарни актери су они на које политика директно утиче, а секундарни актери су они са посредном улогом, као што су креатори политике и агенти за њено спровођење. Попуњавајући табелу корисници могу да размисле о томе шта би требало да се уради како би испунили или се супротставили интересима заинтересованих страна и да размисле о томе које активности ће максимално подстаћи ангажовање оних за које је вероватно да ће подржати план и свести на минимум отпор оних који би га могли блокирати.

За више информација

https://urbact.eu/sites/default/files/urbact_toolkit_online_4_0.pdf

Додатни ресурс

На крају, **идентификовање заинтересованих страна може бити политички поткрепљена одговорност**, при чему унутрашњи или спољни притисци утичу на низ заинтересованих страна. Понекад се не консултују заинтересоване стране „које су лично умешане у дату тему“, као ни оне са јасно супротстављеним ставовима. Међутим, укључивање „неистомишљеника и оних са јасним интересима“ такође може бити начин да се постигне консензус (Spatial Foresight, 2015).

Како ефикасно применити „принцип партнерства“ током процеса стратегије и обезбедити континуирано ангажовање заинтересованих страна

Анализа стратегија одрживог урбаног развоја за 2014–2020. показује да је до сада **најшири круг заинтересованих страна укључен у фазу припреме и/или фазу израде стратегије**. Ово је у складу са општим запажањем да је флексибилна природа ангажовања заинтересованих страна довела до тога да се **преферира успостављање *ad hoc* механизма као што су јавне расправе, панели и радионице, уместо систематичнијег инклузивног приступа**. Често је ангажовање заинтересованих страна реактивно, а не проактивно, **као одговор на потребу или обавезу**, као што је регулаторни оквир. Међутим, ово је потенцијално губљење прилика, посебно зато што се допринос заинтересованих страна често покреће успостављањем специфичних структура подршке, које би теоретски могле да се задрже током целог процеса политике.

Да би се принцип партнерства максимално искористио, **заинтересоване стране треба да буду укључене у цео животни циклус стратегије**. Очекује се да ће се овим повећати квалитет стратегије и ојачати и проширити власништво над политиком. Треба напоменути, међутим, да ће се **оптимални састав заинтересованих страна вероватно променити током времена**. Из тог разлога важно је прилагодити конфигурацију група заинтересованих страна током процеса како би се пронашли најприкладнији аранжмани за различите кораке у развоју политике (OECD, 2015b).

Учење из праксе

ОДРЖИВИ УРБАНИ РАЗВОЈ У УРБАНОЈ АГЛОМЕРАЦИЈИ ЗАГРЕБА (Хрватска) ДО 2020.

Стратегија одрживог урбаног развоја у Урбаној агломерацији Загреб (УАЗ) обухвата оно што се сматра најразвијенијим подручјем Хрватске. УАЗ се састоји од Града Загреб и 29 других локалних самоуправа (10 градова и 19 општина). Стратегија развоја дефинише три главна циља и 12 приоритета, са фокусом на побољшање квалитета живота, јавну и друштвену инфраструктуру, развој одрживе економије и управљање животном средином. Свих 29 представничких тела локалних самоуправа морало је да усвоји стратегију пре него што је усвоји загребачка скупштина.

Град Загреб је задужен за израду стратегије, али су све локалне самоуправе укључене у процес израде. Поред учешћа у секторским консултацијама о коришћењу ИТИ као механизма имплементације, представници локалних самоуправа учествовали су и у низу радних састанака и радионица.

На иницијативу Града Загреба основано је Партнерско веће (ПВ) са задатком да припрема, развија и прати имплементацију стратегије. ПВ се састоји од свих локалних самоуправа, жупанија и регионалних координатора УАЗ-а, а укључује и друга јавна тела, универзитете, образовне установе, центре за обуку и истраживање, економске и социјалне partnere, пословне и организације цивилног друштва. Градови, општине, жупаније и регионални координатори предложили су своје представнике, док је ПВ изабрало представнике за високошколске установе, пружаоце услуга образовања, економске и социјалне partnere и организације цивилног друштва. ПВ има укупно 57 чланова.

Приоритети и циљеви стратегије дефинисани су на основу обимног прикупљања података. Коришћени су подаци Државног завода за статистику и подаци Финансијске агенције, документација и извештаји Министарства регионалног развоја и фондова ЕУ и других јавних органа и надлежних институција. Такође је успостављен директан контакт са различитим заинтересованим странама и одржане су консултације.

Предлог који указује на допринос стратегије – укључујући пројекте и планиране финансијске износе – израђен је на основу доприноса који су пружили сви појединачни чланови ПВ, а такође су искоришћене и информације добијене са неколико тематских радионица. Након тога, коначни нацрт стратегије је подељен свим члановима електронским путем како би они дали повратне информације.

У време писања овог приручника (мај 2019), стратегија је још увек била у повоју, али успостављање ПВ омогућава да се у процес припреме, развоја и праћења спровођења стратегије укључи став свих релевантних актера.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=HR-001&fullscreen=yes>

Након мапирања која је заинтересована страна за шта одговорна и на ком нивоу, важно је да **заинтересоване стране буду информисане током целог процеса**, иако можда неће бити неопходно укључити их све у свакој фази. У том смислу корисно је **унапред одредити када одређене заинтересоване стране треба да учествују** и да се о овим очекивањима претходно разговара са заинтересованим странама. На овај начин се могу разјаснити сва „лажна очекивања“ и уклонити могуће препреке за учешће. Штавише, **ex ante консултације се могу користити за одређивање нивоа интересовања различитих актера у различитим фазама процеса развоја**.

Структурални приступ систематском ангажовању заинтересованих страна током процеса стратегије захтева од доносилаца одлука да **пажљиво предвиде уска грла и ублаже ризике** (видети такође поглавље Међусекторска интеграција). Уобичајене препреке укључују институционалне баријере као што су **фрагментација административних актера** или **лоши правни оквири**. Када су одговорности раштркане по подобластима којима управљају различити актери, консултације и одговорност ће највероватније бити слаби. Та-

кође, **одсуство доброг правног оквира који укључује стандарде за инклузивно доношење одлука** и одсуство капацитета за процену усклађености са овим стандардима отежава ефективно и трајно ангажовање заинтересованих страна. Друга категорија препрека односи се на уска грла која ометају ефикасну имплементацију процеса ангажовања заинтересованих страна. Овде се не доводи у питање сам процес, али га ометају **лоша логистика, проблеми процеса или супротстављени циљеви**. У том смислу рад на ангажовању треба да се заснује на додељеном особљу и буџету, као што је случај и са осталим компонентама процеса развоја политике.

Доступни су различити механизми и алатке који подржавају трајно ангажовање заинтересованих страна. Ови механизми или алатке могу се класификовати у два типа: 1) **формални механизми**, који се односе на алатке са институционалном или законском основом, као што су званични споразум, уговор или повеља са јасним оперативним правилима и приоритетима, и 2) **неформални механизми**, који се односе на договоре и сарадњу који се спроводе по дискреционом праву онога који процес ангажовања организује. Предност формалне структуре јесте у томе што ће јасан скуп правила, платформи и средстава вероватно поставити основу за ефикасно ангажовање заинтересованих страна током целог процеса. Недостатак би могао бити то што би то могло олакшати институционално лобирање. Једна од предности неформалних механизма је флексибилност, јер постоји отворена атмосфера која подстиче дискусију и осећај заједништва. Такође, састанци и радионице су прилагодљиви у временском оквиру и делокругу, а могу се применити на читав низ питања. Актери могу да изразе своје жеље, потребе и бриге. Међутим, без минималне структуре подршке биће тешко уградити њихове ставове у коначне одлуке. У том смислу потребно је праћење како би се ова мишљења трансформисала у стварни допринос, који надилази размену информација. То која је врста механизма заинтересованих страна најбоља зависи од контекста, датих заинтересованих страна, жељених циљева политике и локалних потреба.

На крају, **да би се унапредило будуће ангажовање заинтересованих страна, потребно је проценити ефективност, трошкове и користи датог приступа.** Ово такође може повећати одговорност доносилаца одлука, тако што ће се мерити колико су јавни и институционални ресурси, укључујући време и рад заинтересованих страна, ефикасно коришћени. Краткорочно, дијалог и сарадња могу довести до квалитетнијег доношења одлука и повећане спремности заинтересованих страна да решавају заједничке проблеме. Дугорочне користи могу укључивати више поверења у владине одлуке или изградњу капацитета.

Посебну пажњу треба посветити **подршци укључивању заинтересованих страна које не могу лако да учествују саме** из различитих разлога (финансије, језик, другачија култура итд.), али су важне из перспективе програма.

На крају, треба напоменути да **ангажовање заинтересованих страна такође захтева континуирани рад актера који га покреће.** Ангажовање заинтересованих страна одузима много времена и стога захтева отвореност и вољу да се слуша и учи.

URBACT: ОДРЖАВАЊЕ УКЉУЧЕНОСТИ ЛОКАЛНИХ ЗАИНТЕРЕСОВАНИХ СТРАНА И ОРГАНИЗОВАЊЕ ДОНОШЕЊА ОДЛУКА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ

URBACT пружа смернице за седам различитих изазова имплементације, како би се градовима пружила подршка у истраживању заједничких потешкоћа у примени интегралних акционих планова. Сваки од седам изазова бави се посебним упутствима, али сви су међусобно повезани. Смернице по питању другог изазова имплементације односе се на одржавање укључености заинтересованих страна и организовање доношења одлука за имплементацију. Најпре, смернице се баве специфичном природом овог изазова, тако што разматрају кључна питања као што су:

- схватање различитих односа између заинтересованих страна и различитих улога које оне имају у процесу имплементације;
- узимање у обзир улоге политичких актера и изазова у вези са деловањем у политичкој арени;
- разумевање тога да директан рад са заједницама и грађанима захтева много труда, пошто се очекивања и начини рада могу знатно разликовати;
- препознавање тога да се фаза имплементације разликује од фазе планирања и да се партнерства морају мењати у складу са тим;
- схватање тога да потреба за успостављањем структура управљања зарад реализације акционих планова захтева промене у односу на аранжмане управљања који постоје током фазе планирања.

Смернице потом дају предлоге за решавање изазова у пракси. На пример, пружају контролну листу информација које треба тражити и узети у обзир (нпр. Да ли знате ко су све ваше заинтересоване стране? Да ли сте спровели активну анализу о њима? итд.). Предлажу такође и неколико различитих алатки и програма подршке, као што су URBACT алат за мапирање екосистема заинтересованих страна (Stakeholder Ecosystem mapping tool) и комплет за учење учесника (Participants Learning Kit), као и метод iPESLE, који помаже да се процени у каквом локалном контексту стратегија функционише. Ово је корисно да би се боље схватило шта би могло бити важно локалним партнерима и са којим изазовима се они могу суочити.

За више информација

<https://urbact.eu/participatory-implementation>

ПРЕПОРУКЕ

- Започети процес укључивања заинтересованих страна мапирањем свих потенцијалних заинтересованих страна.
 - Пажљиво мапирање заинтересованих страна помаже у одређивању најутицајнијих од њих.
 - Заинтересоване стране се могу мапирати у смислу њихових улога, одговорности, утицаја, мотивације, нивоа повезаности и делокруга.
 - Узети у обзир све заинтересоване стране које имају удела у исходу или на које ће он вероватно утицати, укључујући јавне и приватне заинтересоване стране.
- Унапред разговарати о очекивањима, одговорностима и укључености у процес са различитим заинтересованим странама.
 - Разумети суштинске мотиве (и надлежности) сваке заинтересоване стране кључно је за процену нивоа утицаја заинтересованих страна и степена њиховог ангажовања.
 - Предвидети то да се партнерства морају мењати док се прелази из једне фазе стратегије у другу (нпр. од припремне фазе и фазе планирања у фазу имплементације).
 - Прегледати да ли је структура управљања прикладна и за фазу имплементације.
 - Унапред дефинисати крајњи ток доношења одлука, циљ ангажовања заинтересованих страна и очекивану употребу инпута. Ово такође може помоћи да се разјасне питања која се односе на комуникацију, поверење, изградњу консензуса и солидарност.
- Одредити одговарајуће финансијске и људске ресурсе за ангажовање заинтересованих страна.
 - Избећи фрагментисање и обезбедити једну контакт особу за све заинтересоване стране.
 - Користити јасан и разумљив језик и избегавати жаргон.
 - Одржавати отвореност ума током целог процеса како бисте учили и расли.

ПАРТИЦИПАТИВНИ ПРИСТУП ОДОЗДО ПРЕМА ГОРЕ

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како CLLD може допринети партиципативним приступима одоздо према горе и шта можемо научити из тога?

Који су алтернативни начини да се подстакне и појача укљученост грађана?

Кохезиона политика обухвата развој сваког града и региона у ЕУ. Њени циљеви захтевају механизме управљања који се фокусирају на локалне нивое и наглашавају процесе „одоздо према горе“ и ангажовање грађана. Период програмирања кохезионе политике 2014–2020. увео је нови територијални алат за локални развој, назван локални развој који води заједница (CLLD).

CLLD има за циљ да подстакне интегрални приступ територијалном развоју одоздо према горе кроз снажну заступљеност локалних актера, као и кроз значајну финансијску подршку за имплементацију стратегије и повезани процес учешћа (Servillo & de Bruijn, 2018). Очекује се да ће CLLD унапредити власништво заједнице повећањем учешћа. Штавише, **приступ подржава управљање на више нивоа, што локалним заједницама пружа начин да у потпуности учествују у обликовању имплементације циљева ЕУ** (Czischke & Pascariu, 2015).

Иницијатива CLLD заснива се на успеху програма LEADER³³ и позајмљује неке од његових кључних принципа. Међутим, постоје две важне финансијске иновације које карактеришу CLLD у поређењу са LEADER-ом. Прво, он нуди ширу употребу фондова, укључујући ERDF и ESF (док је LEADER био ограничен на EAFRD и EMFF). Друго, нуди могућност интегрисања средстава за подршку локалној развојној стратегији (видети поглавље Средства и финансирање). Поред тога, LEADER је коришћен само за рурални контекст, док се CLLD може користити и за урбана подручја. Конкретно, **ради се о стратегији локалног развоја заснованог на подручју за субрегионална подручја која имају популацију између 10.000 и 150.000 становника** (одступања су дозвољена када су оправдана). Због тога је посебно погодан за мале и средње градове, или за четврти у великим градовима.

Друга главна карактеристика CLLD је та да **приступ одоздо према горе треба да укључи успостављање локалне акционе групе (ЛАГ)**, која би преузела одговорност за цео процес локалне развојне стратегије. У суштини, ЛАГ је јавно-приватно партнерство са овлашћењима за доношење одлука. **Ниједан од актера укључених у ЛАГ не може имати већину**. У пракси то значи да се локална општина одриче свог права на доношење одлука, иако има право гласа као један од учесника (али мора да прихвати ако се већина мишљења разликује од њеног) (Servillo & de Bruijn, 2018).

Постоји бојазан да ће неодговорне локалне групе скрајнути демократски изабране званичнике и јавни сектор. Међутим, недавни примери CLLD-а показали су да су изабрани чланови сматрали да је приступ обогатио демократски процес, а не да га је ометао (Czischke & Pascariu, 2015).

Поред успостављања ЛАГ, CLLD би требало да се спроводи кроз интегралну и мултисекторску стратегију локалног развоја која идентификује циљно подручје и дату популацију, и укључује анализу која одређује предности, слабости, могућности и претње овог приступа (SWOT анализа).

³³ Израз „LEADER“ је првобитно потекао од француског акронима за Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, што значи: везе између руралне економије и развојних активности. За више информација посетити: https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_en

Пажљиво

Осим тога, треба анализирати и саму територијалну стратегију (визију, акциони план, план управљања и праћења и финансијску структуру).

Слично SUD, CLLD је један од територијалних механизма за пружање интегралних приступа локалном развоју и очекивало се да се они међусобно допуњују. Међутим, процена стратегија одрживог урбаног развоја спроведених током 2014–2020. показује да је **интеграција стратегија CLLD била веома ограничена** (Van der Zwet et al., 2017). Ипак, неки одабрани случајеви илуструју његову потенцијалну додатну вредност.

Како CLLD може допринети партиципативним приступима одоздо према горе и шта можемо научити из тога

Снажни партиципативни елемент CLLD је посебно користан када је циљ стратегије **да подстакне друштвену кохезију, побољша учешће грађана и/или да промовише изградњу капацитета**. У том погледу, **он је моћан алат за рад у депривираним четвртима**. CLLD се може посматрати као приступ који полази од стране потражње локалног развоја, узимајући потребе локалног становништва као полазну тачку. Један посебно нов елемент је да стратегије осмишљавају, а пројекте бирају локални субјекти. На овај начин људи постају активни партнери у политици, а не пасивни „корисници“. Наводи се да укључивање људи у копродукцију доноси неколико важних предности:

- људи који су виђени као проблем оснажени су да постану део решења;
- њихово директно искуство у комбинацији са ставовима других заинтересованих страна може помоћи да се политике много боље прилагоде стварним потребама и могућностима;
- њихово учешће у процесу повећава њихов капацитет за деловање и предузимање конструктивних иницијатива;
- ово са друге стране подстиче осећај локалног идентитета и поноса, као и осећај власништва и одговорности за активности, што повећава капацитет за деловање и предузимање конструктивних иницијатива;
- равноправно учешће за столом са другим партнерима гради мостове и поверење између људи, приватних предузећа, јавних институција и секторских интересних група.

Укратко, CLLD одговара на хитну потребу за проналажењем начина за **изградњу поверења и ангажовања локалног становништва**³⁴. Његов облик управљања одоздо према горе покреће нови начин приступа територији, стварајући услове неопходне за праћење друштвених иновација и идентификацију неизречених потреба (Servillo, 2017).

³⁴ Смернице о развоју који води заједница за локалне актере. Видети: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors.pdf

Све у свему, имплементација CLLD за програмски период 2014–2020. показује да је опште прихватање било много шире него унутар SUD (подржава скоро 800 ЛАГ, од којих скоро једна трећина има експлицитни фокус на урбани развој). Међутим, географска распрострањеност је показала знатне разлике, при чему су га земље чланице ЕУ13 много више користиле од земаља ЕУ15 (старије државе чланице ЕУ), које генерално имају више искуства са LEADER-ом.

У неким државама чланицама очекује се да ће CLLD бити преузет у вези са стратегијама SUD, али не постоји наменски буџет (као у случају Литваније). У другим државама чланицама (Словачка, Мађарска, Летонија) CLLD није део стратегије SUD, али ће се спроводити на њеној територији. И у још неким случајевима (Грчка, Италија, Португал, Мађарска, Румунија, Словенија) планирана је употреба CLLD, али није јасно колико ће то бити повезано са SUD (Van der Zwet et al., 2017). Један од најбољих примера урбаних CLLD је Схевенинген (Холандија), који је успостављен у оквиру ИТИ механизма у Хагу (Холандија).

СТРАТЕГИЈА ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА У ХАГУ И CLLD СТРАТЕГИЈА У СХЕВЕНИНГЕНУ (Холандија)

Хаг је један од четири највећа града у Холандији. Његова SUD стратегија спроводи се путем ИТИ механизма и има за циљ широк спектар циљева у вези са иновацијама, нискокарбонском економијом и побољшањем пословне климе и могућности запошљавања. Стратегија је уграђена у званични програм имплементације града, који се зове Haags Uitvoeringsprogramma (HUP). Стратегија је усмерена на шест четврти за које се сматра да су од стратешког значаја, било зато што пружају могућности за економски раст, било за урбану регенерацију. У том погледу, подручје Схевенингена, а посебно његова лука и приобални делови, препознати су као кључна стратешка локација за раст и могућности запошљавања. Стога ову област подржава CLLD.

Тачније, Схевенинген је област града Хага која се граничи са плажом и призната је туристичка дестинација. Истовремено, суочава се и са неким проблемима друштвене и економске маргинализације. Подручје је даље познато по свом снажном локалном идентитету и активној заједници, која повремено изражава и став против естаблишмента. Конкретно, CLLD је коришћен за суочавање са латентном социјалном тензијом између локалног становништва и локалне власти. Локална заједница је изразила осећај да није довољно укључена у процесе доношења одлука. CLLD и успостављање ЛАГ на челу са фондацијом SIOS омогућили су приступ одоздо према горе. ЛАГ такође укључује три МСП, једног представника из сектора културе, представника из сектора спорта и три групе локалног становништва. ЛО и УТ нису укључени у процес доношења одлука нити у праћење стратегије, већ делују као модератори. Град је ангажовао независног члана који ће председавати групом.

Најиновативнији аспект приступа био је тај да су становници могли сами да покрену пројекте, уз подршку фондације SIOS, који имају за циљ побољшање насеља у којем живе. У циљу превазилажења могућих сукоба између различитих заинтересованих

Учење из праксе

страна унутар партнерства, професионални медијатор је био задужен да окупи све групе. Штавише, ЛАГ је увела иновативан приступ за одабир пројеката, који грађане укључује онлајн или преко локалних новина.

С обзиром на то да је употреба CLLD нова, постоје одређени изазови. Пре свега, финансирање је релативно мало, па је стога и обим ограничен. Осим тога, велики део посла зависи од локалних волонтера, за које процес имплементације може бити сложен. Такође, систем јавног гласања за избор пројеката имао је одређене потешкоће или у погледу трошкова или у смислу постизања резултата.

Све у свему, једна јасна додатна вредност CLLD јесте активно укључивање локалних грађана, које је потенцијално повећало осећај демократије. Такође је грађанима пружио практичан увид у различите погледе унутар саме заједнице, што је највероватније повећало прихватање пројектних одлука. На крају, пројекат је окупио људе који обично не долазе у контакт једни са другима. Ово би такође могло да подстакне нове облике сарадње. Коначно, CLLD у Схевенингену показује да његови пројекти мањег обима (у поређењу са онима под редовним финансирањем ERDF) убрзавају реализацију иницијатива.

За више информација

Czischke D., and Pascariu, S., The participatory approach to sustainable urban development in the cohesion policy period 2014–2020: making CLLD in urban areas work, URBACT, 2015. Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=NL-001&fullscreen=yes>

Иако сама примена CLLD у односу на SUD 2014–2020. још увек треба да се процени, претпоставља се да његова ограничена употреба следи из **високог нивоа ученог административног ризика**. То значи да CLLD подразумева делегирање овлашћења, а многи промотери пројекта су релативно „мали играчи“ са релативно великим бројем пројеката на милион евра трошкова. Штавише, CLLD има за циљ да ограничи моћ доношења одлука општине, а ово је управо супротно од тренда који је започет са ИТИ, односно повећање улоге локалних општина.

Други шири разлог може бити тај што је успешна примена **LEADER-а, парадоксално, ометала финансијске и тематске иновације**. Штавише, **релативно ограничена финансијска подршка за ЕУ15**, у комбинацији са инхерентно јачом тематском концентрацијом на ТЦ1 (истраживање и иновације), ТЦ2 (приступ информационом и комуникационим технологијама), ТЦ3 (конкурентност малих и средњих предузећа) и ТЦ4 (нискокарбонска економија), док је CLLD вероватно најбоље повезан са ТЦ9 (социјална инклузија), можда је такође смањила његово прихватање. Даље се може претпоставити да **додатно административно оптерећење** које произлази из комбиновања више фондова (видети такође поглавље Средства

и финансирање) представља препреку имплементацији, иако је успостављање CLLD значајно смањило сложеност (Servillo, 2017).

Такође, **институционалне и политичке културе могу утицати на то колико се CLLD узима у обзир**: неке земље имају традицију самоуправљања и хоризонталног доношења одлука (нпр. Финска, Шведска и Холандија), а друге нешто мање. Могуће је да су прве склоније да користе CLLD (Czischke & Pascariu, 2015).

Један од могућих начина да се побољша прихватање CLLD јесте **фокусирање на маркетинг и пружање смерница потенцијалним кандидатима**. На пример, у Чешкој управљачко тело подржава пројектне пријаве и ЛАГ за CLLD обезбеђујући видео-снимке са упутствима на YouTube-у у којима се приказује како се управља електронским системом за праћење за управљање конкурсима и пројектним пријавама (Ferry et al., 2018).

Осим тога, за промовисање CLLD важно је да **постигнућа ЛАГ буду видљива**, при чему постоји стална евалуација имплементације локалних развојних стратегија, што обезбеђује резултате и процену учинка и дугорочних утицаја. Подаци о **успешним примерима CLLD у урбаним срединама могу се прикупљати, док информативне и мотивационе кампање могу промовисати шире прихватање**. Обука такође може да подржи локалне актере и јавну администрацију у бољем разумевању начина на који се CLLD може користити у урбаним срединама (Haken, 2017).

Који су алтернативни начини да се подстакне и појача укљученост грађана

Иако најбољи начин да се у потпуности искористи потенцијал CLLD захтева процену, његова употреба можда неће бити неопходна у свим случајевима, **док неки домаћи аранжмани већ подстичу ангажовање локалне заједнице**. Постоје неки примери стратегија SUD које користе приступе сличне CLLD у погледу ангажовања грађана у урбаним контекстима. На пример, у Финској ОП подржава развој који воде грађани у урбаним областима у оквиру Стратегије шест градова. Такође, у Бриселу (Белгија) ОП експлицитно подржава развој партиципативног оквира како би се подржао инклузивнији приступ развоју пројеката. Осим тога, у Берлину (Немачка) CLLD је узет у обзир како би се осигурало ангажовање локалних актера у интегралним стратегијама специфичним за локацију, али је примећено да је развој који води заједница већ уграђен у домаћи приступ (ZIS II). Такође погледајте пример стратегије SUD у Ређо Емилији (Италија) у наставку (Van der Zwet et al., 2017).

СТРАТЕГИЈА ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА ЗА РЕЂО ЕМИЛИЈУ (Италија)

Ређо Емилија је један од осам главних градова италијанске регије Емилија Ромања. Стратегија одрживог урбаног развоја (2014–2020) спроведена је коришћењем осе приоритета са више тема, а шира стратегија фокусира се на образовање, модел добробити заједнице за пружање социјалних услуга и предузетништво засновано на стартапу и приступу паметног града.

Учење из праксе

Интервенције стратегије су посебно усмерене на реновирање, функционалну преквалификацију и промоцију Манастира Светог Петра, који се налази у историјском центру града. Циљ је да се зграда искористи као простор за организовање догађаја и центар друштвених иновација. У том смислу, у просторијама ће бити успостављена такозвана Отворена лабораторија. Очекује се да ће ова лабораторија користити и широј општини и околној територији. Конкретно, Манастир Светог Петра биће „инкубатор“ за друштвене иновације, промовишући пројекте одоздо према горе који се заједнички осмишљавају са грађанима на нивоу четврти у оквиру јавне политике Quartiere Bene Comune.

Развој стратешког документа је подразумевао низ активности партиципативног управљања и ангажовања заинтересованих страна. Општина (која делује као ПТ) управљала је процесом консултација, уз подршку академика и консултаната. Процес се састојао из четири фазе: јавне расправе, заједничког развоја пројекта, експериментисања и израде прототипа, те развоја и смерница. Те четири фазе су заједно довеле до идентификовања главних тема стратегије.

Такође, интервенције карактерише велика ангажованост заинтересованих страна и грађански ангажман, спроведен у оквиру пројекта под називом Collaboratorio-RE (спајање италијанских речи *collaborazione* – сарадња и *laboratorio* – радионица). У том смислу, структурирани процес консултација са локалним актерима и цивилним друштвом коришћен је да би се одредио обим активности Отворене лабораторије. Прво, ово је укључивало анализу потреба од врха према доле, кроз студију коју је спровео Универзитет Модена – Ређо Емилија. Друго, допринос заинтересованих страна одоздо према горе добијен је на основу (великог броја) састанака, посебних скупова и вежби које су подразумевале заједничко промишљање (*brainstorming*). То је све било у складу са циљем да се иницијатива заједнички изгради заједно са грађанима.

Биће изабрано управљачко тело које ће водити Отворену лабораторију и оно ће бити задужено за управљање лабораторијом и с њом повезаном кафетеријом. Ово тело ће такође заједно са општином управљати преуређеним простором. Очекује се да ће овај преуређени простор угостити активности много ширег територијалног и тематског опсега од Отворене лабораторије. Међутим, у време писања овог текста сматрало се изазовом пронаћи локалне људе са потребним вештинама.

Могуће је да би развој стратегије имао користи од поједностављења административних процедура у вези са регионалним оперативним програмом, као и од више структуралних припремних радова за ангажовање локалних извршилаца. Међутим, процес консултација и за стратегију и за интервенције оцењен је као веома успешан. Даље се претпоставља да су ови процеси ко-креације ојачали власништво, брзину реаговања и политичку одговорност.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=IT-076&fullscreen=yes>

Важно је напоменути да је у већини стратегија одрживог урбаног развоја **ангажовање грађана ограничено на ране фазе развоја стратегије**. Многа партнерства укључују све релевантне агенције у хоризонталне и вертикалне ланце, али само неколико њих директно укључује грађане, а када то учине, **дијалог је често једностран**. Вероватно је то због ограничених ресурса и чињенице да је управљање овим групама заинтересованих страна једна од оних области за које је лакше издвојити мање времена. Такође, државни службеници могу испољити велики отпор да се отворе према грађанима, из бојазни да ће то бити напоран процес или јер не желе да делегирају власт испод свог нивоа, што је такође познато као **баријера супсидијарности** (URBACT, 2019).

Дакле, кључни изазов је да грађани и заједнице остану укључени током читавог процеса, да се добије њихов допринос и да се **повећа легитимитет оперативних одлука које ће најдиректније утицати на квалитет њихових живота**. Учешће или ангажовање грађана треба **да превазиђе „ad hoc укључивање“** као што су јавне расправе или периоди за давање јавних коментара, и требало би да буде динамичан процес са крајњим корисницима – грађанима – у центру пажње. У том погледу, Sherry Arnstein (1969) описује **лествицу учешћа грађана**, која показује учешће од високог ка ниском.



СЛИКА 1. Лествица учешћа Sherry Arnstein.

Извор: образложење аутора засновано на URBACT, 2019.

Генерално, доње две ставке се уопште не сматрају учешћем, док се средње три описују као токенизам – грађанима је дозвољено да се чују и да имају свој глас, али им недостаје моћ да осигурају да ће њихови ставови бити узети у обзир. Само три горње ставке – партнерство, делегирање и контрола грађана – сматрају се заиста

значајним у смислу учешћа грађана, пошто омогућавају грађанима да учествују у преговорима и праве компромисе са традиционалним носиоцима моћи. Осим тога, када су у питању прве две ставке лествице, грађани добијају већину места за доношење одлука са пуном управљачком моћи. Иако је лествица очигледно поједностављена, њена главна сврха је да покаже да постоји важна градација грађанског учешћа и да се суштинско учешће заправо тиче тога да грађани имају контролу.

