

THE SUBNATIONAL LEVEL OF EU MULTI-LEVEL GOVERNANCE¹⁶¹

Mimi Kornazheva, Assoc. prof., PhD

PhD Programme in Political Science,

University of Ruse „Angel Kanchev“

Tel.: 0888 411 953

E-mail: mkornazheva@uni-ruse.bg

Abstract: *The study views EU multi-level governance (MLG) as a paradigm, which has revealed the importance of regional actors in policy making. It elaborates on research findings related to the application of the paradigm. Then it transits to a discussion on European regionalism and the concept “Europe with the regions”. Further on, the regionalization in EU is being explained with a special focus on the cohesion policy and its reforms, as well as the existing formats of regional cooperation, i.e. cross-border, transnational and interregional cooperation. The conclusions refer to the neglected subnational level in Bulgaria and the demand for change in line with European regionalism.*

Keywords: *multi-level governance, subnational level of governance, region, regionalism, regionalization*

JEL Codes: *F55, H19, H79*

УВОД

Многостепенното управление в Европейския съюз се изразява в координация между **наднационалното (европейски институции), националното и субнационалното (регионално и общинско) равнище** при вземане и осъществяване на решения. Според една от най-цитираните дефиниции многостепенното управление е **устройство за вземане на обвързващи решения**, което ангажира множество политически независими, но взаимозависими участници от публичния, частния и гражданския сектор, принадлежащи на различни по териториален обхват равнища, които са в състояние на повече или по-малко постоянни преговори за тези решения и за тяхното прилагане. При това устройство изключителни политически правомощия не са приписани и не е установена стабилна йерархия¹⁶².

Тази дефиниция от 2004 г. е приложима и днес, но с едно уточнение. Лисабонският договор, влязъл в сила през 2009 г., разграничи три типа правомощия за наднационалното равнище, т.е. за европейските институции: **изключителни правомощия, споделени правомощия и правомощия за подкрепа**¹⁶³. При изключителните правомощия единствено Съюзът може да взема решения, но те се отнасят само за следните области: *митнически съюз; защита на конкуренцията; защита на морските биологични ресурси; обща търговска политика; сключване на международни споразумения; валутна политика за държави-членки, чиято валута е еврото*¹⁶⁴. По този начин беше подчертана значимостта на националното и субнационалните равнища при вземане и осъществяване на решения по всички останали политики в Европейския съюз.

¹⁶¹ Разработката е представена в секция Европеистика и международна сигурност на 29 октомври 2021 с оригинално заглавие на български език: СУБНАЦИОНАЛНОТО РАВНИЩЕ В МНОГОСТЕПЕННОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

¹⁶² Schmitter, P. (2004), *Neofunctionalism*, in A.Wiener and T.Diez eds. *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press, p. 49

¹⁶³ *Лисабонският договор. Ефективност, демокрация, прозрачност.*, София, 2008, с.11

¹⁶⁴ Вж. *EU Competence*.

http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/european_government/eu_law/lisbon_treaty/lisbon_treaty_areas_of_eu_competence.html

Цел на настоящата монография е да **разкрие управленския потенциал на субнационалното равнище в рамките на многостепенното управление на ЕС** от диахронна и синхронна перспектива. Това е потенциал, който постига цели за повишаване на стандарта и качеството на живот¹⁶⁵. Тъкмо от това продължават да се нуждаят българските граждани повече от 30 години след началото на политическата и икономическата трансформация.

Актуалността на монографията се определя **на първо място** от факта, че близо петнадесет години България е държава-членка на ЕС, но нито управленските структури на шестте района за планиране, нито областните и общински власти са се възползвали в достатъчна степен от възможностите на субнационалното равнище в контекста на многостепенното управление. Още от началото на прехода българските правителства не направиха необходимото за промяна в стандарта и качеството на живот на гражданите и особено на тези извън столицата. Същевременно свръхконцентрацията на дейности в столицата се превърна в проблем – пренатоварен трафик, замърсяване на въздуха, недостиг на обществени услуги, недостиг на жилища и т.н. Постоянният вътрешен миграционен процес продължава да изсмуква човешки ресурси и да води до обезлюдяване на регионите.

Българската ситуация придобива особено негативни очертания на фона на други нови държави-членки. Например още в първите 5-6 години след разширяването на ЕС на изток започна да се говори за полското икономическо чудо¹⁶⁶. По данни на Евростат през 2012 г. и за същия период от 5 години членство на България в ЕС, БВП на глава от населението за България е по-нисък от половината на средния за ЕС¹⁶⁷. Работещите в България са с най-ниско почасово заплащане. Разходите за труд на работодателите в България са 7 пъти по-ниски от средното в ЕС. Докато в България средният разход за час труд е 3.10 евро, средно за ЕС разходът за час труд възлиза на 22.10 евро. Най-високи са разходите за труд в Дания, в размер на 37.60 евро на час, т.е. 12 пъти повече, отколкото в България. (Данните се отнасят за четвъртото тримесечие на 2010 г. в частния сектор.)¹⁶⁸ По същия начин стои и въпросът с размера на минималната работна заплата¹⁶⁹. Със 138 евро минимално възнаграждение страната ни е последна в ЕС. Преди нас е Румъния със 162 евро. Между 200 и 300 евро е минималната заплата в балтийските републики и Унгария, а между 300 и 400 евро – в Чехия, Словакия и Полша. Между 500 и 900 евро е минималната заплата в Португалия, Малта, Испания, Словения и Гърция. Над 1 000 евро е минималното възнаграждение във Великобритания, Франция, Белгия, Холандия и Ирландия, а най-високо е в Люксембург – 1800 евро.

Страната ни се нарежда и на едно от първите места по безработица за месец февруари, 2012. Според сезонно изгладените данни на Евростат тя е стигнала 12.4% и това нарежда България сред държавите с най-висок ръст за година. През февруари 2011 г.

¹⁶⁵ *Жизненият стандарт е обобщено понятие за достъп до количество и качество на стоки и услуги. За определяне на жизнения стандарт се използват индикатори като БВП, реален (т.е. коригиран с инфлацията) доход на глава от населението, брой на населението и демографски характеристики, инфраструктура, достъп до качествено образование, здравеопазване и социални придобивки, очаквана продължителност на живота и др. Жизненият стандарт се разграничава от друго понятие – качество на живота, при което се отчитат и субективни фактори като свободно време, безопасност, култура и развлечения, социален живот, психично здраве, околна среда. При сравнение между две държави със сходен жизнен стандарт, може да се окаже, че качеството на живота прави едната по-привлекателно място от другата.*

¹⁶⁶ Моят полски колега от Европейски университет Виадрина – Ярослав Янчак обяснява този факт по следния начин - **всички полски правителства използват последователно европейските фондове за развитие на регионите и на малките и средни предприятия.**

¹⁶⁷ *Developments in GDP.Data from September and October 2012.*

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/National_accounts_%E2%80%93_GDP#Developments_in_GDP

¹⁶⁸ *България е с най-ниско почасово заплащане в Европейския съюз.*

<http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=5&id=35684>

¹⁶⁹ *България остава с най-ниска минимална заплата в Европейския съюз.*

<http://www.investor.bg/evropa/334/a/bylgariia-ostava-s-nai-niska-minimalna-zaplata-v-es-,130498/>

равнището ѝ е било с 1.3% по-ниско¹⁷⁰. Изследване на Световната банка показва, че от февруари 2010 до 2011 г. бедността в България е нараснала с 2%. Обеднява градското население, то е по-силно засегнато от безработицата и намалените доходи¹⁷¹.

За визирания период по редица други показатели България е на дъното в Европейския съюз¹⁷². Според данни на Евростат България е на последно място по кредитиране на малки и средни предприятия. Според доклад на Еврокомисията за конкурентоспособността на отделните държави-членки България е на последно място по производителност на труда. България е на последно място по износ на иновативни стоки; България е на последно място по управление на отпадъците (според министъра на околната среда и водите). България е на последно място по енергийна ефикасност и използване на зелена енергия (според изследване на фондация "Фридрих Еберт"). Първият по рода си доклад за състоянието на здравето в Европа¹⁷³, публикуван от Европейската комисия и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), разкрива, че в най-бедните държави-членки на ЕС, България и Румъния, е констатирана и най-ниската продължителност на живота в ЕС27. Средната продължителност на живота при мъжете е 69 години, а при жените - 76 години. За сравнение във Франция, която е начело в класацията, данните са 84 години за жените и 77 - за мъжете. В доклада се посочва също, че България е на първо място по смъртност в ЕС от сърдечни и мозъчни заболявания и е на предпоследно място по детска смъртност. България е страната с най-висока смъртност през 2009 г. - 14.2 на всеки хиляда жители. Освен това в България е регистриран най-голям спад в отрицателния естествен прираст на населението в държавите-членки на ЕС - 3.6 на хиляда. България е на последно място по донори на органи в Европа (според директора на Изпълнителната агенция по трансплантациите); България е на последно място по ползване на противогрипни ваксини (според националния консултант по епидемиология); България е на последно място по качествено лечение на болните от диабет (според председателя на Националната асоциация на децата с диабет). България е на последно място по качество на здравните услуги.

България е на последно място и по усвояване на средства от ЕС, според проучване на КРМГ¹⁷⁴.

България е на последно място по продажба на музика в Европа и на последно място в ЕС по свобода на словото (според международната организация "Репортери без граници")¹⁷⁵.

Според годишния доклад "Индекс за възприятието на корупцията", изготвен от неправителствената организация "Прозрачност без граници", огласен на 1 декември 2011, България е с най-висок индекс за ниво на корупцията в ЕС, а през 2012 г. България продължава да е възприемана като страна с висока корупция, като по-лоши показатели има единствено Гърция¹⁷⁶.

България е на последно място в ЕС по конкурентоспособност на висшето образование и на последно място по интернет достъп, според проучване на Евростат. Българите, според Евробарометър, са на последно място по спортуване. В класация на Европейската фондация за подобряване качеството на живот първо място на „затъпяващите“ млади е присъдено на България¹⁷⁷. Данните сочат, че 21.8 на сто от младежите на възраст между 15 и 24 години нито имат образование, нито се стараят да придобият някаква квалификация, нито работят.

¹⁷⁰ Христова, Д. *България е сред шампионите на ЕС по ръст на безработица*. <http://www.segabg.com/article.php?id=595717>

¹⁷¹ *Световната банка: Бедността в България е нараснала с 2% за година*. <http://www.manager.bg/news/svetovната-banka-bednostta-v-balgariya-e-narasnala-s-2-za-godina>

¹⁷² Барух, Е. *21 последни места за България*. 02.12.2011. <http://www.dw.de>

¹⁷³ *Българи и румънци с най-ниска продължителност на живота в ЕС*. <http://www.europe.bg/de/htmls/page.php?id=33742&category=5&translation=bg>

¹⁷⁴ *България топ 20 последни места*. В: <http://www.predpriemach.com/showthread.php?t=38616>

¹⁷⁵ Барух, Е. *op.cit.*

¹⁷⁶ *Transparency International: Корупцията в България остава висока. На Балканите имаме по-добри показатели от Гърция, Косово и Албания*.|Борислав Михайлов. <http://www.komentator.bg/Transparency-International>

¹⁷⁷ Еми Барух, Дойче веле. *А децата на България?!*, 28 юни 2012. <http://novinar.bg/news/a-detcata-na-balgariia>

Изследването сочи също така, че по индикатор *хора без никакви перспективи* България е два пъти по-зле спрямо усреднените данни за ЕС.

Ще приключим този обзор с резултати от проучване за този период на Института за пазарни анализи GfK¹⁷⁸. Според тях стандартът на живот в България пада все повече и все повече се отдалечава от европейския. Хората в България продължават да бъдат гражданите с най-ниска покупателна способност в ЕС и остават на едно от последните места в класацията като цяло за Европа. В класацията пред България са дори страни, които не са членки на ЕС – Сърбия и Черна гора. Икономическият показател, отчитащ нетните доходи, прогнозата за БВП, инфлацията, индекса на цените на стоки и услуги и др., за България пада спрямо 2009 г., докато средният за ЕС се увеличава. Според проучването на GfK, покупателната способност (на годишна база) у нас е 2 618 евро на човек за 2010 г и 2011 г., докато за ЕС е 14 202 евро, а за останалата част от Европа е 11 945 евро, което е общо средно повишение за ЕС с 2 %, докато у нас има спад от 8 %. Страната с най-големи покупателни възможности в Европа е Лихтенщайн, където на човек се падат 50 000 евро на година.

Днес, 10 години по-късно и 15 години членство в ЕС ситуацията в България е почти толкова неблагоприятна. Картината и сега е свидетелство за широк спектър от проблеми за българските граждани. **Те са толкова многобройни и толкова значими, че преодоляването им е немислимо без мобилизация за решителна намеса на субнационалното управленско равнище**, равнището, което е най-близо до гражданите и най-добре би могло да защити гражданския интерес. Доброто познаване на потенциала на субнационалното управленско равнище в ЕС би могло да мотивира българските местни публични администрации да застанат в авангарда на **политическа претенция за повече правомощия**. Тъкмо такива усилия са необходими, за да се преодолее тридесетгодишната тенденция за negliжиране на българските региони извън столичния град

На второ място, монографията е актуална, защото идва да подкрепи импулси за **децентрализирана политическа култура в България**, която би могла да катализира натиск „отдолу нагоре“ за положителна промяна в профила на българските региони, които продължават да са сред най-слабо развитите в Европейския съюз. Защото гореочертаните проблеми са характерни за социално-икономическата ситуация именно в българските региони. Особено показателно в този смисъл е изследването на Института за пазарна икономика за визирания по-горе период.¹⁷⁹ Някои от направените в него изводи, които цитираме буквално, са следните:

- До 2008 г. всички области отбелязват растеж, но богатите растат по-бързо от по-бедните, т.е. увеличава се разликата между тях и се оформя група от области, която значително изпреварва останалите;
- Обхватът на областите с влошен социално-икономически профил или негативни тенденции е много по-широк, отколкото на тези с добър или подобряващ се;
- Демографските процеси имат изключително силно влияние, в повечето случаи негативно, върху икономическото развитие на областите;
- Сигурността и качеството на околната среда повишават удовлетвореността от живота, докато работата, нивото на доходите и качеството на инфраструктурата водят до неудовлетвореност;
- Въпреки продължителните негативни процеси в най-бедните области, преобладаващата част от гражданите там са изключително ниско мобилни;
- Близостта до София (столица) няма еднопосочно влияние върху съседните области и не дава автоматично предимства;

¹⁷⁸ *Стандартът на живот в България - все по-далеч от европейския.* http://www.dnevnik.bg/biznes/2010/12/02/1004390_standartut_na_jivot_v_bulgariia_-_vse_po-dalech_ot/

¹⁷⁹ Вж. *Регионални профили: показатели за развитие 2012.* <http://ime.bg/bg/articles/regionalni-profilii-pokazатели-za-razvitiie-2012-2013/>

- Централната власт все още има значително влияние върху местните политики, включително и поради нежеланието да даде повече правомощия на местните власти;
- Дори и ограничена по закон, местната политика може да окаже значително влияние върху условията за живот и бизнес на областно ниво;
- Данните на регионално ниво са изключително оскъдни и понякога с несигурно качество, което поставя под съмнение способността да се вземат информирани решения от управляващите (правителство и местни власти).

Авторите се обединяват около следните препоръки:

- Една политика не може да има едни и същи ефекти за всички области, т.е. необходима е значително по-висока степен на децентрализация на решенията;
- Необходима е реална финансова самостоятелност на общините, което да открие пътя към качествено различни местни политики;
- За местните данъци парламентът да не определя ограничения – решението и отговорността да са изцяло в местните власти;
- Общините да получат дял от икономическия растеж – т.е. дял от приходите от възможно най-много данъци, особено такива, които са свързани с местната икономическа активност (например дял от приходите от данък печалба, ДДС, акцизи);
- Приходните и разходните правомощия на общините да са балансирани, за да не зависят от държавния бюджет и да създават фискална несиметричност;
- Правомощията на общините в сферата на икономическата и социалната политика да се повишат.

В своя статия политическият анализатор Владимир Чуков очертава децентрализацията като демократична алтернатива за България. Той отбелязва, че превръщането на тази алтернатива в реалност ще доведе до конкретни положителни политически и икономически последици за страната като цяло¹⁸⁰. Авторът разсъждава в подкрепа на тезата, че ако секторни политики се управляват от легитимно избрани регионални правителства, които са по-близо до гражданите, е много по-вероятно те в по-голяма степен да съответстват и на интересите на гражданите. Към тези размисли ще добавим и важното обстоятелство, че биха възникнали предпоставки за конкуренция между регионите, които ще катализират местна инициатива, креативност, политики и добри практики за местно развитие.

Темата за децентрализацията е изследвана и от други автори. Мария Нейкова убедително защитава тезата, че децентрализацията е основен фактор за повишаване на ефективността на управлението.¹⁸¹ Според Хасан Азис децентрализацията има положително влияние върху развитието на местното самоуправление¹⁸², а неприлагането ѝ спъва утвърждаването на общините като автономни социални общности. Основната причина според автора е, че страната само частично е излязла от централно-плановото управление на тоталитарната държава. Мерките за реформи следва да включват прехвърляне на управленски и финансови правомощия от държавата към общините и засилване на политическите форми на децентрализация чрез увеличаване на участието на гражданите в процесите на вземане на решения и на контрол върху дейностите на общините.

На 11.12.2021 г по повод 25-годишнината от създаването на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) президентът Румен Радев посочи необходимостта от промяна в конституцията, за да се осигури финансова децентрализация и повишаването на правомощията на общините с цел водене на ефективни местни политики и

¹⁸⁰ Чуков, В. *Децентрализацията – демократична алтернатива на българското общество*. В: Научни трудове на Русенския университет, том 51, серия 5.2 Европейстика, Русе, 2012, с. 88-93

¹⁸¹ Вж. Нейкова, М. (2013). *Децентрализацията - основен фактор за повишаване на ефективността на управлението*, Издателска къща Новата цивилизация.

¹⁸² Вж. Азис, Х.(2020). *Децентрализацията като фактор за развитие на местното самоуправление*. Издателство на УНСС.

по-активна роля на общинските власти и на гражданското общество¹⁸³. Увеличаването на оперативната и финансова самостоятелност на общините са предпоставки за силна държава и проспериращо общество и опитът в Европа доказва това. Според него у нас на практика местната власт е почти изцяло зависима от изпълнителната власт, което води до ниско заплащане на общинските кадри, непрекъснато растящи задължения на местните власти, съчетани с ограничените им правомощия. Пряката връзка между печалбите на фирмите и приходите в общинските бюджети ще доведе до ускорен социален и икономически растеж. Промяна в основния закон ще намали зависимостта на местната власт от актове на Министерския съвет и държавния бюджет. Той се обръна с препоръка към кметовете да продължават да предлагат иновативни идеи в интерес на местната власт и да бъдат конструктивни партньори за необходимите нормативни промени, така че да имаме самостоятелни и проспериращи общини.

Настоящата монография е предназначена както за студенти, изучаващи обществени науки, така и за представителите на публичната администрация, на частния и неправителствения сектор. Централното послание на труда е свързано с неотложната необходимост да се **усили местната/регионалната идентичност като политическа ценност, която задвижва политически поведения в нейна защита**. Текстът очертава ситуацията на регионалното развитие с хоризонт до **2027 г.** и е полезен за отдели и организации, които се занимават с управление на европейски проекти, защото разкрива еволюцията на регионалната политика на ЕС и промяната в процесите на програмиране. Авторката се надява, че, прочетен и осмислен, трудът ще допринесе за идеи и мобилизация на местните човешки ресурси. Те са енергията, която може да задвижи кооперативни усилия, посветени на една от най-значимите мисии за българското общество – да се повишават стандартът и качеството на живот в българските региони.

Настоящият труд е разработен с оглед на едно основно ограничение, а именно: **регионалното измерение се разглежда в контекста на европейската интеграция**, която включва субнационален елемент от самото си начало. Още първото поколение европейско законодателство от 50-те години на миналия век се занимава с **териториални области на държавите-членки, които се характеризират с упадък, липса на инвестиции и висока безработица**. Оттогава е и общата аграрна политика, насочена към стабилизиране на неефективно селско стопанство в процес на преход към неговото модернизиране. Затова и първите “признати” региони са земеделски региони - италианският Mezzogiorno, както и Югозападна Франция.

След присъединяването на Великобритания, Ирландия и Дания към Общността през 1973 г. регионите, които се нуждаят от развитие стават повече – Северна и Западна Великобритания, Северозападна Франция, цялата Ирландия. През 1975 г. влиза в сила регламент за създаване на **Европейския фонд за регионално развитие**. Бюджетът му възлиза на 4% от общия европейски бюджет, т.е. на 1.4 милиарда „валутни единици”, които се разпределят между 9-те държави-членки за 3 основни дейности:

- Инвестиции в малки предприятия, които могат да създадат най-малко 10 нови работни места;
- Инвестиции в инфраструктура, нужна за малките предприятия, създаващи поне 10 работни места;
- Инвестиции в инфраструктура в планински територии, които се подпомагат и от аграрен фонд.

В началото на 80-те години Гърция, Испания и Португалия се разделят с диктаторските режими и възстановяват демократичните си политически системи. Това отваря вратите на Европейската общност и трите южни държави стават част от обединена Европа. Тези тогава бедни държави се опасяват, че техните икономически субекти няма да

¹⁸³ Радев: Финансовата децентрализация на общините да бъде заложена и в Конституцията.11.12.2021, <https://news.bg/finance/radev-finansovata-detsentralizatsiya-na-obshtinite-da-bade-zalozhena-i-v-konstitutsiyata.html>

устоят на конкурентния натиск в контекста на планираното с Единния европейски акт от 1987 г. доизграждане на единния пазар с четирите свободи на движение (на хора, стоки, услуги и капитали). Европейските институции отговарят на тези опасения със солидарност, като иницират промяна в управлението на регионалната политика. Европейската комисия увеличава значимостта на **регионалната политика**, включително чрез предложението за преименуването ѝ в **кохезионна**¹⁸⁴. Така се подчертава основната ѝ функция да подпомага **сближаването** в условията за живот и труд между различните европейски региони, да преодолява социално-икономическите дисбаланси¹⁸⁵.

В контекста на тази първа значима промяна през 1988 г. Евростат, статистическият институт на Европейския съюз, въвежда **Номенклатура на териториални единици за статистически цели**, известна като NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Регионите по NUTS постепенно заместват съществуващи дотогава понятия като земеделски региони, миньорски региони, транспортни региони и др. подобни. Възприема се единен подход с три типа териториални единици:

Таблица 1

Вид териториална единица	Минимален брой население	Максимален брой население
Региони по NUTS 1	3 милиона	7 милиона
Региони по NUTS 2	800 000	3 милиона
Региони по NUTS 3	150 000	800 000

Източник: <http://ec.europa.eu/eurostat>

Тази класификация се използва от Европейската общност за законодателни цели от 1988 г., но едва през 2003 година влиза в сила регламент на Европейския парламент и на Съвета за нейното прилагане¹⁸⁶. От 2004 г., след присъединяването на десет държави, от които осем централно- и източноевропейски (Естония, Литва, Латвия, Полша, Унгария, Чехия, Словакия, Словения) и две средиземноморски (Малта и Кипър), към класификацията се добавят принадлежащите им региони, а от 2007 г. този процес обхваща регионите на България и Румъния.¹⁸⁷ Регионите по NUTS са изградени с оглед и на националното административно-териториално деление.

Актуалната NUTS номенклатура е валидна от 2008 г. и тя разпределя територията на ЕС на **97 региона по NUTS 1, 271 региона по NUTS 2 и 1303 региона по NUTS 3**.

Освен това, дефинирани са и т.нар. местни административни единици, Local Administrative Units (LAU). Те се разделят на първо ниво (upper LAU level), и второ ниво (lower LAU Level). По-рано те са били определяни като NUTS 4 и NUTS 5. Първо ниво (upper LAU level) е дефинирано само за България, Кипър, Чехия, Естония, Финландия, Гърция, Унгария, Ирландия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Полша, Португалия, Словения, Словакия и Обединеното кралство. Второ ниво (lower LAU level) обхваща 120 000 общини или еквивалентни на тях единици в 27-те държави-членки. За България и Румъния например, цялостната картина изглежда така:

¹⁸⁴ Според етимологични речници понятието *кохезия* е познато от 17 в. и има френскоезичен произход. Най-широкото разбиране се свързва с идеята за сближаване на отделни единици от еднаква субстанция към едно цяло, придвижване на едно нещо към друго нещо, които преди това са съществували отделно, а след това започват да функционират като едно цяло. В политиката кохезията е цел, базирана на политическата ценност *равенство* и постигана чрез политическите инструменти на *солидарността*.

¹⁸⁵ Затова на български език за тази политика са възприети и двете понятия – *политика на сближаване* и *кохезионна политика*.

¹⁸⁶ Регламентът е публикуван в OJ L 154, 21 June 2003.

¹⁸⁷ *Regions in the EU. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006/EU-27*

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF

Таблица 2

Държава-членка	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	LAU 1	LAU 2
<i>България</i>	Rajoni 2	Rajoni za planirane 6	Oblasti 28	Obshtini 264	Naseleni mesta 5 329
<i>Румъния</i>	Macroregiuni 4	Regiuni 8	Judet + Bucuresti 42		Comuni + Municipiu + Orase 3 174

Източник: National structures (EU). Eurostat

Основните функции на Номенклатурата на териториални единици за статистически цели са три: събиране и хармонизиране на регионална статистика; социално-икономически анализ; развитие на регионалната политика на Европейския съюз.

Първата функция на Номенклатурата на териториални единици за статистически цели се отнася до *събиране, разработване и хармонизиране на регионална статистика*. Статистическите данни за регионите са организирани в раздели, съдържащи съответни показатели. Нанесени върху Статистически атлас, данните се трансформират в карти и осигуряват интерактивна визуализация на социално-икономическото състояние на европейските региони. Годишникът на Евростат за регионите през 2012 г.¹⁸⁸ (The Eurostat regional yearbook 2012) включва 14 раздела с показатели за: *Икономика; Население; Здраве; Образование; Пазар на труда; Структура на бизнеса; Туризм; Информационно общество; Земеделие; Транспорт; Наука и иновации; Европейски градове; Крайбрежни региони; Териториални типологии (урбанизирани и селски райони)*¹⁸⁹. Раздел *Териториални типологии (урбанизирани и селски райони)* позволява да се наблюдава ситуацията с оглед на размер и гъстота на населението, за да се открояват тенденциите към урбанизация или обезлюдяване на регионите. Договорът от Маастрихт, с който през 1993 г. се създава Европейският съюз изрично настоява да се обръща специално внимание на селските райони. Лисабонският договор от 2009 г. пък включва и цел за териториално сближаване¹⁹⁰, освен тази за социално-икономическо сближаване.

Статистическите данни осигуряват възможност да се проследи динамиката в развитието на регионите и да се правят сравнения между тях. Данните разкриват икономическата, социалната и демографската ситуация в 271 региона по NUTS 2. Някои индикатори покриват 1 303 региона по NUTS 3 на 27-те държави-членки; на държавите-членки на ЕФТА (Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария), на Хърватия като присъединяваща се държава; както и на трите страни-кандидатки – Черна гора, Бивша югославска република Македония и Турция. Те дават отговори на въпроси като: *в кои региони науката и иновациите се смятат за особено важни; в кои региони на ЕС земеделието добавя най-голяма стойност за икономическото развитие; кои са най-гъсто населените региони; къде безработицата е с най-ниски нива; къде БВП е най-висок и т.н.*

Разглежданите данни красноречиво сочат например, че **науката и иновациите се ценят най-високо в региони на Германия, Белгия, Финландия**. Ако разходите за наука и иновации са средно 2.01% от БВП в ЕС27 през 2009 г., то само в 35 региона са заделени 3% или повече от 3%. Това се равнява на близо половината от разходите за наука и иновации на целия ЕС27. От тези 35 региона 11 са в Германия, 8 – във Великобритания, 4 – в Швеция, по 3 – в Дания и Финландия и по 2 – в Белгия, Франция и Австрия. В Braunschweig (Германия)

¹⁸⁸ За данни от 2021 г. вж. The Eurostat regional yearbook, 2021 edition // <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/13389103/KS-NA-21-001-EN-N.pdf/1358b0d3-a9fe-2869-53a0-37b59b413ddd?t=1631630029904>

¹⁸⁹ Eurostat regional yearbook 2012. Data on more than 1 300 regions in the EU. http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-12-143_en.htm

¹⁹⁰ Понятието *териториално сближаване* е изяснено по-нататък в текста.

разходите възлизат на 7.93%; в Brabant Wallon (Белгия) – на 7.63%; в Pohjois-Suomi (Финландия) – на 6.58%; в Cheshire (Великобритания) – на 6.51%; в Stuttgart (Германия) – на 6.44%, в East Anglia (Великобритания) – на 5.59%; в Hovedstaden (Дания) – на 5.27%.

От данните например, може да се констатира нарастване на броя на населението в 699 региона и намаляването му в 604 региона¹⁹¹. Най-бързо нараства населението в повечето региони на Белгия, източна Ирландия и северна Италия, в Люксембург и някои региони на Испания, Франция и Великобритания. **Бърз спад в броя на населението се наблюдава в източноевропейски региони, например в България,** Балтийските страни, Унгария, Румъния, но и в някои региони на Испания, източна Финландия, централна Австрия, западна Германия, Гърция и Португалия.

От статистическите данни става ясно, например, че през 2009 г. от всички региони в ЕС **единствено за два региона в България и за два в Румъния** делът на земеделието съставлява около или над 10% от общата брутна добавена стойност на икономиката за всяка от двете държави.

Таблица 3

Дял на земеделието по NUTS 2, 2009 (% от общата брутна добавена стойност)*

Най-висок дял			Висок дял		Най-висок дял			Висок дял	
BE		0.7			LU		0.3		
BG	Северо-западен	14.1	Северен централен	11.9	HU	Dél-Alföld	6.3	Észak-Alföld	5.9
CZ	Jihozápad	1.0	Jihovýchod; Severovýchod and Strední Cechy	0.9	MT		1.1		
DK	Nordjylland	1.7	Syddanmark	1.6	NL	Flevoland	4.9	Friesland	4.6
DE	Mecklenburg-Vorpommern	2.1	Lüneburg and Weser-Ems	1.9	AT	Burgenland	2.8	Niederösterreich	2.1
EE		1.5			PL	Podlaskie	8.9	Lubelskie	6.4
IE	Border, Midland & Western	0.8	Southern & Eastern	0.6	PT	Açores	6.6	Alentejo	5.4
EL	Thessalia	8.9	Dytiki Ellada	6.5	RO	Nord-Est	10.2	Sud-Vest Oltenia	9.7
ES		2.2			SI		1.3		
FR	Champagne-Ardenne	7.9	Guyane	3.7	SK	Západné Slovensko	1.2	Bratislavský kraj; Východné Slovensko and Stredné Slovensko	0.2
IT	Bolzano/Bozen	3.9	Calabria	3.5	FI	Länsi-Suomi	1.7	Pohjois-Suomi and Itä-Suomi	1.6
CY		2.0			SE	Sydsverige	1.0	Småland med öarna	0.7
LV		1.4			UK	Cumbria and North Yorkshire	3.2	Cornwall & Isles of Scilly	2.8
LT		2.5							

* За някои държави данните са усреднени за страната и затова отсъстват имена на региони.

¹⁹¹ Eurostat regional yearbook 2012. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-12-001/EN/KS-HA-12-001-EN.PDF, p. 33

Както се вижда, през 2009 г. земеделието в ЕС27 генерира 1.2% от общата брутна добавена стойност (през 2000 г. този показател е 1.9%). 22 региона в ЕС27 са с дял над 5%. Седем от тях са в Румъния, по четири – в България и Гърция; по два – в Унгария, Полша и Португалия; един – във Франция. Регионите с най-висок дял на земеделието са Северозападен (14.1%) и Северен централен (11.9%) в България, Nord-Est (10.2%) и Sud-Vest Oltenia (9.7%) в Румъния, Североизточен (9.1%) в България; Thessalia (8.9%) в Гърция, Podlaskie (8.9%) в Полша и Champagne-Ardenne (7.9%) във Франция.

Втората функция на Номенклатурата на териториални единици за статистически цели е *социо-икономически анализ на регионите*. Освен че подпомагат корелацията между регионите от гледна точка на мащаба, регионите по NUTS осигуряват няколко равнища за анализ. Още на конференцията на Европейската общност по регионална икономика, проведена през 1961 г., става ясно, че **държавите-членки използват като базови регионите по NUTS 2, за да провеждат регионални политики**. Тъкмо това равнище се приема за най-подходящо за решаване на регионални проблеми. *NUTS 1* регионите пък групират няколко базови региона и са подходящи за анализиране на регионални проблеми на Европейската общност като цяло. *NUTS 3* регионите са твърде малки за комплексен социо-икономически анализ, но пък при тях могат да се изследват отделни наболели проблеми, които трябва да се решават и за които трябва да се предприемат съответни мерки. По-долу ще разгледаме един пример.¹⁹²

В заключенията към Пети доклад за икономическо, социално и териториално сближаване, разработен въз основа на експертен анализ, се твърди, че:

- Различията между регионите на ЕС намаляват, нараства БВП на глава от населението в изоставащи региони;
- По-развитите региони са по-конкурентноспособни, защото са по-иновативни; човешките ресурси са по-добре квалифицирани; заетостта е на по-високи нива; имат по-добра инфраструктура;
- Удовлетвореността от живота зависи от по-високите доходи на домакинствата, това се отнася за по-слабо развитите, но не и за силно развитите региони;
- Устойчивост на околната среда: някои региони са силно застрашени от промените в климата; други имат силен потенциал за производство на възобновяема енергия; в много градове въздухът е силно замърсен; в източноевропейски региони не достига капацитет за пречистване на отпадъчни води.

Препоръчва се, например, да се постави особен акцент върху ролята на градовете, функционалната диференциация в географски план, областите със специфични географски или демографски проблеми и макрорегионалните стратегии. Градските райони се разглеждат като двигатели на растеж и центрове за творчество и иновации. По-висок ръст и нови работни места могат да бъдат създадени, при условие че се образува критична маса от действащи лица, като дружества, университети и изследователи. Градските проблеми, свързани както с влошаването на качеството на околната среда, така и със социалното изключване, налагат изработването на специфични решения и пряката намеса на съответното ниво на управление. В съответствие с това следва да бъде изработена амбициозна програма за градовете, в която по-ясно да се посочват финансовите ресурси за решаване на градските проблеми, а органите за градско управление да започнат да играят по-важна роля при планирането и осъществяването на стратегиите за развитие на градската среда. Един от важните аспекти е дали и как регулаторната структура на политиката на сближаване може да се промени, за да позволи по-голяма гъвкавост при организирането на оперативните

¹⁹² Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската инвестиционна банка. *Заключения от Петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване {SEC(2010) 1348}*.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5cr_part1_bg.pdf

програми, за да се отрази по-добре на развитието, основано на географски специфики. Ако това е така, програмите могат да се изработват и управляват не само на национално и регионално равнище, но и например на равнището на групи от градове или на равнището на речни и морски басейни. Докладът поставя фокус върху най-отдалечените и най-северните региони с много ниска гъстота на населението, както и за островните, пограничните и планинските региони, както е изрично посочено и в Договора от Лисабон. По-нататъшната работа по нови макрорегионални стратегии следва да осигури интегрирани инструменти на широка основа, които са насочени предимно към основни предизвикателства и са подкрепяни от подсилен транснационален компонент.

Третата функция на Номенклатурата на териториални единици за статистически цели се отнася до *постигане на целите на регионалната (кохезионната) политика на Европейския съюз*. Те варират съобразно контекста и динамиката в развитието на Съюза, но са свързани неотменно с **подкрепа за икономически растеж**¹⁹³, която се основава на:

- инвестиции в **катализатори на растежа** като: инфраструктура, малки и средни предприятия, заетост, наука и иновации, човешки ресурси;
- инвестиции в дейности, **преодоляващи рисковете от растежа** – замърсяване на околната среда, изчерпване на невъзпроизводимите ресурси, социална поляризация и обедняване.

Икономическият растеж¹⁹⁴ отразява равнището на икономиката и способността ѝ да задоволява потребностите на хората. Растежът показва нарастване или спад на икономическата мощ на дадена страна. Ако в дадена година например, имаме по-голяма стойност на произведеното и продаденото от предходна година, то тогава говорим за позитивен ръст, наричан "икономически растеж". Ако в дадена година имаме по-малка стойност на произведеното и продаденото от предходната, тогава отчитаме "негативен икономически растеж", наричан още "рецесия" (или "депресия", ако спадът е устойчив). Обикновено икономическият растеж се измерва в процентно нарастване на реалния (който отчита инфлацията) брутен вътрешен продукт (БВП) спрямо даден базисен период.

Ефектите от растежа са: повишаване на жизнения стандарт; разкриване на нови работни места и съответно намаляване на безработицата; увеличение на доходите от капиталовия пазар; увеличение на бюджетните приходи; увеличение на увереността сред предприемачите; растеж на инвестициите; усъвършенстване на технологиите. Икономистите отчитат и рисковете от растежа: екологични – замърсяване, изчерпване на невъзпроизводимите ресурси; социални – социално изключване и бедност; небалансиран растеж: (а) риск от инфлация; (б) риск от търговски дефицит поради увеличено търсене на вносни стоки.

Инвестиции в растеж или свиване на разходи е и една от актуалните дилеми, върху които дискутират български икономически анализатори¹⁹⁵. Ще се позовем на икономистката Мария Сотирова, която посочва, че „... едното разбиране на структурните реформи е постигане на ефективност чрез свиването на разходите. Другото – перспективното –

¹⁹³ Д. Динков посочва: „Амбициозните цели на Съюза и опитът от успешните политики в отделни отрасли на икономиката помогнаха на определен етап от развитието на интеграционните процеси в общностите да бъде осъзната потребността от разработване на обща икономическа политика. Задачата на тази обща политика е да осигури устойчив икономически растеж, подобрен стандарт на живот, по-висока заетост, стабилни цени, уравновесен платежен баланс и функционираща валутно-финансова система“. Вж. Динков, Д. *България в европейската интеграция*, Издателка къща БМ, София, 2002, с. 82

¹⁹⁴ Вж. Румен Гечев *Икономически растеж - същност и показатели*. http://www.bg-ikonomika.com/2010/11/26_14.html

¹⁹⁵ Сотирова, М. *Решението на основния проблем на икономиката и на икономическата наука в пазарната реалност*. В: Икономически измерения и социални последици на глобалната криза. 2012 г. Доклади от конференцията на Факултета по икономически и социални науки, посветена на 50-годишнината на ПУ „Паисий Хилендарски“, с. 20. http://www.google.bg/pu-fisn-sotirova-vladikov.eu/FISN_Sbornik_50_Years_2012_Confer...

разбиране е постигано на ефективност чрез растеж, развитие, което стои в основата на конкурентоспособността на световните пазари, в навлизането и развитието на нови, перспективни сектори на икономиката. Това е и основният икономически проблем – постигане на ефективност при или чрез растеж. Неговото решаване на отделни етапи или при определени модели на икономическа активност може в максимална степен да елиминира кризите или най-малкото да ограничи техните мащаби, влияние, последици. Процеси, които трудно се реализират, но реално се поддържат в Германия и в страните от Северна Европа“.

Диахронният анализ в първата част на монографията разкрива еволюцията в регионалната (кохезионната) политика на Европейския съюз от нейното възникване до перспективата за периода 2020 - 2027. Всяка от реформите е представена в политически контекст. Очертани са цели, финансови ресурси, правна рамка, промени в управлението, резултати.

ПЪРВА ЧАСТ: ЕТАПИ В РАЗВИТИЕТО НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

ПЪРВА РЕФОРМА

Регионалната политика е на вниманието на европейските политици още с Договора за създаване на Европейската икономическа общност от 1958 г.¹⁹⁶. Нейна основа цел е да подкрепи следвоенното възстановяване на 6-те държави – основателки на интеграционния процес – Франция, Германия, Италия, Белгия, Нидерландия и Люксембург. Когато през 1973 г. се присъединяват Великобритания, Ирландия и Дания, релеванността на регионалната политика става още по-експлицитна. Тези държави се възползват от европейски финансови ресурси, за да се справят със социално-икономическата изостаналост на редица региони.

Първата реформа на регионалната политика се свързва с ревизията на първото поколение европейско законодателство чрез **Единния европейски акт** (ЕЕА) от средата на 80-те години. Основен катализатор на реформата е присъединяването на Гърция, Испания и Португалия от 1981 до 1985 г. Тези държави се характеризират с големи регионални дисбаланси и се нуждаят от инвестиции за тяхното преодоляване. ЕЕА въвежда понятието кохезия – сближаване, измервано чрез показатели за социално-икономическо развитие. Така, кохезията става една от основните мисии на европейската интеграция и е формулирана като *общо хармонично развитие и усилване на икономическото и социално сближаване чрез намаляване на дисбалансите при различните региони, както и изостаналостта на най-малко благодетелстваните региони*. Ключови инструменти за постигане на тази мисия са Европейският фонд за регионално развитие (European Regional Development Fund - ERDF), Европейският земеделски фонд (The European Agricultural Guidance and Guarantee Fund - EAGGF), и Европейският социален фонд (European Social Fund - ESF). През 1988 г. Европейският съвет заделя 64 милиарда ECU за структурните фондове, което представлява удвояване на финансовите средства. Структурните фондове започват да се отнасят само за кохезионната политика. Най-важни принципи на кохезионната политика стават¹⁹⁷:

- *концентрация* (най-много ресурси се насочват върху най-бедните региони);
- *многогодишно програмиране* (въвеждат се програми, базирани на анализ, стратегическо планиране и оценка; дадена програма се отнася за 6-годишен бюджетен период);
- *партньорство* (**включват се партньори от субнационалното равнище**);
- *допълняемост* (фондовете на ЕС трябва да се използват в допълнение към национално планирани за съответните региони финансови средства).

¹⁹⁶ Hooghe, L. *Cohesion Policy and European integration: Building Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press, 1966, p. 310

¹⁹⁷ *History*. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index2_en.htm

През 1988 г. се одобряват 5 цели на кохезионната политика:

- Цел 1 – икономическо приспособяване на региони в упадък;
- Цел 2 – икономическа конверсия на региони в индустриален упадък;
- Цел 3 – преодоляване на безработицата и социалната изолация;
- Цел 4 – адаптация на работещите към индустриалната промяна;
- Цел 5а – приспособяване на селското стопанство и рибарството;
- Цел 5б – икономическа диверсификация на изостанали селски региони.

Финансирането за регионите по Цел 1 (икономическо приспособяване на региони в упадък), в които населението е около 86.2 милиона (около 25% от населението на регионите по всички от горепосочените цели), се осигурява чрез Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Европейския аграрен фонд и възлиза на 43.8 милиарда ECU (64 % от общопланираното за регионално развитие финансиране)¹⁹⁸. Основни бенефициенти са регионите на Испания, Португалия, Гърция и Ирландия. Към испанските региони (където 57.7 % от населението е в региони по Цел 1) са насочени 10.2 милиарда ECU. За италианските региони (където 36.4 % от населението е в региони по Цел 1) са разпределени 8.5 милиарда ECU. За Португалия, Гърция и Ирландия са предназначени съответно по 8.45 милиарда; 7.5 милиарда и 4.46 милиарда ECU. В тези три държави 100 % от населението принадлежи на региони по Цел 1. Със значително по-малко средства са финансирани и региони като Корсика и отвъдморските територии на Франция, както и Северна Ирландия. Приблизително по една трета от всички финансови средства за регионите по Цел 1 са инвестирани съответно в инфраструктура (главно в транспортни мрежи и околна среда), пряка и непряка помощ за предприятията, човешки ресурси.

Регионите по Цел 2 (икономическа конверсия на региони в индустриален упадък), са били населявани от около 57.3 милиона души, т.е. 16.6 % от жителите на всички региони. Чрез Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд са осигурени 6.1 милиарда ECU, т.е. 9 % от бюджета за регионално развитие. Тук основни бенефициенти са региони на Великобритания (2 милиарда ECU и 35.5 % от населението), следвани от Испания (1.5 милиарда ECU и 22.2 % от населението) и Франция (1.2 милиарда ECU, 18.3 % от населението). Малко над половината от целия финансов ресурс по тази цел е използван за развитие на нови производства и за малки и средни предприятия. Около една четвърт от средствата са усвоени за промяна в предназначението на бивши индустриални зони и подобряване на околната среда, около една пета са насочени към преквалификация на човешки ресурси.

Финансирането на дейности по Цел 3 (преодоляване на безработицата и социалната изолация), и по Цел 4 (адаптация на работещите към индустриалната промяна) е договаряно на национално равнище. То възлиза общо на 6.67 милиарда ECU (10 % от общото финансиране за регионално развитие) и е осигурено само чрез Европейския социален фонд. Основни бенефициенти са Великобритания (1.5 милиарда ECU), Франция (1.44 милиарда ECU) и Германия (1.05 милиарда ECU). Всички други държави получават сравнително малко финансови средства, а тези за Гърция, Ирландия и Португалия са интегрирани във финансовата инжекция по Цел 1. Бенефициенти по Цел 5а (приспособяване на селското стопанство и рибарството) и по Цел 5б (икономическа диверсификация на изостанали селски райони) с общ бюджет 6.3 милиарда ECU (9.2 % от целия бюджет за регионално развитие) са главно Франция (с 2.3 милиарда), Германия (с 1.4 милиарда) и Италия (с 0.96 милиарда). Основните инвестиции са насочени към подобряване на условията на труд в селското стопанство и рибарството; към създаване на нови икономически дейности в селските райони с население около 17.6 милиона (5% от цялото население), към развитие на инфраструктурата и човешките ресурси.

¹⁹⁸Вж. *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future*.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf

Особено важна роля за тласъка в регионалното развитие през този период изиграват **16-те инициативи** на Общността с общ бюджет от 5.3 милиарда ECU (7.8 % от общия бюджет за регионално развитие), които допълват договорените национални и регионални програми. Те са предложени от Европейската комисия, за да подпомагат решаването на конкретни проблеми. Инициативата **Interreg** е финансирана с 1.1 милиарда ECU и тя има за цел да подпомага национални периферни региони по границите на Общността. **Euroform, Now и Horizon** (с бюджет 764 милиона ECU) са инициативи за финансиране на проекти за професионално обучение и разкриване на работни места. **Leader** (с 455 милиона ECU) е предназначена за проекти за развитие на селските райони. **Resider, Rechar, Retex, Renaval, Konver** (с общо 1.1 милиона ECU) финансират **проекти за съживяване на индустриални зони в упадък**. Най-отдалечените региони се подпомагат чрез инициативата **Regis** (181 милиона ECU). **Envireg, Regen, Prisma, Telematique, Stride** (с 1.6 милиарда ECU) са инициативи, които финансират опазване на околната среда, енергетика, информационни технологии, наука и иновации. Средства са осигурени и за **техническа помощ**, насочена към пилотни проекти, мрежи и изследвания на Европейската комисия, както и към подкрепа на малки и средни предприятия чрез създаване на Центрове за бизнес иновации.

Подобряването на управлението (governance) на регионалната политика се свързва с прилагането на горепосочените четири принципа – концентрация, многогодишно програмиране, партньорство, допълняемост. За осъществяване на реформата от 1 януари 1989 г. влизат в сила пет регламента на Съвета.

Регламентът, посветен на координацията на структурните фондове¹⁹⁹, например, визира петте цели и четирите принципа при усвояване на средства по тях, различните видове подкрепа, разяснява понятия като **операционни програми**, описва задълженията на държавите-членки да въведат за всяка цел специфични планове за регионално развитие (за Цели 1, 2 и 5b) и национални планове за Цели 3 и 4. Определя европейско съ-финансиране до 75 % за проекти по Цел 1 и 50 % - по всички останали цели.

Регламентът за осъществяване²⁰⁰ въвежда тристепенна система: Национални планове, Работни рамки на Европейската Комисия за подкрепа (Commission Support Frameworks, CSFs) и Операционни програми. Дефинира съдържанието на трите елемента на системата; основните проекти, за които се изискват решения на Комисията; системата за разплащания и за финансов контрол; общите правила за мониторинг, оценка, докладване и разгласяване. Голямата промяна се отнася до **преход от проектна дейност на годишна база (селекция на проекти от държавите-членки и одобряването им от Комисията) към стратегическо многогодишно програмиране при широко участие на представители на субнационалното, националното и европейското равнище**. На всяко равнище се прилагат за първи път процедури за вземане на решения, мониторинг и контрол. И съвсем естествено, първото поколение операционни програми се появява със закъснение, след 1990 г. Затова пък **в управлението на регионалното развитие навлизат нови участници на всички равнища**, започват да се учат, да развиват капацитет и да откриват нови форми за сътрудничество в полза на местни интереси. Резултатите на този много значим период в развитието на европейската регионална политика могат да се обобщят по следния начин²⁰¹:

— Регионите по Цел 1 повишават показателите си за БВП на глава от населението с 3 процентни пункта в сравнение със средните за ЕС;

¹⁹⁹ Вж. *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988*, Official Journal of the European Communities L 185, 15.7.1988.

²⁰⁰ Вж. *Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988*, Official Journal of the European Communities L 374, 19.12.1988.

²⁰¹ *Evaluations of the 1989-1999 programming period*.

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado3_en.htm

- Разкрити са над 600 000 работни места в Гърция, Ирландия, Португалия и Испания; БВП на глава от населението в тези страни расте от 68.3 % до 74.5% спрямо средния за ЕС;
- Квалифицирани и преквалифицирани са 917 000 души;
- 470 000 малки и средни предприятия от региони по Цел 2 са получили финансова подкрепа.

ВТОРА РЕФОРМА

Следващият етап от развитието на регионалната политика се отнася за **90-те години на миналия век**, когато към първичното право на ЕС се добавя Договорът от Маастрихт, с който се създава Европейският съюз. Икономическата и социална кохезия се позиционира в ядрото на общите политики на ЕС. Създава се **Комитет на регионите**, което е предпоставка за **директна комуникация на субнационалното с европейското управленско равнище**. Комисията се задължава да наблюдава напредъка по кохезията и да изготвя доклад на всеки три години. Въвеждат се нови инструменти – Кохезионният фонд и Финансов инструмент за рибарство. Те са предназначени главно за подпомагане на инфраструктурни проекти в по-бедните държави-членки – Гърция, Ирландия, Испания и Португалия, както и за подкрепа на усилията на тези държави да изпълнят критериите за конвергенция²⁰² с оглед на членството им в новосъздадения Икономически и валутен съюз. Финансовите ресурси за регионално развитие вече възлизат на 168 милиарда ECU – ново удвояване, което осигурява на регионите близо една трета от бюджета на ЕС. Петте цели, по които се осъществява

²⁰² „Приели еврото, държавите-членки трябва да поддържат висока степен на устойчива икономическа конвергенция. Оценката се прави въз основа на изпълнението на критериите за конвергенция. Критериите включват: ■„Постигане във висока степен на ценова стабилност“. Това означава, че „в съответната държава-членка е налице ценова стабилност и средният темп на инфлацията за период от една година преди осъществяването на прегледа на резултатите не превишава с повече от 1½ пр.п. този, който съществува най-много в три държави-членки, имащи най-добри резултати в областта на ценовата стабилност“; ■„Устойчивост на държавната финансова позиция“. Това означава, че в момента, в който се прави оценката, Съветът не трябва да счита, че в държавата членка има прекомерен дефицит. Съветът взема решение дали е налице прекомерен дефицит или не, като се позовава на: 1.сътношението между планирания или фактическия бюджетен дефицит и БВП по пазарни цени, което не трябва да надвишава 3 %; 2.сътношението между държавния дълг и БВП, изчислен по пазарни цени, което не трябва да надвишава 60 %. При оценката на спазването на изискването за бюджетна дисциплина обаче се вземат предвид и други фактори, като постигнат напредък за понижаване на бюджетните дисбаланси и/или наличието на извънредни и временни фактори, допринасящи за такива дисбаланси. Освен това, с оглед на влезлите в сила от края на 2011 г. промени в Пакта за стабилност и растеж, оценката ще включва и степента на спазване на правилата за засилено фискално управление. Наред с всичко останало, от държавите-членки, където съотношението държавен дълг/БВП надхвърля 60 %, се очаква да намаляват това съотношение със задоволителен темп, т.е. в съответствие с нововъведения бенчмарк за редуциране на дълга. ■„Спазване в нормални граници на отклонение, в съответствие с предвиденото от валутния механизъм на Европейската парична система, в продължение на най-малко две години, без да е осъществено девалвиране спрямо еврото“. Когато се оценява съответствието с този критерий, се поставя акцент на това дали обменният курс е близо до централния курс спрямо еврото за период от най-малко две години, без да е било наблюдавано сериозно напрежение, като също така се вземат предвид факторите, които може да са довели до покачване на обменния курс. ■„Трайността на конвергенцията [...], което намира отражение в размера на лихвените проценти в дългосрочен аспект“. Това означава, че „за период от една година преди осъществяването на прегледа на резултатите държавата членка е имала среден размер на номиналния лихвен процент по дългосрочните кредити, който не превишава с повече от 2 пр.п. тези на най-много три държави-членки, имащи най-добри резултати в областта на ценовата стабилност. Лихвените проценти се определят въз основа на дългосрочните държавни облигации или други съпоставими ценни книжа, като се отчитат различията в националните дефиниции“. ■Оценката взема предвид редица други фактори като „резултатите от интеграцията на пазарите, състоянието и развитието на салдата по текущите плащания и проучването на развитието на разходите за труд за единица продукция и други ценови индекси“. Освен това, също в съответствие с член 140 от Договора, оценката на конвергенцията включва и преглед на съвместимостта между националните законодателства на всяка от тези държави-членки, включително устройствените закони на техните национални централни банки“. Вж. този цитат в *Често задавани въпроси* на Европейската централна банка. //http://www.ecb.int/ecb/history/enlargement/html/faenlarge.bg.html

регионалното развитие, се запазват, но в контекста на присъединяването в средата на 90-те години на Австрия, Финландия и Швеция се добавя **шеста цел, а именно - подпомагане на слабо населени региони в Швеция и Финландия.**²⁰³

Като цяло, този **период (1994-1999)** е изключително плодотворен за развитието на регионите. Посочените по-долу примери, извлечени от оценки на постигнати резултати за периода, са индикативни за това²⁰⁴.

Да вземем първо **инфраструктурата**, а именно - осигуряването на съоръжения и системи за транспорт, енергоснабдяване, телекомуникации, водоснабдяване и канализация. Различията в степента на развитие на инфраструктурата между държавите-членки и отделни техни региони са твърде големи. През 1991 г. общата дължина на магистралите в Ирландия и Гърция е едва 10% от средната за Общността, докато за Белгия и Холандия става дума за 250%. През 1992 г. в Португалия на всеки 100 души се полагат 27 телефонни поста, което е около 50% от осигуреността в северните държави-членки. Много региони, като напр. Andalusia, Sardinia и Attika страдат от хроничен недостиг на вода. Във връзка с това до 1993 г. повече от 12 милиарда ECU (около 35% от помощта за тези региони) са усвоени за развитие на инфраструктурата. В Испания са построени повече от 3 000 км магистрала и пътища, в Португалия – 780 км ж.п. трасета, в Гърция са разкрити повече от 280 000 телефонни поста, в Ирландия е осигурена канализационна мрежа от 250 км, в Италия водоснабдяването е увеличено с 169 млн. куб. м. За периода 1994-1999 г. 30% от помощта на Общността по Цел 1 се изразходват за инфраструктура. От 1993 г. чрез Кохезионния фонд към Гърция, Ирландия, Испания и Португалия се насочват допълнителни средства за финансиране на мащабни инфраструктурни проекти.

Помощта за предприятията е насочена към постигане на две цели: икономическо развитие на региони в упадък и трайна заетост на населението в тях. Подкрепата за бизнеса може да се раздели на две категории: първо ЕС съфинансира национални и регионални схеми за бизнес развитие, което спазва европейските правила за защита на конкуренцията. Второ, ЕС съфинансира редица услуги – материални (движимо и недвижимо имущество, бизнес инкубатори) и нематериални (трансфер на ноу-хау, иновации). Трето, ЕС осигурява и индиректна помощ чрез професионално обучение или развитие на инфраструктурата, които са особено важни за бизнес развитието. Тази подкрепа се оказва както на големи мултинационални компании като Ford, Volkswagen (които са разкрили производства в Португалия благодарение на Европейския фонд за регионално развитие), така и на най-малките фирми. Малките и средни предприятия стават основни двигатели за растеж и заетост в слаборазвитите региони. Между 1989 и 1993 г. за развитие на бизнеса чрез Структурните фондове на ЕС са инвестирани около 10 милиарда ECU. Най-голям дял е насочен към най-слаборазвитите региони или по периферията на ЕС. Около 61% от тях е директна помощ за регионите в индустриален упадък. През периода 1994-1999 се поставя посилен акцент върху осигуряване на трайна заетост и нарастване на производителността.

Образованието и обучението на човешките ресурси в Европа се радват на особено внимание и поради еволюцията към пост-индустриално общество²⁰⁵. За да се преодолява кризата в заетостта, ЕС увеличава ресурсното осигуряване за мерки, целящи преодоляване на трайната безработица, подпомагащи както интеграцията на млади хора и на хора, застрашени

²⁰³ 1994-1999: *Consolidation and doubling the effort*. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index3_en.htm

²⁰⁴ *Evaluations undertaken for the Commission*. // http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado3_en.htm; *Analysis. Evaluations of the 1989-1999 programming period. Thematic evaluations*. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/archives_1989_1999_en.cfm#2

²⁰⁵ **Пост-индустриалното (информационното) общество** обикновено се описва със следните характеристики: 1. Икономиката се обогатява с предоставяне на услуги; 2. Знанието се превръща в особено ценен капитал; 3. Новите идеи са в основата на икономическия растеж; 4. Глобализацията и автоматизацията водят до все по-намаляващи потребности от ръчен труд на поточните линии и все по-нарастващи потребности от професионалисти, които са високо образовани и могат да обработват големи масиви от информация.

от изолация на пазара на труда, така и адаптацията на работниците към индустриалната промяна. Най-общо казано целите се свеждат до осигуряване на по-тясна връзка между пазара на труда и професионалното обучение, до разширяване на достъпа до обучение, до предлагане на разнообразни форми за обучение през целия живот, до координирани усилия за интеграция (включващи професионална ориентация и индивидуална помощ) и за равни шансове на жените и мъжете на пазара на труда. Програми като **SOCRATES** и **LEONARDO** създават мрежи в Европа за общо образователно пространство. **ADAPT, EMPLOYMENT, NOW, HORIZON, YOUTHSTART**, финансирани главно от Европейския социален фонд, са програми за обучение на хора с ниска квалификация. Във все по-голяма степен ЕС свързва регионалното развитие с насочване на ресурси за професионално обучение – за най-слабо развитите региони става дума за 30% от общите разходи. В регионите с индустрии в упадък се провежда специализирано обучение за местното население. За населението от слаборазвити селски райони се осигурява обучение, свързано с политиката за диверсификация на местната стопанска среда. Развитието на малки и средни предприятия е също доминирано от мерки за усвояване на умения за мениджмънт, за трансфер на ноу хау и обмен на опит.

През този период икономическото развитие се обвързва тясно с политика за **опазване на околната среда**. Крайъгълен камък на **устойчивото развитие** е систематичното проучване на ефекта от инвестицията, разбран като две страни на една и съща монета – икономически растеж и защитена околна среда²⁰⁶. Надвисналата опасност над природните ресурси е толкова голяма, че опазването на жизнената среда се превръща в абсолютна константа на общественото настояще и бъдеще. Замърсяването на въздуха е сериозен проблем за Европа, особено там, където урбанизацията и икономическият растеж не са били подложени на планиране и контрол. Качеството на водата продължава да се влошава на много места и има региони, които са застрашени от пълно изчерпване на водните ресурси. Замърсени от третиране с химически препарати почви губят своя капацитет да действат като естествени регулатори на екосистемата. Промислените и битовите отпадъци нарастват по-бързо от способността на човека да им се противопостави чрез рециклиране или елиминиране. Природната среда отстъпва пред инвазията на строителните предприемачи. Тези проблеми имат различни измерения за различните региони на Европа. Повечето региони в упадък страдат от дефицит в три ключови области – третиране на отпадъчни води, преработката на твърди отпадъци и осигуряване на питейна вода. Решаването на тези проблеми ЕС формулира като преодоляване на наследството на стари индустрии, изчистване на индустриални зони, урбанистична рехабилитация и създаване на атрактивни условия за бизнеса. Дори и най-незамърсените селски райони се нуждаят от специални грижи. Тук предизвикателството е да се опази висококачествената природна среда като дълготраен ресурс. Така по-слаборазвити в индустриално отношение региони могат да се възползват от

