

Макрорегионалният подход на управление и координация на процесите на териториално сближаване в Европа: Стратегията на Европейския съюз за развитие на Дунавското пространство

Страхил В. Карапчански

The Macro-Regional Approach of Governing and Coordinating the Processes of Territorial Cohesion in Europe: The EU Strategy for the Danube Region: The paper examines the nature of the macro-regional governance approach and its contribution to achieving stronger territorial cohesion in Europe. The paper's empirical focus is set on the second macro-regional strategy in Europe, the so called 'Danube Strategy', which has huge importance for Bulgaria and for Ruse Region, in particular.

Key words: Macro-Region, Territorial Cohesion, Multi-Level Governance

ВЪВЕДЕНИЕ

Стратегията на Европейския съюз за развитие на Дунавското пространство е втората поред т. нар. „макрорегионална“ стратегия в Европа, след тази за Балтийския регион. Инициирани от Европейската комисия, двете макрорегионални стратегии идват в отговор на общото за страните членки на Съюза предизвикателство за постигане на все по-силно териториално сближаване, включващо хармонизирано и балансирано развитие в отделните региони, базирано на принципите на устойчивост, полицентризм и ефективно използване на местните ресурси и потенциали.

Макрорегионалният подход на управление и координация на процесите на териториално сближаване в Европа е особено интересен за наблюдение и изследване, доколкото той осигурява достъп и на страни извън Европейския съюз до дебатите и механизмите за формулиране и прилагане на общи политики за развитие. Този плуралистичен характер на новия модел е забележителна иновация от гледна точка на публичния мениджмънт и, едновременно с това, е гаранция за по-пълноценното постигане на целите и насоките, формулирани в стратегическите документи на макрорегионално равнище.

ИЗЛОЖЕНИЕ

В своята книга „Дунав – една европейска река и нейната трихилядолетна история“ Михаел Вайтман изключително сполучливо формулира емблематичното значение на р. Дунав за европейската цивилизация: „Във водите на р. Дунав се отразява трихилядолетна история, в хода на която реката е служила както като мирен търговски и културен мост, така и като разделителна граница.“ [1] Преодоляването именно на тези разделителни линии е в основата на Стратегията на Европейския съюз за развитие на Дунавското пространство, като убеждението на Европейската комисия е, че интензивното сътрудничество отвъд националните граници може да гарантира мир, сигурност и благоденствие на Дунавските народи.

Територията, попадаща в обхвата на Дунавския макрорегион, включва общо 14 държави, сред които осем страни членки на ЕС, четири страни в процес на присъединяване, както и две, попадащи в обсега на Европейската политика на добросъседство. Общото население на тези държави възлиза на около 200 млн. души – факт, който допълнително обосновава високата обществена значимост на стратегическия документ, очертаващ основните насоки за развитието на Дунавското пространство. Тази висока степен на многообразие и хетерогенност от гледна точка на профила и политическите приоритети на отделните страни кореспондира от една страна с редица споделени интереси и перспективи за развитие, но от друга страна и с немалко общи проблеми и предизвикателства, основно що се отнася до

ефективното опазване и оползотворяване на ресурсите и потенциалите за развитие, които р. Дунав предлага. Това налага необходимостта от засилено сътрудничество и координация между заинтересованите страни, преди всичко обаче тяхната идентификация с р. Дунав и нейната свързваща роля между Централна и Източна Европа.

В отговор на това предизвикателство, Европейската комисия въвежда нов формат на политическо сътрудничество отвъд националните граници, базиран на концепцията за т. нар. „макрорегиони“. Макрорегионът се дефинира като „област, която обхваща редица административни региони, но с достатъчно общи проблеми, за да бъде оправдано прилагането на единен стратегически подход“ [2]. Макрорегионите, в които влизат множество национални и/или субнационални структури на управление, разположени в непосредствена географска близост помежду си, предполагат обединяване на ресурсите и потенциалите на обхванатите в тях субекти с оглед максимално ефективното отстояване на общи интереси и цели и в същото време успешното преодоляване на споделени проблеми и предизвикателства. "Макрорегионите не бива да се превръщат в ново институционално равнище между ЕС и държавите-членки, а трябва да бъдат инструмент на сътрудничеството между регионите, държавите-членки и ЕС. Макрорегионите биха могли да донесат добавена стойност за европейската интеграция само ако спомогнат за засилване на сътрудничеството между националното равнище на управление от една страна, и местното и регионалното равнище от друга, което би довело до повишаване на ефективността на политиката на ЕС." [3] Сред приоритетните цели, които макрорегионалният подход на управление преследва, се нарежда постигането на по-значително териториално сближаване в Европа, базирано на хармонизирано социално-икономическо развитие на отделните региони, което от своя страна би било предпоставка за повишаване на тяхната конкурентоспособност както в националния, така и в европейския контекст.

Важна характеристика на макрорегионалния подход е неговата комплексност, включваща взаимната обвързаност и допълняемост на множество равнища и субекти на управление. Той в още по-голяма степен легитимира т. нар. „многостепенна система на управление“ в Европейския съюз (multi-level governance), в която множество управленски нива – местно, регионално, национално, супранационално – разполагат с достъп до процесите на формулиране и провеждане на публични политики, като по този начин допринасят за „приближаване“ на тези процеси до гражданите, респективно за преодоляване на демократичните дефицити в Европейския съюз. От друга страна, плуралистичният характер на макрорегионалното управление се базира на включването на разнообразни политически субекти в процесите на дефиниране и имплементиране на политическия дневен ред в рамките на съответния макрорегион – както такива, носещи политически мандат (кметове, общински съветници, депутати, министри и т.н.), така и такива, представляващи организирани обществени интереси извън правителствения контекст (граждански сдружения, професионални и бизнес асоциации, браншови организации, академични и научноизследователски структури и т.н.). Няма спор, че съблюдаването и помиряването на това многообразие на политически „актьори“ и интереси е доста сложна задача, която предполага съществени усилия и т. нар. „инвестиции в процеса“ с оглед необходимостта от ефективна координация и частична дейерархизация на взаимоотношенията между всички тези субекти. От друга страна обаче, тези усилия и инвестиции са оправдани, имайки предвид сериозна добавена стойност, която макрорегионалният подход би генерирал при управлението на сектори, чийто обхват и значение надхвърлят националните граници.