Упркос изазовима повезаним са оснаживањем грађана да се баве локалним проблемима, URBACT такође бележи **све већи интерес на нивоу града и четврти за дубљи приступ учешћу грађана.**

У последње време све је више примера партиципативног буџетирања (видети поглавље Средства и финансирање) и дигиталних платформи. На пример, у Паризу (Француска) грађани могу да поднесу предлоге за локалне пројекте и гласају за то где ће се улагати. Париз користи овај модел као платформу за подстицање ангажовања грађана и трансформацију радног односа са општином. Сличан приступ постоји у Кашкаишу (Португал) и оба града су означена као најбоља пракса URBACT. Штавише, у Мадриду (Шпанија) уведена је нова платформа за укључивање грађана у предлагање нових иницијатива преко портала Decide Madrid Portal, која произлази из посвећености града проширењу учешћа грађана. Атина (Грчка) такође је успоставила дигиталну грађанску платформу, којом обезбеђује дигитални и физички простор за сарадњу цивилног друштва и јавног сектора. Од свог покретања 2013. године она је дала могућност да скоро 400 група осмисли и пружи више од 3.000 услуга угроженим групама (URBACT, 2019).

На крају, иако постоје механизми од националног до локалног нивоа који подстичу ангажовање локалне заједнице, то уопште није случај у свим земљама ЕУ, а може се чак разликовати и унутар земље. Стога, заједно са алтернативним приступима, CLLD се мора сматрати важним средством, заснованим на скупу добро разрађених прописа, за заштиту учешћа грађана. Из свих ових разлога CLLD би требало даље промовисати у периоду после 2020. и развијати боље везе са другим алатом, као што је ИТИ.

ПРЕПОРУКЕ

- Ићи даље од „токенизма“ када говоримо о укључивању грађана.
 - Како би се омогућило грађанима да имају право гласа у политикама које ће директно утицати на њихове животе, учешће грађана треба да превазиђе токенизам и једнострану дијалог.
 - Јавни званичници треба да препознају допринос грађана као смислен и комплементаран процесу политике. Ово указује на промену става са „ми знамо најбоље“ на „од нас, ми знамо најбоље“.

- Одабрати циљани приступ учешћу.
 - Један од кључева за успешно и смислено учешће јесте превазилажење сумње у процес креирања политике. Неке групе су структурно недовољно заступљене у доношењу одлука (најчешће осетљиве групе, као што су мигранти и жене). Ако је вероватно да ће политике утицати на ове групе, потребно је уложити посебне напоре да се оне ангажују.
- Истражити различите начине на које се може подстицати учешће грађана.
 - Грађани данас могу бити укључени у процес креирања политике на много различитих начина. Неопходно је разумети које су методе најпогодније за дату врсту ангажовања, користећи предности све већег спектра медија да би се порука пренела. У том погледу требало би размотрити алтернативне пионирске платформе, као што су партиципативни буџети и алат за масовну подршку и окупљања грађана.
- Узети у обзир научене лекције и размену инструмената за учешће између градова.
 - На основу све разноврсније понуде различитог алата, градови би требало да побољшају своје капацитете да прихватају и размењују искуства. Градови разменом могу да изграде своје капацитете за подршку вишим нивоима учешћа грађана.
- Испитати прихваћеност и предности CLLD.
 - Техничка помоћ се може користити за изградњу знања о CLLD у регионима у којима се користе територијалне алатке и за ширење овог знања тамо где CLLD нема или је ограничен.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Arnstein, Sherry R., 'A Ladder of Citizen Participation', *Journal of the American Planning Association*, Vol. 35, No 4, јул 1969, стр. 216–224.
- Czischke D., and Pascariu, S., *The participatory approach to sustainable urban development in the cohesion policy period 2014–2020: making CLLD in urban areas work*, URBACT, 2015. Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/clld_thematic_report.pdf
- Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels, 2011. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf
- Европски парламент, Генерални директорат за интерне политике, *Research for REGI Committee – Gold-plating in the European Structural and Investment Funds*, Brussels, 2017. Доступно на: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU\(2017\)585906_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/585906/IPOL_STU(2017)585906_EN.pdf)
- Ferry, M., Kah, S. and J. Bachtler, *Integrated territorial development: new instruments–new results?*, IQ-Net Thematic Paper Vol. 42, No 2, European Policies Research Centre, Delft, 2018.
- Günter, S., 'Urban Development and European Forms of MLG', Grisel, M. and Van der Waart, F. (eds) *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together. Methods, Instruments, and Practices*. EUKN European Urban Knowledge Network, The Hague, 2011.
- Haken, R., *Advantages of the Community-led Local Development (CLLD) approach for integrated local and rural development (exploratory opinion)*, European Economic and Social Committee, 2017. Доступно на: <http://media.voog.com/0000/0041/5573/files/EESC-2017-04384-00-00-AC-TRA-en.pdf>
- Medeiros, E., 'Debating the Urban Dimension of Territorial Cohesion', Medeiros, E. (ed.), *Territorial Cohesion The Urban Dimension*, Springer International Publishing, Cham, 2019.
- OECD, *Governing the City Policy Highlights*, OECD publishing, Paris, 2015.
- OECD, *Stakeholders Engagement for Inclusive Water Governance*, OECD Studies on Water, OECD Publishing, Paris, 2015b.
- Pierre, J. and Peters, B.G., 'Urban Governance', Mossenberger, K., Clarke S. E. and John, P. (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- Servillo, L., 'CLLD under ERDF/ESF in the EU: A stock-taking of its implementation.', Студија коју је наручила Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику и Генерални директорат за запошљавање, Brussels, 2017.

Servillo, L. and de Bruijn, M., *From Leader to CLLD: The adoption of the New Fund Opportunities and Their Local Development Options*, EStIF, 2018. Доступно на: https://estif.lexxion.eu/data/article/13233/pdf/estif_2018_03-007.pdf

Spatial Foresight, *Local and Regional Partners contributing to Europe 2020. Multi-level governance in support of Europe 2020*, Покренула Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, 2015. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/mlg_report_20150401.pdf

Tosics, I., 'Integrated Territorial Investment – A missed Opportunity?', Bachtler, J., Berkowitz, P., Hardy, S., and Muravska T. (eds) *EU Cohesion Policy. Reassessing performance and direction*, Routledge, London, 2016, стр. 284–296. Доступно на: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315401867>

URBACT, *Reflections on citizen participation in Europe's cities, Lisbon city lab paper*, January 2019, URBACT, 2019. Доступно на: <https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-citizenparticipation-edition-190524-final.pdf>

Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

МЕЂУСЕКТОРСКА ИНТЕГРАЦИЈА

Аутори:

Martina Busti, Европска комисија
Carlotta Fioretti, Европска комисија

Урбана питања се не могу решавати само секторским политикама. Њихова сложена природа имплицира да су различите димензије проблема повезане и да се међусобно подстичу. Из тог разлога решавање урбаних питања захтева **интегралне међусекторске стратегије**, изграђене на широј информационој основи, а која се решавају кроз колаборативније **управљање** (видети такође поглавље Управљање). Стварање интегралних стратегија значи испуњавање празнина и слепих тачака у креирању политике и усклађивање урбаног планирања са другим секторима политике који се односе на урбанизам (Лајпцишка повеља о одрживим градовима, 2007; Амстердамски пакт, 2016).

Концепт **одрживог развоја**, како га уведе европске и глобалне организације, наглашава **комплементарност** активности у више области политике – социјалне, економске и еколошке области – у постављању праваца и **циљева** локалне самоуправе. Нова урбана агенда (НУА, 2016) Уједињених нација (УН) поставила је потребу за широком међусекторском интеграцијом и интеграцијом на више нивоа као један од основних захтева за промену политике и институција. Према овој агенди градови треба да имају за циљ да остваре „повољно окружење и широк спектар средстава за имплементацију, укључујући приступ науци, технологији и иновацијама и унапређену размену знања под узајамно договореним условима, као и развој капацитета и мобилизацију финансијских средстава“ (НУА, 2016). Циљеви одрживог развоја УН наглашавају важност њихове заједничке имплементације, при чему они представљају испреплетане и вишедимензионалне концепте. Према Организацији за економску сарадњу и развој (OECD), „појачана кохерентност политика за одрживи развој може помоћи у идентификовању и управљању овим односима и у ограничавању или превазилажењу сваког негативног утицаја“. У том циљу неопходан је „ефикасни и инклузивни институционални механизам који би се бавио интеракцијом политика међу секторима и усклађивао активности између различитих нивоа власти“ (OECD, 2019).

За Европску комисију (ЕК) **интеграција** је кључна димензија **кохезионе политике**. У овом контексту интеграција значи координацију између области политике (хоризонтално), између различитих нивоа власти (вертикално) и на различитим територијалним опсезима и областима (територијално) (видети Увод). Тачније, **међусекторски приступ** описује **потребу да се превазиђе структура**

„силоса“, што значи секторску/политичку поделу функција која карактерише јавне организације. Међусекторски приступ подразумева и хоризонталну и вертикалну димензију, упућујући у првом случају на однос између одељења у истој управи, а у другом случају на однос између одељења у различитим управама или између владиних одељења и екстерних/приватних пружалаца услуга.

Стога, **међусекторска интеграција** значи:

- обезбеђивање **кохерентности у принципима и циљевима креирања политике** међу различитим секторима политике у јавној управи, те **усклађивање приоритета и временских оквира**;
- **сарадњу између различитих одељења**, и на свим нивоима, у циљу заједничког стварања политика.

Да би се остварила ефикасна међусекторска интеграција, сви нивои администрације би прво требало да се договоре о облику сарадње, који је замишљен као нешто више од пуког организационог рада где се не доводе у питање овлашћења и одговорности.

Према овом принципу, међусекторски приступ се мора користити и он мора бити заснован на експлицитним локалним потребама и проблемима. Главни циљ овог приступа је заправо да се **предвиде и упореде могући негативни нежељени ефекти** једнодимензионалних политика на локалном нивоу како би се избегле конфликтне последице и како би интервенције у градовима биле делотворније (ЕК, 2019). Чинећи више од непосредног секторског одговора, тако што ћете размотрити начин на који он може имати користи од других стратешких циљева а да их притом не угрожава, подижете свест о ширем систему у који је уграђена свака урбана интервенција. Штавише, овај приступ омогућава управама да додају вредност мање институционализованим или више категоризованим питањима (као што су род, миграције, климатске промене итд.), градећи тиме вишестрани и ефикаснији одговор на наизглед једноставне традиционалне проблеме (изградња новог стамбеног комплекса, отварање нове школе, увођење нове аутобуске линије итд.). Ова флексибилност би требало да буде додатно побољшана у наредном програмском периоду (2021–2027) увођењем у предложене прописе циљева политике (ЦП) са ширим опсегом, уместо секторских тематских циљева (ТЦ). Интеграција фондова на вишим нивоима архитектуре ЕУ има за циљ да омогући више слободе на свим административним нивоима, уз одржавање доследног оквира.

Међутим, међусекторски интегрални приступ разликује се од „холистичког модела одрживог развоја града“ (ЕК, 2011). Ова два приступа су заправо комплементарна: холистички модел пружа свеобухватан поглед и гарантује општу кохерентност међу политикама, обезбеђујући да ниједна димензија не буде запостављена; интегрални приступ уводи **прагматичну перспективу**, стварајући додатну вредност из заједничког разматрања више политика, надограђујући се на **капацитет управљања и инструменте финансирања и имплементације**. Одрживи урбани развој (SUD), онако како је предвиђено у програму финансирања 2014–2020, може побољшати међусекторско креирање политике у овом правцу (Czischke & Pascariu, 2015), пружајући тако оквир за синергију међу институцијама и постављајући терен за организовање урбаних

политика у складу са више ресурса. Према члану 7 Европског фонда за регионални развој (ERDF):

*Интегралне урбане стратегије треба да се састоје од **међусобно повезаних активности** које настоје да доведу до трајног побољшања **економских, еколошких, климатских, друштвених и демографских услова** у урбаним подручјима. Иако **операције које подржавају ESI фондови не морају покривати све ове елементе, шира стратегија мора узети у обзир све наведене аспекте.** [...] међусобно повезане и међусобно сродне, што значи да активности не треба предлагати и финансирати у потпуној изолацији једне од других, већ да их треба развијати у контексту шире интегралне стратегије са јасним циљем **стварања кохерентног и интегралног одговора на проблеме дотичног урбаног подручја** (ЕК, 2016, стр. 8).*

У том контексту, од градова се тражи да обликују међусекторске интегралне политике и пројекте, усвајајући овај приступ током циклуса политике. Стратешко планирање се заправо заснива на договору између актера, у оквиру чијих партнерстава се мора размотрити низ питања која се односе на све области у њиховом раду. Ова међусекторска питања помажу да се „повезују тачке“ унутар и између тематских партнерстава.

Са ове тачке гледишта, међусекторска интеграција је корисна у превазилажењу могућих **уских грла у креирању стратегије и политике**.

Али мада би формулисање урбаних стратегија требало да се реализује на интегралан начин готово по дефиницији, фазе њихове имплементације могу бити захтевније. Превазилажење секторске поделе **није решење за сваки проблем** (URBACT, 2019). Надлежни органи и званичници вољни да се укључе у међусекторску интеграцију морају се суочити са многим **изазовима**.

У овом поглављу међусекторски приступ ће бити разматран у односу на две главне компоненте:

- **међусекторска интеграција у оквиру структуре кохезионе политике**, где главни изазови укључују стварање повољног окружења за интеграцију на свим нивоима и суочавање са постојећим условљеностима како би се загарантовало испуњење других циљева кохезије – односно тематска концентрација;
- **међусекторска интеграција у територијалном управљању**, где се локални актери боре да превазиђу стриктну унутрашњу организацију територијалних управа и да укључе широк спектар јавних и приватних актера у имплементацију међусекторских пројеката.

МЕЂУСЕКТОРСКА ИНТЕГРАЦИЈА У ОКВИРУ СТРУКТУРЕ КОХЕЗИОНЕ ПОЛИТИКЕ

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како интегрисати теме на нивоу оперативног програма?

Како постићи међусекторску интеграцију са ограниченим бројем доступних тематских циљева (тематска концентрација)?

Одрживи урбани развој у кохезионој политици ЕУ има за циљ да промовише комплементарне активности у више области политике.

Структура и прописи фондова кохезионе политике успостављају принципе за јачање ових синергија кроз процес одабира и тумачења димензија укључених у развојне диспаритете. Теме и скупови тема које је ЕК одабрала за расподелу својих средстава – односно тематски циљеве и инвестициони приоритети (ИП) – стога су они који су у стању да се позабаве проблемима неуравнотеженог развоја, али и они за које допринос ЕК може бити ефикаснији у разради процеса спровођења политике.

Државе чланице и региони обезбеђују да интервенције подржане из ESI фондова буду комплементарне и да се спроводе на координисан начин у циљу стварања синергије, како би се смањили административни трошкови и оптерећење за управљачка тела и кориснике [...]. (Анекс I, 3.1.2, Уредба о заједничким одредбама).

„Урбана“ димензија развоја, конкретно, делује као гранични објекат, који омогућава сарадњу између ЕУ и територијалних органа. У ширем смислу, приоритети и програми везани за урбани развој помажу да се унапреди систем управљања на више нивоа и међу различитим секторима.

Управљачка тела (УТ) посебно треба да гарантују интегрисање свих релевантних тема у стратегије SUD, решавајући неусклађености између циљева локалне и кохезионе политике и гарантујући одговарајућу техничку подршку локалним органима (ЛО). Што се тиче потреба градова и напретка кохезионе политике, питања и ефикасност у вези са фондовима могу да варирају, што захтева да се ти пакети преформулишу, као и услови за њихово коришћење. Из тог разлога архитектура фондова, у својој еволуцији од једног до другог програмског периода, покушала је да побољша флексибилност и предложила је нове инструменте.

Ипак, анализа израде стратегије SUD у текућем програмском периоду (2014–2020) истакла је потешкоће са којима се сусрећу и УТ и ЛО у интеграцији различитих тематских циљева и, на крају, укључивању више европских структурних и инвестиционих фондова (ESI) у осмишљавање и имплементацију стратегија SUD.

Све ове потешкоће могу се класификовати у два главна изазова на следећи начин.

Како интегрисати теме на нивоу оперативног програма

Прописи играју важну улогу у дефинисању услова и могућности за интеграцију тема у оперативне програме (ОП). Уредба о заједничким одредбама прикупља основне карактеристике различитих фондова, омогућавајући холистички поглед могућих синергија, али и наметнутих ограничења. На овај начин ЕК даје територијалним органима преглед могућности финансирања и објашњава како да удруже више фондова. Међутим, заједничке одредбе одржавају тематске силосе који се користе за расподелу средстава.

Први корак у међусекторској интеграцији може се видети у појединачним структурама фондова. У ERDF, конкретно, интеграција политика на локалном нивоу је проактивно предвиђена на два начина. Прво, члан 7 подстиче интеграцију вишеструких, различитих политика кроз стратегије одрживог урбаног развоја као прави начин приступа урбаном развоју³⁵ (видети Увод). Друго, иако су сви инвестициони приоритети према стратегији одрживог урбаног развоја могући, Уредба ERDF истиче специфичне приоритете улагања у урбаним срединама:

- 4.е. промовисање нискокарбонских стратегија за све врсте територија, посебно за урбана подручја, укључујући промовисање одрживе мултимодалне урбане мобилности и мере прилагођавања и ублажавања;
- 6.е. предузимање активности за побољшање урбаног окружења, ревитализацију градова, регенерацију и деконтаминацију браунфилд локација (укључујући зоне конверзије), смањење загађења ваздуха и промовисање мера за смањење буке;
- 9.б. пружање подршке физичкој, економској и социјалној регенерацији депривираних заједница у урбаним и руралним подручјима.

Ови ИП препознају разноврсну релевантност питања везаних за град. Предложена уредба за програмски период 2021–2027. још више модификује архитектуру фондова у овом правцу:

- појачана је урбана димензија кохезионе политике, уз предлог да се минимални проценат ERDF намењеног одрживом урбаном развоју подигне са 5% (као у периоду 2014–2020) на 6% за 2021–2027;
- једанаест тематских циљева је консолидовано у пет циљева политике³⁶.

Ова друга одлука проширује делокруг сваког циља, што омогућава државама чланицама да буду флексибилније у пребацивању средстава унутар приоритетне области. На пример, улагања у административне капацитете сада могу да се реализују у оквиру сваког

³⁵ Уредба (ЕУ) бр. 1301/2013, чл. 7, став 1: „ERDF ће, у оквиру оперативних програма, подржати одрживи урбани развој кроз стратегије које успостављају интегралне активности за суочавање са економским, еколошким, климатским, демографским и друштвеним изазовима који утичу на урбана подручја, узимајући у обзир потребу да се промовишу урбано-руралне везе.“

³⁶ Нови циљеви се фокусирају на „(1) Паметнију, (2) Зеленију, (3) Повезану и (4) Социјалну Европу“. Нови свеобухватни циљ (5) тако је посвећен приближавању Европе грађанима кроз подршку локално развијеним инвестиционим стратегијама широм ЕУ (ЕК, 2019).

циља политике уместо да им је потребан посебан циљ политике (ТЦ11 у 2014–2020). Урбана димензија се сада може решити на нови начин: комбиновањем ИП-ова из ПЦ 1–4 у међусекторском ПЦ5, који промовише интегрални територијални развој.

ПЦ5 И УРЕДБЕ НАКОН 2020.

Предложени оквир за период после 2020. нуди већу флексибилност у погледу средстава и групације тематских циљева. Циљ је омогућити локалним стратегијама да у потпуности интегришу политике и секторе у складу са њиховим посебним потребама. Конкретно, предлог новог програма финансирања уводи Политички циљ 5 (ПЦ5) – „Европа ближа грађанима“. Једанаест ТЦ за 2014–2020. сажето је у пет циљева политике, али само ПЦ5 омогућава потпуну тематску флексибилност. Он поставља два специфична циља:

- подстицање интегралног друштвеног, економског, културног и еколошког развоја и безбедности у урбаним срединама;
- подстицање интегралног друштвеног, економског, културног и еколошког локалног развоја и безбедности, укључујући рурална и приобална подручја.

До њих се може доћи комбиновањем различитих интервенција преостала четири ПЦ, поред области интервенције које су експлицитно наведене под ПЦ5: јавна улагања у туристичка добра и услуге, културно и природно наслеђе, регенерација и безбедност јавних места.

Узимајући у обзир то да ПЦ5 може да комбинује активности финансиране у оквиру свих других циљева политике, он омогућава истински мултисекторски интегрални приступ прилагођен локалном контексту.

За више информација

Предлог уредбе Европског парламента и Савета Европе о Европском фонду за регионални развој и о Кохезионом фонду:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN а>.

Додатни ресурс

Кораци у овом правцу имају за циљ да гарантују више слободе за територијалне органе, признајући да се релевантна синергија између политичких сектора може постићи само укључивањем потреба одоздо према горе, узимајући у обзир способности локалних актера.

У остваривању овог циља **главну улогу имају управљачка тела**. Будући да су задужена за израду оперативних програма, она могу повећати кохерентност и ефикасност финансирања; она могу да изаберу циљеве на почетку процеса, распореде задатке и одлуче о територијалном фокусу стратегије – узимајући у обзир постојећу административну организацију (ФУП, метрополитанско подручје, град итд.).

На основу анализе искустава 2014–2020, те одлуке су ефикасније када се заснивају на дијалогу са укљученим органима, укључујући и оне задужене за управљање другим фондовима ЕУ – нарочи-

Учење из праксе

то Европским социјалним фондом (ESF). Овај дијалог није само фундаменталан у реализацији стратегија SUD већ је и одговор на принципе партнерства и управљања на више нивоа који су постављени у Уредби о заједничким одредбама³⁷ (видети поглавље Управљање).

РЕГИОНАЛНИ ОПЕРАТИВНИ ПРОГРАМ ЗА ТОСКАНУ (Италија)

Регионални оперативни програм за Тоскану резултат је искусне управљачке структуре и процеса заједничког осмишљавања програмских приоритета, који укључује и управљачка тела и локалне власти. На тај начин се тежи међусекторској интеграцији, чиме се ствара мрежа подршке и координације унутар одељења управљачког тела и отвара се процес програмирања ка територијалним инстанцама.

Систем управљања фондовима уграђен је у постојећу административну структуру: традиционалну секторску организацију допуњену чврстим системом управљања, заснованим на снажним и дуготрајним везама између региона и општина. Резултат је „дифузна“ организација, у којој су функције програмирања и управљања различите: централна канцеларија за координацију је задужена за програм, тј. писање и структурирање ОП и урбане осовине; у међувремену, свако административно одељење управља и прати активности засебно.

Конкретно, урбана осовина (Urban Axis) има руководиоца задуженог за вертикалну интеграцију (са корисницима) и хоризонталну интеграцију (унутар административних сектора). Истовремено, активности укључене у Осовину реализују релевантна одељења. Сви службеници су, у складу са својим задацима, у блиском контакту са локалном власти, а обављају и функцију техничке подршке.

Ова блиска веза постоји од почетка као основни део процеса. Први корак у писању ОП је фаза заједничког осмишљавања у сарадњи са локалном власти, како би се разграничили циљеви и активности за територијални развој. Упркос избору да се у урбану осовину укључе само два ТЦ (наиме, ТЦ4 – нискокарбонска економија и ТЦ9 – социјална инклузија), заједнички дизајн ИП омогућио је управљачком телу да их артикулише на начин који одоздо према горе одражава разноврсне потребе читавог подручја.

Везе између ERDF и ESF фондова такође су скициране у фази програмирања. Оперативни програм је израђен у дијалогу између управљачких тела. На пример, корелација са програмирањем ESF-а је била део критеријума одабира стратегија.

Стратегије одрживог урбаног развоја се заправо бирају путем позива упућеног градовима. Овај избор помаже УТ да подстакне укључивање специфичних карактеристика у стратешке документе. Међу њима, у позиву се тражи јасна веза са другим јавним и приватним фондовима: иако спајање више фондова није услов

³⁷ Видети и члан 6 Предлога уредбе Европског парламента и Савета Европе. COM (2018) 375: „(1) Свака држава чланица организоваће партнерство са надлежном регионалном и локалном власти. [...] (2) У складу са принципом управљања на више нивоа, држава чланица ће укључити те partnere у припрему споразума о партнерству и током припреме и имплементације програма.

само по себи, ова синергија се види као предност.

Програм такође подстиче холистичке стратегије, не само са фокусом на теме везане за фондове. Овај подстицај, далеко од стварања неусклађености са циљевима утврђеним у ОП, омогућава градовима да слободније разраде своје циљеве и омогућава већи степен флексибилности у интеграцији тема.

За више информација

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/italy/2014IT16RFOP017

Службена интернет страница региона Тоскане:

<http://www.regione.toscana.it/porcreo-fesr-2014-2020>

<http://www.regione.toscana.it/-/por-fesr-2014-2020-i-progetti-di-innovazione-urbana-piu->

На пример, УТ могу охрабрити локалне самоуправе да израде широке стратегије, које обухватају и интегришу неколико тема и области политике, али и јасно наводе међусобне интеракције између циљева. Ове информације ће олакшати предвиђање њихове имплементације кроз интегралне пројекте који се директно односе на те циљеве.

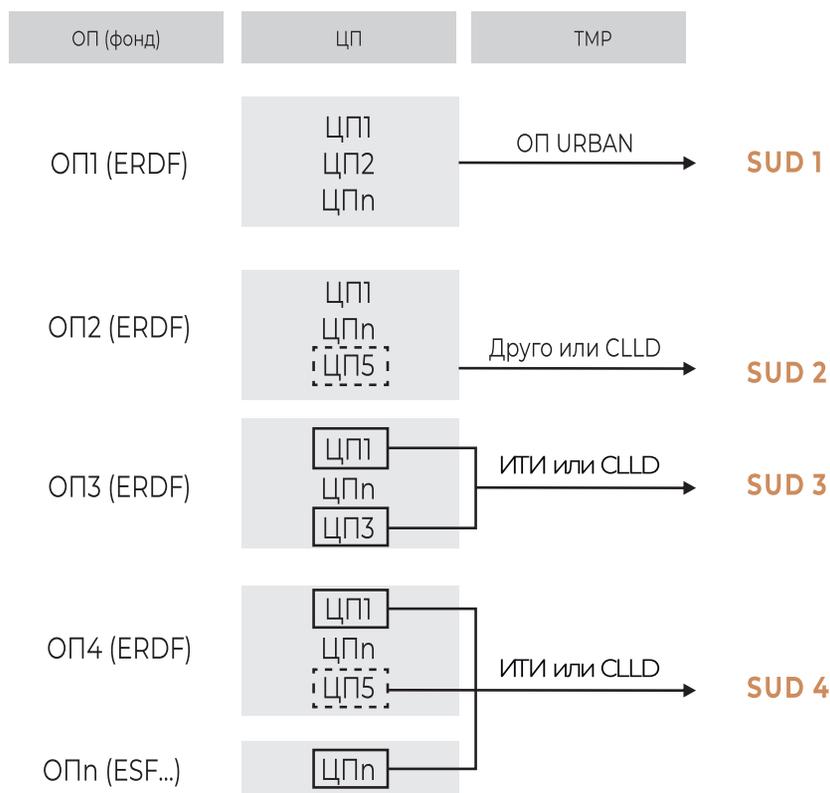
Даље подстицање се може пружити организовањем конкурентног процеса селекције за стратегије SUD, или барем „позивом за исказивање интересовања“. Кроз ове процедуре УТ могу тражити од локалних управа да испуне специфичне услове (као мање или више обавезујући услов, у складу са могућностима укључених градова). Ови услови могу бити интеграција одређених пакета ИП или сарадња између више одељења.

УТ такође могу олакшати међусекторску интеграцију својим **избором територијалног механизма реализације**. Током програмског периода 2014–2020. коришћење више тематских циљева могло би се постићи кроз наменски урбани оперативни програм, који користи један или више фондова. Међутим, УТ често карактеришу специфични **циљеви, инструменти и распореди** који нису нужно усклађени са међусекторским политикама.

Администрација која управља ОП понекад је повезана са специфичним сектором политике (на пример, министарством инфраструктуре) и може имати специфичне референтне актере и процесе праћења. Ово је још видљивије када УТ удружи више средстава. Меке политике, које се обично финансирају преко ESF, одељења за простор/инфраструктуру не узимају лако у обзир – обично су боље упозната са процедурама надметања за ERDF (видети поглавље Средства и финансирање).

Према предложеној уредби за програмски период 2021–2027. опција ОП везана за урбанизам остаје доступна, али се уводе нове комбинације инструмената за проширење процеса међусекторске интеграције на нивоу града.

Пажљиво



СЛИКА 1. Структура територијалних механизма реализације, у предлогу уредбе за програмски период 2021–2027.

УТ у својим програмима такође могу да утврде коришћење специфичног инструмента територијалне имплементације – интегралне територијалне инвестиције (ИТИ) или локалног развоја који води заједница (CLLD) – како би комбиновала више ПЦ током израде нацрта стратегија одрживог урбаног развоја. ИТИ је, посебно, предвиђен и понекад већ постоји у споразумима о партнерству како би се подстакла међусекторска интеграција у међуопштинским стратегијама, на пример у изради нацрта стратегија SUD у функционалним урбаним подручјима. ИТИ је у ствари користан у повећању финансијских средстава и одговарању на сложеније и разноврсније изазове (видети поглавље Средства и финансирање). У Ротердаму се, на пример, показало да развој ИТИ у функционалном урбаном подручју помаже у решавању иновацијских политика, којима је обично потребна шира територија са више укључених актера. У Гетеборгу, стратегија одрживог урбаног развоја такође кроз ИТИ интегрише секторе које град обично не преузима, као што су иновације и пословни развој.

Међутим, када је у питању сакупљање више средстава, организациони проблеми и бирократска оптерећења постају већи. Овај приступ је кориснији за администрације које могу да рачунају на велики износ средстава ЕУ и које имају искуство у управљању фондовима ЕУ. Успешна међусекторска интеграција тада у великој мери зависи од стручности и способности надлежних канцеларија да превазиђу затворено размишљање и да сарађују са другим институцијама и одељењима (видети други одељак овог поглавља).

Како постићи међусекторску интеграцију са ограниченим бројем доступних тематских циљева (тематска концентрација)

Европски структурни и инвестициони фондови имају низ услова за коришћење. Свака уредба о програмском периоду, међутим, наставља да ради на овим правилима како би се гарантовао баланс у регионалном развоју међу државама чланицама. У програмском периоду 2014–2020. средства су каналисана према једанаест тематских циљева. Међутим, **сваки фонд је посебно фокусиран на неколико тема које одражавају његову тематску концентрацију**. ERDF је посебно фокусиран на прва четири ТЦ, који се сматрају кључним приоритетима:

- иновације и истраживање (ТЦ1);
- дигитална агенда (ТЦ2);
- подршка малим и средњим предузећима (ТЦ3);
- нискокарбонска економија (ТЦ4).

Такође, количина средстава која се додељују за сваки тематски циљ зависи од категорије региона. Што се тиче ERDF, на пример:

- у развијенијим регионима најмање 80% средстава мора бити уложено у најмање два од четири кључна приоритета;
- у транзиционим регионима овај фокус је на 60% ресурса;
- у мање развијеним регионима на 50% ресурса.

Поред тога, одређени ТЦ морају добити минимални износ средстава, опет према класификацији региона. Одређени проценат средстава ERDF, на пример, мора да се утроши на ТЦ4, односно на нискокарбонске операције:

- развијенији региони: 20%;
- региони у транзицији: 15%;
- мање развијени региони: 12%.

Иако се ови проценти могу променити у наредном програмском периоду, импликације за управљачка тела и локалне власти су исте: стратегије одрживог урбаног развоја морају узети у обзир одређене циљеве, у зависности од типа региона и расположивих ресурса. Даља ограничења се такође могу поставити на националном или регионалном нивоу и применити посебне смернице за урбани развој утврђене у Споразуму о партнерству.

У тематском смислу, стратегије одрживог урбаног развоја у периоду 2014–2020. допринеле су свим тематским циљевима и широком спектру инвестиционих приоритета, углавном из ERDF као и из ESF. Међутим, најчешће коришћени ТЦ за стратегије одрживог урбаног развоја су ТЦ4 (нискокарбонска економија), ТЦ6 (заштита животне средине и ефикасност ресурса) и ТЦ9 (социјална инклузија). Што се тиче међусекторске интеграције, 27% стратегија користи четири ТЦ, док око 36% стратегија интегрише више од пет ИП по стратегији.

Већи број циљева и приоритета који су на располагању могао би омогућити градовима већу флексибилност у прилагођавању стратегија које су применљиве на њихове локалне проблеме. Без обзира на то, заједнички избор значајних тема и њихових комбинација

Учење из података

може бити ефикасан, посебно када су управљачка тела државе чланице или региона омогућила мало ТЦ. Што је строжа тематска концентрација у контексту SUD, то више утиче на садржај стратегије, а међусекторска интеграција може бити тежа.

Локалне власти су понекад принуђене да у својим стратегијама усвоје теме које се не сматрају приоритетним или, обрнуто, не могу да искористе средства за решавање хитних проблема. Правилна примена принципа партнерства и дубоко разумевање ефеката алтернативних облика архитектуре SUD на међусекторску интеграцију и релевантност изабраних приоритета могли би да помогну у ублажавању овог ризика.

Учење из праксе

ИНТЕГРАЛНА СТРАТЕГИЈА ЗА РЕГИОН УСТИ НА ЛАБИ – ХОМУТОВ (Чешка)

За програмски период 2014–2020. кохезиона политика подржава седам стратегија одрживог урбаног развоја у Чешкој, користећи интегралне територијалне инвестиције (ИТИ) као инструмент имплементације. Укупно седам оперативних програма доприноси стратегијама, као и три различита фонда: Европски фонд за регионални развој (ERDF), Кохезиони фонд (КФ) и Европски социјални фонд (ESF). Заједно, стратегије се баве скоро свим тематским циљевима. Међутим, комбинација тема незнатно варира у седам стратегија према анализи социо-економских индикатора спроведеној на националном нивоу.

Конкретно, случај Интегралне стратегије Усти на Лаби – Хомутов (IS ÚCA ITI) циља на функционално урбано подручје, укључујући пет главних градова и њихова предграђа. Ово подручје се суочило са структурним проблемима и компликованом социо-економском трансформацијом од 1990. године. Може се описати као подручје у неповољном положају (због претходног фокуса на тешку индустрију), а редовно се наводи међу регионима којима је потребна подршка националних програма регионалне политике.

У IS ÚCA ITI, ESIF финансирање је апсолутно кључно за имплементацију стратегије и подржава инвестиционе приоритете у неколико тематских циљева и фондова: 1. доступност транспорта и унутрашња повезаност, 2. пејзаж и животна средина, посебно ревитализација браунфилд локација, 3. економска конкурентност заснована на технологијама, знању и иновацијама и 4. друштвена кохезија. Без обзира на то, како је обим тематских активности одређених за ИТИ централно дефинисало Национално координационо тело у Министарству регионалног развоја, финансијски оквир је такође означен као оквир „одозго према доле“, а не као „одоздо према горе“.

Главни изазови на територији Усти на Лаби – Хомутова на терену укључују трансформацију њене социо-економске структуре (пад традиционалних индустрија, ниска запосленост, структурна незапосленост, патолошке друштвене карактеристике) и решавање озбиљних еколошких проблема (загађење ваздуха, воде и земљишта, регенерација браунфилд локација). Међутим, само неке од ових слабости могу се решити коришћењем финансијске подршке ИТИ онако како је предвиђено. На пример, транспорт и урбана мобилност се односе на важне циљеве стратегије, иако

је њихов значај за територију мали; у исто време, финансијска подршка која се издваја за политике заштите животне средине је нижа од стварних потреба.

Могуће је да би IS ÚCA ITI могао да генерише систематске и интегралне пројекте, као што су нпр. систематско планирање социјалних услуга и социјалног становања, систем јавног превоза, јавна безбедност и превенција криминала, ревитализација браунфилд локација. Међутим, и даље су потребна додатна финансијска средства, дугорочно планирање (дуже од једног ESIF програмског периода) и координација између централног и локалног нивоа.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=CZ-001&fullscreen=yes>

Општије гледано, сужавање прихватљивих тема и активности, на пример у вези са правилима ИТИ наметнутим на националном или регионалном нивоу, може угрозити поверење локалних партнера у способности инструмента (видети такође питање накнадних измена у поглављу Управљање). Оно што се препоручује јесте то да се развије **заједничко разумевање** тога шта се подразумева под међусекторском интеграцијом **између различитих нивоа укључених** у управљање ESI фондовима (URBACT, 2019). Ово се може постићи **успостављањем формалних и неформалних начина за пружање доприноса и повратних информација од стране више заинтересованих страна**: као што је поменуто, управљачка тела треба да предвиде учешће локалних самоуправа у одређивању приоритета оперативних програма, али и да подстакну повратне информације од локалних самоуправа о текућим стратешким процесима и да поједноставе процедуре примене више фондова. Истовремено, локалне власти треба да повећају утицај на одлуке ЕУ, „лобирајући“ да **своје потребе доведу на виши ниво архитектуре фондова**. Учешће у међународним мрежама и иницијативама такође може бити корисно у побољшању њиховог знања о најбољим праксама сарадње УТ-ЛО и заједничком креирању и, уопштеније, подизању свести о могућим приступима међусекторској сарадњи. Размена особља и мобилност између УТ и градова такође могу помоћи да се изгради одговорност између различитих нивоа власти и знања о питањима која се односе на различите области. Такав програм омогућава особљу да постане свесно потешкоћа и ограничења специфичног контекста.

Када ЛО морају да се позабаве ограниченим скупом тематских циљева доступних од УТ наниже, ипак постоје начини да се реализују међусекторске интегралне стратегије. На пример, **чак и појединачни тематски циљеви могу се разматрати кроз холистички поглед** који узима у обзир интегралне активности између различитих сектора. На пример, ТЦ1 (истраживање и иновације) у одрживој стратегији може бити замишљен као трансверзалан (нпр. видети концепт друштвене иновације) и може да се позабави комбиновањем чврстих и меких мера које се односе на различите области политике. То значи да **стратегије и даље могу постићи интеграцију чак и када користе ограничен број ТЦ**. У Финској, на

пример, стратегија шест градова (видети оквир у поглављу Стратешка димензија) комбинује регионалне иновацијске стратегије са ширим циљевима урбаног развоја, почевши од јасног фокуса на економски развој. Без обзира на то, од 2018. године шест градова је покренуло око 30 мањих пилот и пробних пројеката, почев од паметне мобилности, чисте технологије, здравства и образовања, до стварања повољног окружења за развој пословања. Са друге стране, ова секторска сарадња је подстакла размену између различитих одељења, градова и локалних актера, што се може искористити као основа за нове међусекторске стратегије.

Такође, локална власт може самостално одлучити да концентрише своју стратегију на одређену приоритетну тему. Ова одлука не значи да не може да тежи интеграцији више циљева. Теме могу бити унакрсне, препознате од више одељења (на пример, регенерација депривираних четврти), те могу да се споје у неколико пројеката, обједине ресурсе и актере. Међународне агенде заправо наглашавају постојање **међусекторских питања која могу да обједине више политика и пројеката, истовремено гарантујући њихову општу кохерентност** – видети на пример Урбану агенду за ЕУ.

На крају, друга могућност је коришћење **додатних територијалних инструмената за решавање специфичних питања** која се не могу директно решити стратегијом одрживог урбаног развоја. Конкретно, овде се говори о могућностима које нуди локални развој урбаних подручја који води заједница и који се промовише током текућег и предстојећег програмског периода (детално објашњење CLLD може се наћи у поглављу Управљање). Помоћу CLLD се могу интегрисати теме, фондови и актери (укључујући не-јавне актере), што побољшава доношење одлука одоздо према горе, размену информација и доприноси расветљавању специфичних питања која нису доспела на политички дневни ред. На пример, CLLD се може користити у синергији са ИТИ како би се позабавило тематским циљевима који нису укључени у стратегију одрживог урбаног развоја у одређеној области. Један пример јесте интеграција социјалних политика кроз ТЦ9 (социјална инклузија) у депривираним четвртима, док се, на нивоу урбаних или функционалних урбаних подручја, ИТИ бави другим скупом тема политике. У овом конкретном случају, интеграција би се остварила заједничким разматрањем две стратегије.

ПРЕПОРУКЕ

- Истражити вишеструке могућности за међусекторску интеграцију које су доступне у оквиру прописа кохезионе политике.
 - Оперативни програми се могу изградити коришћењем тематски разноврсних инвестиционих приоритета (у вези са градом).
 - Предложени прописи за 2021–2027. додају нове начине комбиновања тема и средстава на нивоу оперативног програма.

- Конкретно, увођење ПЦ5 ће омогућити да оперативни програми и стратегије укључе теме са већом флексибилношћу.
- Планирати међусекторску интеграцију у стратегије одрживог урбаног развоја током израде оперативних програма.
 - УТ би требало да укључе локалне самоуправе од првих фаза програмирања, чиме би се осигурала посвећеност принципима партнерства и управљања са више нивоа.
 - УТ у оперативне програме могу укључити посебне захтеве или сугестије ради побољшања међусекторске сарадње на изради стратегије.
 - УТ могу да користе конкурентне процедуре селекције за стратегије како би искористила стратешке капацитете локалних самоуправа и подстакла их да осмисле интегралне стратегије.
 - УТ могу да изаберу одговарајући територијални механизам реализације како би вишеструке ТЦ и фондове учинили доступним градовима.
- Успоставити формалне и неформалне начине за пружање доприноса и повратних информација о међусекторској интеграцији како би се избегла неусклађеност између одлука одозго према доле и локалних потреба.
 - Развити заједничко разумевање између УТ и ЛО о томе шта се подразумева под међусекторском интеграцијом.
 - Управљачка тела треба да код локалних самоуправа подстичу давање повратних информација о текућим стратешким процесима.
 - Локални органи могу да повећају утицај на одлуке ЕУ тако што ће „лобирати“ да своје потребе поставе на више нивое архитектуре фондова, на пример учешћем у међународним мрежама и иницијативама. На овај начин градови могу да ступе у контакт са другим градовима и уче из најбољих пракси за сарадњу између УТ и ЛО.
 - Изградити поверење и одговорност између нивоа власти који учествују, на пример омогућавањем службеницима да се крећу између УТ и ЛО.
- Израдити међусекторске интегралне стратегије и у случају индивидуалног тематског фокуса и са неколико тематских циљева.
 - ЛО могу користити широка тумачења доступних ТЦ.
 - Када се стратегија фокусира на одређену тему, могуће је дефинисати више циљева, узимајући у обзир главну тему као полазну тачку и разматрајући је из различитих тачака гледишта.
- Искористити локални развој који води заједница (CLLD) за привлачење пажње и средстава ка одређеним проблемима на локалном нивоу.
 - Одабрати проблеме и решити их у оквиру проширене мреже локалних актера (корисници, грађани, удружења итд.).

МЕЂУСЕКТОРСКА ИНТЕГРАЦИЈА У ТЕРИТОРИЈАЛНОМ УПРАВЉАЊУ

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како да различита одељења и канцеларије раде заједно?

Како постићи међусекторску интеграцију на локалном нивоу током фазе имплементације?

Координација ESI фондова **омогућава разбијање силоса, утврђивање синергије** и проналажење **комплементарности међу пољима политике**. Из тог разлога, реализација стратегије SUD је и прилика да се превазиђу постојеће секторске **баријере унутар територијалних административних организација**.

Ово очекивање захтева не само фокусирање на инструменте, у које су фондови и теме интегрисани у складу са специфичним правилима, већ и фокусирање на успостављање сарадње између актера и одељења у структурама локалне управе (за ширу дискусију о сарадњи између актера видети поглавље Управљање). На овај начин се појачава улога стратегија у спајању интереса и заинтересованих страна, као и способност региона и градова да негују **стабилни и дугорочни интегрални процес одрживог развоја**.

Интеграција политике на овом нивоу традиционално се схвата као интеграција која је везана за управљање људским ресурсима и циљеве ефикасности. У литератури о интеграцији политика доминира емпиријска анализа и углавном је посвећена суочавању са сложеношћу која се односи на специфичне међусекторске теме – конкретно, посебно на почетку њеног ширења, на питања заштите животне средине и климатских промена (Tosun & Lang, 2013).

Иако ово још увек важи, међусекторска интеграција коју промовише ЕУ такође има способност да подстакне иновације и тако не само што брише границе између секторских политика већ их и поново исцртава (Rode et al., 2017).

Такође, у оквиру вишестепеног управљања стратегијама SUD силоси могу бити различити на националном нивоу, нивоу УТ и нивоу ЛО. Вертикална интеграција коришћењем међусекторских политика може да подразумева **делегирање овлашћења и одговорности** и да нагласи улогу политике у спровођењу више централизованог или децентрализованог приступа.

Због свог иновативног карактера међусекторска интеграција мора да се носи са више уских грла, посебно оних повезаних са **преференцијама актера** и уопштено са изазовима у обликовању **вишеструких интереса** (Tosun & Lang, 2013).

На крају, ниво на коме се интеграција одвија има различита значења и различите циљеве у зависности од праксе. Посебно изазовна током имплементације може бити међусекторска интеграција.

Како да различита одељења и канцеларије раде заједно

Постоје два главна облика сарадње која се примењују у пракси у превазилажењу секторских баријера: **флексибилна** сарадња (изградња *ad hoc*, привремених решења за новонастала питања) и **структурална** сарадња (са фокусом на организационе/административне структуре).

У оба случаја оптимално решење је да се обезбеди кохерентност међу одељењима надлежних органа који учествују и **да се размишља о могућим заједничким политикама и пројектима већ у фази формулисања стратегије**. Брзе и недвосмислене одлуке у раним фазама процеса захтевају прецизно познавање постојећих односа између одељења и територијалних органа и актера, способност да се надовежу на претходна искуства сарадње на интегралним стратегијама, предвиђање потенцијалних супротстављених интереса међу службеницима и врло јасно распоређивање одговорности и дужности.

Међутим, овај ниво предвиђања је редак и током дужег процеса креирања стратегије могу се јавити бројне прекретнице (од **промене политичких приоритета до прерасподеле функција и административне реорганизације**). У овим случајевима специфичне мере су те које се могу применити у пракси да би сарадња током целог процеса била неометана.

Први корак који треба размотрити је **избор стратешких питања и циљева који заслужују међусекторски рад на интеграцији**.

Сложена интегрална питања могу лакше стићи до политичке агенде (Tosun & Lang, 2013) јер окупљају више интереса и већа је вероватноћа да ће довести до подизања свести. Међутим, она се у пракси не решавају увек, јер заинтересованим странама нису заједнички сродни циљеви и приоритети.

Ова ситуација може настати када град у избор тема на почетку не укључи све заинтересоване стране. **Размена информација између интерних (и екстерних) ресурса који раде за управу и унутар ње** је од суштинског значаја, како за интеграцију одговарајућег садржаја и циљева стратегије, тако и за идентификацију приоритета према њиховој изводљивости.

На пример, свим службеницима се може послати билтен који ће их обавестити о могућностима и резултатима сваког од одељења, а у исто време могу им се дистрибуирати упитници како би се разумеле нове потребе.

Такође **карактеристике организације** – на пример, број одељења и службеника који се могу укључити у рад на трансверзалној политици, структура канцеларије, процес управљања пројектима – могу допринети одређивању питања која би се могла интегрисати. У многољудској управи, у дефинисању могуће сарадње може помоћи постојање одређене канцеларије или именовање неког од службеника за прикупљање свих информација које долазе од сваког менаџера политике. У мањим срединама, личне интеракције, а самим тим и прилике за ангажовање на заједничким активностима, представљају окидач за дефинисање могуће сарадње.

Пажљиво

Да би се повећала вероватноћа интеракције може се променити чак и просторна организација канцеларија. У Генту је, на пример, управа увела флексибилне радне столове који омогућавају чешћи контакт особља из различитих одељења.

Из тога следи да одлука о томе која поља политике ће се интегрисати у великој мери зависи од капацитета да се **споје интереси различитих одељења**. У том циљу један од предлога би могао бити да се у раној фази процеса уведу фазе самооцењивања, које се могу користити да би се схватиле главне предности и слабости у интеграцији (видети оквир испод).

Додатни ресурс

РЕФЕРЕНТНИ ОКВИР ЗА ОДРЖИВЕ ГРАДОВЕ (RFSC)

Референтни оквир за одрживе градове (RFSC) онлајн је алат за локалне власти које су укључене у процес интегралног и одрживог развоја или су спремне да га започну. RFSC се бави принципима интегралног одрживог урбаног развоја и помаже локалним властима у осмишљавању, имплементацији и праћењу стратегија и пројеката на нивоу града.

Осмислиле су га у оквиру Лајпцишке повеље (2007) државе чланице ЕУ, Европска комисија (DG REGIO) и релевантни актери, а даље развило француско Министарство за становање и одрживе домове уз научну подршку CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) тако да прати напредак Урбане агенде за ЕУ и имплементацију УН Агенде 2030 и 17 циљева одрживог развоја (SDG) на локалном нивоу, са новом верзијом која је покренута 2016. У Европи га подржава и промовише CEMR (Савет европских општина и региона).

Овај алат се може применити на урбане стратегије или пројекте у различитим размерама, али боље функционише за стратегије малих и средњих градова јер нуди једноставан, структуриран и информативан алат за самоевалуацију.

Најкориснија карактеристика за стратешко размишљање јесте идентификација пет кључних стубова за развој стратегије (просторни, управљачки, друштвени, економски и еколошки) и сродног скупа од 30 стратешких циљева. RFSC даје детаљан опис ових циљева, који могу структурирати стратегију одрживог урбаног развоја на холистички начин. Поред тога, овај алат се такође може користити за осмишљавање стратегије за локализацију циљева одрживог развоја. Стога може бити користан у раној фази израде стратегије за постављање оквира стратегије, објашњавање кључних компоненти одрживог урбаног развоја и олакшану дискусију. Кључна питања стратегија одрживог урбаног развоја су експлицитно обрађена, нпр. укључивање грађана, изградња капацитета и праћење и евалуација. Одређивање приоритета између пет стубова или циљева одрживог развоја може се визуализовати помоћу дијаграма паукове мреже, који показује тематски фокус стратегија, који се циљеви најбоље остварују, или обрнуто, шта треба појачати да би се постигао холистички приступ а шта може да се ради на интегралном приступу. Слично томе, евалуација утицаја конкретних активности које треба спровести и допринос сваком стратешком циљу даје основну процену, која углавном помаже у јачању унутрашње кохерентности стратегије.

За више информација

Интернет страница RFSC: <http://rfsc.eu/>

RFSC, Towards green, inclusive and attractive cities, RFSC, July 2019, Brussels, 2019. Доступно на:

https://issuu.com/rfsc/docs/towards_green__inclusive_and_attractive_cities

У случају Новог Места (Словенија), на пример, самопроцена у изради стратегије одрживог урбаног развоја омогућила је канцеларијама да потврде свој рад на превазилажењу историјских баријера у међусекторској сарадњи.

Постоји низ политика које су традиционално интегрисане на локалном нивоу, делимично захваљујући таквој усмерености инструмената и циљева. На пример, питања мобилности, инфраструктуре и планирања обично се решавају кроз сличне просторно повезане приступе. У складу са предлозима изнад, **надовезивање на постојећа искуства и мреже актера, као и задржавање знања стеченог кроз досадашња искуства сарадње**, сигурни су начини да се избегне овај ћорсокак. Знање стечено током пројекта, на пример, може се размени на разговорима за време ручка и периодичним презентацијама.

Када је интерес надлежних органа да изграде интегрални приступ међу секторима и одељењима који никада раније нису радили заједно, **доступност додатних средстава** може помоћи да се побољша сарадња и управљање сложеним интервенцијама. У том смислу УТ могу саветовати и подржавати коришћење средстава **техничке помоћи ЕУ** за унапређење међусекторских капацитета укључених званичника.

У овим ситуацијама, међутим, неопходно је размотрити предности иновације у односу на њене **инхерентне трошкове**, посебно ако је процес концентрисан у кратком временском периоду. Фиксне административне и бирократске структуре успостављају зависност од правца коју је тешко заобићи без укључивања иновативних процеса. Инвестиције су потребне најпре за изградњу капацитета (видети поглавље Стратешка димензија) – на пример, обезбеђивање курсева за постојеће службенике и подстицање осећаја власништва над пројектима које финансира ЕУ код запослених у градској управи – како би се осигурало да званичници на прави начин разумеју проблеме и схватају могућности из различите области политике, не само своје. Увођење нових улога – стручњака за координацију и комуникацију или стручњака за писање понуда – такође може загарантовати независне савете и може помоћи у управљању процесом са нове спољне тачке гледишта (видети поглавље Управљање и оквир о JASPERS-у у овом одељку).

СТРАТЕГИЈА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА У ГЕНТУ (Белгија)

Гент користи широку лепезу политичких алатки за спровођење стратегије. Управа је недавно реструктурирана тако да има само 10 одељења, како би организациона структура и одговорности били јаснији и једноставнији. Истовремено, тежња ка децентра-

Учење из праксе

лизацији урбаног управљања праћена је постављањем управника четврти и оснивањем компаније за урбани развој. Како наводе из града, у ствари, до бољих резултата долази услед постојања мрежа широм града, које су корисне у развијању обимног знања и укључују више актера.

Још један структурални корак направљен је оснивањем Координационе јединице за фондове ЕУ. Јединица нуди низ услуга на основу потреба различитим одељењима (потпуно управљање, само финансије и ревизија, информативне услуге). Ово се плаћа из техничког буџета ЕУ пројекта у случају успешних пријава. Једна од иницијатива у вези с тим било је креирање буџета финансијских средстава за циљеве, за које би се могли пријавити различити ресори. Колаборативни дизајн буџета обезбеђује потребу да они координирају/сарађују како би приступили ресурсима.

Град је такође експериментисао са неструктурним алатом како би интегрисао доприносе и јавних и приватних актера. Успостављање „градских уговора“ између града и регионалне владе омогућило је размену информација између одељења на различитим нивоима. Исто тако, град је искористио искуство грађана и удружења за укључивање на различитим инстанцама у формулисању и реализацији пројекта. Пажња усмерена на физичке и инфраструктурне теме (реновирање старих докова и реорганизација мобилности) била је пропраћена организацијом различитих догађаја привременог коришћења (током изградње пројекта) и информативних догађаја за повезивање меких и чврстих иницијатива политике.

Неки даљи предлози ослањају се на организацију послова: јасно поделити задатке, припремити интерна правила/процесе релевантних тела и консултовати се са тим правилима/процесима, фокусирати се на транспарентност (нпр. периодичним извештајима).

За више информација

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=BE-007&fullscreen=yes>

На крају, оснивање нових канцеларија (структуралнији приступ) или *ad hoc* комисија (флексибилнији) два су најчешће коришћена приступа за управљање међусекторским политикама на међуресорни начин. Пример Ротердама (Холандија) значајан је у погледу структурних промена: град је у потпуности реорганизовао канцеларије и са 30 одељења прешао на пет кластера. Структурна реорганизација је, међутим, била упарена са низом блажих мера (директори кластера се састају сваке недеље и сви су заједно информисани о расположивим фондовима ЕУ и текућим процесима).

Важно је нагласити да се стратегије одрживог урбаног развоја често реализују у контексту **управљања на више нивоа** – примера ради, када је стратегија усмерена на функционално урбано подручје (видети поглавља Управљање и Територијални фокус). У овим случајевима одговорности и функције за специфичне теме

могу бити распоређене на различите актере, што њихову интеграцију чини сложенијом. Осим што треба да се сви релевантни актери окупе како би дали координисани одговор на дати проблем, то заправо значи и да је потребно укључити и различите нивое управљања.

Локалне самоуправе задужене за формулисање стратегије треба да буду у стању да успоставе контакт са одговарајућим одељењима за политику на другим административним и територијалним нивоима, размењују знање и заједно договарају координисање циљева. У Гетеборгу (Шведска), примера ради, новоформирани Извршни одбор Града дефинисао је секторе, партнере и теме за међусекторску сарадњу и назначио међусекторске пројекте и активности, све повезане са три приоритета дефинисана програмом. Програмска структура ERDF огледа се у стратегији стварањем групе за координацију фондова унутар градске организације. Групу чине четири представника главних локалних програма на којима се заснива стратегија. УТ је такође део групе. Постоји и регионално партнерство које укључује синдикате, социјални и пословни сектор. Група се састаје најмање три пута годишње како би усталила синергију између ЕУ и локалних циљева, а функционише као платформа на коју се знање може унети и где се оно може проширити како би било доступно свим територијалним органима.

Како постићи међусекторску интеграцију на локалном нивоу током фазе имплементације

Разрађена и сложена природа међусекторских стратегија одрживог урбаног развоја и повезаних мрежа актера тешко да одговара постојећој **структури имплементације** без стварања **уских грла**. Она могу бити ситуациона или се перципирају као инхерентна систему имплементације. Већина проблема се доводи у везу са:

- преклапањем са активностима **секторских планова**;
- **превођењем** међусекторских циљева **у политике и пројекте**;
- неслагањем између **дугорочних и краткорочних циљева**;
- **укључивањем спољних актера** у имплементацију пројекта.

Стратегије одрживог урбаног развоја често се преклапају са секторским плановима, уз ризик од недоследности међу њиховим приоритетима и циљевима. Ако је процес креирања секторског плана паралелан са процесом израде стратегије, или се одвија након њега, **синергија се може заједнички градити**. То важи и за однос SUD према плановима вишег нивоа.

Међутим, када су секторски планови већ успостављени, можда ће бити неопходно ажурирати их како би се постигла одговарајућа кохерентност. Уместо потпуне ревизије плана, што представља оптерећење и у погледу људских и у погледу временских ресурса, **управе могу да обезбеде комплементарност и кохерентност делујући на активности праћења**, увођењем индикатора и алата који повезују специфичне секторске циљеве са свеукупним стратегијама (видети поглавље Праћење).

Када стратегија остане општија и када интеграција није детаљно разрађена у односу на наредне активности и очекивана достигнућа, може се десити да се интегрална додата вредност изгуби. У ствари, у фази имплементације **пројекти се могу вратити у систем силоса**. То се делимично дешава зато што структура кохезионе политике ЕУ репродукује секторску поделу и у каснијим фазама процеса, посебно током финансијског управљања и извештавања. Из тог разлога, поједностављење се може посматрати као неопходни услов, посебно ако локална власт још није развила довољно способности за координацију.

У таквим случајевима локална власт би могла да прибегне спољној експертизи. Додатна помоћ – попут оне коју пружа JASPERS (види оквир испод) – може употпунити рад управе и помоћи у решавању сложености интегралних пројеката.

Додатни ресурс

JASPERS – ЗАЈЕДНИЧКА ПОМОЋ ЗА ПОДРШКУ ПРОЈЕКТИМА У ЕВРОПСКИМ РЕГИОНИМА

JASPERS представља партнерство између Европске комисије (DG REGIO), Европске инвестиционе банке и држава чланица у циљу побољшања квалитета инвестиционих пројеката који остварују политике ЕУ. JASPERS пружа саветодавну подршку у припреми планова и пројеката које подржавају ERDF, КФ, Инструмент за повезивање Европе (CEF) и Инструмент за претприступну помоћ (IPA). Ова помоћ је активна више од једне деценије. Данас JASPERS послује у 23 земље (свих 28 земаља испуњава услове). JASPERS је подржао више од 650 пројеката и помогао у прикупљању више од 130 милијарди евра.

Конкретно, под окриљем урбане агенде ЕУ и кохезионе политике JASPERS:

- саветује органе у стратешком планирању у секторима урбаног, паметног и друштвеног развоја;
- подржава кориснике у томе да испуне потребне стандарде у припреми пројеката који испуњавају услове за фондове ЕУ;
- унапређује капацитете влада и корисника преносом знања о припреми пројеката, питањима животне средине, законодавству ЕУ и осталим потребама које се јаве;
- убрзава процес одобравања ЕУ спровођењем независног прегледа квалитета који припрема терен за одлуку Европске комисије.

JASPERS-ови саветници (више од 120 техничких стручњака у горе наведеним секторима) пружају подршку интегралним урбаним стратегијама и тиме потпомажу међусекторске интеграције између релевантних тема које треба да се користе.

Учење из праксе

МЕТОДОЛОШКИ САВЕТИ КАКО УСПОСТАВИТИ ИНТЕГРАЛНИ, МЕЂЕСЕКТОРСКИ ПРОГРАМ УРБАНЕ РЕГЕНЕРАЦИЈЕ У НОВОМ МЕСТУ (Словенија)

Словеначки Споразум о партнерству за програмски период 2014–2020, и релевантни оперативни програм, идентификују Ново Место као стратешко чвориште и подржавају га како би оја-

чало своју регионалну улогу и развојни потенцијал. Коришћењем интегралне територијалне инвестиције средства ЕУ за одрживи урбани развој усмерена су на финансирање мера урбане обнове, енергетске ефикасности и одрживе мобилности. Од JASPERS-a је затражено да пружи упутства локалним властима и помогне им у идентификацији интегралних пројеката. JASPERS је Новом Месту помогао да примени методологију која је олакшала стратешко усклађивање „пакета мера“ (тј. схема). JASPERS је посебно помогао локалној самоуправи да изгради своју интегралну стратегију користећи вишекритеријумску анализу вођену политиком. Анализа је имала за циљ да прегледа квалификоване схеме које подржава ИТИ, повезујући их са укупном стратегијом развоја града. На овај начин локална самоуправа би могла да развије холистички поглед на инвестиције и смањи негативне ефекте поделе на силосе. JASPERS је такође био од користи у процесу разбијања менталитета силоса у општини, јер је процес анализе акционог плана града захтевао међуресорну сарадњу. У том смислу јављају се различити изазови у фазама планирања и имплементације. Постоји природна организациона склоност ка пројектима којима се може управљати а који су по својој природи једнодимензионални, јер је „реалније“ да администрација постигне своје циљеве. На основу такве анализе Ново Место је формирало „интегративну“ пројектну канцеларију, која надгледа све фазе процеса стратегије (имплементација, израда пројекта, усклађивање са политикама) и омогућава канале комуникације између одељења и заинтересованих страна.

За више информација

Интернет страница JASPERS-a: <https://jaspers.eib.org/>

Интернет страница JASPERS Networking Platform:

<http://www.jaspersnetwork.org/>

STRAT-Board сажети приказ стратегије:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheet?id=BE-007&fullscreen=yes>

Имплементација интегралних пројеката такође би се могла олакшати њиховом поделом у неколико корака. Конкретно, активности се могу реализовати у односу на **дугорочне и краткорочне циљеве**.

У овом случају постоји ризик да се вишеструки паралелни процеси одрживог урбаног развоја одвијају на неуређен начин, при чему се пажња посвећује горућим питањима – посебно онима која окупљају политичке интересе, док питања са мање релевантним или компликованијим импликацијама остају на чекању у координационој инерцији или прегледима потрошње.

Када не постоје различите канцеларије и *ad hoc* ресурси који би се бавили широким и сложеним процесима као што су ови, власт треба да води рачуна о томе да она води ове процесе, узимајући у обзир различите брзине. На пример, коришћењем **планова имплементације, улагања или акционих планова као међукорака за организовање активности на време**.

Пажљиво

URBACT (2019), СТУДИЈА О ИНТЕГРАЛНИМ АКЦИОНИМ ПЛАНОВИМА (СТУДИЈА О ИАП) URBACT МРЕЖЕ ЗА ПЛАНИРАЊЕ АКТИВНОСТИ

Извештај URBACT-а (видети оквир у поглављу Стратешка димензија) покушао је да уочи трендове, предности и слабости у приступима интеграцији. Важан аспект методологије био је разбијање концепта „интегралног акционог планирања“ на његове различите елементе како би се интегрални акциони планови (ИАП) проценили један у односу на други. Студија је показала следеће:

- детаљније разумевање „интеграције“;
- уређени критеријуми за процену и унапређење интеграције за одрживи урбани развој.

Полазећи од URBACT дефиниције четири типа интеграције³⁸, идентификовано је четрнаест аспеката интегралног акционог планирања, који обухватају: процесе интегралног планирања, планирање интегралног урбаног развоја и интегралне планове. Од резултирајућих индикатора неки се директније односе на димензију међусекторске интеграције:

- активности су засноване на потребама – оне одговарају на стварне потребе засноване на добром разумевању локалног контекста, изазова и прилика;
- активности се тичу сва три стуба одрживог развоја у смислу економских, друштвених и еколошких циљева;
- активности се баве читавим спектром политика/сектора активности;
- активности и циљеви су усклађени и комплементарни су са постојећим стратегијама на градском, регионалном, националном или европском нивоу;
- план ефективно одржава равнотежу у смислу потребе за „тврдим“ инвестицијама (физичка/инфраструктура) и „меким“ инвестицијама (људски капитал);
- план има за циљ да искористи сва расположива средства – од фондова ЕУ до приватних локалних извора.

Занимљиве лекције, трендови и важне варијације такође се могу идентификовати разматрањем сваког аспекта редом. Конкретно, студија уочава трендове у URBACT мрежама градова који су јачи у развоју јасне интерне стратешке логике за свој план него у развоју јаке „спољне“ кохерентности са другим стратегијама и спољним изворима финансирања. Врло је вероватно да ће побољшање интеграције са релевантним стратегијама и финансирањем повећати њихову вероватноћу да постигну имплементацију, обим и утицај. Конкретно:

- урбане стратегије морају бити интегралне, али акциони планови могу бити конкретнији и примењивати се на само један део укупне стратегије. На овај начин акциони план можда неће морати да покрије све секторске и просторне димензије, све док то покрива укупна стратегија;
- алтернативно, сам ИАП се може посматрати више као стратешки документ који ће у догледно време морати да се разбије на конкретније активности. Много зависи од тога где се град/регион налази у смислу његове свеукупне стратегије одрживог развоја и како то намерава да спроведе;

³⁸ <https://urbact.eu/urbact-opportunity-action-and-change>

- интегрисање финансирања је један од главних изазова/потенцијалних прилика за локални развој у Европи. Доношење јаснијих и детаљнијих стратегија финансирања планираних активности могло би стога помоћи да се повећају шансе и утицај имплементације.

За више информација

Интернет страница URBACT: <https://urbact.eu/integrated-action-plans-study>

Инструменти као што је Референтни оквир за одрживе градове (RFSC) могу помоћи градовима да процене међусекторску интеграцију својих стратегија и пројеката, наглашавајући који циљеви се најбоље решавају, или обрнуто, шта се може учинити да би се постигао интегралнији резултат (видети оквир Референтни оквир за одрживе градове).

На сличан начин, појединачни велики пројекат који се идентификује са стратегијом може се разбити на мање пројекте (као у стратегији за реновирање старих докова у Генту). Овим се интегралним активностима лакше управља, чак и у оквиру неочекиваних „шокова“ у почетним условима.

Међусекторским стратегијама и политикама, чак и више него секторским, потребна је подршка политичких, административних и друштвених актера који су у стању да изгледе процес и превазиђу потешкоће. Укључивање одговарајућих заинтересованих страна и стварање потребног алата у најбољем случају се дешава током формулисања стратегије. Овај услов може помоћи локалној самоуправи да предвиди могућа уска грла у спровођењу појединачних активности у вези са интегралном стратегијом. У области Јужног Есекса (УК) стратешки процес већ у фази израде окупља локалне органе и невладине организације, који разговарају о томе како интегрисати различите циљеве и одређују ко је за шта задужен и у ком домену.

Међутим, у току процеса се могу се појавити непредвиђена уска грла. Из тог разлога стратегију треба заснивати на широкој мрежи актера који могу дати повратне информације о свим фазама креирања политике. Могућности за дијалог на више нивоа (јавне презентације, радионице), са друштвеним и пословним секторима, академским и другим институцијама, корисне су у стварању синергије засноване на свести о стратегији и размени (ЕК, 2016).

Мреже актера се такође могу креирати коришћењем урбаног простора као „трговачке зоне“ (Balducci, 2015): стратегије, или њихов део, могу директно да се позабаве потребама и проблемима у вези са специфичним деловима града (четврти, јавни простори, зграде). Овај приступ, који укорењује вишедимензионалне политике или пројекте у видљиве и ограничене интервенције, такође може помоћи да се побољша корисно укључивање људи са различитим интересима. Штавише, може да истакне међусобну повезаност више фактора који изазивају урбане проблеме.

На пример, пројекат преуређења трга у граду Ново Место (Словенија) био је главни начин да се подигне свест о сложености међу-

секторске интеграције и, истовремено, о њеној критичној улози у решавању наизглед нерешивих проблема (саобраћај, пропадање јавних површина и сл.). На овај начин су јавни службеници и локално становништво постали свесни предности интегралних решења кроз видљиве резултате (мерљиви ефекти, физичке трансформације итд.).

Штавише, креиране мреже могу поставити међуфазе консултација и проширити стратегију, спроводећи је са директним фокусом на урбане просторе.

ПРЕПОРУКЕ

- Осигурати кохерентност између циљева и активности у свим одељењима која учествују.
 - Одмерити могуће заједничке политике и пројекте већ у фази формулисања стратегије.
 - Користити билтене и упитнике за дистрибуцију информација о активностима и потребама одељења.
- Идентификовати главне предности и слабости у административној организацији.
 - Увести фазу самопроцене интеграционих капацитета у различитим одељењима.
 - Започети процес међусекторске интеграције који укључује одељења која су спремнија да сарађују.
 - Надовезати се на постојеће мреже актера, такође користећи прошла искуства као референтну тачку.
 - Организовати разговоре за ручком и периодичне презентације о добрим праксама сарадње.
- Улагати у изградњу капацитета како би службеници боље разумели могуће међусекторске синергије.
 - Управљачко тело треба да обезбеди коришћење средстава техничке помоћи од локалних самоуправа.
 - Одмерити могућност увођења нових лица и стручњака.
 - Одмерити могућност стварања нових канцеларија или *ad hoc* комисија за управљање међусекторским политикама на међуресорни начин.
- Обезбедити инструменте (пактове, састанке, заједничке тренутке) како би се гарантовао вишестепени и међуопштински дијалог између одговарајућих и комплементарних одељења укључених у стратегију.
- Повећати синергију и избећи недоследности између стратегија одрживог урбаног развоја и постојећих секторских планова.
 - Када планови већ постоје, искористити систем праћења како би се прилагодиле недоследности, уводећи индикаторе и алатке који повезују специфичне секторске циљеве са укупним стратегијама.
- Израдити стратегије већ током процеса планирања, пре имплементације интегралних пројеката.
 - Размотрити коришћење екстерне експертизе за помоћ локалној самоуправи у операционализацији интегралних пројеката.

- Користити међукораке у процесу политике – имплементацију, инвестиционе или акционе планове – да би се одредили приоритети и да би се детаљније разрадили делови интегралне стратегије.
 - Ако се стратегија фокусира на велики пројекат, поделити је на мање интервенције и циљеве којима се може управљати.
- Укључити широку мрежу заинтересованих страна током процеса израде политике како би се превазишла могућа уска грла у спровођењу интегралних политика.
- Повећати ангажовање заинтересованих страна фокусом на просторну димензију политика.
 - Везати политике за урбана места како би се подстакло осећај власништва међу заинтересованим странама.
 - Показати јавним службеницима и локалном становништву предности интегралних решења кроз видљиве резултате (мерљиви ефекти, физичке трансформације итд.).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Balducci, A. 'Strategic planning as the intentional production of a "Trading Zone"', *City, Territory and Architecture*, Vol 2, No. 7, 2015.
- Czischke, D., Pascariu, S., *New Concepts and Tools for Sustainable Urban Development in 2014–2020*, URBACT Study synthesis report, European Union, 2015. Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/synthesis_report_urbact_study.pdf
- Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну политику, *Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, Brussels, 2011. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf
- Европска комисија (ЕК), *Смернице за државе чланице о интегралном одрживом урбаном развоју (члан 7 Уредбе ERDF)*, Брисел, 2016. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_en.pdf
- Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну и урбану политику, *Urban agenda for the EU Multi-level governance in action*. 2019, Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2019/urban-agenda-for-the-eu-multi-level-governance-in-action
- OECD, *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*, OECD Publishing, Paris, 2019. Доступно на: <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>
- Референтни оквир за одрживе градове (RFSC), *Towards green, inclusive and attractive cities*, RFSC, July 2019, Brussels, 2019.
- Rode, P., Heeckt, C., Ahrend, R., Huerta Melchor, O., Robert, A., Badstuber, N., Hoolachan, A., Kwami, C., *Integrating national policies to deliver compact, connected cities: an overview of transport and housing*. Working paper. Coalition for Urban Transitions, London and Washington, DC, 2017. Доступно на: <http://newclimateeconomy.net/content/cities-working-papers>
- Tosun, J., Lang, A., *Coordinating and integrating cross-sectoral policies: A theoretical approach*. In 7th ECPR General Conference, Bordeaux, 2013.
- Уједињене нације (УН), *Нова урбана агенда*, 2016. Доступно на: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>
- URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study)*. URBACT action planning networks, јул 2019.
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>

СРЕДСТВА И ФИНАНСИРАЊЕ

Аутори:

Nikos Karadimitriou, Bartlett School of Planning, UCL

Carlotta Fioretti, Европска комисија

Одговарајуће финансирање и финансијски аранжмани су кључни стуб одрживог урбаног развоја (SUD) који промовише кохезиона политика ЕУ. Постоје два давнашња тренда у спровођењу ове политике (Bachtler, Mendez and Wishlade, 2017; OECD, 2018): комбиновање више извора финансирања и, с тим у вези, све већи значај финансијских инструмената ESIF. У случају кохезионе политике, термин финансијски инструмент означава **механизам који трансформише ресурсе ЕУ у финансијске производе као што су зајмови, гаранције, капитал** итд. Финансијски инструменти су предвиђени у члану 37 Уредбе о заједничким одредбама.

Разлог за коришћење више извора финансирања је што се тако обезбеђује повећање ефикасности коришћењем синергије са Европским структурним и инвестиционим фондовима (ESIF) и што се тако ангажује шири спектар актера и ресурса. На овај начин се оптимизује додатна вредност структурног финансирања и повећава капацитет кохезионе политике да усмерава и убрзава улагања. Када је у питању конкретно интегрални одрживи урбани развој (члан 7 Уредбе (ЕУ) бр. 1301/2013) додатно оправдање за комбиновање извора финансирања је што се интегрални одрживи урбани развој бави разноликим спектром сложених урбаних питања. Због тога се мора користити низ извора финансирања како би се обезбедило потпуно финансирање програма који се бави међусобно повезаним друштвеним, економским и еколошким питањима на стратешки и интегралан начин.

Значај ESIF као доприносиоца стратегијама одрживог урбаног развоја у програмском периоду 2014–2020. варирао је међу државама чланицама. Према STRAT-Board подацима, 60% стратегија је користило више од пет милиона евра ЕУ фондова по стратегији, али коришћење вишеструких ESIF по стратегији није била распрострањена пракса. У земљама са нижим приходима изазов је био допунити фондове ЕУ алтернативним изворима финансирања. У земљама са вишим приходима ESIF је играо улогу у финансирању инвестиција у ограниченом броју региона или циљних области. У њима су стратегије одрживог урбаног развоја могле да се користе као алатке за координацију интервенције и користиле су ESIF како би допуниле друге изворе финансирања (националне, приватне итд.).

Предложено је да се финансијска подршка SUD кроз интегрални територијални развој повећа са минималних 5% на најмање 6% средстава Европског фонда за регионални и развој (ERDF) на националном нивоу у програмском периоду 2021–2027. Ово само по себи доприноси динамици која фаворизује комбинацију извора финансирања и ширу употребу финансијских инструмената. Овај тренд ће свакако бити унапређен тематском концентрацијом средстава ERDF и Кохезионог фонда (КФ) на добро дефинисане, али разноврсне тематске области, као и ниским растом и све већим регионалним диспаритетима у периоду након кризе.

Комбиновање извора финансирања није само питање тога да се више уради са мање средстава већ и питање идентификације неопходних ресурса и њиховог усмеравања на пројекте који су најпогоднији за решавање проблема у вези са политиком. На пример, енергетска ефикасност у грађевинарству могла би се финансирати путем грантова, али пошто такви пројекти имају потенцијал да генеришу приходе или уштеде, у принципу их је изводљиво финансирати путем финансијских инструмената, коришћењем револвинг фондова.

Политички оријентисана структура разноликог финансирања ЕУ у принципу би могла да подстакне будуће промотере пројеката да припреме инвестиционе пројекте релевантне за политику које иначе не би сматрале вредним труда. Конкретно, финансијски инструменти ESIF углавном су усмерени на решавање неуспеха тржишта и неоптималног или несавршеног пословања тржишта (ЕИБ, 2015; OECD, 2018). Према томе, локални органи (ЛО) који имају капацитете и знају како да извуку финансијска средства из различитих извора финансирања могу изградити инвестиционе програме који би били у бољој позицији да подрже имплементацију интегралних планова одрживог урбаног развоја. У програмском периоду 2021–2027. очекује се да ће градови моћи да користе ажурирану верзију својих постојећих интегралних стратегија урбаног развоја за приступ наменској подршци за финансирање SUD. То ће значити да ће кохерентан инвестициони програм који подржава наведене стратегије бити још важнији ако градови желе да комбинују изворе финансирања како би спровели своје постојеће стратегије.

Постоји неколико **кључних изазова** (OECD, 2018; Windisch, 2019) који су се јавили током текућег програмског периода у погледу средстава и финансирања SUD. Први и вероватно најважнији скуп изазова односи се на **институционалне и административне капацитете локалних органа**, а у извесној мери и управљачких тела (УТ) да планирају стратегије одрживог урбаног развоја и управљају њима. Захтев за интегралним приступом био је прилично нов за многа УТ и ЛО широм ЕУ и стога је, разумљиво, било потребно знатно време за упознавање. Након што су концепти схваћени, усвојени и постали део главних токова у националном контексту, показало се као изазов за локалне самоуправе да под окриљем стратегије одрживог урбаног развоја ускладе административне захтеве и циљне групе различитих ESIF, домаћих фондова и финансијских инструмената. Ови захтеви се могу проширити на било шта, од разлика у правилима квалитетности до времена кон-

Пажљиво

курса, квалитета стратегија одрживог урбаног развоја и дизајна самог ОП (који превазилази надлежност ЛО).

- У другом скупу изазова су они у вези са **способношћу или спремношћу ЛО да се задужују** услед:
- политичких и правних фактора као и прописа о горњој граници дуга;
- малих буџета/прихода ЛО;
- малих пројеката које локалне самоуправе желе да спроведу.

Трећи скуп изазова се односи на **капацитет локалних самоуправа да управљају програмима који комбинују ESIF грантове са производима које нуде финансијски инструменти и други приватни и/или домаћи извори**, почевши од законског успостављања таквих програма у оквиру националног правног и институционалног контекста. У неколико националних контекста надлежности локалних самоуправа леже у бављењу питањима која се односе на пружање јавних добара и услуга и пратећих услуга.

Преговарање са финансијским институцијама и способност разумевања, а немоли осмишљавања финансијских стратегија ове врсте често је нешто што је потпуно ново за ЛО.

На крају, **постоје случајеви и контексти у којима је завладала култура „грантова“**. Стога административно и политичко особље не види корист у комбиновању извора финансирања и коришћењу производа који се нуде путем финансијских инструмената као део свеобухватног инвестиционог програма. Занимљиво је да, када се посредно позајмљивање користи за превазилажење ове потешкоће (на пример када ЕИБ позајмљује Националној промотивној банци, која заузврат директно даје кредите пројектима), онда се јављају проблеми у капацитету посредника да управља наведеним пројектима на адекватан начин.

Ова компонента се стога односи на три главне теме:

- интеграција ESI фондова међу собом и са домаћим фондовима;
- укључивање приватних инвеститора и трећег сектора у финансирање стратегија одрживог урбаног развоја;
- коришћење финансијских инструмената и финансијских производа у одрживом урбаном развоју.

Први део ће се бавити начином на који боље ускладити ESIF међу собом и са другим доступним домаћим изворима. Стога ће се у овом одељку такође расправљати о питањима израде стратегије и координације заинтересованих страна.

У другом одељку се детаљније говори о начину на који би се могли развити пројекти који су погодни за финансирање средствима банака, као и о институционалним одредбама и осмишљавању програма који би се могли позабавити ризицима политике и планирања и на тај начин олакшати ангажовање инвеститора из приватног сектора у оквиру SUD.

Трећи део је блиско повезан са другим и бави се улогом финансијских инструмената и финансијских производа у оквиру SUD.

ИНТЕГРАЦИЈА ESI ФОНДОВА МЕЂУ СОБОМ И СА ДОМАЋИМ ФОНДОВИМА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како боље интегрисати ESI фондове међу собом?

Како се ESI фондови могу боље интегрисати са домаћим фондовима?

Регулаторне одредбе за стратегије одрживог урбаног развоја промовисале су идеју комбиновања више извора финансирања иако то није било обавезно. **Главни разлог за овај приступ била је оперативна ефикасност:** интегрални урбани развој покушава да се позабави разноликим скупом међусобно повезаних питања, док сваки ток финансирања, на пример сваки структурни фонд, има различите тематске приоритете, различите циљне групе (компаније, људи итд.), различите услове за доделу средстава, специфичне механизме праћења, евалуације и финансијског извештавања. Исто важи и када су у питању домаћи токови финансирања. Могло би се тврдити да разноликост правила финансирања и приоритета међу изворима финансирања не иде у прилог концепта суфинансирања. Исто би се могло рећи и за регулаторни режим државне помоћи ЕУ. Поред тога, у циљу решавања широког спектра сложених изазова, било би неопходно ангажовати више заинтересованих страна и, с обзиром на обим питања којима се треба бавити, обезбедити мешавину јавних, приватних и приоритетних добара. Стратегија одрживог урбаног развоја би се стога могла користити као средство за организовање наведених извора финансирања у кохерентном програму интервенције заснованом на области.

Обиље информација и увида о томе како ESI фондови могу да се комбинују између себе и са националним режимима финансирања долази из резултата радионице Мреже за урбани развој (UDN).³⁹ То указује на то да **стратегија одрживог урбаног развоја која одговара сврси треба да буде у стању да истакне друштвене, економске и еколошке димензије изазова са којима се суочава циљно подручје како би се идентификовала одговарајућа средства ЕУ.** Ово заузврат олакшава координисано коришћење ESI фондова заједно са домаћим средствима на нивоу стратегије SUD. Координација постаје лакша у случајевима када националне политике и стратегије узимају у обзир тематске приоритете ЕУ, а национални режим финансирања консолидује своје агенције и механизме финансирања.

Како боље интегрисати ESI фондове међу собом

Национални и регулаторни оквири ЕУ имају важну улогу у дефинисању услова и могућности за интеграцију више извора финансирања у оквиру једне стратегије. Током програмског периода 2014–2020. коришћење више фондова било је могуће у оквиру опе-

³⁹ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development/network/

Учење из података

ративног програма са више фондова (ОП). У том случају територијални механизам реализације може бити сам ОП или приоритетна оса више фондова (ПО). Иначе, могуће је одабрати тематске циљеве из различитих оперативних програма као део плана интегралног територијалног инвестирања (ИТИ).

Стратегије одрживог урбаног развоја са више фондова израдило је 15,7% градова у програмском периоду 2014–2020. Од тога је 13% користило средства из два фонда, укључујући ESF или Европски пољопривредни фонд за рурални развој (EAFRD), док је само 2,6% (26 случајева) користило средства из више од три различита фонда. ERDF покрива највећи део потреба за финансирањем у свим случајевима. Државе чланице у којима се стратегије више фондова чешће примењују углавном су оне које су се придружиле ЕУ после 2004. године, посебно Пољска, Мађарска, Чешка, Литванија, Словенија (видети оквир Интегралне територијалне инвестиције у Пољској). Све у свему, 109 стратегија користило је ИТИ као територијални инструмент, док је 31 стратегија користила приоритетну осу више фондова, а у 14 случајева коришћен је вишефондовски ОП. ИТИ је био најчешће коришћени инструмент у неколико случајева где су коришћена више од два фонда. Конкретно, 86 од 134 стратегије које су користиле средства КФ користиле су ИТИ, док су остале користиле приоритетну осу више фондова.

Учење из праксе

ИНТЕГРАЛНЕ ТЕРИТОРИЈАЛНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У ПОЉСКОЈ

У оквиру програмског периода 2014–2020. имплементирани су 24 стратегије одрживог урбаног развоја (SUD) у Пољској путем интегралних територијалних инвестиција (ИТИ). Свака стратегија одрживог урбаног развоја односи се на функционално урбано подручје: 17 од ових подручја налази се око регионалних престоница, укључујући све пољске регионе (војводства); шест су метрополитанска подручја (са више од милион становника), а остатак су урбане агломерације субрегионалног значаја.

Територијалне и регионалне органе задужене за SUD директно именује централна влада, која поставља заједничку употребу ERDF и ESF, доступне тематске циљеве и социо-економске критеријуме за разграничење функционалних урбаних подручја као главне критеријуме. Регионални органи су управљали дугим процесом израде и преговарања са свим општинама одређене територије како би дефинисали оперативне програме који би могли да се уклопе са националним индикаторима и локалним потребама. Процес је такође предвиђао именовање имплементационих тела, која се разликују међу већим градовима, самим урбаним органима и међуопштинским удружењима.

Главни извори финансирања овог процеса била су средства доступна из ЕУ. Пољска улаже 6 милијарди евра у стратегије SUD-ИТИ (11,6% укупних средстава ERDF, у односу на минимални захтев од 5%), од чега око 2,87 милијарди евра долази из ERDF и око 536 милиона евра из ESIF. Поред тога, Национални ОП индиректно доприноси ИТИ (са око 876 милиона евра), пошто финансира комплементарне пројекте кроз КФ. Такође, ИТИ се суфинансирају домаћим средствима од око 1,1 милијарде евра (за већину, намењених функционалним урбаним подручјима). Пољске ИТИ су имале

највећи износ доприноса ESIF у програмском периоду 2014–2020. од свих држава чланица. Средства су груписана у просеку око 10 приоритета имплементације по стратегији. Ради се о изузетно великим средствима у поређењу са другим државама чланицама.

Инструмент ИТИ је изабран због своје потенцијалне додатне вредности, као начин да се изгради култура сарадње међу територијалним актерима. Такође, вештине стратешког планирања су знатно побољшане и локалне самоуправе су много укљученије у спровођење кохезионе политике (него када делају само као корисници).

За више информација

STRAT-Board сажети приказ државе:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=PL&name=Poland&fullscreen=yes>

Поред њихових предности, треба имати на уму и то да **мере које се финансирају из унакрсног финансирања захтевају нове начине праћења и процене** (видети поглавље Праћење). Важно је одлучити ко ће надгледати и процењивати стратегију и расподелу повезаних задатака. О томе треба одлучити имајући у виду садржај стратегије и међусекторске карактеристике.

Могућност мерења интеграције ИТИ одредби често недостаје. Према Van der Zwet et al. (2017, стр. 66): „ESF има сопствени оквир управљања и мерења, који се тешко може интегрисати са системом ERDF. Што се тиче сврхе праћења, резултати се често остављају 'по страни' у централном систему за праћење и, као последица тога, интегрални ефекти се могу изгубити.” Стога би могло бити корисно **формирати комисију за координацију и праћење ИТИ**, која би развила садржај годишњих извештаја из различитих ОП, предлагала ажурирања ИТИ, информисала одбор за праћење и допринела његовој имплементацији (видети такође поглавље Међусекторска интеграција).

Координација између ESIF и националних режима такође постаје лакша када управљачка тела ангажују локалне самоуправе на почетку израде оперативних програма. Рано ангажовање локалних самоуправа такође помаже да се интегрише више тема и да се у наредном периоду повећа скуп могућих финансијских ресурса (видети поглавље Међусекторска интеграција). Препоручује се планирање управљања интегралним процесом од ране фазе израде стратегије како би се циљеви боље профилисали, јасно идентификовали корисници, могући извори финансирања и начин њиховог комбиновања у каснијој фази.

Може бити захтевно развити међусобне теме на нивоу стратегије SUD, а ако ОП није осмишљен на начин који то олакшава, задатак интегралног планирања, а самим тим и осмишљавања интегралног инвестиционог програма може постати много тежи.

Из тог разлога, да би се олакшала интеграција ESI фондова на нивоу инвестиционог програма, неопходно је успоставити формалне и неформалне начине да се обезбеде повратне информације од више заинтересованих страна ради осмишљавања ОП. Ово би

могло подразумевати и повратне информације између локалних самоуправа, управљачких тела и националних институција (министарстава итд.) које су надлежне за постављање стратешког правца оперативних програма. Ова димензија је даље развијена у релевантном поглављу о међусекторској интеграцији, у којем се детаљније говори о осмишљавању оперативних програма са више фондова.

Ако претпоставимо да је постигнуто усклађивање политике и администрације између ESIF и националних режима и да су оперативни програми осмишљени на начин који олакшава интеграцију фондова, и даље је неопходно да управљачка тела имају на уму интегралну природу SUD приликом креирања и расписивања конкурса. Конкурси за пројекте који се односе на различите фондове могу имати различите услове и рокове. Ово би могло утицати на способност локалних самоуправа да обављају своју кључну улогу у одабиру пројеката. Проблем настаје посебно када се секторска одвојеност огледа на локалном нивоу.

Стога, формулација и обим, као и време објављивања конкурса олакшавају подношење пројеката који би могли привући средства из више извора (националних или других ESIF). Састављање таквих конкурса постаје тежак задатак када се успоставља координација између ОП којима управљају различита управљачка тела. Исто важи и у случајевима када је један ОП успостављен за управљање једним ESI фондом. Да би омогућила извесну флексибилност, **управљачка тела би могла да покушају да доведу до тога да се периоди конкурса преклапају, имајући у виду капацитет ЛО за управљање многим конкурсима истовремено.**

Понекад сама ЛО може сматрати приступ више фондова неостваривим због високог нивоа сложености и повезаних ризика. У овим случајевима **синергија између фондова може се постићи кроз специфичне механизме на локалном нивоу, те новим инструментима на нивоу ЕУ** (видети оквир Инвестиционе платформе). Може се десити да ESI фондови, рецимо, нису формално додељени стратегији, али ефективно доприносе њеној имплементацији. Ово је случај са стратегијом одрживог урбаног развоја у Бриселу (Белгија), где је идентификован низ комплементарних стратешких циљева, којима не само ERDF већ и ESF могу дати допринос. Са оперативне тачке гледишта процес је углађен формирањем комисије која укључује представнике и званичнике ESF и ERDF (Van der Zwet et al. 2017, стр. 75).

Како се ESI фондови могу боље интегрисати са домаћим фондовима

Поред разматрања која се односе на координацију између структурних фондова, државе чланице су развиле домаће секторске стратегије, посвећене су им и опредељују значајна средства за њихову имплементацију. Такође, неколико држава чланица има развијену националну урбану политику, која се често заснива на традицији интегралног урбанистичког планирања и ослања се на значајне наменске програме финансирања.

У тим случајевима, посебно у земљама са вишим приходима, стратегије одрживог урбаног развоја уведене су у национални контекст мање као иновација, а више као прилика да се национално финансирање допуни средствима ЕУ. Ово је често представљало изазов за управљачка тела и локалне самоуправе јер су морали да се позабаве са две групе питања: усклађивањем између националне политике и политике ЕУ, и усклађивањем између националног и ЕУ режима финансирања, барем у смислу услова и административних процедура. **Утицај стратегија одрживог урбаног развоја које се финансирају преко ESIF могао би се додатно повећати ако би наведене стратегије одрживог урбаног развоја могле да се ускладе са националним стратегијама и режимима финансирања који се или преклапају са њиховим циљевима или су комплементарни са њима.**

ФРАНЦУСКА „POLITIQUE DE LA VILLE“

Француска градска политика је политика урбане кохезије и солидарности, како на националном тако и на локалном нивоу, умерена на депривираним четврти (која се називају приоритетне четврти) и њихове становнике. Спроводи је држава, локалне самоуправе и невладине организације са заједничким циљем обезбеђивања равноправности територија, смањења развојних разлика између депривираних четврти и њихових урбаних целина и побољшања услова за живот њихових становника.

Реализује се путем градских уговора, који интегришу активности у оквиру Европских структурних и инвестиционих фондова, а који су повезани са планским уговорима закљученим између државе и региона. Ова политика пре свега мобилише и прилагођава активности према обичајном праву и, тамо где природа потешкоћа то захтева, примењује сопствене инструменте.

То је део процеса заједничке изградње са становницима, удружењима и привредним актерима, који се ослања на оснивање савета грађана према условима дефинисаним градским уговорима, као и на заједничку обуку.

У Француској усклађивање календара између градских уговора, усвајања оперативних програма и изборних мандата представља јединствену прилику за комбиновање политичке мобилизације ERDF и ESF за добробит становника приоритетних четврти.

За више информација

STRAT-Board сажети приказ државе:

<https://urban.jrc.ec.europa.eu/strat-board/#/factsheetcountry?id=FR&name=France&fullscreen=yes>

Пример како је постигнута усклађеност између стратегије одрживог урбаног развоја и националне политике и режима финансирања је град Тулон (Француска), где је градски уговор ефективно коришћен као механизам координације између различитих иницијатива и планова који покривају Toulon Provence Méditerranée (видети поглавље Територијални фокус).

Учење из праксе

Још један пример како је таква координација постигнута јесте град Берлин (Немачка). У овом случају програм Будућа иницијатива за градски округ II (ZIS II) имао је експлицитни циљ да удружи средства из домаћих и ERDF извора. Одговарајући пропис о расподели средстава је био кључан како би се ово остварило. Административна регулатива ZIS II ERDF 2014 (Verwaltungsvorschrift Zukunftsinitiative Stadtteil II EFRE 2014 – VV ZIS II EFRE 2014) комбинује правила ERDF и домаћег финансирања. Процедуре финансирања су пратиле наменску организациону структуру, а специјализовани скуп индикатора развијен је како би допунио евалуацију ERDF. Да би се ствари поједноставиле, нису коришћени никакви финансијски инструменти нити су коришћени ИТИ и CLLD аранжмани.

	Вредност пројекта 2014–2020. (у €)	Партнери у финансирању
Акциони фонд	макс. 1.500	Град Берлин Федерални фондови (Социјални град)
Фонд пројекта	мин 50.00	Град Берлин Федерални фондови (Социјални град)
Фонд за грађење	мин 50.000	ЕУ (ERDF) Град Берлин Федерални фондови (Социјални град)
Фонд мреже	мин 50.000	ЕУ (ERDF) Град Берлин

СЛИКА 1. Структура финансирања по обиму пројекта и изворима финансирања у Берлину. Извор: образложење аутора на основу https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/quartiersmanagement/index_en.shtml

У региону Тоскане (Италија) УТ је успоставило Урбану осу (Оса VI: Урбани развој) и усвојило територијалну стратегију и регионалне смернице које ће га водити у одабиру области интервенције и предлога, након конкурса за изражавање интересовања. Предлози су били у форми пројеката урбаних иновација и поднеле су их општине, које су их развиле у сарадњи са УТ. Да би помогло интеграцију са националним изворима финансирања, УТ је у процесу селекције доделило бонус поене општинским предлозима:

- у оквиру интервенција које су већ добиле финансирање према Регионалном закону 65/2014;
- који су били интегрисани са пројектима јавног становања;
- који су предвиђали суфинансирање веће од потребних 20%.

На крају, постоје начини за решавање сложености финансијских аранжмана. Чак и када су додатна средства којима треба приступити релативно мала, ипак је могуће направити нацрт стратегије одрживог урбаног развоја која комбинује изворе финансирања,

без оптерећивања ресурса локалних самоуправа. **Јединица за стратешко финансирање**, слична оној коју је основао Гент (Белгија) када је одлучио да развије стратешко финансирање као компетенцију, **могла би да понуди неопходно знање и способност координације у локалним самоуправама** чији је обим инвестиционог програма довољно велики да оправда дате трошкове.

ПРЕПОРУКЕ

- Имати на уму интегралну природу одрживог урбаног развоја при састављању конкурса за пројекте.
- Истаћи друштвене, економске и еколошке димензије проблема са којима се суочава циљно подручје и како они утичу на приоритете политике ЕУ, тако да ваш одрживи урбани развој може циљати одговарајућа средства ЕУ.
 - Боље разумевање локалних потреба и њиховог односа са ЕУ и домаћом политиком олакшава координисано коришћење ESI фондова и домаћих фондова на нивоу стратегије одрживог урбаног развоја.
- Повезати домаће политике и стратегије са тематским приоритетима ЕУ где је то могуће и пожељно, и консолидовати своје режиме финансирања где је то потребно.
- Успоставити стратешку јединицу за финансирање која ће понудити неопходно знање и способност координације, све док је инвестициони програм довољно велик да оправда режијске трошкове.
 - Груписање ресурса за успостављање такве јединице која би подржавала више од једне локалне самоуправе такође је вредно разматрања у случајевима када локалне самоуправе имају средње и мале инвестиционе програме.
- Развити свеобухватне теме, посебно ако ОП није осмишљен на начин који то олакшава.
 - Управљачка тела треба да ангажују локалне самоуправе у раној фази израде оперативних програма.
 - Неопходно је успоставити формалне и неформалне начине за пружање инпута и повратних информација за осмишљавање ОП.
- Користити механизме територијалне реализације на правилно договорен начин како би се више средстава удружило у исту стратегију.
 - Два или више фондова могу се комбиновати директно на нивоу оперативног програма (и стратегија које се спроводе кроз сам оперативни програм или кроз вишетематску приоритетну осу).
 - Интегрално територијално инвестирање (ИТИ) може се користити за комбиновање тематских циљева из различитих оперативних програма и фондова.

- Интегралне територијалне инвестиције (ИТИ) могу се користити за осмишљавање холистичких стратегија и за повећање доприноса финансирању, узимајући у обзир мање конвенционалне категорије инвестиција за урбани развој.
- Када се користи ИТИ, планирати све могуће изворе финансирања и начин њиховог комбиновања почев од раних фаза израде стратегије.
 - Потенцијални корисници могу бити разноврснији када се користи више од једног фонда. Они треба да буду јасно идентификовани током израде стратегије.
- Координисати различите управљачке органе, посебно кад су у питању конкурс за пројекте и систем праћења.
 - Управљачка тела могу да се договоре о периодима који се подударују за подношење предлога пројеката. На овај начин се пројекат може представити у исто време без промене распореда и одлагања.
 - Формирати комисију за координацију и праћење ИТИ, која сачињава садржај годишњих извештаја различитих оперативних програма, предлаже ажурирања ИТИ, обавештава одбор за праћење и доприноси његовој имплементацији.
- Успоставити синергију између фондова кроз регулаторне механизме и инструменте на локалном нивоу, када је то потребно.
 - Постојеће надлежности управљачких тела и/или регионалних органа могу се искористити како би се постигла боља интеграција ESIF и домаћег финансирања путем подстицајних механизма и регулаторних инструмената. Процес израде оваквих прописа и механизма је прилика да се добије политичка подршка која превазилази партијске политичке поделе и мандате.

УКЉУЧИВАЊЕ ПРИВАТНИХ ИНВЕСТИТОРА И ТРЕЋЕГ СЕКТОРА У ФИНАНСИРАЊЕ СТРАТЕГИЈА ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како се стратегије одрживог урбаног развоја могу искористити за управљање ризицима повезаним са спровођењем инвестиционог програма?

Како би се могло олакшати ангажовање приватног сектора?

Стратегија одрживог урбаног развоја идентификује потребе и на тај начин пружа плодно тло за доношење пројектних идеја о томе како се позабавити тим потребама. У појединим случајевима, у зависности од контекста у земљи, неки пројекти су најпогоднији за јавно финансирање, али у другим случајевима постоји простор за укључивање других актера у процес финансирања (грађани, трећи сектор),

за успостављање јавно-приватног партнерства или да се приватни инвеститори ангажују са сопственим идејама и финансирањем.

Интегрални приступ планирању својствен стратегијама одрживог урбаног развоја може помоћи у идентификацији широког спектра изазова који су специфични за област интервенције или чак могу бити релевантни за ширу област. **Када се ради о наведеним изазовима, који су често повезани са негативним последицама, подручје може постати атрактивна дестинација за приватне инвестиције.** Таква подручја веома често привлаче пажњу предузећа и сектора некретнина, те стога имају користи од веће приступачности, еколошких погодности и побољшане инфраструктуре, те пружања социјалне заштите. **Када се подручје трансформише на овај начин, фокус јавне политике се често усмерава на управљање растом у тој области.**

Стратегија одрживог урбаног развоја обично претходи таквом заокрету, а изазов током њене израде и имплементације је да привуче инвеститоре који би били вољни да улажу у пројекте у складу са њеним циљевима (као што је на пример прелазак на нискокарбонску економију). **Од кључне важности за такав ангажман су пројекти који нуде нето приход или уштеду, као и одговарајући протокол за поделу ризика и стога се и потенцијално квалификују за финансирање**⁴⁰. Укључивање таквих пројеката у стратегију одрживог урбаног развоја могло би проширити њен обим и диверзификовати изворе финансирања.

По истом принципу, многе инвестиције спроведене као део стратегије одрживог урбаног развоја обезбедиће преко потребна јавна добра, али неће генерисати приход или уштеду. У ствари, таква улагања у јавна добра могу захтевати додатна средства од (јавне) агенције/тела које ће бити позвано да њима управља. **Ангажовање трећег сектора и грађанског друштва може пружити начин да јавни органи смање трошкове, увећају корист од поменуте инвестиције и побољшају локални осећај власништва и поноса на своје место** тако што ће одговорност за рад и одржавање пренети на заинтересоване стране које су вољне да преузму управљање наведеном инфраструктуром.

Како се стратегије одрживог урбаног развоја могу искористити за управљање ризицима повезаним са спровођењем инвестиционог програма

Један од најзначајнијих ефеката успостављања здраве стратегије одрживог урбаног развоја јесте то што она може донекле ићи ка решавању ризика политике, планирања и политичких ризика, а самим тим и уклањању ризика инвестиционог програма ЛО.

Потпуни развој и имплементација пројекта ЛО у складу са кохерентном интегралном стратегијом која ће привући приватни сектор готово сигурно ће трајати више од једног мандата укљученог политичког кадра. Стога, због својих одредби о консултацијама и управљању, стратегија одрживог урбаног развоја која је следила партиципативни приступ може суштински допринети смањењу политичких ризика (видети поглавље Управљање).

⁴⁰ <https://blogs.worldbank.org/ppps/preparing-bankable-infrastructure-projects>

Временски оквири зрелости пројекта ретко се поклапају са политичким роковима, који су, по правилу, релативно краћи. Врло је вероватно да ће пројекти бити завршени и утицај ће се сигурно осетити током наредног политичког мандата, ако не и касније.

Стратегија одрживог урбаног развоја подстиче врсту политичке организације која промовише политички консензус око стабилних политичких приоритета и инвестиционих програма, барем на средњи рок. Режим финансирања који је увео члан 7 Уредбе ERDF 2014–2020. и на који ће се надовезати предстојећа уредба⁴¹ поједностављује финансијске ресурсе и инструменте политике како би подстакао локалне, регионалне, па чак и националне заинтересоване стране да планирају своје инвестиције на средњи рок, у складу са областима анализа. **Средњорочни континуитет политике, који је у демократској држави осигуран наведеним консензусом, могао би у великој мери повећати потенцијал стратегија одрживог урбаног развоја за интеграцију приватних извора финансирања како би се на холистички начин позабавило изазовима специфичним за дато подручје.**

Стратегија шест градова (6Aika⁴²) из Финске добар је пример тога како се шест градских већа окупило да би договорили заједничку стратегију, на коју су се обавезали током читавог трајања програма, како би могли да обезбеде политички стабилно пословно окружење. То су постигли блиском сарадњом у фази припреме стратегије, у коју су укључили и ресорно министарство. Шест градова је искористило дугу традицију сарадње и заједничко лобирање у законодавним питањима и били су суочени са сличним економским, социјалним и еколошким изазовима. Посвећеност њиховог политичког кадра стратегији омогућила је да ових шест градова имају поуздану улогу покретача када је у питању подршка пословном расту. Ово је била кључна премиса њихових стратегија одрживог урбаног развоја.

Стратегија одрживог урбаног развоја је такође прилика да локалне самоуправе вертикално интегришу националну, регионалну и локалну политику са оквирима финансирања. Вертикална интеграција заузврат знатно повећава вероватноћу успешног спровођења инвестиционог програма. Пример тога како ово смањење ризика функционише дају случајеви стратегија одрживог урбаног развоја у Кавали (Грчка) и Хераклиону (Грчка). Процес израде је омогућио локалним самоуправама тих градова да преиспитају постојеће политике на националном нивоу, регионалне и локалне статутарне планове и програме и да под једном стратегијом обједине пројекте који су у складу са наведеним плановима, политикама и програмима. Стога су се поменуте стратегије суочиле са мање препрека и уских грла у политици и планирању која често муче имплементацију јавних и приватних инвестиционих пројеката у Грчкој.

Повратне информације од кључних локалних актера, попут приватног сектора, трећег сектора и грађанског друштва, треба да буду укључене током фазе израде стратегије и током читавог процеса. То би олакшало израду стратегија које боље осликавају реалност на терену и баве се практичним питањима са којима би се корисници могли суочити у фази имплементације.

41 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A372%3AFIN>

42 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/udn_espool/6city_strategy.pdf

Поред широког спектра доступних техника грађанског ангажовања, партиципативно буџетирање би такође могло помоћи локалним самоуправама у процесу уклањања ризика, у повећању осећаја власништва грађана и одрживости пројекта током времена. Партиципативно буџетирање је први пут уведено 1989. године у Бразилу и тренутно је добро успостављена пракса у неколико градова широм света. Све више је актуелно и у ЕУ, на пример у Пољској, Португалу и Француској. У Паризу је 2016. године око 5% капиталног буџета града (приближно 100 милиона евра) било намењено за 21 партиципативни буџет, где је скоро 160.000 људи гласало за избор од 219 пројектних идеја⁴³. Овај облик партиципативног буџетирања могао би да пружи информације стратегијама одрживог урбаног развоја како би обезбедиле своју релевантност и ефективност (Европска комисија, 2009).

Узимајући то у обзир, **локалне самоуправе треба да буду свесне изазова партиципативног приступа, као што је губљење поверења ако се очекивањима не управља на прави начин, утицај који развој процеса може имати на учешће актера, утицај група за лобирање за појединачне проблеме итд.** (видети поглавље Управљање).

Пажљиво

Како би се могло олакшати ангажовање приватног сектора

Процес израде стратегије одрживог урбаног развоја који укључује актере из приватног сектора ствара могућности да се у његов инвестициони програм укључе решења и пројекти које води приватни сектор. По истом принципу, важно је да актери из приватног сектора и локалне самоуправе рано уђу у дијалог како би се убрзао процес зрелости пројекта који води приватни сектор. Ово такође значи да локалне самоуправе које управљају пројектима и које разумеју и припремају се за приоритете предстојећег програмског периода могу да се ангажују у припремном раду за израду одговарајућих стратегија (или одговарајуће прилагођавање постојећих стратегија). Ово ће им заузврат омогућити да се у раној фази програмског периода пријаве на конкурс. Могло би се чак десити да се пројекти чији је промотер локална самоуправа допуњују пројектним планом приватног сектора, где локална самоуправа делује као модератор и помаже у зрелости пројекта на координисан начин како би се постигли циљеви стратегије.

Изградња односа, знања и поверења, који су неопходни за ангажовање приватних промотера пројеката и инвеститора, изискује време. Улога финансијских институција на локалном нивоу такође може бити кључна у том погледу. Логика стратегија одрживог урбаног развоја заправо подстиче локалне самоуправе да постану активне у неговању екосистема на који могу да се ослоне како би допринеле свом дугорочном инвестиционом програму, подржаном и вођеном стратегијом одрживог урбаног развоја. Пример из којег се могу извући одговарајуће поуке је приступ који следи Град Тампере (Финска). Он игра улогу „пружаоца решења“ и „управљача“ како би створио окружење „у којем се могу појавити и развити нова предузећа и паметна решења“. Између осталих активности, ово укључује:

⁴³ <https://urbact.eu/participatory-budget>

окупљање страна које се иначе не би окупиле како би сарађивале и коришћење јавних средстава за подршку стварању екосистема.

Опција која је посебно релевантна за портфолио пројеката са широким спектром различитих пројеката мањег обима јесте **спајање интервенција предвиђених стратегијом одрживог урбаног развоја у инвестициони програм и на тај начин комбиновање средстава на нивоу инвестиционог програма**. То би значило да инвестициони програм локалне самоуправе обухвата широк спектар пројеката, од којих би сваки могао бити финансиран из различитих извора, док сви пројекти осликавају политике и приоритете постављене у стратегији. Овако је Општина Атина (Грчка) успела да искомбинује ESIF, EIB, национална, општинска и приватна средства за имплементацију свог ИТИ за одрживи урбани развој, под називом Атина 2020.

Учење из праксе

ИНВЕСТИЦИОНИ ПРОГРАМ АТИНА 2020 (Грчка)

Општина Атина је користила свој дугорочни стратешки план, Интегрални план урбаног развоја (IUDP), за вођење инвестиционог програма Атина 2020. IUDP је план укорењен у грчком законодавству који има за циљ да усмерава интервенције у подручјима која су у опадању. Град је такође израдио нацрт Стратегије отпорности, Акционог плана за климу и статутарног Оперативног плана. Инвестициони програм Атина 2020 износио је приближно 190 милиона евра, од чега је 85 милиона евра било у пакету у оквиру ИТИ Плана за одрживи урбани развој: приближно 68 милиона евра је искоришћено из ERDF и ESF према члану 7. Још 55 милиона евра узето је на зајам од Европске инвестиционе банке, а остатак је дошао из осталих општинских извора, из приватних извора и из других ESIF фондова (који нису у складу са чланом 7).

Овај инвестициони програм обухвата низ категорија пројеката, укључујући: урбану ревитализацију, јавне просторе и зграде, енергетску надградњу, управљање отпадом, привреду и туризам, друштвену солидарност, ИТ и услуге итд. Прописи ЕУ у вези са минималним нивоом националних доприноса примењивали су се на инвестициони програм, док су се од пројекта до пројекта примењивали прописи о државној помоћи.

За више информација

<https://www.cityofathens.gr/node/32182>

Укључивање пројеката за које се реално може очекивати да ће бити завршени током периода трајања инвестиционог програма SUD даје кредибилитет стратегији и улива поверење у њу.

Међутим, процес довођења пројекта до зрелости може одузети много времена и труда. Ово је тренутак у којем локалне самоуправе могу да усмере техничку помоћ доступну преко ERDF или из других извора (погледајте оквир о URBIS-у у наредном одељку). У најбољем случају локалне самоуправе би такође могле да помогну промотерима пројекта и њиховим инвеститорима у тражењу техничке помоћи од наведених извора, наравно уколико њихов предлог пројекта испуњава услове за то.

ESI фондови су везани прописима који се тичу државне помоћи и стога би пројекти за које се очекује да генеришу нето приход захтевали детаљне процене да би се финансирани комбинацијом приватних и ESI фондова. За ово важе посебни, прилично ограничени изузеци.

Питања државне помоћи могу постати изазов у инвестиционој програми који комбинује јавна средства (ESIF и национална средства) са приватним финансирањем на нивоу пројекта.

Као што је раније поменуто, прописи ЕУ постављају посебне услове који одређују како јавна и приватна средства треба да буду распоређена за сваки такав пројекат. Спровођење овог процеса може имати смисла када се ради о већим инвестицијама, где додела неопходних ресурса не би несразмерно оптеретила временске рокове и режијске трошкове пројекта. Због тога је потребан довољан капацитет локалних самоуправа како би се управљало тим ризиком и у складу с тим усмеравале заинтересоване стране. Надлежни национални органи такође имају улогу у помагању локалним заинтересованим странама да се сналазе у овом захтевном регулаторном и правном окружењу.

Пажљиво

ПРЕПОРУКЕ

- Укључити пројекте који се потенцијално квалификују за финансирање у стратегију одрживог урбаног развоја како би се привукле инвестиције које су усклађене са циљевима стратегије.
 - Пројекти се квалификују за финансирање онда када нуде нето приход или уштеду, као и одговарајући протокол за поделу ризика.
 - Укључивање пројекта који се квалификују за финансирање може проширити обим стратегије и диверзификовати изворе финансирања.
 - Локалне самоуправе треба да управљају краткорочним, средњорочним и дугорочним пројектима који се квалификују за финансирање и на тај начин буду проактивне, а не реактивне.
- Ангажовати трећи сектор и цивилно друштво како би се трошкови распоредили и како би се повећала корист од улагања у јавна добра.
 - Преношење управљања одговарајућом јавном инфраструктуром на трећи сектор може побољшати одрживост наведене инфраструктуре и промовисати осећај локалног власништва и поноса.
- Ублажити ризике у политици, планирању и политичке ризике кроз добро осмишљавање стратегије и кроз ангажовање заинтересованих страна у циљу повећања изгледа за имплементацију инвестиционог програма локалне самоуправе и привлачења приватних инвеститора.

- Треба искористити сваку расположиву прилику за стварање политичког консензуса око стратегије и њеног инвестиционог плана, како би се обезбедило стабилно окружење без обзира на политичке временске оквире.
- Ангажовање јавног сектора, цивилног друштва и трећег сектора у изради стратегије могло би понудити значајне предности, под условом да се повезаним изазовима може управљати на одговарајући начин.
- Користити партиципативно буџетирање како би се повећао осећај власништва грађана и како би се сигурало да су пројекти током времена одрживи.
- Започети дијалог раније како би се убрзао процес зрелости пројекта који води приватни сектор.
 - Локалне самоуправе треба да се фокусирају на неговање односа са инвеститорима. Изградња знања и поверења захтева време.
 - Инвестициони програм стратегије одрживог урбаног развоја треба да обухвати довољно пројеката у одговарајућој фази зрелости како би се створило поверење у заједници инвеститора.
- Организовати пројекте и различите извора финансирања у формату „инвестиционог програма“.
 - Формат инвестиционог програма омогућава локалним самоуправама да флексибилније управљају пројектима и питањима државне помоћи, чиме се олакшава имплементација стратегије и јача поверење инвеститора.
 - Укључити пројекте за које се реално може очекивати да ће бити завршени током трајања инвестиционог програма одрживог урбаног развоја.
 - Помоћи промотерима пројеката и њиховим инвеститорима у тражењу Техничке помоћи довођењем пројеката до зрелости.
- Локалне самоуправе треба да изграде своје капацитете за управљање питањима државне помоћи и усмеравање заинтересованих страна у складу са тим.
 - Надлежни национални органи такође имају улогу у помагању локалним заинтересованим странама да се снађу у захтевном регулаторном и правном окружењу.

ПОВЕЋАТИ КОРИШЋЕЊЕ ФИНАНСИЈСКИХ ИНСТРУМЕНАТА И ФИНАНСИЈСКОГ ПРОИЗВОДА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Шта је разлог коришћења финансијских инструмената ESIF у урбаном развоју?

Какву улогу игра ЕИБ у подршци коришћењу финансијских инструмената и финансијских производа у стратегијама одрживог урбаног развоја?

Како локалне самоуправе могу да уведу финансијске инструменте и финансијске производе у комбинацију финансирања стратегије одрживог урбаног развоја?

Још од периода од 1994. до 1999. године⁴⁴ успостављена је традиција коришћења финансијских инструмената за пружање подршке програму⁴⁵, али је њихова употреба у то време била усмерена на подршку предузећима у некима од држава чланица. Њихова употреба је постала распрострањенија у наредним програмским периодима и од 31. марта 2017. године „доприноси за оперативни програм уплаћени Инструментима финансијског инжењеринга у области урбаног развоја [...] износили су 1.595,59 милиона евра“⁴⁶, док је „укупан износ опредељен у споразумима о финансирању за Инструменте финансијског инжењеринга из 172 ERDF и 20 оперативних програма (ОП) Европског социјалног фонда (ESF) [...] износио 16.967,80 милиона евра“⁴⁷. У програмском периоду 2014–2020. финансијски инструменти „представљају више од 10% средстава ERDF“, са више од 14 милијарди евра додељених финансијским инструментима до краја 2017. године.⁴⁸

Значајна прекретница за коришћење финансијских инструмената било је увођење Инвестиционог плана за Европу, који је постао познат као „Јункеров план“ по Жан-Клоду Јункеру, бившем председнику Европске комисије, који га је најавио у новембру 2014. године. Процењује се да је Европски фонд за стратешка улагања, један од три стуба Инвестиционог плана за Европу, понудио 65 милијарди евра гаранција из буџета ЕУ Европској инвестиционој банци (ЕИБ) како би покренуо инвестиције подстакнуте тржиштем од преко 400 милијарди евра за пројекте већег ризика.

Иако је Европски фонд за стратешка улагања вођен потражњом, што значи да нема секторских или географских квота, важно је то да је покренуо највећи проценат инвестиција/брuto домаћег

44 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf

45 Видети портал Европске комисије за финансијске инструменте: <https://www.fi-compass.eu/>

46 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf

47 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/closure_data_fei_2017.pdf

48 <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv>

Додатни ресурс

производа, углавном у земљама јужне и источне Европе.⁴⁹ Иако је прерано за процену утицаја Инвестиционог плана за Европу у смислу територијалне и социјалне кохезије, он је заиста послужио као доказ концепта за потенцијал финансијских инструмената у коришћењу ресурса и управљању ризиком и побољшао је улогу ЕИБ као агента за спровођење политике ЕУ. Након Инвестиционог плана за Европу, који ускоро истиче, 2021. године уследиће иницијатива InvestEU⁵⁰ (видети оквир о програму InvestEU).

ПРОГРАМ INVESTEU

Програм InvestEU ће под једним кровом објединити мноштво финансијских инструмената ЕУ који су тренутно доступни за подршку инвестицијама у ЕУ, због чега ће финансирање ЕУ инвестиционих пројеката у Европи постати једноставније, ефикасније и флексибилније.

Програм чине InvestEU фонд, InvestEU саветодавни центар и InvestEU портал. То ће додатно подстаћи отварање нових радних места и подржати инвестиције и иновације у ЕУ. Трајаће између 2021. и 2027. године и надовезује се на успех Европског фонда за стратешке инвестиције Јункеровог плана тако што ће пружати буџетске гаранције ЕУ за подршку инвестицијама и приступу финансијама у ЕУ. InvestEU има за циљ да генерише 650 милијарди евра додатних инвестиција.

InvestEU фонд ће подржати четири области политике: одржива инфраструктура; истраживање, иновације и дигитализација; мала и средња предузећа; и друштвене инвестиције и вештине.

InvestEU саветодавни центар ће пружити техничку подршку и помоћ у припреми, развоју, структурирању и имплементацији пројеката, укључујући изградњу капацитета.

InvestEU портал ће окупити инвеститоре и промотере пројеката обезбеђујући лако доступну и једноставну базу података.

За више информација

https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4010_en.htm

Шта је разлог коришћења финансијских инструмената ESIF у урбаном развоју

Финансијске инструменте (ФИ), који пружају инвестициону подршку путем зајмова, гаранција и учешћа у капиталу, државе чланице користе за реализацију ESIF још од 1994–1999. Они се могу користити у комбинацији са техничком подршком, субвенционисањем каматних стопа и субвенцијама гаранције⁵¹. Финансијски инструменти, успостављени у европским регионима током програмског периода 2007–2013, углавном су фокусирани на предузећа. У то време је такође постало могуће **користити такве финансијске ин-**

⁴⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_en

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/publications/investeu-programme_en

⁵¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/dtw6-5akv>

струменте за подршку пројектима урбаног развоја, увођењем фондова за урбани развој (UDF)⁵². Од 2010. године финансијски инструменти се могу користити за улагање у активности које се односе на енергетску ефикасност и обновљиву енергију.

У периоду од 2014. до 2020. године укупни вишегодишњи финансијски оквир и оквир политике ESIF имају за циљ да реализују више структурног финансирања ЕУ путем финансијских инструмената, чему **треба приступити као начину реализације**, а не као самом циљу. Управљачка тела су обавезна да „изврше *ex-ante* процену потенцијалне релевантности и образложења за коришћење финансијских инструмената као алата за реализацију“ (Влада Шкотске, 2015).

Циљ примене финансијских инструмената ESIF је да се **ухвати уокштац са тржишним неуспехом за пројекте са релативно ниским финансијским учинком, али високим економским учинком** (тј. да се не истисне тржишно финансирање). Европска комисија очекује да ће коришћење финансијских инструмената ESIF у ери фискалног смањења допринети добијању следећих погодности⁵³:

- искористити ресурсе и тиме повећати утицај;
- повећати ефикасност и учинковитост, посебно када се користе револвинг фондови;
- позитивни ефекат на квалитет пројекта када постоји услов за отплату инвестиције;
- шири спектар финансијских алата и стручности приватног сектора на располагању за спровођење политике;
- одвикавање од зависности од грантова;
- подржавање јавне политике коришћењем средстава приватног сектора.

Као што је наведено у члану 38 Уредбе о заједничким одредбама, **одговорност за управљање финансијским инструментом ESIF-а је на управљачким телима**, али у неким случајевима **имплементација може остати на нивоу управљачког тела или бити поверена другом финансијском посреднику** који испуњава неопходне услове, као што је национална промотивна банка или институција, ЕИБ или међународна финансијска институција.

Према кратком референтном водичу⁵⁴ Европске комисије за управљачка тела, „активности подржане финансијским инструмента морају се проценити [...] да ли могу да отплате инвестицију“. Према томе, за Европски социјални фонд треба проценити капацитет надокнаде примаоца, док за преостале ESIF, инвестиције морају да генеришу приход или уштеде на будућим трошковима.

UDF се може успоставити на националном, регионалном или локалном/градском нивоу и користи се за улагање у јавно-приватна партнерства и друге пројекте укључене у интегрални план за одрживи урбани развој⁵⁵.

52 UDF је први пут увела иницијатива JESSICA 2007–2013.

53 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

54 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf

55 <https://www.eib.org/en/products/blending/jessica/funds/index.htm>

Постојала су и три холдинг фонда (у Холандији, Италији и Великој Британији) која су посебно пружала подршку урбаном развоју и енергетској ефикасности.

Какву улогу игра ЕИБ у подршци коришћењу финансијских инструмената и финансијских производа у стратегијама одрживог урбаног развоја

Надовезујући се на претходно успешно искуство, и суочена са „инвестиционим јазом“ након финансијске кризе 2007. године, Европска комисија је прешла на оснивање **Европског фонда за стратешке инвестиције**, настављајући да промовише употребу финансијских инструмената.

У светлу Европског фонда за стратешке инвестиције и предстојеће иницијативе Invest EU, **ЕИБ преузима кључну улогу широм ЕУ у сврху коришћења финансијских инструмената** за финансирање стратегија одрживог урбаног развоја, не само зато што јој је **повећана улога пружање саветодавне подршке**.

Употреба финансијских инструмената је нераскидиво повезана са доступношћу пројеката који се могу финансирати.

Тамо где се финансирање обезбеђује као оквирни зајам ЕИБ⁵⁶, прималац ће морати да пронађе извор прихода који ће отплатити зајам. **Оквирни зајам се даје субјекту јавног сектора, што би била локална самоуправа у случају одрживог урбаног развоја. Кредит није везан за одређени пројекат, већ је намењен финансирању инвестиционог програма.** Стога се у многим случајевима оквирни зајмови користе за финансирање пројеката јавног сектора који ће довести до повећане ефикасности у секторима који су задужени за енергетику, воде итд.

Иако су финансијски инструменти ESIF засновани на *ex-ante* анализи тржишта која треба да се бави захтевима могућности финансирања, могли би се појавити одређени изазови. Искуство Европског фонда за стратешке инвестиције у имплементацији такође указује на чињеницу да се велики број потенцијалних промотера суочавао са потешкоћама у припреми пројеката који би одговарали захтевима финансирања.

Један такав изазов се односио на величину инвестиционог програма локалне самоуправе. Многе локалне самоуправе нису ни у могућности нити вољне да позајме велике своте новца. ЕИБ је стога развила нови финансијски инструмент, **Инвестиционе платформе**⁵⁷, који је створио заједничку платформу за управљање различитим спектром финансијских производа (инвестициони зајмови, посреднички зајмови, оквирни зајмови), чиме се смањују режијски трошкови и мањим локалним самоуправама или мањим пројектима омогућава подобност за позајмљивање.

56 <https://www.eib.org/en/products/loans/framework-public-sector.htm>

57 <https://eah.eib.org/about/services-investment-platforms.htm>

ИНВЕСТИЦИОНЕ ПЛАТФОРМЕ

Инвестиционе платформе могу помоћи у финансирању мањих пројеката, као и у удруживању средстава из различитих извора како би се омогућила разноврсна улагања са географским или тематским фокусом. Оне помажу да се боље подели ризик, олакшавају привлачење приватних инвеститора и на крају откључавају финансирање појединачних пројеката. Инвестициона платформа може комбиновати фондове ЕУ, националну подршку и финансирање приватних инвеститора. Сама платформа тада може да обезбеди зајмове, гаранције и/или финансирање капитала за основне пројекте, у зависности од њихових специфичних потреба.

Европски фонд за стратешке инвестиције, финансијски стуб Инвестиционог плана за Европу (ИПЕ или Јункеров план), може да пружи финансијску подршку таквим инвестиционим платформама. Постављање инвестиционих платформи може бити флексибилно. И јавни и приватни актери могу успоставити такве платформе (оне обично такође обезбеђују део финансирања); правна форма и структура финансирања зависе од потреба пројеката и интереса главних инвеститора (управљани рачун, уговор о заједничком улагању, наменски инструмент итд.). Финансирање у економске, еколошке и социјалне сврхе се тада може обезбедити преко инвестиционих платформи које подржава Европски фонд за стратешке инвестиције како би се помогло у постизању циљева Инвестиционог плана за Европу.

Саветодавни центар може дати конкретне савете који ће помоћи у развоју и структурирању инвестиционих платформи. Напредни предлози за Инвестиционе платформе се такође могу директно пријавити Групи ЕИБ за финансирање Европског фонда за стратешке инвестиције.

За више информација

<https://eiah.eib.org/about/services-investment-platforms.htm>

Изазов у коришћењу финансијског инструмента и финансијског производа тиче се припреме довољно великог плана пројеката.

Испоставило се да у ЕУ постоји недостатак пројеката који се могу финансирати⁵⁸. Потенцијалним промотерима пројеката је често била потребна техничка подршка у припреми пројеката. Стога је Европска комисија довела ЕИБ да пружи неопходну подршку, најпре путем заједничке помоћи за подршку пројектима у европским регионима (JASPERS)⁵⁹ а касније преко Европског саветодавног центра за инвестиције (EIAH)⁶⁰. EIAH представља „јединствено место приступа разним врстама саветодавних услуга и услуга техничке помоћи“. Он пружа подршку у идентификовању, припреми и развоју инвестиционих пројеката широм Европске уније. Идеја EIAH је да промотери пројеката⁶¹ који се обраћају ЕИБ могу добити савете и подршку која

58 https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en

59 <https://jaspers.eib.org/>

60 <https://eiah.eib.org/about/index>

61 Израз „пројекат“ у овом случају значи „кредитна операција“.

Додатни ресурс

им је потребна како би побољшали квалитет свог предлога. Две од релевантних иницијатива које се односе на урбане пројекте под окриљем EIAH су Саветодавна подршка за урбана улагања (URBIS) и подршка циркуларној економији⁶².

САВЕТОДАВНА ПОДРШКА ЗА УРБАНА УЛАГАЊА, URBIS

URBIS је нова саветодавна платформа за урбана улагања у оквиру Европског саветодавног центра за инвестиције (EIAH). URBIS је успостављен да пружа саветодавну подршку градским органима у циљу олакшавања, убрзања и откључавања урбаних инвестиционих пројеката, програма и платформи. URBIS је развијен у партнерству између Европске комисије (DG REGIO) и ЕИБ у контексту једношалтерског система за градове ЕУ и као подршку амбицијама дефинисаним у Урбаној агенди ЕУ.

Постојеће саветодавне услуге често се организују на основу специфичних програма и специфичних сектора, а градским органима може бити потребна већа саветодавна подршка за дати град и локацију, она која се тиче планирања инвестиција у целом граду и потреба за финансирањем пројеката, као и програмима интегралног урбаног развоја, који обухватају низ мањих пројеката у стратешком оквиру. Такав приступ често захтева интегралну/упаковану саветодавну понуду – а то је оно што ће URBIS пружити. Остали постојећи саветодавни програми, као што су JASPERS, ELENA и fi-compass, који такође пружају подршку градским органима, остаће доступни.

У почетној фази URBIS ће се састојати од следећа три модула, који ће се имплементирати паралелно:

- појачани рад на подизању свести о постојећим инструментима, програмима и услугама;
- технички и финансијски савети по мери за градове, и
- истраживање иновативних приступа финансирању за градске инвестиције.

Ова услуга ће се пружати у складу са тренутном политиком цена EIAH (промотери јавног сектора тренутно добијају бесплатну подршку).

За више информација

URBIS: <https://eiah.eib.org/about/initiative-urbis.htm>

Како локалне самоуправе могу да уведу финансијске инструменте и финансијске производе у комбинацију финансирања стратегије одрживог урбаног развоја

У принципу, локалним самоуправама је лакше да комбинују финансирање ЕИБ и ЕУ, сопствено финансирање и финансирање приватног сектора на нивоу инвестиционог програма него на нивоу пројекта. Финансијери могу бити прилично флексибилни

⁶² <https://eiah.eib.org/about/initiative-circular-economy.htm>

у том погледу. На пример, у неким мање развијеним регионима ЕИБ може да обезбеди финансирање до 50% на нивоу портфолија, а заједнички доприноси ЕИБ и ESIF могу достићи 90% програма. То значи да се ESIF могу комбиновати са новцем ЕИБ, приватним сектором и сопственим изворима локалне самоуправе како би се креирао инвестициони програм који се састоји од неколико пројеката, при чему би сваки пројекат могао у потпуности да се финансира из једног извора. Други извори који се могу користити су производи које нуде други финансијски инструменти ESI, иако би они морали да буду на одговарајући начин прилагођени.

Пример како је такав приступ функционисао у пракси је онај из Ширег Манчестера (УК). Инвестициони план ЕУ комбинован је са стратегијом Ширег Манчестера и Планом раста и обнове Ширег Манчестера и прописано је 60% коришћења средстава ESI финансијских инструмената. Стратегија одрживог урбаног развоја уклопљена је у оквир наведених стратегија и има за циљ да помогне локалној самоуправи у управљању финансирањем из члана 7 како би се постигао подскуп циљева тих стратегија, односно прелазак на нискокарбонску економију, те истраживање и иновације. Пројекти планирани у оквиру стратегије одрживог урбаног развоја стога би могли да искористе средства из финансијског инструмента под називом Evergreen Fund II.

Приступ који се примењује у случају Португала (IFRRU 2020) такође указује на могућности које постоје када се иницијативе на националном нивоу током осмишљавања координишу са стратегијама одрживог урбаног развоја. IFRRU 2020 је финансијски инструмент ESIF (фонд фондова) који има за циљ да подржи урбани развој и физичку регенерацију у сиромашним урбаним подручјима са циљем да се олакша прелазак на нискокарбонску економију. Његово финансирање долази из осам регионалних оперативних програма ERDF и оперативног програма Одрживост и ефикасност коришћења ресурса (PO SEUR, Кохезиони фонд); такође, додатни допринос долази од ЕИБ, Банке за развој Савета Европе, домаћих извора и комерцијалних банака, при чему су финансијски посредници били обавезни да исплате барем износ опредељених јавних средстава. Промотери пројекта су у просеку допринели 30%. У оквиру регионалних оперативних програма, прихватљиви пројекти у оквиру Инвестиционог приоритета 6.5 – Урбана рехабилитација морају бити у одређеном подручју које је обухваћено планом урбане рехабилитације (нпр. Акциони план урбане регенерације, PARU), док они под инвестиционим приоритетом 9.8 – Депривирани четврти морају подржавати физичку ревитализацију простора посвећених депривираним заједницама. Подршка енергетској ефикасности у становању затим се додељује преко IFRRU као део средстава у PO SEUR. Оно што је најважније, пре него што се било који пројекат одобри за финансирање, надлежна општина мора да изда обавезујуће мишљење да је пројекат у складу са њеном стратегијом одрживог урбаног развоја.

На крају, али такође важно, коришћење **нових финансијских производа не треба потцењивати** као део комбинације финансирања која подржава имплементацију стратегија одрживог урбаног развоја. Пример Алба Јулије (Румунија) указује на могућности које се отварају у овом правцу. Алба Јулија је затражила и добила

кредитни рејтинг од корпорације Moody's, а затим је узела кредит директно од својих грађана путем издавања обвезница. Иако тај новац није утрошен за потребе инвестиционог програма стратегије одрживог урбаног развоја, пример Алба Јулије показује шта је све могуће чак и у релативно малој општини. Очигледно је да је **задуживање локалних самоуправа строго регулисано у земљама чланицама ЕУ**. Међутим, нови приступи финансирању, као што су обвезнице за зелени град и обвезнице са друштвеним учинком (Green City Bonds and Social Impact Bonds), такође би се могли сматрати делом комбинације за локалне самоуправе чија величина, финансијска ситуација и правни контекст дозвољавају предузимање таквог подухвата.

Зелене обвезнице су производ чија популарност рапидно расте, још од када је ЕИБ лансирала прву обвезницу за подизање свести о клими 2007. године (Climate Awareness Bond). **Обвезница зеленог града је обвезница коју издаје локална самоуправа, а чији ће се приходи користити за финансирање инфраструктуре и услуга који стварају конкретну и исплативу еколошку корист**. Прву обвезницу за зелени град издао је Гетеборг (Шведска) 2013. године, а убрзо су уследиле обвезнице неколико америчких градова. Према Коалицији обвезница за зелени град (Green City Bonds Coalition, 2015) обвезнице за зелени град би могле да:

- повећају и диверзификују базу инвеститора тако што би база укључила фирме, појединце, фондове и друге мале инвеститоре и инвеститорске установе које се иначе не би ангажовале у општинском финансирању;
- информишу и укључе становнике, не само као бираче већ и као активне инвеститоре у обнову свог насеља и свог града;
- повећају сарадњу и синергију између различитих делова општинских органа, нпр. финансије, становање, планирање и регенерација, заштита животне средине итд.

Обвезнице са друштвеним учинком су још једна алтернатива за финансирање организација у јавном сектору које имају задатак да остваре друштвене резултате и заправо је Саветодавни центар ЕИБ недавно покренуо Саветодавну платформу за уговарање друштвених резултата. **Обвезница са друштвеним учинком је уговор између јавног сектора и инвеститора ради постизања социјалних резултата и враћања дела уштеђевине наведеним инвеститорима**.

Ако се бољи друштвени резултати не остваре у облику новчане уштеде, онда се камата не плаћа и отплата главнице можда неће бити могућа. Стога су то прилично ризичне инвестиције, али би се потенцијално могле користити као део стратегије одрживог урбаног развоја, у мери у којој укључује релевантне пројекте. У овим случајевима друштвени исходи могу бити повезани са износом новчане уштеде за отплату партнерима. Стратегије одрживог урбаног развоја могу пружити промишљен оквир за употребу овог инструмента у релевантним интегралним пројектима, посебно ако су подржани планом имплементације или инвестиционим планом.

ПРЕПОРУКЕ

- Користити финансијске инструменте за повећање ефикасности и утицаја ESIF финансирања у урбаном развоју.
 - Финансијски инструменти могу помоћи у реализацији пројеката са релативно ниским финансијским учинком, али високим привредним учинком.
- Ослонити се на подршку и алатке Европске инвестиционе банке за коришћење финансијских инструмената у стратегијама одрживог урбаног развоја.
 - Локалне самоуправе могу да аплицирају за оквирне кредите за финансирање својих инвестиционих програма.
 - Инвестиционе платформе се могу користити за диверзификацију ризика, смањење режијских трошкова и испуњавање услова у оквиру иницијативе InvestEU.
 - Користити Европски саветодавни центар за инвестиције (EIAN) за прилагођене техничке и финансијске савете.
- Нагињати комбиновању више извора финансирања и финансирању на нивоу инвестиционог програма на првој инстанци.
 - Узети у обзир оквире националних органа и подршку за одабир финансијских инструмената прилагођених потребама.
 - Истражити употребу нових финансијских производа (зелене обвезнице, обвезнице са друштвеним учинком) као допуну финансијској стратегији инвестиционог програма.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., *Reshaping the EU Budget and Cohesion Policy: carrying on, doing less, doing more or radical redesign?* EoRPA, Paper 17/5 prepared for the 38th meeting of EoRPA Regional Policy Research Consortium at Ross Priory, Loch Lomondside, 1–3. октобра 2017.
- Европска инвестициона банка (ЕИБ), *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014–2020 programming period: Financial Instruments for Urban and Territorial Development. Annex V*, EIB, Luxembourg, 2015.
- Европска комисија (ЕК), *Financial Instruments in ESIF Programmes 2014–2020: A short reference guide for managing authorities*, European Commission, Brussels, 2014.
- Европска комисија (ЕК), *Promoting Sustainable Urban Development in Europe*, European Commission, Brussels, 2009. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2009/promoting-sustainable-urban-development-in-europe-achievements-and-opportunities
- Green City Bonds Coalition, *How to issue a Green Muni Bond: The Green Muni Bonds Playbook*, 2015. Доступно на: <https://www.climatebonds.net/files/files/Green%20City%20Playbook.pdf>
- OECD, *Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations*, OECD, Paris, 2018. Доступно на: https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Wishlade_Michie_Financial-Instruments-in-Practice.pdf
- Влада Шкотске, *Ex-ante assessment of financial instruments*, European Regional Development Fund 2014–2020, јануар 2015. Доступно на: <https://www.gov.scot/publications/esif-formal-evaluations/>
- URBACT, *Study on integrated action plans (IAP study). URBACT action planning networks*, јул 2019. Доступно на: <https://urbact.eu/integrated-action-plans-study>
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-105076479>
- Windisch, S., *Smaller Cities' Access to External Finance*, 2019. Доступно на: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/greencrowding_23042019_smallercitiesaccesstoexternal_finance.pdf

ПРАЋЕЊЕ

Аутори:

Sjoerdje van Heerden, Европска комисија

Javier Gomez Prieto, Европска комисија

Праћење представља основни стуб у осмишљавању и имплементацији стратегија одрживог урбаног развоја (SUD). То се поклапа са већим фокусом који Европски структурни и инвестициони фондови (ESIF) имају на резултате, а по којем се заговара јасна артикулација специфичних циљева програма. Јачи фокус на резултате не би требало да се посматра као пука обавеза, већ као главни резултат утврђивања доказа да оквири оријентисани на резултате и адекватно праћење имају значајне предности. Конкретно, праћење стратегије одрживог урбаног развоја доводи до ова три бенефита:

- **Праћење пружа управљачким телима (УТ) и градској власти правовремене информације о напретку,** што омогућава брзу идентификацију проблема и поновно фокусирање на стратешке приоритете када је то потребно. У том смислу, системи за праћење су кључни „системи раног упозорења“.
- **Праћење обезбеђује податке неопходне за евалуацију стратегије одрживог урбаног развоја.** Да би извршили евалуацију стратегије одрживог урбаног развоја, креаторима политике, заинтересованим странама и корисницима су потребне информације о ефикасности стратегије. Праћењем се обезбеђују докази за ову сврху.
- **Јача транспарентност и легитимитет.** С једне стране, системи за праћење могу да разјасне и пренесу разлог одрживог урбаног развоја и његових резултата креаторима политике, заинтересованим странама и грађанима. С друге стране, широким ангажовањем различитих организација, група и грађана током осмишљавања и спровођења процеса праћења подиже се свест и јача се посвећеност локалних заједница одрживом урбаном развоју.

Дуга историја регионалних и урбаних политика ЕУ указује на то да су управљачка тела већ упозната са развојем и имплементацијом система и процеса праћења. Међутим, стратегије одрживог урбаног развоја су релативно нови инструменти и постоје специфична питања везана за развој њихових оквира за праћење. Стратегије одрживог урбаног развоја имају интегрални приступ урбаном развоју, а многе, ако не и све стратегије подразумевају да различите компоненте стратегије делују једна на другу и да се међусобно подстичу.



СЛИКА 1. Образложење праћења одрживог урбаног развоја

Извор: Polverari, 2015.

Стога праћење стратегије одрживог урбаног развоја често мора да се одвија у више сектора, уз истовремено узимање у обзир укупног ефекта интегралног приступа. Такође, многе стратегије имају за циљ да доведу до мање опипљивих ефеката (нпр. повећање друштвене кохезије, јачање поверења заједнице), који захтевају посебне методе мерења. Осим тога, стратегије одрживог урбаног развоја су увек део ширег контекста, што значи да треба узети у обзир циљеве одрживости постављене на регионалном, националном или наднационалном нивоу.

Ово поглавље подржава праћење стратегије одрживог урбаног развоја дајући преглед његових кључних концепата и методологија, те изворе додатног материјала и подршке када је то релевантно. У овом поглављу је изнето и неколико практичних примера, који могу послужити као примери добре праксе. Поглавље садржи три главна дела, од којих се сваки тиче одређене компоненте праћења стратегије одрживог урбаног развоја и образлаже један или два повезана изазова:

- **оквир за праћење** – сагледавање начина на који се најважнији концепти праћења могу применити у пракси, дискусија о начинима мерења ефеката интегралног приступа;
- **прикупљање и управљање подацима** – разматрање начина прикупљања и управљања подацима за интервенције за које се очекује да ће имати материјалне ефекте, као и за оне за које се очекује да ће довести до нематеријалних ефеката;
- **паралелни циљеви** – разматрање начина на који се праћење локалних циљева може ускладити са регионалним, националним или глобалним агендама одрживости.

Сваки од делова се завршава давањем препорука у вези са осмишљавањем и функционисањем праћења стратегије одрживог урбаног развоја, на основу научених лекција из програмског периода 2014–2020, а са освртом на програмски период 2021–2027.

ОКВИР ПРАЋЕЊА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како кључне концепте праћења спровести у пракси?

Како пратити и проценити ефекте интегралног приступа?

Велики је обим подршке која је доступна органима укљученим у праћење одрживог развоја, било да се ради конкретно о стратегијама одрживог развоја у оквиру кохезионе политике, или о одрживом урбаном развоју уопште.

Генерални директорат за регионалну и урбану политику (DG REGIO) Европске комисије (ЕК) пружа методолошке смернице о интегралном одрживом развоју, са посебним освртом на спровођење стратегија одрживог урбаног развоја. Што се самог праћења тиче, смернице дају кратак преглед захтева који се тичу састава Комисије за праћење (МС), као и захтева за успостављање система за праћење (ЕК, 2016).

Поред тога, **постоји посебан документ са упутствима ЕК за праћење и евалуацију у оквиру Кохезионог фонда (КФ) и Европског фонда за регионални и развој (ERDF) за програмски период 2014–2020.** У овом документу су објашњени кључни концепти праћења и евалуације, уз неке практичне примере за имплементацију (ЕК, 2014).

На основу ових докумената, у деловима који следе биће размотрени кључни концепти у вези са праћењем, уз навођење извора додатног материјала када је то релевантно. Заједничко разумевање главних концепата требало би да буде основа њихове практичне примене.

Како кључне концепте праћења спровести у пракси

У програмском периоду 2014–2020. уложени су експлицитнији напори да се програми осмисле према логичком оквиру. Логички оквир (или логика интервенције) начин је да се опише „оквир резултата“ и може се посматрати као инструмент за праћење ефикасности програма, стратегије или акционог плана. Особе које раде на програму почињу са проценом потребе коју треба решавати. Затим идентификују резултате које треба постићи кроз интервенције које ће испунити ову потребу. На пример, ако је потребно да се смањи број саобраћајних несрећа, могуће интервенције су постављање бољих знакова на путеве, кориговање понашања возача или промена односа према јавном превозу. Стога је полазна тачка потреба и средство да се та потреба задовољи, а не расположиви ресурси. У суштини, то имплицира преокрет традиционалне логике вођене инпутима која је донедавно доминирала у приступу израде програма. Логика интервенције треба да доведе до „јасније артикулације циљева политике, [што је] кључно за спровођење политике оријентисане на резултате и удаљавања од претераног фокуса на апсорпцију финансирања“ (ЕК, 2014). Стога се већи акценат ставља на праћење како би се испитало да ли се постижу очекивани резултати (или се треба усмерити на нешто друго).

У оквиру логичког оквира, **специфични циљеви треба да дефинишу промену коју стратегија намерава да постигне на мерљив и реалан начин.** Уопштено говорећи, потребно је одређено време да се дефинишу ови специфични циљеви, јер је потребно не само пажљиво формулисање већ и укључивање релевантних заинтересованих страна (које све могу имати различите циљеве). Можда би било мудро одредити модератора који ће водити дискусију на најобјективнији начин. **Да би се јасно дефинисали специфични циљеви, треба избегавати сложену терминологију, доследно користити кључне термине и формулисати их у појединачним реченицама.** У том погледу може помоћи формулисање циља коришћењем глагола који означава промену, нпр. „смањити...“, или „побољшати...“ (URBACT, 2016). Када се дефинишу специфични циљеви, индикатори би требало да осликавају логику интервенције иза циљева. Дакле, специфичан циљ би могао бити: смањити број саобраћајних незгода на градској обилазници.

Јасно дефинисани индикатори су од суштинског значаја за праћење учинка одрживог урбаног развоја. Индикатор квантификује податке тако да се могу структурно мерити и пратити како би се утврдило да ли се промена дешава. Индикатори треба да буду блиско повезани са инвестиционим активностима и треба да се редовно мере. Што се тиче стратегија одрживог урбаног развоја, постоји неколико главних типова индикатора који имају важну улогу. Главни циљ јесте праћење напретка ка циљним вредностима помоћу такозваних индикатора исхода и резултата.

Индикатори резултата су дефинисани као индикатори који описују специфичан аспект резултата, као карактеристику која се може измерити. **Индикатори резултата захтевају основну вредност, која је обично вредност индикатора резултата на почетку програмског периода.** Ова основна вредност се може извести из постојећих статистичких или административних података. Међутим, посебно када се ради о мањим интервенцијама, треба прво прикупити ове информације, на пример спровођењем анкете. Поред основне вредности, **индикатори резултата треба да имају и циљну вредност, која се односи на стварни резултат коме се тежи.** Међутим, треба имати на уму да неки резултати можда неће бити одмах видљиви и стога ће можда бити потребно узети у обзир ово кашњење. На пример, основна вредност за индикатор резултата може бити 148 пријављених несрећа годишње на градској обилазници. Циљна вредност за овај индикатор резултата би се тада могла поставити на 100 несрећа годишње (смањење за више од 30%).

Да би се обезбедио њихов квалитет, индикатори морају да испуњавају одређене критеријуме. Према смерницама Комисије⁶³ за бољу регулативу, индикатори би требало да буду:

- **релевантни**, тј. уско повезани са циљевима које треба постићи;
- **прихваћени** (нпр. од службеника, заинтересованих страна). Улога и одговорности индикатора морају бити добро дефинисани;
- **кредибилни** за оне који нису стручњаци, недвосмислени и лаки за тумачење. Индикатори треба да буду што једноставнији и појаснанији;

⁶³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/better-regulation-toolbox-41_en_0.pdf

Пажљиво

- **једноставни** за праћење (нпр. прикупљање података требало би да буде могуће уз ниске трошкове);
- **отпорни** на манипулацију (нпр. административно оптерећење: ако је циљ смањење административних оптерећења за предузећа, терет се можда неће смањити, већ само пребацити са предузећа на јавну управу).

На крају, важно је напоменути да, **када се очекује да ће индикатори уочити промену код људи, онда изискују пажљиво одређивање циљне популације**. У овом случају индикатори обично треба да имају за циљ мерење промене у широј општој популацији, а не само у групи на коју се посебно циља. На пример, ако је циљ смањење незапослености у узрасту од 14 до 16 година, индикатори резултата би требало да мере промену укупне незапослености младих у релевантној области. На тај начин ће резултати специфичне политике и даље бити пречишћени, уместо да се уочавају трендови који су општи за целокупну популацију омладине. Такође, може помоћи у откривању нежељених ефеката, као што је смањење незапослености међу онима узраста од 14 до 16 година, али повећање међу онима узраста од 16 до 18 година (URBACT, 2016, стр. 21).

Индикатори исхода обично описују производ утрошених ресурса (нпр. новац, време, труд) на основу интервенција политике. Они мере директне резултате програма. У принципу, они би требало да обухватају инвестиционе приоритете програма и да буду изведени из његове интервентне логике и активности. Стога су индикатори исхода засновани на договореним дефиницијама и мерним јединицама које ће се користити у оперативним програмима (ОП), што олакшава њихову агрегацију на националном и нивоу ЕУ.

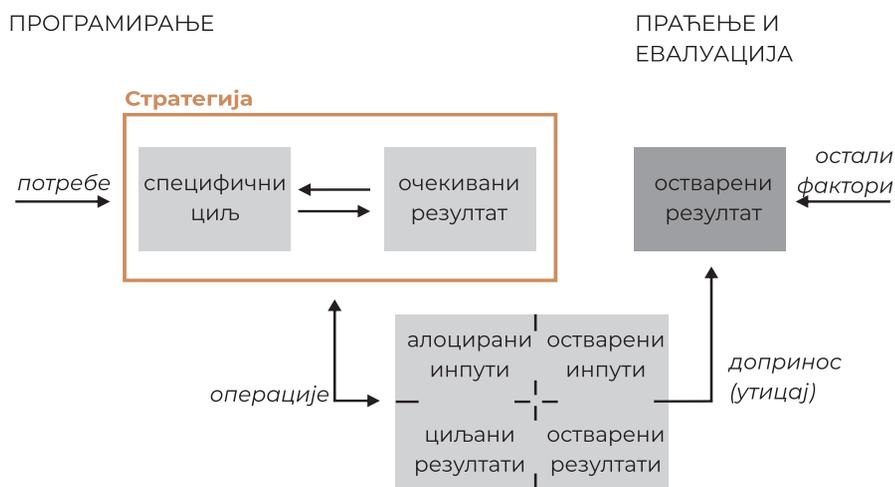
Регулатива ЕУ⁶⁴ даје листу **заједничких индикатора исхода** према неколико врста интервенција. Ова листа укључује индикаторе који мере аспекте одрживог урбаног развоја на општи начин, на пример: чврсти отпад (мерење капацитета рециклаже отпада у тонама/годишње); водоснабдевање (мерење додатног становништва које опслужује унапређено водоснабдевање); креиране површине на отвореном (мерено у квадратним метрима) или обновљене стамбене зграде у урбаним срединама (мерено у стамбеним јединицама). Треба напоменути да се ови заједнички индикатори исхода обично примењују за ERDF **и да могу бити допуњени индикаторима исхода специфичних за дати програм, иако Комисија препоручује употребу заједничких индикатора колико год је то могуће**. Такође, стратегије одрживог урбаног развоја које се спроводе путем интегралних територијалних инвестиција могу укључивати инвестиционе приоритете који долазе из других ESI фондова, што значи да свака стратегија одрживог урбаног развоја треба да утврди сопствени скуп индикатора.

Све у свему, може се рећи да је лакше измерити исходе него резултате, пошто су исходи директно повезани са пројектним активностима и финансијским инпутима. На пример, ако је специфични циљ смањење броја саобраћајних несрећа на град-

64 (ЕУ) бр. 1301/2013.

ској обилазници, релевантне интервенције би могле бити побољшање саобраћајне сигнализације, побољшање понашања у војњи или подстицање људи да користе јавни превоз изградњом нове линије воза. Ако се изабере ова последња интервенција, индикатори исхода би могли да мере километре новоизграђене пруге. Међутим, утицај ове нове пруге (исход) на број саобраћајних незгода (резултат) мање је директан, с обзиром на то да много више фактора може утицати на овај исход. **Укратко, исходи се одnose на оно што је урађено, а резултати на оно што је постигнуто** (URBACT, 2016).

Слика 2 приказује циљеве, резултате и исходе унутар појединостављеног логичког оквира за потребе креирања програма, његовог праћења и евалуације. У складу са интегралним приступом, очекује се да пројекти за дате интервенције треба да се позабаве економским, еколошким, климатским, демографским и социјалним изазовима у урбаним срединама, узимајући у обзир потребу за промовисањем веза између урбаних и руралних подручја.



СЛИКА 2. План логичког оквира за израду програма, његово праћење и евалуацију
Извор: ЕК, 2014.

URBACT је 2016. године објавио водич за коришћење оквира резултата (логичког оквира). Овај водич се сматра посебно корисним за градове који раде са стратегијом одрживог урбаног развоја (видети оквир испод).

URBACT (2016), URBACT ВОДИЧ: ПРИМЕНА ОКВИРА РЕЗУЛТАТА НА ИНТЕГРАЛНЕ АКЦИОНЕ ПЛАНОВЕ

Главна сврха водича је да пружи смернице за то како користити оквир резултата у оквиру URBACT мреже, а посебно у оквиру URBACT локалних група. У њему се на приступачан начин разматрају кључни концепти (нпр. логика интервенције, циљеви, почетна вредност, индикатори резултата и исхода, прекретнице, праћење и евалуација) и описује праћење као „рутинско прикупљање информација о напретку активности, исходима и резултатима пројеката у оквиру акционог плана“ (стр. 30).

Додатни ресурс

У водичу се такође објашњава како одредити специфичне циљеве (шта је жељена промена), како дефинисати индикаторе резултата и исхода за мерење онога што ће се постићи, како прикупити податке за индикаторе резултата и како извршити праћење и евалуацију.

Уз сугестије и смернице, водич нуди више практичних примера, који илуструју и појашњавају кључне концепте. На пример, разлика између специфичних циљева, индикатора резултата и индикатора исхода је илустрована на следећи начин:

Специфични циљ	Индикатор резултата	Почетна вредност индикатора резултата	Циљна вредност индикатора резултата	Индикатор исхода
Повећати енергетску ефикасност пословних зграда у метрополитанској области	Просечна потрошња енергије канцеларијског простора (kWh/m ² /год.)	242 (2015) (kWh/m ² /год.)	220 (2019) (kWh/m ² /год.)	m ² пословног простора реновирано Број радника у канцеларији обучених за енергетску ефикасност

За више информација

<https://urbact.eu/files/applying-results-framework-integrated-action-plans>

https://urbact.eu/sites/default/files/measuring_performance_implementation.pdf

Како пратити и проценити ефекте интегралног приступа

Један од кључних изазова са којима се суочавају стратегије одрживог урбаног развоја јесте тај што индикатори SUD комбинују мерење специфичног сектора или теме политике са проценом интегралних територијалних ефеката. Може бити изазовно осигурати да се интегрални територијални ефекти обухвате заједно са одређеним секторским доприносима који се односе на тематске циљеве (ТЦ) или инвестиционе приоритете (ИП) ОП. Стога треба размотрити како повезати интегралне територијалне инвестиције са утицајем на развој територије у различитим секторима. Постоје различити приступи решавању овог изазова.

Један од начина је да се прво разложе различите димензије (и сектори) укључени у стратегију. Овај приступ одступа од претпоставке да све компоненте треба да буду ефикасне како би стратегија била ефикасна у целини. **Када све компоненте покажу жељене ефекте, вероватно је цела стратегија као пакет такође била ефикасна.** Када се изврши анализа свих сектора/димензија, надлежни орган може да процени да ли су потребни додатни индикатори за праћење утицаја који је специфичан за интеракцију две или више димензија.

На пример, SUD Марибора (Словенија) има неколико унапред дефинисаних скупова индикатора у стратегији, организованих у пет различитих целина, названих: Самопоуздани Марибор (нпр. број и ефективност МСП, стартапа итд., нижи социјални трансфери);

Мобилни Марибор (нпр. удео јавног превоза, удео бициклиста и пешака који путују на посао итд.); Паметни Марибор (нпр. ниво задовољства грађана администрацијом, трансформација четврти и заједница итд.); Урбани Марибор (нпр. индикатори туристичке посете и атрактивности итд.); и Приземљени Марибор (нпр. еколошки индикатори итд.). Сваком пројекту се саветује да дефинише додатне индикаторе на нивоу пројекта.

Такође, **одступајући од (постојеће) теорије, може се извршити евалуација тога у којој се мери логике интервенције различитих компоненти уклапају једна са другом и да ли ће створити синергију**. Другим речима, на основу теоријских претпоставки процењује се индивидуални ефекат „интеграције“. Овај метод испитује ефекат интеграције више са тачке гледишта самог процеса.

Штавише, **могу се развити методологије за процену ефеката интегралне стратегије. Ова опција обично захтева неке напредне истраживачке вештине**. За велике програме такве процене се обично заснивају на макроекономским моделима. Други метод јесте процена утицаја на основу супротстављених чињеница, при чему се ситуација на територији која је добила инвестицију упоређује са ситуацијом територије без инвестиције (ЕК, 2016). Међутим, овај метод се углавном користи за испитивање већих територија, јер је за њих лакше пронаћи територију за поређење.

Признајући да смернице о томе како мерити утицаје интегралних инвестиција још увек нису веома експлицитне, ЕК тренутно испитује колико је шира хармонизација индикатора ESIF-а изводљива⁶⁵. У том контексту спроводе се конкретне процене како би се утврдило да ли се заједнички индикатори могу користити за неколико сектора истовремено како би се обухватила територијална димензија. **Такође се ради на идентификовању територијалних индикатора и метода мерења који могу да повежу различите секторе политике са одрживим развојем и територијалном кохезијом**. У том смислу Европска посматрачка мрежа за територијални развој и кохезију (ESPON) развила је скуп индикатора за подршку развоју политике територијалне кохезије (видети оквир испод).

ESPON: ИНДИКАТОРИ ЗА ИНТЕГРАЛНИ ТЕРИТОРИЈАЛНИ И УРБАНИ РАЗВОЈ

Радни документ ESPON-а користи два основна питања као полазне тачке:

- Колико је могуће измерити помак ка интегралном територијалном и урбаном развоју?
- Које су врсте индикатора и који типови података потребни да би се обухватио утицај интегралних инвестиција на територијални и урбани развој у свим секторима?

Посматрајући различите теме и контексте примене, ESPON предлаже скуп индикатора који се могу користити за мерење утицаја

Додатни ресурс

⁶⁵ Предлаже се да се у ту сврху идентификују три нивоа индикатора: индикатори исхода (учинак интервенција), индикатори директних резултата (непосредна постигнућа која су посебно повезана са интервенцијама) и индикатори резултата политике (предвиђени исход у смислу економских и друштвених изазова које решавају интервенције политике).

интегралних инвестиција на свеукупном нивоу. Ови индикатори у већини не би требало да се користе као индикатори директних резултата (који мере тачна достигнућа стратегије), већ су прикладни за процену политике праћењем, евалуацијом или упоредном анализом.

На пример, индикатор „дуготрајно незапослени као пропорција укупног броја незапослених“ вероватно ће пружити информације о економском развоју и могућим структурним проблемима. Ако су велике групе људи дугорочно незапослене, социјална искљученост може бити основни фактор. Када се број дуготрајно незапослених смањи, то би могло да укаже на свеукупни позитивни ефекат интегралних инвестиција које су биле усмерене на борбу против социјалне искључености.

ESPOON даље нуди препоруке за коришћење композитних индикатора и пружа неколико препорука за ниво ЕУ, национални и регионални ниво, и то:

- Иако би било корисно имати методологију и индикаторе широм Европе, градови/метрополитанска подручја подстичу се да преузму одговорност за формулисање специфичних и адекватних визија, са индикаторима прилагођеним главним циљевима/приоритетима, те да преведу „интегрални територијални развој“ у свој специфични контекст.
- Доступност података у многим случајевима може бити проблем, тако да индикатори представљени у радном документу нису стандардно решење, већ их је потребно прилагодити националном/регионалном контексту.
- Регистровани статистички подаци често се могу показати као бољи извор података од званичне статистике. У многим случајевима се информације укључене у националне регистре занемарују због могуће неусклађености са статистичким стандардима; међутим, пажљиво испитивање података може решити овај проблем.
- Ако интегралне стратегије територијалног развоја обухватају неколико административних територија, вреди испитати просторну дистрибуцију индикатора као што су дисперзија и груписање.

За више информација

<https://www.espon.eu/integrated-indicators>

На крају, **неки надлежни органи су почели да експериментишу и са композитним индексима, који интегришу различите димензије у циљу мерења и праћења еволуције територија.** Предност индекса (или композитног индикатора) лежи у томе што даје једну вредност за све комбиноване индикаторе. Као такве, сложене информације могу бити представљене на лако разумљив начин. На пример, ESPON (2016) развио је прилично разумљив „индекс полицентричности“, који се састоји од три једнако пондерисана индикатора (урбана структура, приступачност и територијална сарадња). Ако претпоставимо да интегралне територијалне инвестиције имају за циљ да територије постану полицентричније, овај индикатор се може користити за мерење утицаја интегралних инвестиција у појединачној квантитативној вредности.

Међутим, постоје важна упозорења која треба имати на уму при употреби композитних индикатора. **Чак и ако се подаци могу комбиновати и пондерисати, остаје аналитички изазов да се друштвене, еколошке, економске и институционалне метрике агрегирају у композитни индикатор који се може поредити и на просторном и на временском нивоу.** Тешко је саставити смислену агрегацију различитих метрика, а то захтева и напредно методолошко знање, посебно зато што пондери изабраних индикатора могу имати значајног утицаја на коначну вредност композитног индикатора, а понекад су само општи приказ утицаја дате политике или инвестиција (Colantonio & Dixon, 2009).

Центар компетентности за композитне индикаторе и табеле резултата Заједничког истраживачког центра (JRC) има искуства у изради композитних индикатора и може се консултовати у вези са техничким детаљима око проналажења најбољих метода и приступа. ЕК је такође развила и неке конкретне предлоге за регионалне композитне индикаторе који могу послужити као инспирација за развој композитних индикатора који би се могли прилагодити локалним околностима: Европски индекс регионалне конкурентности (NUTS 2 ниво), Европски индекс регионалног инклузивног друштва (NUTS 2 ниво) и Европски индекс друштвеног напретка (NUTS 2 ниво) (ESPON, 2018).

ЦЕНТАР ЗА ИСТРАЖИВАЊЕ ЕВРОПСКЕ ПОЛИТИКЕ (ЕПРС) – МЕРЕЊЕ ИНТЕГРАЛНИХ ТЕРИТОРИЈАЛНИХ И УРБАНИХ СТРАТЕГИЈА: ИЗАЗОВИ, НОВИ ПРИСТУПИ И ОПЦИЈЕ ЗА БУДУЋНОСТ

Овај извештај се бави методологијом за мерење ефикасности стратегија одрживог урбаног развоја и интегралних територијалних инвестиција. Посебно се објашњава развој индикатора за територијалне одредбе, уз наглашавање кључних разматрања укључених у процену достигнућа стратегија. Извештај идентификује неколико често коришћених индикатора за процену достигнућа (резултата) интегралних стратегија, као што су:

- стопа слободних радних места у градовима;
- ниво задовољства становника који живе у релевантним подручјима;
- смањено загађење ваздуха;
- коришћење јавног превоза као удела у укупном превозу путника.

За више информација

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/41d4bc2b-20f4-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en>

Додатни ресурс

На крају вреди поменути и то да други инструменти које финансира ЕУ и који се примењују у државама чланицама могу пружити подршку у развоју и спровођењу праћења одрживог урбаног развоја. На пример, стратегије паметне специјализације су националне или регионалне иновацијске стратегије засноване на месту, које се прате праћењем развоја који је повезан са интервенцијама политике у оквиру специфичних приоритетних области

стратегије. Механизам праћења треба да буде у стању да забележи и прати релевантне очекиване промене које су предвиђене у сваком приоритету помоћу адекватног избора индикатора резултата; такође треба да забележи и прати исходе политике који би требало да доведу до очекиваних промена. За оне територије које имају ограничено искуство у овој области предлаже се да почну са развојем интерних капацитета и искуства почевши од једноставног система индикатора. Заједнички истраживачки центар нуди неколико извора подршке, укључујући масивни отворени онлајн курс (МООС) о праћењу стратегије.

ПРЕПОРУКЕ

- Постарати се да систем праћења следи логички оквир, почев од потреба (шта треба да се реши), до специфичних циљева (шта је жељена промена), до индикатора (како се ова промена може измерити).
- Постарати се да специфични циљеви дефинишу промену коју стратегија намерава да постигне на мерљив и реалистичан начин:
 - треба бити пажљив у вези са формулацијама и постарати се да терминологија остане једноставна и доследна;
 - покушати са формулацијом специфичних циљева у једној реченици;
 - ако је потребно, користити неутралног модератора који ће водити дискусију свих релевантних заинтересованих страна о специфичним циљевима;
 - да би се формулисао конкретан циљ, користити глаголе који подразумевају промену, као што су „смањити...“, „побољшати...“, „проширити“ и „приступити...“.
- Многим органима проблем може бити недостатак људског капацитета и/или методолошких вештина. Размотрити коришћење техничке помоћи ЕК за повећање капацитета службеника и/или других извора подршке за пружање обуке о подацима и методологијама за службенике који раде на праћењу (нпр. сарадња са локалним универзитетима).
- Истражити опције за довођење екстерне експертизе и заинтересованих страна како би пружили подршку развоју оквира за праћење.
- Ако је могуће, осмислити оквир за праћење из дугорочне перспективе. Лонгитудинални подаци (поновљена мерења током времена) кључни су за квалитетно праћење:
 - У најбољем случају, оквир за праћење се такође може користити за праћење будућих иницијатива одрживог урбаног развоја.
- Истражити неколико начина како би се испитали ефекти интегралног приступа:
 - „Најлакши“ начин за праћење (и евалуацију) интегралног приступа је тај да се прво процени ефикасност свих компоненти засебно, под претпоставком да је, ако су све компоненте биле ефикасне, ефикасна и стратегија у целини.

- На основу теорије може се извршити и процена у којој мери се логике интервенције различитих компоненти уклапају једна са другом и да ли је вероватно да ће створити синергију. Такво испитивање „интегралног“ процеса може подржати *ex-ante* евалуацију или праћење током програма.
- На крају, у зависности од расположивих капацитета, макроекономски модели могу послужити за процену ефекта интегралног програма у целини. Други метод је да се изврши процена утицаја на основу супротстављених чињеница, при чему се ситуација на територији која је добила инвестиције упоређује са ситуацијом територије без инвестиције.

ПОДАЦИ О МАТЕРИЈАЛНИМ И НЕМАТЕРИЈАЛНИМ ЕФЕКАТИМА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Какви су подаци потребни да би се обухватили материјални и нематеријални ефекти урбаног развоја у различитим секторима?

Какви су подаци потребни да би се обухватили материјални и нематеријални ефекти урбаног развоја у различитим секторима

Стратегије одрживог урбаног развоја могу довести до материјалних и нематеријалних ефеката. Примери материјалних ефеката су повећање броја домаћинстава која живе у кругу од 500 метара од стајалишта јавног превоза или смањење загађења ваздуха. Нешто мање материјалан резултат одрживог урбаног развоја су повећана социјална кохезија у четврти или побољшање (опаженог) квалитета живота. У том погледу нематеријални ефекти се често односе на перцепције и уверења људи и захтевају субјективнија мерења. Посебно се очекује да ће стратешко урбанистичко планирање са акцентом на социјалној димензији (нпр. образовање и вештине, становање, учешће и оснаживање, мешање у друштву, запошљавање или демографске промене) довести до нематеријалних резултата. Међутим, нематеријални ефекти нису ограничени на ову димензију. **Да би се обухватили сви аспекти стратегије одрживог урбаног развоја и да би се добила општа представа о ситуацији, требало би размотрити праћење и материјалних и нематеријалних ефеката.**

Прикупљање података за мерење нематеријалних ефеката често се ослања на анкете, интервјуе, методе посматрања и фокус групе. Осмишљавање анкете подразумева компромис између добијања довољно информација и времена које испитаници треба да утроше на попуњавање анкете. Јасно је да је, што је дуже потребно за попуњавање анкете, мање вероватно да ће људи учествовати и бити усредсређени. Такође се мора направити избор између отворених и затворених питања, или комбинација оба. От-

ворена питања вероватно пружају детаљније информације, док се подаци из затворених питања лакше обрађују и упоређују.

Уобичајени начин да се формулише затворено питање јесте коришћење Ликертове скале. Ликертова скала је скала бодовања на којој се од испитаника тражи да се сложе односно не сложе са тврдњом или уверењем користећи скалу одговора од пет или седам тачака. Ова скала често укључује неутралну средину. Пример једног таквог питања је: *Наведите у којој се мери слажете односно не слажете са следећом изјавом: „Осећам да сам део своје четврти.“* *Изаберите једну од следећих опција: 1 = у потпуности се не слажем, 2 = не слажем се, 3 = неутрално, 4 = слажем се, 5 = у потпуности се слажем.* Интервјуи и фокус групе такође захтевају пажљиво разматрање питања. Питања не би требало да буду сугестивна, испитаници треба да се осећају „добро“ приликом изражавања свог мишљења, а фокус група треба да пружи свим учесницима једнаку шансу да говоре.

Уопште узев, све ове методе прикупљања података су склоне пристрасности (само)селекције јер људи који су најактивнији у својој четврти такође имају највећу вероватноћу да учествују у анкети, интервјуу и/или фокус групи. Важно је допрети до људи који су мање активно укључени у заједници. Осим тога, да би се повећала шанса да су укључени сви типови људи који живе на одређеној територији, препоручљиво је да се обратите људима у различито доба дана и у различите дане у недељи (доћи и до оних који раде током дана/вечери итд.). **Комбиновање две или више метода за прикупљање података (нпр. фокус групе и анкета) повећава кредибилитет студије.**

Учење из праксе

МЕРЕЊЕ СОЦИЈАЛНЕ КОХЕЗИЈЕ И КВАЛИТЕТА ЖИВОТА У РОТЕРДАМУ (Холандија)

Ротердам је развио неколико система индикатора за процену и праћење друштвеног развоја у својим четвртима. Један од њих је социјални индекс, који се посебно бави анализом квалитета друштва у четвртима тако што прикупља и класификује податке на основу четири димензије:

- личне способности (језичке вештине, здравље, приход и образовање);
- животна средина (степен дискриминације, становање, загађење, јавни објекти итд.);
- учешће (одлазак у школу/на посао, друштвени контакт, друштвене и културне активности итд.);
- повезаност (мобилност, „осећај повезаности“ итд.).

Индекс даје резултат између 0 и 10, који служи у сврху:

- мерења друштвеног квалитета места у датом тренутку;
- приказивања и поређења разлика између 64 од 80 округа Ротердама;
- обезбеђивања основа за процену политика;
- анализирања предности и слабости сваке четврти у свакој од четири димензије.

Ротердам такође користи индекс безбедности, који комбинује објективне податке о броју почињених и пријављених злочина са субјективним подацима као што је перцепција безбедности. Овај индекс такође даје оцену између 0 и 10 која указује на ниво безбедности у четврти. И друштвени индекс и индекс безбедности засновани су и на статистичким подацима и на подацима добијеним у анкетама.

Ови индекси су постали суштински алат за процену урбаног развоја, а посебно пројеката регенерације у граду. Међутим, процес прикупљања података носи знатне трошкове. Из тог разлога, друштвени индекс се сада ради на двогодишњој основи уместо на годишњој. Град тражи начине да развије алтернативне, исплативе методологије за спровођење локалних истраживања, као што је укључивање локалних заједница или коришћење проксииндикатора за мерење блажих утицаја. Други проблем јесте мобилност становника (нпр. иселјавање из четврти након што им се ситуација побољша), што отежава праћење ефикасности локалних пројеката. У овим ситуацијама надлежни органи морају да одлуче који индикатори су најкориснији, индикатори који се заснивају на људима или индикатори који се заснивају на подручју.

За више информација

<https://wijkprofiel.rotterdam.nl/>

Нематеријални ефекти често се мере коришћењем квалитативних података (апроксимације мерења, описи и концепти), а материјални ефекти обично се мере квантитативним подацима.

Квантитативни подаци се односе на мере вредности или бројања, изражене бројевима. Они описују количине и могу да одговоре на питања „колико“ и „колико често“. Примера ради, квантитативни подаци мере број људи који користе јавни превоз током шпица или микрограме честица које загађују ваздух по кубном метру ($\mu\text{g}/\text{m}^3$). Пошто квантитативни подаци укључују укупне износе и бројеве, веома су погодни за (напредну) статистичку анализу. За разлику од њих, квалитативни подаци се често анализирају нарацијом, којом се описују обрасци, везе, односи и/или теме. **Међутим, и квалитативне информације попут ставова или уверења могуће је изменити у квантитативне податке, на пример коришћењем Ликертове скале.**

Врста прикупљених података зависи не само од врсте жељених информација већ и од људског капацитета и доступности података. У неким државама чланицама увођење интегралних урбаних приступа представља наставак домаће праксе, али уз одређене измене. **Предности укључивања одрживог урбаног развоја у ширу домаћу стратегију су очигледне у доступности скупа наменских индикатора и скупова података.** Такође, често постоји јак капацитет и искуство за праћење територијално интегралних иницијатива.

Штавише, тамо где су развијени системи праћења на нивоу целог града, они често имају важну улогу у одабиру приоритетних области SUD у којој ће се интервенција вршити, као и у процени напретка на нивоу пројекта и програма. На пример, у Антвер-

пену (Белгија) користе се урбана скенирања заснована на геоподацима и статистичким информацијама за праћење и мерење података о приоритетима као што су становање, доступност зелених површина, нивои загађења ваздуха и буке, садржаји за пешачење и приступ јавном превозу. То креаторима политике омогућава да развију интегралне стратешке пројекте и донесу информисане просторне одлуке. Две онлајн платформе омогућавају да се ови подаци и мапе поделе запосленима у градској управи, грађанима, компанијама, субјектима који осмишљавају пројекте и другим градовима. **URBACT је овај пројекат прогласио за добру праксу.**

На другим територијама, интегралне, стратешке иницијативе за урбани развој представљају релативно нов приступ. Одрживи урбани развој подразумева нове начине рада, са вишеструким циљевима који се односе на понашање и исходе, што доводи до појаве питања у вези са ограниченим капацитетом и искуством за праћење ових нових приступа. Осим тога, постоје изазови у вези са доступношћу и квалитетом података. Ипак, **у неколико држава чланица**, као што су Пољска и Мађарска, **у току су иницијативе на националном и регионалном нивоу за развој капацитета за обезбеђивање јаче базе за праћење одрживог урбаног развоја.**

У Мађарској се ради на повећању употребе података у градским органима. То подразумева развој индекса паметних градова са низом тема, индикатора и извора података (статистички подаци, анкете, аналитика заснована на мапама). Једна од кључних ствари у процесу је развој електронског интерфејса за подршку локалним самоуправама, са фокусом на међународну добру праксу и са јединственом веб-платформом за урбано планирање.

У Пољској је праћење спровођења урбане политике део општег система праћења развојне политике који користи базу података STRATEG (укључујући скупове индикатора на националном и европском нивоу). За спровођење своје Националне урбане политике, Министарство за инвестиције и економски развој сарађује са Централним заводом за статистику на ажурирању и развоју одговарајућих индикатора и методологија. Укључена је и Опсерваторија урбане политике, која спроводи праћење и истраживање у области урбане политике. Као резултат тога развија се различита подршка одрживом урбаном развоју: студије праћења, интеграција и дељење података (укључујући базе података, гео-портале), ширење знања, образовање и допринос дебати о урбаног политици у Пољској, укључујући конгресе урбане политике, конгресе и радионице о ревитализацији (Министарство за инвестиције и економски развој, 2019).

Такође, **технолошки напредак у генерисању информација и комуникацији пружа све веће могућности за прикупљање података за праћење одрживог урбаног развоја.** Постоји све више интересовања за могућности обраде и умрежавања како би се отвориле нове методе рада унутар и између управа. Новим изворима знања који се односе на урбане домене може се приступити путем такозваних великих података, укључујући пописе становништва, анкете о домаћинствима, саобраћају, животној средини и мапирању, друштвене медије и наручене интервјуе и фокус групе. Истражују се нови начини повезивања креатора политике са заинтересованим странама како би се унапредиле интервенције ур-

баног развоја. **Грађани се подстичу да преузму активну улогу у дефинисању индикатора за свој град и учествују у прикупљању и разматрању података.**

На пример, **Европска мрежа планова одрживе урбане мобилности (SUMP) указује на апликације за бициклизам које прикупљају податке за субјекте који се баве транспортним планирањем на локалном нивоу.** Необрађени подаци који долазе из ових апликација не могу се увек лако интерпретирати за праћење, али се за то развијају упутства и скупови алатки. Као пример, пројекат NISTO, који је подржао програм INTERREG IVB за северозападну Европу, развио је скуп алатки за праћење паметне мобилности и смернице за претварање сензорских података са паметних телефона (нпр. GPS) у индикаторе који се могу користити за праћење.

Такође, JRC је прикупила низ података и алатки за подршку имплементацији SUD. На пример, уз подршку DG REGIO развили су платформу **Urban Data Platform plus (UDP+)**. Ова платформа **садржи информације о 807 градова, 673 функционална урбана подручја и 271 градском региону.** Укључује лонгитудиналне податке (мерења поновљена током времена) о широком спектру индикатора, који обухватају динамику становништва, привреду, тржиште рада, образовање, истраживање и иновације, социјална питања, транспорт и приступачност, животну средину и климу, управљање и безбедност и сигурност. Сви подаци су јавно доступни и могу се преузети, а могу послужити и за пружање основних информација или као извор инспирације. Уколико жељени индикатор није јавно доступан, може се узети у обзир проксииндикатор. **Проксииндикатор је индиректна мера жељене информације која нуди њену добру апроксимацију.** На пример, учесталост астме у детињству може послужити за посредно мерење квалитета ваздуха.

На крају, **с обзиром на то да је услед технолошког развоја доступно све више података, надлежни органи могу имати користи и од партнерстава са приватним актерима или истраживачким институтима.** Јавно-приватна партнерства (ЈПП) у великој мери могу допринети имплементацији међудисциплинарног и међусекторског система процене и праћења. ЈПП се могу заснивати на размени података, знања и вештина (Colantonio & Dixon, 2009).

Када се прикупе подаци (квантитативни или квалитативни), од суштинског је значаја да су они јасно структурисани. Препоручује се да се подаци сачувају у једној централној датотеци или програму, са резервним копијама. Индикатори треба да имају јасан описни назив, као и јасне описне вредности. Такође се предлаже да надлежни органи користе контролну таблу како би подржали размену и праћење података. **Контролна табла је лако читљиви преглед кључних података за праћење који визуелно приказује тренутни статус и напредак ка циљевима за различите индикаторе** (URBACT, 2016). Базу података треба континуирано одржавати ажурирањем и исправкама када је то потребно. Такође је потребно проверити да ли су **подаци у складу са Општом уредбом о заштити података (GDPR).**

ПРЕПОРУКЕ

- Направити комбинацију квантитативних и квалитативних информација како би се обухватиле све компоненте/димензије стратегије.
 - У најбољем случају индикатори који мере материјалне ефекте допуњују се индикаторима који мере нематеријалне ефекте.
 - Квантитативни оквир (на основу укупних износа и бројева) може се допунити квалитативном проценом интервенција (перцепција и ставова) да би се добила шира слика.
 - Партиципативни приступи, укључујући ангажовање грађана, кључни су у постављању релевантних циљева и индикатора као и за гарантовање посвећености. На пример, користите анкете или упитнике да бисте измерили ниво задовољства становника.
- Узети у обзир време. За неке од индикатора који се користе за мерење територијалног утицаја интегралних инвестиција неопходно је време да би се њима обухватили ефекти, посебно кад су у питању нематеријални резултати.
- Побринути се да буде одабран репрезентативни узорак испитаника како би се прикупиле информације и од оних који нису „дежурни за та питања“.
- Уложити у исплативе процедуре и методологије прикупљања података. Проверити колико се могу користити подаци које су већ прикупили градски, регионални, национални или ЕУ статистички извори.
- Документовати оквир, методологију и индикаторе. Обезбедити довољно детаља да их други који нису директно укључени (или они који ће бити укључени у будућности) могу самостално користити.
- Размислити о коришћењу контролне табле за подршку у дељењу и праћењу података. Контролна табла је лако читљиви преглед кључних података за праћење који визуелно приказује тренутни статус и напредак ка циљевима за различите индикаторе.

РАЗЛИЧИТИ НИВОИ ЦИЉЕВА

У овом одељку бавимо се следећим питањима:

Како се локални циљеви могу ускладити са регионалним, националним или глобалним агендама одрживости?

Како се локални циљеви могу ускладити са регионалним, националним или глобалним агендама одрживости

Још један већи изазов при праћењу стратегија одрживог урбаног развоја је ускладити њихов оквир резултата са циљевима и задацима који су постављени на различитим административним нивоима. Многе, ако не и све стратегије одрживог урбаног развоја

осмишљене су и имплементирани у контексту локалних, регионалних, националних и/или наднационалних агенди.

На урбаном нивоу, остваривање одрживог урбаног развоја треба што више ускладити са другим иницијативама и системима који се спроводе у урбаним срединама. То подразумева усклађивање или координацију система за праћење. Међутим, обим усклађености варира у зависности од величине и обима иницијатива на урбаном нивоу. У неким случајевима постоје занимљиви примери усклађености, као на пример у Бечу (видети оквир испод).

ПРАЋЕЊЕ ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА И ГРАДА – SMART.MONITOR, БЕЧ (Аустрија)

У Бечу се имплементација одрживог урбаног развоја прати у оквиру система праћења ОП ERDF. Међутим, праћење одрживог урбаног развоја такође је подржано кроз праћење Оквирне стратегије Smart City Vienna. Ова стратегија, коју води градско Одељење за урбани развој и планирање, осмишљена је независно од програмирања кохезионе политике.

Као оквирна стратегија, она пружа референтне тачке за многе постојеће секторске стратегије које обухватају области као што су планирање, енергетско окружење, мобилност, иновације, здравље и дигитална агенда. Три кључне области на које се стратегија фокусира су квалитет живота, ресурси и иновације.

Као део ове иницијативе, истраживачки пројекат под називом SMART.MONITOR развио је концепт мониторинга односно праћења за оквирну стратегију. Резултати пројекта су практичне препоруке за праћење напретка оквирне стратегије, што подржава и праћење одрживог урбаног развоја. Прве контроле SMART.MONITOR истакле су неке важне тачке:

Избор индикатора. Иако су изабрани индикатори генерално представљали добар оквир, неки индикатори захтевају прецизније дефиниције, док су додатни индикатори такође предложени како би се пружила свеобухватнија општа слика.

Управљање подацима. Први циклус праћења је показао велику додатну вредност и потребу за разменом података изван општинских институција како би се повећала свест и избегло дуплирање. Јасни преглед свих података и централизовани приступ сматрају се веома корисним.

Дијалог и сарадња. Упркос укључивању многих одељења и повезаних организација, сматрало се да би неки актери и даље могли бити боље укључени. Такође је акценат био на задржавању континуитета код особља укљученог у процес праћења.

Интервал праћења. Да би се осигурало да се процес праћења развије у ефикасан алат за подршку стратегији, интервали праћења треба да буду што краћи. Овим се одржава динамика и избегава (пре)квалификација особља. Сам интервал треба да се заснива на анализи трошкова и користи.

За више информација

<https://smartcity.wien.gv.at/site/en/the-initiative/monitoring/>

Учење из праксе

На нивоу ОП, постоје изазови у постављању индикатора заснованих на локалним потребама поред оних утврђених у приоритетима и мерама ОП ESIF. Вишедимензионални карактер одрживог урбаног развоја омогућава интеграцију широког спектра интервенција у неколико домена оријентисаних на одрживост. Из тог разлога ограничен број програмских индикатора ESIF-а можда није довољно добар да обухвати специфични фокус и области утицаја стратегија одрживог урбаног развоја. У таквим случајевима ће можда бити потребно користити конкретније индикаторе. На пример, специфични „стратешки“ индикатори у вези са одрживим урбаним развојем, повезани са програмским приоритетима и мерама, могу се користити за јачање усклађености. Идентификовано је неколико примера таквих индикатора, од којих се многи могу повезати са уобичајеним индикаторима који се користе за ESIF програме (Van der Zwet et al., 2017).

На нивоу Европске уније предстојећа ревизија Урбане агенде за ЕУ ће нагласити улогу урбаних подручја у свеобухватним питањима као што су прилагођавање клими, квалитет ваздуха, укључивање миграната и избеглица, становање, дигитална транзиција и циркуларна економија. Ово укључује допринос SUD-а. Један од стубова Урбане агенде за ЕУ је унапређење базе знања о урбаним питањима и размена најбољих пракси. На основу тога су у многим акционим плановима, који су резултат партнерстава по конкретним питањима, формулисане конкретне активности за побољшање база података и прикупљања података. У најбољем случају ово би требало да доведе до боље доступности података, као и стандардизације, чиме ће се олакшати поређење између територија ЕУ.

