

Европейските групи за териториално сътрудничество като инструмент за икономическо, социално и териториално сближаване през програмния период 2014 – 2020 г.

Страхил Карапчански, Боряна Станчева

European Groupings on Territorial Cooperation as an instrument for economic, social and territorial cohesion in the programming period 2014 – 2020: The paper provides an overview over the European groupings on territorial cooperation in terms of their regulation in the multi-level governance system of the EU. It adds the attempt to explore the possibilities of practical application of the instrument of the European Cohesion policy.

Key words: *European groupings on territorial cooperation, cross-border cooperation, Cohesion policy*

ВЪВЕДЕНИЕ

В контекста на разширяването на Европейския съюз и на нарастващото значение на системата за многостепенно управление, Кохезионната политика, насочена към преодоляване на регионалните различия, заема ключово място в дневния ред на държавите-членки. Политиката на сближаване предоставя на участниците в обществения живот на всички нива – национално, регионално и местно – платформа за осъществяване на обмен на опит и добри практики, която спомага за намирането на съвместни решения на важни проблеми. В рамките на многогодишната финансова рамка на ЕС за периода 2007 – 2013 г. средствата за развитие на европейските региони възлизат на около 350 млрд. евро, което е близо 1/3 от общия бюджет на Съюза и представлява безпрецедентна инвестиция в регионално развитие. Тази тенденция се запазва и по отношение на настоящия програмен период 2014 – 2020 г., през който регионите ще получат 351,8 млрд. евро.

Освен за увеличаване на алокираните за икономическо, социално и териториално сближаване средства, реформата на Кохезионната политика през програмния период 2007 – 2013 г. допринесе за въвеждането на концепцията за Европейските групи за териториално сътрудничество (ЕГТС) като нов инструмент за сътрудничество на общностно равнище. В допълнение към усилията за постигане на икономическо и социално сближаване чл. 159 от ДЕО постановява, че „ако се окажат необходими специфични действия извън рамките на фондовете и без да се засягат мерките, приети в рамките на други политики на Общността, такива действия могат да бъдат приети“⁹⁴. Аргументационната линия в подкрепа на необходимостта от предприемане на такива мерки се базира на първо място на „научените уроци“ при анализа на трудностите, с които се сблъскват компетентните власти на всички нива в процеса на управление на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество. През периода 2007 – 2013 г. стимулирането на трансграничното сътрудничество се превръща в съществена част от дневния ред на ЕС, тъй като Съюзът трябва да се адаптира към новите реалности след голямата вълна на разширяване от Изток. Създаването на нов модел на сътрудничество под формата на ЕГТС се разглежда като инструмент за многостепенно управление и кохезия.

Настоящата статия прави преглед на Европейските групи за териториално сътрудничество от гледна точка на тяхното регламентиране в системата от актове на европейските институции, като същевременно се опитва да изследва възможностите за практическо прилагане на инструмента на европейската Политика по сближаване през настоящия програмен период.

⁹⁴ Чл. 159, Договор за създаване на Европейската общност.

ЕВРОПЕЙСКИТЕ ГРУПИ ЗА ТЕРИТОРИАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО (ЕГТС)

Европейските групи за териториално сътрудничество със статут на юридически лица се обявяват в регламент на Европейския парламент и на Съвета, приет на 5 юли 2006г. Създаването на подобни обединения не е задължително, то следва изцяло волята на регионалните и местни власти, които ги изграждат. В законодателния акт се казва още, че задачите и правомощията на групите се определят с конвенция⁹⁵. Тя се приема с консенсус от членовете на ЕГТС и урежда аспекти като официално наименование и седалище, конкретни цели и задачи, както и рамковите условия за прилагане на финансови процедури. Регламент 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета се счита за правната основа за конституирането на Европейските групи за териториално сътрудничество и за насоки за трансгранично сътрудничество извън рамките на структурните фондове на Европейския съюз. Той е задължителен в своята цялост и се прилага пряко във всички държави-членки от 1 август 2007 г. Съгласно чл. 5 от този регламент, уреждащ придобиването на статут на юридическо лице, „членовете информират съответните държави-членки и Комитета на регионите за конвенцията, както и за регистрацията и/или публикуването на устава“⁹⁶. В тази връзка Комитетът на регионите поддържа регистър на създадените ЕГТС, според който към 4 февруари 2014 г. броят им е 46.

Нормативният акт предвижда създаването на ЕГТС да е обвързано с улесняването и насърчаването на трите типа сътрудничество отвъд националните граници – трансгранично, транснационално и междурегионално, което е насочено към преследване на голямата цел за засилване на икономическото и социално сближаване. Освен това, ЕГТС придобива пълна правосубектност и се третира като самостоятелно юридическо лице съгласно законодателството, приложимо в съответната държава. Регламентът, приет от европейските институции, ясно поставя критериите за допустимост на участниците в трансграничното обединение. В чл. 3 се казва, че членовете на ЕГТС могат да са представители на някоя от следните категории субекти: 1) държавите-членки; 2) регионални органи; 3) местни органи; 4) публични институции, дефинирани от Директива 2004/18/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 31 март 2004 г. за координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, доставка и услуги. Допълва се, че в ЕГТС могат да се включат сдружения на институции, причисляващи се към една или повече от тези категории, а членовете на групата трябва да са установени на територията на повече от една държава-членка на ЕС.

Тук трябва да се подчертае иновативният момент в концептуализирането на Европейските групи в сравнение с досегашните инструменти в тази област – това е възможността за държавите-членки да участват в териториалния орган за сътрудничество. Освен това ЕГТС се превръща в първия правен механизъм, който може да се приложи към трансгранични инициативи от всякакъв характер и сфери на интервенция. Съгласно Регламента относно ЕГТС дейността му е свързана с реализирането на програми и проекти за териториално сътрудничество, за чието финансиране са осигурени средства от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС. Въпреки това актът подчертава възможността за осъществяването на проекти, които ЕС не подкрепя финансово. Вниманието се фокусира и върху факта, че ЕГТС може да извършва и други специфични дейности, които обаче са подчинени на основната цел.

⁹⁵ Вж. ЕС, Регионална политика. *Кохезионна политика 2007-2013 г. Коментари и официални текстове*. Януари 2007, с. 129.

⁹⁶ Регламент (ЕО) 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС).

Всяка Европейска група за териториално сътрудничество се управлява въз основа на конвенция, приета с единодушие от членовете на обединението. Този основополагащ за ЕГТС документ постановява наименованието, седалището, териториалния обхват, целите и задачите на ЕГТС, нейните членове, условията за взаимно признаване и не на последно място процедурите за изменение и допълнение на конвенцията⁹⁷. По правило, спрямо въвеждането и прилагането на конвенцията в сила влиза националното право на държавата-членка, на чиято територия е регистрирано седалището на ЕГТС.

На оперативното ниво нормите се определят в устав на ЕГТС, който се приема на основата на конвенцията след единодушно гласуване от страна на нейните членове. Уставът урежда аспекти от дейността на трансграничната структура като условия за работа на ръководните органи, правомощия и процедури за вземане на решения, работен език, ред за функциониране на ЕГТС, финансови правила, права и задължения, условия за промяна на устава и др. На организационно равнище дейността на ЕГТС се осъществява основно от един едноличен и един колективен орган. Директорът репрезентира обединението и е оправомощен да действа от негово име, докато събранието на ЕГТС е съставено от представители на нейните членове. В определени случаи уставът може да предполага създаването на допълнителни ръководни органи, чиито правомощия са детайлно разписани.

В случай на ликвидация, обявяване на несъстоятелност или прекратяване на отговорност се прилага законодателството на държавата-членка, в която е установено седалището на ЕГТС. Като правен субект, групата носи отговорност за своите задължения, които в известна степен и при определени обстоятелства се гарантират и от нейните членове. Ако ЕГТС не спазва изискванията и не изпълнява задачите, за които е създадена, съдебен или друг компетентен орган в държавата-членка, където се намира седалището, може да разпореди нейното разпускане.

Значителни трудности, пред които са изправени държавите-членки, в т.ч. местните и регионални власти, при управлението на трансграничното, транснационално и междурегионално сътрудничество, са свързани с неяснотите, произтичащи от различните национални законодателни уредби и процедури. От тази гледна точка се налага заключението, че ЕГТС, в качеството си на юридическо лице, следва да действа от името на своите членове, а фактът, че не принадлежи към определена държава-членка му придава неутрален статут. Тук е необходимо отново да се подчертае, че държави, които не членуват в ЕС, могат да вземат участие в конституирането на трансгранична структура от типа ЕГТС. Тази хипотеза предвижда ситуация, в която най-малко двама членове от две държави-членки на ЕС вземат участие в учредяването на ЕГТС. Особеността се състои във изискването седалището на новообразуваната структура да се намира на територията на една от държавите-членки. Този факт е важен дотолкова, доколкото седалището определя приложимата правна система, според чиито норми в бъдеще ще функционира съответното ЕГТС. Още едно уточнение следва да бъде направено, а именно това, че създаването на Европейските групи за териториално сътрудничество може да се случи единствено и само след разрешение от държавите-членки, поради което в крайна сметка те се контролират пряко от тях.

Анализът с фокус върху институционализма показва, че ЕГТС може да служи за образец за институционално изграждане в процеса на европейската интеграция. Ако погледнем проблема в по-широк план, ще забележим, че ЕГТС могат да се разглеждат като следваща стъпка в развитието на трансграничното сътрудничество, като надграждане на концепцията за еврорегиони, макар в действителност двете структури да продължават да се развиват поотделно. Рамката на ЕГТС създава по-

⁹⁷ Вж. Регламент (ЕО) 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС), чл. 8.

добри условия за трансгранично сътрудничество, което води до синергични ефекти за всички партниращи си организации. Базирайки се на подхода на ЕГТС, регионалните и местни власти са в състояние по-адекватно да планират териториалното развитие, като игнорират наличието на административни граници и национални ограничения. Очевидно Европейските групи за териториално сътрудничество по-скоро допълват, а не заменят изцяло останалите съществуващи до момента инструменти, които, както вече беше споменато, продължават паралелната си дейност.

Консултативните органи в ЕС – Комитетът на регионите и Европейският икономически и социален комитет – подкрепят ЕГТС като механизъм за трансгранично сътрудничество с твърдението, че особено по-малките държави са в състояние да капитализират ползи от участието в подобна структура. Мениджмънтът на ЕГТС се разглежда като практически урок по сближаване, който поставя на преден план необходимостта от обединяване на усилията в името на постигане на конкретни резултати в регионален и трансграничен мащаб. Освен това, Европейският икономически и социален комитет препоръчва създаването на ЕГТС да не се фокусира върху географски области и съседни трансгранични региони. Именно с оглед на икономическото и социалното сближаване Комитетът излиза с позиция, че ЕС трябва да подкрепя сътрудничество, създаващо икономическа добавена стойност, което да се комбинира с традиционни формати на партньорство в области като образование, култура и др. По този начин икономическото сътрудничество ще бъде по-устойчиво на икономически спадове и турбулентни ситуации на пазара, като освен това ще динамизира развитието в рамките на отделни пазарни сектори.

От януари 2011 година насам Комитетът на регионите предоставя институционална и политическа подкрепа за Европейските групи за териториално сътрудничество благодарение на създадената Платформа за ЕГТС, която способства обмена на добри практики, експертно съдействие и директен канал за комуникация с представителите на европейските институции и заинтересованите страни. Отвъд този ангажимент, през 2012 г. Бюрото на Комитета на регионите приема документ, очертаващ визията на институцията за ролята на ЕГТС при изпълнението на целите, заложени в стратегията „Европа 2020“ с фокус най-вече върху икономическото въздействие, упражнявано от подобен тип трансгранични структури.

В началото на 2014 г. Комитетът на регионите публикува Годишен мониторингов доклад за ЕГТС за 2013 – 2014 г. В него се подчертава ролята на новата Политика за сближаване, която е свързана с преразглеждането на законодателната рамка за ЕГТС. На 17 декември 2013 г. в Официалния вестник на ЕС е публикуван новият Регламент (ЕС) №1302/2013 за ЕГТС, който изменя действащия дотогава акт и започва да се прилага от 22 юни 2014 г. Съгласно новата разпоредба „целта на ЕГТС е да улеснява и насърчава по-специално териториалното сътрудничество, включително един или повече аспекти на трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество между нейните членове [...] с цел по-голямо икономическо, социално и териториално сближаване на Съюза“⁹⁸. Новият регламент разширява обхвата на дейност и партньорства на Европейските групи за териториално сътрудничество. Промените позволяват на трети страни и презокеански територии да участват в създаването на ЕГТС. В Годишния мониторингов доклад за ЕГТС е посочено, че към началото на 2014 г. са регистрирани 46 подобни структури в 19 държави-членки, както и още две, за които Комитетът на регионите все още не е получил официална нотификация⁹⁹.

⁹⁸ Регламент (ЕС) № 1302/2013 на Европейския парламент и на Съвета, чл. 1.

⁹⁹ Вж. Годишен мониторингов доклад за ЕГТС на Комитета на регионите за 2013 – 2014 г.

Консултативният орган на ЕС отчита също така, че основните дейности през 2013 и 2014 г. са свързани с популяризирането на ЕГТС, интегрирането на ЕГТС в повече европейски политики и насърчаването на нови възможности за ЕГТС в контекста на Кохезионната политика 2014 – 2020 г.

Съществуват няколко проекта, които се намират в процес на подготовка и във фаза на концептуализиране. В групата на последните се откроява идеята за учредяване на ЕГТС „Donauhanse“, в което да участват представители на Германия, Австрия, Унгария, Сърбия, Румъния, България и Украйна – тази стъпка би се вписала в Стратегията на ЕС за Дунавския регион и би имала принос към реализирането на нейните цели. България присъства на още две места: в ЕГТС Меджидия – Силистра, изчакваща окончателно решение за своето сформирание. Оказва се, че сферата на действие, която в най-голяма степен обединява местните и регионални власти в трансграничните региони, е предприемачество. ЕГТС се създава и за сътрудничество в областите стартиране на бизнес и стратегическо развитие, образование, транспорт и инфраструктура.

Наблюденията на Комитета на регионите върху развитието на мрежата от ЕГТС в Европа и тяхното функциониране водят до формулирането на няколко основни извода. На първо място, трябва да се отбележи, че лидер в участието в трансгранични структури е Унгария, която води и по отношение на новосъздадени ЕГТС за 2012 г. Любопитно е също да се изтъкне, че ако се вземат предвид вече сформираните ЕГТС и тези, които предстои да бъдат регистрирани, по отношение на географското разпределение съществува баланс и почти пълно покритие.

Основните трудности при учредяването на ЕГТС, отбелязани в Мониторинговия доклад, засягат процеса по одобряване на необходимата за това документация, който често се оказва дълъг и усложнен. След регистрирането на ЕГТС възникват проблеми, свързани с процедурите за назначаване на екип, както и редица данъчни неясноти¹⁰⁰.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение, Европейската група за териториално сътрудничество представлява нов правен инструмент, създаден от европейските институции, за да динамизира териториалното сътрудничество между различни равнища на управление и между отделни региони и държави. Този механизъм се разглежда като елемент от цялостната рамка за реформиране на Кохезионната политика, част от която е насочена към териториално сближаване. Нещо повече, концепцията за ЕГТС предполага установяването на платформа за сътрудничество между местни и регионални субекти от различни административни нива, в т.ч. региони, общности и общински структури. Създаването на тази правна рамка отговаря директно на предизвикателствата на многостепенното управление, което увеличава ефективността на протичащите процеси и допринася за засилване на демократичните принципи в европейските политики. Ето защо по време на Първия годишен форум, посветен на Стратегията на ЕС за Дунавския регион в Регенсбург през ноември 2012 г. Мерчедес Бресо, тогава в качеството си на председател на Комитета на регионите, изтъква, че Европейските групи за териториално сътрудничество трябва да се разглеждат като лаборатории за многостепенно управление, тъй като приобщават различни нива на управление, функционирането им се нуждае от поддържането на определено ниво на сътрудничество между европейски, национални, регионални и местни власти и са подходящи инструменти за реализиране на макрорегионални стратегии¹⁰¹.

¹⁰⁰ Вж. *EGTC Monitoring Report 2012*. April 2013.

¹⁰¹ Вж. *Opening speech of the President of the Committee of the Regions Mercedes Bresso*. Hungarian Presidency Conference on EGTC and multi-level governance Gödöllő, Hungary 22 March 2011, с. 3.

Европейските групи за териториално сътрудничество се адаптират към изменената концептуална рамка на Кохезионната политика на ЕС през настоящия програмен период до 2020 г. В края на своя мандат като комисар по регионална политика Йоханес Хаан посочва, че за разлика от първите години на Политиката по сближаване, когато основният фокус е поставен върху намаляване на различията между развити и по-бедни региони, то сега този утвърден модел „се е трансформирал радикално в една инвестиционна стратегия за целия Европейски съюз“. По този начин, инструментите за прилагане на тази стратегия, каквито по своята същност са Европейските групи за териториално сътрудничество, целят „изграждане на икономическо развитие и трансформация на местно равнище“¹⁰².

ЛИТЕРАТУРА:

- [1] Договор за създаване на Европейската общност.
- [2] ЕС, Регионална политика. *Кохезионна политика 2007-2013 г. Коментари и официални текстове*. Януари 2007.
- [3] Регламент (ЕО) 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година относно Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС).
- [4] Регламент (ЕС) № 1302/2013 на Европейския парламент и на Съвета.
- [5] *Годишен мониторингов доклад за ЕГТС на Комитета на регионите за 2013 – 2014 г.*
- [6] *EGTC Monitoring Report 2012*. April 2013.
- [7] *Opening speech of the President of the Committee of the Regions Mercedes Bresso*. Hungarian Presidency Conference on EGTC and multi-level governance Gödöllő, Hungary 22 March 2011.
- [8] European Commission. *Panorama Inforegio. Towards innovation and green growth*. No. 50. Autumn 2014.

За контакти:

Д-р Страхил Карапчански, Катедра „Европеистика и международни отношения“, Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел.: 082 888 709, e-mail:

Боряна Станчева, докторант към катедра Катедра „Европеистика и международни отношения“, Русенски университет „Ангел Кънчев“, тел.: 082 888 709, e-mail: bstancheva@uni-ruse.bg

Докладът е рецензиран

¹⁰² European Commission. *Panorama Inforegio. Towards innovation and green growth*. No. 50. Autumn 2014, p. 4.