Приоритетните направления на развитие в рамките на Дунавския макрорегион са дефинирани в четири т. нар. „стълба“, а именно свързаност и инфраструктура,

екология, социално-икономическо развитие и управление. На първо място, като обща цел е дефинирано развитието на р. Дунав като общоевропейски транспортен коридор №7, чийто потенциал като плавателен път към момента се използва едва на 8%. С оглед повишаване на този процент, се залага на мерки за оптимизиране на навигацията и свързаните с нея информационни системи, модернизиране на пристанищната инфраструктура и насърчаване на интермодалните превози. Паралелно с това, Стратегията предвижда общи усилия на държавите, попадащи в Дунавския макрорегион, в посока поддържане на екологичното равновесие и опазване на биологичното разнообразие на реката. Това би допринесло за овладяване на негативните демографски и социално-икономически тенденции в множество Дунавски региони и едновременно с това би направило Дунавското крайбрежие по-атрактивно място за живот, работа и инвестиции. В контекста на това следва да се отбележи значителният потенциал, с който прилежащите на р. Дунав територии разполагат от гледна точка развитие на иновативни туристически продукти. Предпоставка за това е богатото природно, ландшафтно и културно-историческо наследство на Дунавския регион, което е особено ценен ресурс с оглед създаването и успешното маркетизиране на алтернативни форми на туризъм, като културен, селски, екологичен, велосипеден, риболовен, ловен, кулинарен, винен, религиозен, конен и т.н. Това би било значителен стимул за предприемачеството, в това число и в малките населени места по поречието на р. Дунав, респективно и за повишаване на социално-икономическата динамика и постепенно овладяване на демографския отлив от тези райони. Последният, четвърти „стълб“ в рамките на Дунавската стратегия, който се отнася до съвместното управление и координация, кореспондира с изграждането на ефективен модел на сътрудничество, координация и интегрирано управление на отделните политики, попадащи в обсега на стратегията. От гледна точка на големия брой държавни и недържавни субекти, които участват в тези процеси, успехът на Дунавската стратегия е функция преди всичко на това до каква степен ще бъде постигнат синхрон в очакванията и интервенциите на всички тези политически и обществени „актьори“.

Практическото действие на маркираните по-горе четири „стълба“ предстои да бъде следствие на реализацията на множество т. нар. *flagship projects* – проекти със стратегическо значение за макрорегиона, които се базират на споделена воля и визии на заинтересованите страни и допринасят за „отключване“ на потенциалите за развитие с висока степен на устойчивост. До известна степен успехът на тези проекти е поставен под съмнение в хода на дебатите във връзка с формулирането на структурата и съдържанието на Дунавската стратегия. Основните критики кореспондират с т. нар. „принцип на 3-те НЕ-та“, формулиран от Европейската комисия в контекста на макрорегионалните стратегии, за които а priori е изключена възможността да се създават нови институции и допълнително законодателство, както и да се аквирират извънредни финансови ресурси. Отговорът на Комисията обаче е категоричен: В интервю пред австрийския всекидневник „Ди Пресе“ еврокомисар Йоханес Хан, отговарящ за регионалната политика на Съюза, заявява: „На разположение за Дунавския регион за периода 2007 – 2013г. са около 100 милиарда евро от отделните фондове на Европейския съюз“ [4].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на представените и анализирани в изложението проблеми, биха могли да се направят следните изводи:

Макрорегионалният подход на управление предполага активно прилагане на подхода „отдолу нагоре“, т.е. включване на местните общности, в т.ч. субнационалните нива на управление (региони, общини), както при стратегическото целеполагане, така и при имплементирането на релевантните за съответния макрорегион цели и приоритети. По този начин възникват предпоставки за

повишаване ефективността на политическите и административните процеси, както и за постигане на икономии от мащаба, като те в най-голяма степен са следствие на взаимната координация и тясното сътрудничество между заинтересованите страни при дефинирането на публичния дневен ред на макрорегионално равнище.

Ето защо най-съществената политическа и социално-икономическа добавена стойност, която макрорегионалното управление е в състояние да генерира, кореспондира със способността му да допринесе за "отключване" на неоползотворените потенциали в отделните страни и региони, попадащи в обхвата на съответната макрорегионална стратегия.

ЛИТЕРАТУРА

[1] Weithmann, M. Die Donau Ein europäischer Fluss und seine dreitausendjährige Geschichte. Studien Verlag, Wien, 2000., цитиран в:

<http://www.perlentaucher.de/buch/5462.html>

[2] Съобщение COM(2009) 248 на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Стратегията на Европейския съюз за региона на Балтийско море

[3] Становище на Комитета на регионите „Стратегия на Европейския съюз за региона на Балтийско море" (2010/C 232/04)

[4] "Die Presse", 30.08.2010:

<http://diepresse.com/home/wirtschaft/alpbach2010/590834/index.do?from=simarchiv>

За контакти:

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

Докладът е рецензиран: