

Перспективи за развитие на политиката за териториално сближаване в Европейския съюз

Страхил Карапчански

Prospects for the development of the territorial cohesion policy in the European Union:

Key words: *territorial cohesion policy, European Union, priorities, programme period, convergence, competitiveness, cooperation, regions*

ВЪВЕДЕНИЕ

Отправната точка за възникването на Кохезионната политика е формулираният още в Договора от Рим за създаване на Европейска общност от 1957г. принцип на солидарност.

В чл. 3 на Договора за Европейския съюз е посочено, че „[Съюзът] насърчава икономическото, социалното и териториалното сближаване, както и солидарността между държавите-членки“ – област на политически интервенция, която по смисъла на член 4, параграф 2, буква в) от Договора за функционирането на ЕС е обект на поделената компетентност между Съюза и държавите членки.

Политиката на сближаване, позната също като Кохезионна политика, е регламентирана в дял XVIII на Договора за функционирането на ЕС, както и в приложения към договорите Протокол № 28 за Икономическо, социално и териториално сближаване. Нейната основна цел, по силата на чл. 174 от ДФЕС, е насърчаване на хармоничното развитие в рамките на Съюза и в частност намаляването на неравенството между нивата на развитие на различните региони и изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони. Особен фокус се поставя върху селските райони, на районите, засегнати от индустриалния преход, както и на регионите, които са засегнати от сериозни и постоянни неблагоприятни природни или демографски условия, като най-северните региони с много ниска гъстота на населението и островните, трансграничните и планинските региони.

Политиката на сближаване се осъществява посредством редица финансови механизми, сред които са т. нар. Структурни фондове, Кохезионният фонд, Европейската инвестиционна банка и т.н.

1. Европейски фонд за регионално развитие – предназначен да подпомага преодоляването на основните различия между регионите в Съюза посредством участие в развитието и структурното приспособяване на регионите, чието развитие изостава, и в конверсията на регионите със западаща индустрия (чл. 176 ДФЕС).

2. Европейски социален фонд, който се стреми да улесни заетостта на работниците и да увеличи географската и професионална мобилност в рамките на Съюза, както и да улесни тяхното адаптиране към промените в промишлеността и в производствените системи, в частност чрез професионална квалификация и преквалификация с цел да се подобрят възможностите за заетост на работниците във вътрешния пазар и с това да се допринесе за повишаване на жизненото равнище (чл. 162 ДФЕС).

3. Европейския фонд за ориентиране и гарантиране на селското стопанство, секция „Ориентиране“

4. Кохезионен Фонд – предоставя финансова помощ по проекти в областта на околната среда и на трансевропейските мрежи в областта на транспортната инфраструктура (чл. 177 ДФЕС).

ИЗЛОЖЕНИЕ

Отчитайки многообразието от териториални характеристики, политиката за териториално сближаване цели да постигне хармонично развитие на регионите, да позволи на гражданите да се възползват от присъщите им особености, като по този начин спомогне за устойчивото развитие на Европейския съюз. [4] Сред специфичните предизвикателства по отношение на териториалното сближаване се открояват проблеми, свързани с преодоляването на разликите в гъстотата на населението, на разстоянията и разделението, както и отчитането на географските характеристики на регионите. Редица от тях засягат различни сектори и изискват прилагането на интегриран подход и сътрудничество, за да бъдат преодоляни.

В допълнение, целите на кохезионната политика кореспондират с приетите през 2007г. приоритети за развитие на Европейския съюз в териториален план: засилване на полицентричното развитие и на иновациите посредством изграждане на мрежи за сътрудничество; изграждане на нови форми на партньорство и териториално управление между градските и селските райони; насърчаване на регионалните „кълъстери“ за конкуренция и иновации; укрепване и разширяване на трансевропейските мрежи; управление на риска, както и укрепване на екологичните структури и на културните ресурси като възможност за развитие.

Кохезионната политика в периода 2007-2013г.

За провеждане на Кохезионната политика за периода 2007-2013г. Европейският съюз отделя средства, които възлизат на над 1/3 от общия му бюджет – около 347,4 милиарда евро, разпределени по следните три направления:

➤ **Цел „Конвергенция“ – 81,5%**

Цел „Конвергенция“ има за задача да стимулира растежа и заетостта в най-изоставащите региони. Тя акцентира предимно върху иновациите и обществото на знанието, върху способността за приспособяване към икономическите и социалните промени и върху качеството на околната среда и административната ефективност. Тя се финансира от ЕФРР, ЕСФ, както и от Кохезионния фонд и е насочена към най-слабо развитите държави-членки и региони.

➤ **Цел „Регионална конкурентноспособност и заетост“ – 16,5%;**

Цел „Регионална конкурентноспособност и заетост“ покрива всички зони на Европейския съюз, които не са включени в цел „Конвергенция“. Тя трябва да допринесе за укрепване на конкурентноспособността и атрактивността на регионите, както и на заетостта, като изпреварва икономическите и социалните промени. Тя се финансира от ЕФРР и ЕСФ.

➤ **Цел „Европейско териториално сътрудничество“ – 2,5%. [1]**

Цел „Европейско териториално сътрудничество“ има за задача да засили сътрудничеството на трансгранично, транснационално и междурегионално равнище. Тя действа в допълнение на другите две цели, тъй като включените региони отговарят и на критериите за конвергенция или за регионална конкурентноспособност и заетост. Тя се финансира от ЕФРР. Тя има за цел да насърчава вземането на общи решения от институциите на различни държави в областта на градското, селското и крайбрежното развитие, развитието на икономическите отношения и създаването на мрежа от малки и средни предприятия (МСП). Сътрудничеството е насочено към изследователската дейност, развитието, информационното общество, околната среда, предотвратяването на рискове и интегрираното управление на водите.

Кохезионната политика в периода 2014-2020г.

За периода 2014-2020 г. Европейската комисия предлага и опростена рамка на Кохезионната политика с две цели, а именно: „**Инвестиране в растеж и работни места**“ в държавите-членки и регионите и „**Европейско териториално**

сътрудничество“. Това отразява хармонизирането със стратегията „Европа 2020“, която предвижда всички региони да допринасят за общата цел да се инвестира в работни места и растеж, но средствата и обхватът на намесата са диференцирани според нивото на икономическо развитие.

Според Петия доклад за сближаването, приет през месец ноември 2010 година, трябва да се предвиди реформа в Кохезионната политика за следващия период 2014-2020г., която да включва следните основни направления на действие:

- съсредоточаване на ресурсите върху няколко приоритета тясно свързани със Стратегията „Европа 2020“;
- дефиниране на ясни и измерими цели;
- укрепване на регулаторните и институционални рамки;
- предоставяне на условия и стимули;
- увеличаване на общия ефект от инвестициите;
- финансиране на частния сектор;
- опростяване на правилата за управление;
- възнаграждаване на изпълнението;
- поставяне на акцент върху резултатите и по-внимателно проследяване на напредъка;
- засилване на териториалното сближаване;
- концентриране върху най-бедните държави-членки и региони.

Причините, които налагат тази реформа са резултат от наблюденията, резултатите и опита, придобити през миналия и настоящия период на провеждане на политиката на сближаване. Като ключови проблеми тук могат да се обособят следните въпроси:

- твърде широк обхват на помощта от Европейския фонд за регионално развитие насочена към предприятията и частния сектор;
- финансирането на инфраструктурните проекти не е достатъчно съсредоточено върху приоритетите на ЕС;
- недостатъци в програмите по цел „Европейското териториално сътрудничество“ - отсъствие на стратегическа насоченост;
- процедурите на кандидатстване за финансиране са твърде сложни, а големият брой проверки могат да разубедят потенциалните бенефициенти на политиката на сближаване;
- недостатъчна ориентация към изпълнението и липсата на стимули;
- недостатъчна координация между различните фондове и другите политики и финансови инструменти на ЕС.

Кохезионната политика играе ключова роля за постигане на целите на стратегия „Европа 2020“, а именно:

- **трудова заетост: 75%** (през 2009г.: 69,1%)
- **образование:** максимум **10%** отпаднали от училище ученици (през 2009г.: 14,4%); **40% от населението** с университетско образование (през 2009г.: 32,3%).
- **борба с бедността: 20 млн. души** без риск за бедност и социално изключване (през 2009г.: 120 млн.)
- **промяна на климата и енергията:** емисии от парникови газове/възобновяема енергия/енергийна ефективност
- **научни изследвания и иновации: 3%** от БВП за изследвания и развитие (през 2008г.: 1,9).

Целта е към 2020 г. България да е държава с конкурентоспособна икономика, осигуряваща условия за пълноценна социална, творческа и професионална реализация на личността чрез интелигентен, устойчив, приобщаващ и териториално балансиран икономически растеж. [2]

Териториално сближаване

През 2008г. Европейската комисия разработва Зелена книга за териториално сближаване под мотото „Да превърнем териториалното многообразие в единство!“ Този документ се придържа към приетите от Съвета на Европейския съюз през 2006г. Стратегически насоки на Общността за сближаване, според които „поощряването на териториалното сближаване следва да се интегрира към усилията, целящи Европа в своята цялост да има възможност да допринесе за действията в полза на растежа и на заетостта“ [3]

Зелената книга отчита значителното териториално многообразие в Европа като предпоставка за конкурентоспособност и за устойчиво развитие на територията на Съюза: „Все повече и повече конкурентоспособността и благосъстоянието на даден регион зависят от способността на хората и бизнеса там да се възползват оптимално от териториалните им предимства. В глобализиращата се и взаимно свързана световна икономика обаче конкурентоспособността зависи и от изграждането на връзки с други територии, за да се гарантира, че общите предимства се използват по координиран и устойчив начин. Сътрудничеството заедно с обмена на технологии и идеи, както и на стоки, услуги и капитал, става все по-важна част от териториалното развитие и основен фактор, подпомагащ дългосрочния и устойчив растеж на ЕС като цяло.“ [4]

Едновременно с това все повече се признава необходимостта от насърчаване на сътрудничеството, диалога и партньорството между отделните равнища на правителството и между тях, от една страна, и организациите и самите хора по места, които са пряко ангажирани в процеса на развитие, от друга.

Териториалното сближаване, заложено в цел „Европейско териториално сътрудничество“ е от изключително важно значение за развитието и просперитета на страните-членки на ЕС. То винаги е било част от Кохезионната политика, но върху него ще се постави още по-голям акцент след 2013г. с влизането в сила на новата политика на сближаване 2014-2020г. Тя ще има функцията да подобри ситуацията в трансграничните и по-широките транснационални области, както и региони, които страдат от други недостатъци в следствие на тяхната изолираност, отдалеченост, разпръснато население или планински характер. За тези цели политиката може да стимулира по-добър достъп и да стабилизира икономическата дейност в съответните райони.

Териториалното сближаване включва следните направления на дейност:

- осигуряване на хармонично развитие на различни територии;
- предоставяне на възможност на жителите да оползотворят максимално характерните особености на тези територии;
- превръщане на многообразието в актив, който допринесе за устойчивото развитие на цялата територия на Европейския съюз;
- допълване и засилване на икономическото и социално сближаване.

Въпросът за териториалното сътрудничество изисква поставянето на акцент върху няколко основни направления като цяло. Важно е да се допринесе по най-добрия начин за устойчивото и балансирано развитие на ЕС чрез максимално оползотворяване и използване на всички силни страни на всяка територия. Трябва да се намерят начини за справяне с концентрацията на населението в по-големите градове и обезлюдяването на малките населени места, в резултат на което в големите градове, освен положителните въздействия настъпват и множество отрицателни (силно замърсяване на средата, социално изключване и др.).

Изграждането на по-добри връзки между териториите е друг важен момент. Като тук е важно да се помисли за състоянието на инфраструктурата и осигуряването на достъп на населението до обществени услуги, ефективен транспорт, енергийни мрежи и др. Трябва непрекъснато да се работи за развиване

на териториалното сътрудничество и да се насърчават нови форми на териториално развитие на страните и регионите, съобразно изискванията и опита, придобит от стратегиите и политиките на ЕС в тази област.

Релевантните за Република България оперативни програми за териториално сътрудничество са:

➤ Програми за трансгранично сътрудничество по вътрешните граници на Европейския съюз: България - Гърция и България - Румъния с финансиране от ЕФРР;

➤ Програми за трансгранично сътрудничество по външните граници на Европейския съюз: България - Турция, България - Република Македония, България - Сърбия. Тези три програми ще се финансират както от ЕФРР, така и от Инструмента за пред-присъединителна помощ (ИПП) на ЕС;

➤ Програмата за Черноморския басейн, финансирана както от ЕФРР, така и от Европейския инструмент за добросъседство и партньорство (ЕИДП);

➤ Програмата за транснационално сътрудничество в Зона "Югоизточна Европа" (South East European Space);

➤ Програма за междурегионално сътрудничество INTERREG IVC;

➤ Програма INTERACT II за оперативно съдействие;

➤ Оперативна програма ESPON 2013 (Европейска мрежа за наблюдение на териториалното планиране);

➤ Оперативна програма URBACT II.

В рамките на Цел 3 „Европейско териториално сътрудничество“, България развива сътрудничеството в следните обобщени области:

➤ насърчаване на предприемачеството, по-конкретно развитие на МСП, туризъм, култура и трансгранична търговия;

➤ насърчаване и подобряване на съвместното опазване и управление на природните и културни ресурси, както и предотвратяване на природни и технологични рискове;

➤ подкрепа за връзките между градските и селските райони;

➤ намаляване на изолацията чрез подобрен достъп до транспортни, информационни и комуникационни мрежи и услуги, и трансгранични системи и съоръжения за вода, отпадъци и енергия;

➤ развитие на сътрудничество, капацитет и съвместно използване на инфраструктури, по-конкретно в сектори като здравеопазване, култура, туризъм и образование;

➤ стимулиране развитието на трансгранични пазари на труда, местни инициативи за заетост, равенство на половете и равни възможности, обучение и социално включване;

➤ развитие на институционален и административен капацитет на регионално и местно ниво и предоставяне на техническа помощ за подготовка на нови проекти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

С течение на времето териториалното сближаване еволюира до един от основните акценти в Кохезионната политика на Европейския съюз. В контекста на насоките относно новия програмен период 2014-2020г. териториалното сътрудничество се утвърждава като водещ приоритет за реализацията на Стратегията „Европа 2020“, което предопределя все по-нарастваща роля на субнационалните управленски единици – общините и регионите – в процесите на формулиране, структуриране и реализиране на политическия дневен ред на Съюза.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Европейска комисия. Кохезионната политика 2007—2013 г. — Коментари и официални текстове. Люксембург: Служба за официални публикации на Европейските общности. ISBN 92-79-03800-1.

[2] Политиката на сближаване за периода 2014-2020г.": http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag40/mag40_bg.pdf

[3] Официален вестник L 291, 21.10.2006г.

[4] Комисия на Европейските общности. Съобщение на Комисията до Съвета, Европейския парламент, Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет: „Зелена книга за териториално сближаване“, Брюксел, 6.10.2008г. COM(2008) 616. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:BG:PDF>.

[5] Европейска комисия, ГД „Регионална политика“. Panorama Info regio. Политиката на сближаване за периода 2014 – 2020. Инвестиране в европейските региони. Бр. 40, зима 2011/2012. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/panorama/index_bg.cfm.

[6] Европейска комисия, ГД „Регионална политика“. Panorama Info region. Политика на сближаване на ЕС 1988 – 2008г.: Инвестиция в бъдещето на Европа. Бр. 26/ Юни 2008. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm.

[7] Европейска комисия, ГД „Регионална политика“. Инвестиране в бъдещето на Европа. Пети доклад за икономическо, социално и териториално сближаване. Ноември 2010. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_bg.cfm.

[8] Европейска комисия, ГД „Регионална политика“. Политика на сближаване 2014 – 2020г. Инвестиране в растеж и работни места. 2011. http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm.

[9] Европейска комисия. Съобщение на Комисията. Европа 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. COM(2010) 2020, Брюксел, 3.3.2010.

[10] Териториална програма на Европейския съюз. Към по-конкурентоспособна и устойчива Европа с различни региони. Приета по повод на Неформалната среща на министрите на градоустройственото развитие и териториалното сближаване, Лайпциг 24 – 25 май 2007г.

[11] European Commission, DG “Regional Policy”. European Territorial Cooperation. Building bridges between people. September 2011.

За контакти:

ас. Страхил Карапчански, кат. Европеистика, Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел.: 082-888 709, e-mail: skarapchanski@uni-ruse.bg

Докладът е рецензиран