У смислу праћења утицаја на одрживост, оквир развијен у склопу **глобалне Агенде за одрживи развој укључује 17 циљева одрживог развоја (SDG), који ће се пратити коришћењем више од 232 индикатора и 169 циљева**⁶⁶. SDG број 11 односи се на Одрживе градове и заједнице и посебно се бави оквиром за праћење који се односи на урбана насеља, укључујући аспекте који се тичу становања, мобилности, управљања, водоснабдевања и синергије руралних и урбаних подручја. Поред тога, други SDG укључују циљеве засноване на урбаним срединама, нпр. градски производ по глави становника (8.1.1), жене у локалној самоуправи (5.1.1) и ефикасност локалне потрошње (16.6.1). **Усклађивање SDG на локалном нивоу може се постићи кроз процес смањења обима који је познат као локализација.**⁶⁷ Овај процес узима у обзир локалне контексте у постизању Агенде 2030, од постављања циљева и задатака до одређивања средстава за имплементацију и коришћења индикатора за мерење и праћење напретка.

Локализација окупља градске мреже и заинтересоване стране како би се представили ставови локалних актера, те подстиче процес праћења одоздо према горе, који је од суштинског значаја за постизање свих задатих циљева. Међутим, **процес усклађивања захтева заједничку координацију, узимајући у обзир и све друге потенцијалне агенде, као што су агенде на националном, регионалном и нивоу ЕУ.**

⁶⁶ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

⁶⁷ <https://www.local2030.org/>

МАПА ЗА ЛОКАЛИЗОВАЊЕ ЦИЉЕВА ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА: ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА И ПРАЋЕЊЕ НА РЕГИОНАЛНОМ НИВОУ

Ову мапу објавили су Глобална радна група локалних и регионалних влада, Програм Уједињених нација за развој (UNDP) и УН Хабитат како би помогли локалним и регионалним органима у спровођењу и праћењу циљева одрживог развоја. Подршка у реализацији Агенде за 2030. подељена је на пет делова:

- **Подизање свести** – упознавање са циљевима одрживог развоја на регионалном нивоу.
- **Заговарање**, укључујући регионалну перспективу у националним стратегијама одрживог развоја.
- **Имплементација** – локализација циљева одрживог развоја.
- **Праћење** – евалуација и учење из искуства.
- **Настављање** – куда даље?

Линкови за додатни материјал дати су у одељку о праћењу, заједно са препорукама за успостављање оквира за праћење локализованих циљева одрживог развоја.

Истиче се да локални индикатори треба да буду повезани са онима из Агенде за 2030. и прилагођени потребама и контексту сваке територије. Такође, локалне и регионалне власти треба да учествују у праћењу и евалуацији циљева одрживог развоја на националном нивоу, а информације прикупљене на локалном нивоу треба да се користе у националном праћењу и извештавању о циљевима одрживог развоја. Ако је могуће, локалне самоуправе треба да успоставе заједничке иницијативе за стварање јаким локалних механизма. Када ресурси нису довољни, национални органи би требало да прикупљају податке са свих различитих територија на свеобухватан начин.

За више информација

https://www.uclg.org/sites/default/files/roadmap_for_localizing_the_sdgs_0.pdf

Такође, **Заједнички истраживачки центар, у сарадњи са DG REGIO и УН Хабитатом, ради на праћењу урбане димензије Агенде за одрживи развој 2030.** Неки градови и региони су преузели вођство и почели да врше добровољне локалне прегледе (VLR) иако тренутно није договорен никакав метод и оквир индикатора. У том циљу, у фази је финализације приручник *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews* (Siragusa et al., 2020). Он пружа кључне примере званичних и експерименталних индикатора који су корисни за успостављање ефикасног локалног система праћења циљева одрживог развоја, са посебним освртом на европске градове. За сваки циљ одрживог развоја овај приручник истиче примере усклађених и локално прикупљених индикатора. **VLR су такоређи одлична прилика да се подстакне локализација циљева одрживог развоја и да се подстакне њихова имплементација.**

Такође вреди напоменути да је ЕУ мрежа Савет европских општина и региона (CEMR) развила **Референтни оквир за одрживе гра-**

дове (RFSC)⁶⁸ – онлајн алат који нуди самопроцену локалних стратегија или пројеката. Једна од компоненти ове самопроцене јесте праћење напретка. У том погледу **RFSC нуди избор од неколико европских и глобалних оквира одрживости, од којих један чине Циљеви одрживог развоја**. RFSC наводи да су сви циљеви одрживог развоја директно повезани са локалним и регионалним нивоом, те је стога способност интеграције циљева одрживог развоја у креирање, имплементацију и праћење локалних стратегија кључна за постизање ових циљева. Напредак се може пратити помоћу адекватних, релевантних индикатора који долазе из градских, европских и глобалних база података. RFSC омогућава да се изаберу индикатори који највише одговарају неком конкретном ширем оквиру и омогућава да се унесу вредности тако да могу да се прате (за општини опис овог инструмента видети поглавље Међусекторска интеграција).

Такође, Организација за економску сарадњу и развој (OECD) покренула је програм за помоћ градовима и регионима да развију, спроводе и прате стратегије за постизање циљева одрживог развоја⁶⁹. Програм подржава заинтересоване градове и регионе у неговању територијалног приступа циљевима одрживог развоја:

- **мерењем** њиховог положаја у односу на национални просек и њихове парњаке;
- **укључивањем у дијалог на више нивоа** са нижим и вишим нивоима власти како би се постигао консензус о томе ко може шта да ради, у ком обиму и како;
- **разменом најбоље праксе** и лекција из међународног искуства. Што се тиче мерења, OECD предвиђа прилагођен, усаглашен и локализован оквир индикатора, као и усклађену и упоредиву територијалну статистику OECD за циљеве одрживог развоја. Између осталог, учење се може одвијати путем пилот-тестирања оквира индикатора у различитим контекстима. Тренутни пилот-случајеви у земљама ЕУ су град Бон (Немачка), регион Фландрије (Белгија) и регион јужне Данске. Коначни извештај под називом Територијални приступ циљевима одрживог развоја: Улога градова и региона у томе да се нико не запостави (A Territorial Approach to the SDGs: A role for cities and regions to leave no one behind) биће представљен на Светском урбаном форуму 2020. године.

Учење из праксе

УСКЛАЂИВАЊЕ ИНДИКАТОРА ОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА И „ГЛОБАЛНИХ“ ЦИЉЕВА У КОРУЊИ (Шпанија)

Систем индикатора одрживог урбаног развоја у Коруњи је иновативан и кохерентан инструмент који подразумева индикаторе са неколико нивоа политике: (1) глобални: Агенда УН 2030, УН Хабитат, (2) европски: индикатори одрживог развоја Евростата, (3) национални: Урбана агенда Шпаније, индикатори за циљеве одрживог развоја Националног института за статистику и Шпанска мрежа индикатора одрживог развоја.

⁶⁸ <http://rfsc.eu/#choose-your-framework>

⁶⁹ <http://www.oecd.org/cfe/territorial-approach-sdgs.htm>

Интеграција инпута из других сродних оквира политике спроводи се кроз пилот-вежбу која има за циљ да с једне стране прати територијалне специфичности одрживог урбаног развоја у Коруњи, а са друге стране да омогући вежбе упоредне анализе између урбаних подручја и градова. У те сврхе идентификована су три различита нивоа индикатора:

- дескриптивни индикатори, примењиви на општем нивоу у доменима Урбане агенде,
- индикатори урбане одрживости, такође уоквирени на нивоу Урбане агенде, али са циљаним фокусом на мерење одрживих активности, и
- индикатори праћења и евалуације, применљиви на нивоу Стратешког акционог плана и усмерени на мерење комбинованих активности у смислу укупног напретка.

Поред усклађивања са другим оквирима политике и предложеног интегралног приступа, систем праћења је такође осмишљен тако да подразумева низ основних критеријума. Према одбору за праћење и евалуацију, индикатори треба да буду:

- чврсто засновани на приступу одоздо према горе;
- стандардизовани, тј. урбани тип ревизије;
- у стању да измере и локалну активност и Циљеве одрживог развоја;
- способни да измере аспекте који су корисни у оквиру Урбане агенде Шпаније;
- у стању да измере понашање града у односу на сопствене циљеве и стратегије;
- у стању да разматрају различите територијалне сценарије (метрополитанска подручја, округе, четврти);
- у стању да интегришу родне аспекте, тј. једнакост и различитост;
- интегрисани са контролним таблама управљања градом, односно мобилност, управљање имовином, лиценце;
- усклађени са моделом шпанских паметних градова.

За више информација

www.coruna.gal/agendaurbana

На крају, **без обзира на то какав је систем праћења успостављен и у ком оквиру се налази, индикатори би требало да буду у стању да осликају жељени развој критичних питања како је дефинисано у стратешком плану.** Завршна фаза праћења би требало да повеже мерења са дијагностичком фазом стратегије. Ако резултати након или током имплементације не одговарају циљевима стратегије, мора се истражити узрок одступања. На основу ове анализе може се предузети корективна активност којом ће се стратешки план преформулисати на најбољи могући начин. Након завршног прегледа стратегије затвара се комплетан циклус стратешког планирања, који истовремено служи и као полазна тачка за нови циклус стратешког развоја.

ПРЕПОРУКЕ

- Размотрити како се индикатори стратегије одрживог урбаног развоја могу ускладити са индикаторима који се односе на програме одрживости градова, регионалних, националних и глобалних нивоа:
 - Испитати процес смањивања обима, који је такође познат као локализација, ради усклађивања са циљевима који су првобитно постављени на вишим нивоима.
 - Испитати доступне смернице о локализацији циљева одрживог развоја (нпр. Глобална радна група локалних и регионалних влада, JRC, OECD, RFSC и УН Хабитат).
- Покушати успостављање сарадње између различитих локалних органа како би се створили јаки локални механизми за праћење програма вишег нивоа.
 - Када ресурси нису довољни, постарати се да органи вишег нивоа на свеобухватан начин прикупљају податке са свих различитих територија.
- Треба покушати обезбедити да се информације прикупљене на локалном нивоу користе у националном праћењу и извештавању о циљевима одрживог развоја. У најбољем случају локални и регионални органи треба да учествују у праћењу и евалуацији циљева одрживог развоја на националном нивоу.
- На крају, треба увек имати на уму разлику између мерења достигнућа стратегије одрживог урбаног развоја на одређеним територијама и популацијама и мерења учинка програма и приоритета или агенди које финансира ЕУ на различитим нивоима.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Colantonio, A., and Dixon, T. (2009), *Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe*, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD, School of the Built Environment, Oxford Brookes University, 2009.
- Европска посматрачка мрежа за територијални развој и кохезију (ESPON), *Indicators for integrated territorial and urban development* (working paper), Luxembourg, 2018. Доступно на: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/Working%20Paper%20Indicators%20for%20integrated%20development.pdf>
- Европска комисија (ЕК), Генерални директорат за регионалну политику, *The programming period 2014–2020 – Guidance document on monitoring and evaluation – Concepts and Recommendations*, Brussels, 2014. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf
- Европска комисија (ЕК), *Смернице за државе чланице о интегралном одрживом урбаном развоју (члан 7 Уредбе ERDF)*, Брисел, 2016. Доступно на: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_en.pdf
- Министарство за инвестиције и економски развој Пољске, *Sustainable urban development in Poland: national urban policy in the context of the 2030 Agenda's Goal 11 and the New Urban Agenda*, Urban Policy Unit, Department for Development Strategy, 2019. Доступно на: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/72570/raport_en_final.pdf
- Polverari, L., *The monitoring and evaluation of the 2014–20 Cohesion policy programmes*, IQ-Net Thematic Paper Vol. 36, No. 2, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, 2015.
- Siragusa A., Vizcaino P., Proietti P., Lavalle C., *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews*. Publication Office of the European Commission, 2020.
- URBACT, *URBACT Guide. Applying the results framework to integrated Action Plans*, URBACT summer university, Rotterdam, 2016. Доступно на: https://urbact.eu/sites/default/files/evaluation_guide_usu_final.pdf
- Van der Zwet, A., Bachtler, J., Ferry, M., McMaster, I., Miller, S., *Integrated territorial and urban strategies: how are ESIF adding value in 2014–2020?*, Brussels, 2017. Доступно на: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01fce46b-e6d6-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF>

Списак скраћеница

КФ	Кохезиони фонд
CLLD	Развој који води заједница
DG REGIO	Генерални директорат за регионалну и урбану политику
EAFRD	Европски пољопривредни фонд за рурални развој
ЕК	Европска комисија
EMFF	Европски фонд за поморство и рибарство
ERDF	Европски регионални и развојни фонд
ESF	Европски социјални фонд
ESIF	Европски структурни и инвестициони фондови
ЕУ	Европска унија
ФИ	Финансијски инструмент
ФУП	Функционално урбано подручје
ПТ	Посредничко тело
ИП	Инвестициони приоритет
ИТИ	Интегрална територијална инвестиција
ЛО	Локални орган
ЛАГ	Локална акциона група
УТ	Управљачко тело
НВО	Невладина организација
NUTS	Номенклатура статистичких територијалних јединица
ОЕСД	Организација за економску сарадњу и развој
ОП	Оперативни програм
ПО	Приоритетна оса
МСП	Мала и средња предузећа
SUD	Одрживи урбани развој
ТЦ	Тематски циљ

Европска територијална сарадња

Европска територијална сарадња је инструмент кохезионе политике који има за циљ решавање проблема преко граница и заједнички развој потенцијала различитих територија. Активности сарадње подржава Европски фонд за регионални развој кроз три кључне компоненте: прекограничну сарадњу, транснационалну сарадњу и међурегионалну сарадњу.

Европски социјални фонд (ESF)

ESF је основан 1958. године и један је од главних финансијских инструмената ЕУ за подршку националним политикама које теже повећању запошљавања и могућности запошљавања, побољшању квалитета и продуктивности рада и смањењу социјалне искључености и регионалних разлика у запошљавању.

Као један од пет Европских структурних и инвестиционих фондова (ESIF), ESF ради на постизању 11 тематских циљева постављених за ESIF у програмском периоду 2014–2020. Конкретно, главни приоритети за ESF су ТЦ8, ТЦ9, ТЦ10 и ТЦ11.

Европски структурни и инвестициони фондови (ESIF)

За период 2014–2020. кохезиону политику финансирају Европски структурни и инвестициони фондови (ESIF). ESIF обухвата пет различитих фондова, који су сви обухваћени Уредбом (ЕУ) бр. 1303/2013 Европског парламента и Савета Европе, такозваном Уредбом о заједничким одредбама.

Структурни фондови имају две компоненте: Европски фонд за регионални развој (ERDF), који од 1975. године пружа финансијску подршку за развој и структурно прилагођавање регионалних економија, економске промене, повећану конкурентност, као и за територијалну сарадњу широм ЕУ; и Европски социјални фонд (ESF), основан 1958. године, који настоји да допринесе прилагодљивости радника и предузећа, приступу запошљавању и учешћу на тржишту рада, социјалној инклузији лица у неповољном положају, борби против свих облика дискриминације и стварању партнерстава у циљу управљања реформама у запошљавању. Остала три фонда која чине ESIF су Кохезиони фонд (КФ), који подржава искључиво мање развијене државе чланице; Европски пољопривредни фонд за рурални развој (EAFRD) и Европски фонд за поморство и рибарство (EMFF).

Европски фонд за регионални развој (ERDF)

ERDF пружа финансијску подршку за развој и структурно прилагођавање регионалних економија, економске промене, повећање конкурентности, као и територијалне сарадње широм ЕУ. За период 2014–2020. буџет за ERDF износи више од 250 милијарди евра. Фонд подржава пројекте у оквиру 11 тематских циљева за кохезиону политику, а посебно се фокусира на ТЦ1, ТЦ2, ТЦ3 и ТЦ4.

Ex ante условљености

Ex-ante условљености су један од кључних елемената реформе кохезионе политике за 2014–2020. Оне су уведене како би се осигурало да постоје неопходни услови за ефективно и делотворно коришћење ESIF.

Интегралне територијалне инвестиције (ИТИ)

Када стратегија урбаног развоја или друга територијална стратегија, или територијални пакт из члана 12(1) Уредбе ESF захтевају интегрални приступ који укључује инвестиције из ESF, ERDF или Кохезионог фонда у оквиру више од једне осе приоритета једног или више оперативних програма, активности се могу спроводити као интегралне територијалне инвестиције (ИТИ). Активности које се спроводе као ИТИ могу бити допуњене финансијском подршком EAFRD или EMFF.

Корисник

Јавни или приватни субјект и, само за потребе Уредбе EAFRD и Уредбе EMFF, физичко лице, одговорно за покретање или и за покретање и за спровођење операција.

Кохезиони фонд (КФ)

Од 1994. године Кохезиони фонд се користи за пружање подршке сиромашнијим регионима Европе и стабилизацију њихових економија у циљу промовисања раста, запошљавања и одрживог развоја. Фонд допринеси финансирању еколошких мера и трансевропских транспортних мрежа – посебно пројеката високог приоритета од европског интереса – у 13 држава чланица које су се придружиле ЕУ од 2004. године, као и у Грчкој и Португалу. Кохезиони фонд се такође може користити за финансирање приоритета политике заштите животне средине ЕУ.

Механизам територијалне реализације (ТДМ)

Механизам реализације се схвата као скуп процеса и процедура потребних за остваривање дефинисаних циљева политике. Њима се уређују задаци који се односе на спровођење буџета ЕУ, и, по потреби, однос између јавног тела које је одговорно за спровођење буџета ЕУ и органа којима су делегирани послови имплементације.

Оперативни програм (ОП)

Оперативни програми су детаљни планови у којима државе чланице одређују како ће се трошити новац из Европских структурних и инвестиционих фондова (ESIF) током програмског периода. Они се могу израдити за одређени регион или тематски циљ на нивоу целе земље (нпр. животна средина).

Државе чланице подносе своје оперативне програме на основу својих споразума о партнерству. Сваки оперативни програм прецизно наводи који ће од 11 тематских циљева којима се води кохезиона политика у програмском периоду 2014–2020. бити реализован расположивим средствима.

Операција

Пројекат, уговор, активност или група пројеката које одаберу управљачка тела за дати програм, или под њиховом одговорношћу, који доприносе циљевима једног или више приоритета.

Посредничко тело (ПТ)

Свако јавно или приватно тело које делује под надлежношћу управљачких тела или тела за сертификавање, или које обавља дужности у име тог тела, у односу на кориснике који спроводе операције.

Споразум о партнерству

За програмски период 2014–2020. свака држава чланица је израдила споразум о партнерству у сарадњи са Европском комисијом. Ово је референтни документ за програмирање интервенција у оквиру структурних и инвестиционих фондова и повезује их са циљевима стратегије раста Европа 2020. Њиме се дефинишу стратегија и инвестициони приоритети које је одабрала релевантна држава чланица и у њему је представљена листа националних и регионалних оперативних програма (ОП) за спровођење, као и индикативна годишња финансијска алокација за сваки ОП.

Стратегија Европа 2020

Европа 2020 је десетогодишња стратегија ЕУ за паметан, одржив и инклузиван раст. Како би се то остварило, постављено је пет амбициозних циљева, који обухватају област запошљавања, истраживања и развоја, климатских промена и енергетске одрживости, образовања и борбе против сиромаштва и социјалне искључености.

Кохезиона политика је посвећена финансијској подршци Стратегије Европа 2020. Због тога је у програмском периоду 2014–2020. финансирање усмерено на 11 тематских циљева који се баве циљевима Европе 2020. Одређени проценат инвестиција мора бити усмерен на ове тематске циљеве.

Стратегија локалног развоја који води заједница

Кохерентан скуп операција чија је сврха остваривање локалних циљева и потреба. Доприноси постизању стратегије Уније за паметан, одржив и инклузиван раст, а осмишљава је и спроводи локална акциона група.

Стратегија паметне специјализације (S3)

Националне или регионалне стратегије иновација које постављају приоритете како би створиле конкурентну предност развојем и усклађивањем истраживања и иновација са пословним потребама. Циљ је да се на кохерентан начин искористе нове прилике и развој тржишта, уз избегавање дуплирања и фрагментације рада. Стратегија паметне специјализације може имати облик националног или регионалног оквира стратешке политике истраживања и иновација, или бити у њега укључена.

Тематски циљеви (ТЦ)

У програмском периоду 2014–2020. Европски структурни и инвестициони фондови, посебно Европски фонд за регионални развој (ERDF), Европски социјални фонд (ЕСФ) и Кохезиони фонд, подржаће 11 инвестиционих приоритета, познатих и као тематски циљеви:

-
1. Јачање истраживања, технолошког развоја и иновација
 2. Побољшање приступа, коришћења и квалитета информационих и комуникационих технологија (ИКТ)
 3. Повећање конкурентности малих и средњих предузећа (МСП)
 4. Подршка преласку на нискокарбонску економију у свим секторима
 5. Промовисање прилагођавања климатским променама, превенције и управљања ризицима
 6. Очување и заштита животне средине и промовисање ефикасности ресурса
 7. Промовисање одрживог транспорта и уклањање уских грла у кључним мрежама инфраструктуре
 8. Промовисање одрживог и квалитетног запошљавања и подршка мобилности радне снаге
 9. Промовисање социјалне инклузије, борба против сиромаштва и сваке дискриминације
 10. Улагање у образовање, обуку и стручно оспособљавање за вештине и целоживотно учење
 11. Јачање институционалних капацитета јавних органа и заинтересованих страна и ефикасне јавне управе.

У исто време, прва четири тематска циља представљају кључне приоритете за ERDF, а значајан део инвестиција фокусираће се на ове области (између 50% и 80%, у зависности од нивоа развоја региона).

Техничка помоћ

Техничка помоћ је доступна како би се помогло заинтересованим странама да имплементирају програме и пројекте које финансира Комисија у оквиру кохезионе политике Европске уније. Таква финансијска помоћ се може користити за плаћање припреме, управљања, евалуације, праћења, ревизије и контроле. Новац за такве активности је доступан преко Европског фонда за регионални развој (ERDF), Европског социјалног фонда (ЕСФ) и Кохезионог фонда (КФ).

Управљачко тело (УТ)

Под окриљем кохезионе политике ЕУ за 2014–2020. управљачко тело је одговорно за ефикасно управљање и спровођење оперативног програма. Управљачко тело може бити национално министарство, регионални орган, локални савет или друго јавно или приватно тело које је именовала и одобрила држава чланица. Од управљачког тела се очекује да свој посао обавља у складу са принципима доброг финансијског управљања.

Финансијски инструмент (ФИ)

Финансијски инструменти помажу покретање инвестиције на терену за активности које генеришу приходе и уштеде, док максимално користе приватне инвестиције уз минималну јавну подршку за постизање циљева кохезионе политике економске, социјалне и територијалне кохезије. Финансијски инструменти представљају ефикаснију и одрживију алтернативу за допуну традиционалне подрш-

ке засноване на грантовима. Европски фонд за регионални развој и Кохезиони фонд подржавају пројекте на терену, претварајући ресурсе ЕУ у финансијске производе као што су зајмови, гаранције и капитал.

Члан 7

Члан 7 Уредбе Европског фонда за регионални развој (бр. 1301/2013) односи се на одрживи урбани развој. Суштина члана 7 Европског фонда за регионални развој (ERDF) јесте постојање интегралних одрживих урбаних стратегија које се баве економским, еколошким, климатским, демографским и друштвеним изазовима. Стратегија представља оквир за одабир појединачних операција.

Изрази захвалности

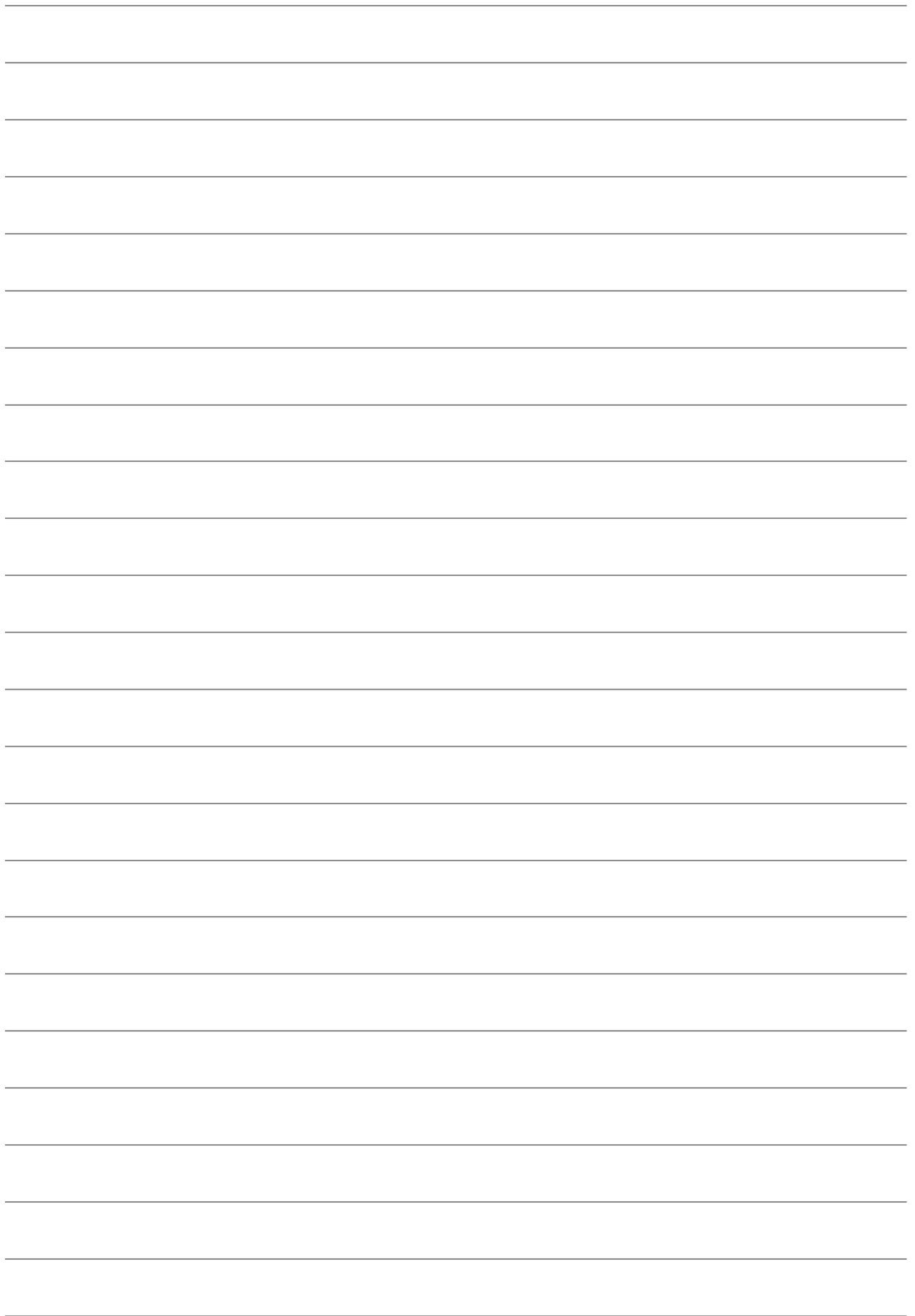
Уредници желе да захвале колегама из DG REGIO на доприносу, где се истичу посебно Laura Hagemann и Peter Takacs, **као и следећим стручњацима који су ревидирали поглавља**: Laura Colini (стручњак за програм URBACT); Martin Ferry (University of Strathclyde и TU Delft), Ivan Tosics (стручњак за програм URBACT), Arno van der Zwet (University of the West of Scotland).

Уредници исказују захвалност за вредан допринос следећим учесницима научних семинара URBADEV:

Rob Atkinson (University of West England), Alessandro Balducci (Politecnico di Milano), Kai Böhme (Spatial Foresight), Martijn De Bruijn (Department of Environment & Spatial Development Flanders), Laura Colini (стручњак за програм URBACT), Marco Cremaschi (Sciences Po Paris), Anna Geppert (Sorbonne Université), Moneyba González Medina (La Universidad Autónoma de Madrid), Nikos Karadimitriou (Bartlett School of Planning, UCL), Patrick Le Galès (Sciences Po Paris), Loris Servillo (Politecnico di Torino).

Такође, уредници желе да захвале следећим сарадницима који су допринели приликом провере података:

Mathieu Berger (Metrolab Brussels), Jonas Bylund (JPI Urban Europe), Teresa Calvete (JASPERS/EIB – Европска инвестициона банка), Gwendolyn Carpenter (JASPERS/EIB – Европска инвестициона банка), Alessandra de Renzis (регион Тоскана), M. Carmen García-Peña (Град Малага/Fundación CIEDES/Универзитет у Малаги), Marine Gaudron (CEMR – Савет европских општина и региона), Peter Geršič (Ново Место), Ian Graham (URBACT), Clémentine Gravier (URBACT), Mart Grisel (EUKN – European Urban Knowledge Network), Seppo Haataja (борд бАика/Business Tampere), María Angeles Huete (Universidad Pablo Olavide), Soo-Jin Kim (OECD), María Eugenia Martinez (Министарство финансија Шпаније), Pedro Mória (CCDRN – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, Portugal), Clemente Jesus Navarro Yanez (Jean Monnet Chair on European Urban Policies, Universidad Pablo de Olavide), Heléna Polomik (EUROCITIES), Nuno Romão (AD&C – A Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Португал), Annalisa Sansone (Град Ређо Емилија), Petra Senthén (Град Гетеборг), Zbyněk Šimánek (Министарство за регионални развој Републике Чешке), Zdenka Šimonovič (AUMS – Удружење урбаних општина Словеније/Град Љубљана), Lucia Vázquez Salinas (Град Коруња).



CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

711.4(497.11)

ПРИРУЧНИК о стратегијама одрживог урбаног развоја / [Карлота Фиорети ... [и др.]] ; [превод Јелена Димитријевић]. - Београд : Канцеларија Уједињених нација за пројектне услуге - (UNOPS), 2023 (Врање : Грифон студио). - 208 стр. ; 30 cm

Превод дела: Handbook of sustainable urban development strategies. - Подаци о ауторима преузети из импресума. - Тираж 100. - Стр. 7-9: Предговор / Marc Lemaître, Charlina Vitcheva, Оливера Костић. - Појмовник: стр. 203-207. - Напомене и библиографске референце уз текст. - Библиографија уз свако поглавље.

ISBN 978-86-903360-1-2

1. Фиорети, Карлота [аутор]
а) Урбанистичко планирање -- Србија

COBISS.SR-ID 128651017

Служба Европске комисије за науку и знање

Заједнички истраживачки центар (JRC)

Мисија JRC

Мисија Заједничког истраживачког центра, као службе за науку и знање Европске комисије, јесте та да независним научним доказима подржи политике ЕУ у свим фазама њиховог креирања.



EU Science Hub

ec.europa.eu/jrc



@EU_ScienceHub



EU Science Hub - Joint research Centre



EU Science, Research and Innovation



EU Science Hub

Овај документ не објављује канцеларија за публикације Европске уније, већ је независни превод извештаја који је претходно објављен на енглеском језику.

ISBN 978-86-903360-1-2



9 788690 336012