²⁰⁶Понятието **устойчиво развитие** е въведено от Световната организация за околна среда и развитие към ООН и огласено от Gro Harlem Brundtland, председателстваща церемонията по закриване на осмата и последна среща на организацията, проведена в Токио през 1987 г. То се появява за първи път в документа на гореспоменатата организация „Доклад на Световната организация за околна среда и развитие: Нашето общо бъдеще“. Според доклада, **устойчиво е такова развитие, което удовлетворява потребностите на настоящото поколение, без да пречи на следващите поколения да удовлетворяват потребностите си**. Европейската общност възприема политика да адаптира управленските си практики към необходимостта да се осигурява устойчивост. През 1997 г. е подписан Договорът от Амстердам. В него устойчивото развитие се разглежда като задължение за опазване на природните ресурси и като водеща цел на Европейския съюз. През 2001 г. Европейската комисия изготвя Стратегия за устойчиво развитие на Европейския съюз. Вж. *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>; *Address by Mrs Gro Harlem Brundtland, Chairman at the Closing Ceremony of the Eighth and Final Meeting of the World Commission on Environment and Development, 27 February, 1987, Tokyo, Japan*. http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Taler%20og%20artikler%20av%20tidligere%20stats_minister/Gro%20Harlem%20Brundtland/1987/Address_at_Eighth_WCED_Meeting.pdf; *Institutional framework for sustainable development in the context of the forthcoming Rio+20 Summit. Study, 2012*. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120313ATT40720/20120313ATT40720EN.pdf>

този ресурс чрез производство на качествени аграрни продукти, чрез развитие на “зелен” (еко-) туризъм, чрез създаване на природни паркове и развитие на производства, които не замърсяват околната среда. Финансовото измерение на помощта за опазване на околната среда през периода до 1999 г. е значително. То възлиза на 9% от бюджета, предназначен за региони в упадък. Кохезионният фонд, който осигурява допълнителна помощ за 4-те най-бедни страни (Гърция, Португалия, Испания и Ирландия) предполага усвояване на 50% от средствата за екологична целесъобразност на проектите, т.е. всички дейности за опазване на околната среда следва да допринасят за икономическото развитие на съответния регион и обратно – проектите за икономическо развитие трябва да са разработени на базата на предварителна оценка за тяхното въздействие върху околната среда.

Ресурсите, които държавите-членки осигуряват за **научно-изследователско и технологично развитие**, са твърде различни. Европейският юг заделя най-малко средства и по този начин изоставането в тази сфера е по-голямо от икономическото. Въпреки значителните усилия на някои страни към този период, напр. Гърция и Португалия, те не са достигнали дори една трета от финансирането за наука в сравнение със средните показатели за Европейския съюз. Освен това в по-слабо развитите страни финансирането се осъществява главно чрез държавния бюджет, за разлика от проспериращите европейски региони, където частният сектор е основен източник на средства за наука. И тъй като науката и изследванията предшестват всяко развитие, ЕС се ориентира към финансова помощ за интегриране на по-слабо развитите региони. Още в предшестващия период 1989-93 г. 2.7% от финансирането чрез структурните фондове е предназначено за изследвания и за приложение на изследователски резултати в частния сектор. Измежду най-важните от тези дейности са “Ciencia” в Португалия и Ирландската подпрограма за наука и технологии. В отделните държави-членки делът на средства от структурните фондове е различен. Особено висок е в Италия, Германия и Белгия. Благодарение на помощта на Общността за Гърция, Португалия и Ирландия (които в цялата си територия се третират като региони под Цел 1 редица проекти се реализират успешно, а освен това става очевидна необходимостта от включване на индустриалния сектор и от географска децентрализация при финансиране на изследователската дейност. Преследвайки политика, предотвратяваща превръщането на по-бедните региони в туристически курорти за по-богатите, Европейският съюз се придържа последователно към по-тясна връзка между наука и практика чрез рамковите програми за изследователско и технологично развитие. За четвъртата рамкова програма в периода 1995-1999 г., напр. около 4% от структурните фондове се насочват за технологично развитие на по-слабо развитите региони.

Регионалното развитие се базира и на местни фактори. **Развитието на местната среда** означава да се вземат предвид китка характеристики (политически, икономически, социални, културни), които съставляват идентичността на региона. Затова е необходимо да се познава цялата верига от съществуващи ресурси и потенциални възможности, присъщи на този регион, които могат да бъдат мобилизирани за повишаване качеството на живот на местното население. Независимо от многообразието на регионите, доброто планиране може да осигурява както синергичен ефект, така и дългосрочно партньорство между участниците. Във всички проекти ключова роля се отрежда на малките и средни предприятия, които са основен източник на заетост, както и на човешкото развитие, което е определящ фактор. Съществуващият опит в ЕС вече е дал свидетелства, че там, където местните и регионални структури са постигнали високо ниво на взаимодействие, организация и автономия, развитието на местната среда става все по-видимо. По този начин става възможно да се реагира по-ефективно на интернационализацията и на технологичното развитие, на безработицата, на социалната и професионална изолация, на потребностите на гражданите да се възползват от непосредствената близост на удобна и естетична среда. По този начин успешно се ревитализират градът и селото, постига се баланс между център и периферия и се опазва природната среда. ЕС подкрепя местни инициативи за развитие на местната среда по два начина. Първо, повечето от осъществените програми за развитие на по-малко

облагодетелствани региони с помощта на Общността съдържат дейности за развитие на местната среда. За периода 1994-1999 г. около 10% от средствата са били насочвани към инициативи за развитие на местната среда. Второ, Общността съфинансира редица пилотни проекти, мрежи за обмен на опит и мрежи за сътрудничество, които макар и по-слабо финансирани, съществено подпомагат развитието на местната среда.

Както казахме, разглежданият период е изключително продуктивен за регионалното развитие.

Финансирането за регионите по Цел 1, осигурено чрез Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Европейския аграрен фонд, възлиза на 94 милиарда ECU, а това, осигурено чрез Европейския кохезионен фонд – на 14.45 милиарда ECU. То представлява 68 % от всички ресурси за регионално развитие и е предназначено за 97.7 милиона души, 24.6 % от населението на всички региони в ЕС. 41 % от тези средства са усвоени за подкрепа на предприятията; 29.8 % от - за инфраструктура; 24.5 % - за развитие на човешките ресурси.

За регионите по Цел 2 (където живеят и се трудят 60.6 милиона души, т.е. 16.3 % от цялото население) е осигурен финансов пакет от 9.4 милиарда ECU (10.6 % от общия бюджет за регионална политика) чрез Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд. Малко над половината от тези средства са насочени към малките и средни предприятия. Около една четвърт са използвани за възстановяване на околната среда след затваряне на промишлени обекти, а останалите – за човешки ресурси.

За регионите по Цел 3 и по Цел 4 са предназначени 15.2 милиарда ECU (9.1 % от целия бюджет за регионално развитие.). Европейският социален фонд подкрепя проекти, насочени към пазара на труда и социално включване.

Регионите по Цел 5 са подпомогнати с 13 милиарда ECU (7.8 %). Финансирани са нови стопански дейности в сектора рибарство и в селските райони (с 47.2 %), инфраструктура и човешки ресурси (с по 20 %) и околна среда (12.1 %). 32.7 милионното население, живеещо в селски райони по Цел 5b, съставлява 8.8 % от цялото население на ЕС. Швеция и Финландия получават 697 милиона ECU (0.4 %) за най-слабо населените си региони по Цел 6.

За 13-те Инициативи на Общността са заделени 14 милиарда ECU (8 %), които са насочени за иновативни проекти, за трансгранично и транснационално сътрудничество.

Управлението на кохезионната политика през визирания период продължава да се усъвършенства. Запазва се тристепенната система за планиране и програмиране (Национални планове, Работни рамка за подкрепата на Европейската комисия и Операционни програми), но от държавите-членки се изисква да включат детайлно планиране за опазване на околната среда. Въвежда се Единен програмен документ (Single Programming Document), което означава, че държавите-членки и регионите могат да представят планове и операционни програми с един документ, одобряван с едно решение на Комисията. С отделен регламент се създава Кохезионният фонд²⁰⁷.

През този период са публикувани важни политически документи. Излиза първият **Доклад за икономическа и социална кохезия**²⁰⁸, отразяващ социално-икономическите различия по региони и оценяващ въздействието на националните и общностната кохезионна политика. Той е представен на първия Кохезионен форум през април 1997, който се превръща в постоянен формат за диалог относно всеки следващ доклад. През май 1999 г. е

²⁰⁷ Вж. Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994, Official Journal of the European Communities L 130/1, 25.5.1994.

²⁰⁸ Вж. First Cohesion Report. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm

одобрен правнонеобвързващият документ Перспектива за европейско пространствено развитие (European Spatial Development Perspective - ESPD), който се отнася до балансираното и устойчиво развитие на цялата територия на Европейския съюз²⁰⁹ и върху който по-късно се надгражда политиката за териториално сближаване. С подписването на Договора от Амстердам започва по-тясна координация между държавите-членки по въпроси на заетостта²¹⁰.

Всичко казано дотук за кохезионната политика в периода 1994-1999 (периода на втората реформа) доказва голямата добавена стойност, която ѝ се отрежда за общия напредък в Европейския съюз. Показателни са и резултатите, представени в цифри²¹¹:

- В резултат от усвояване на структурните фондове БВП на глава от населението в Португалия се повишава с 4.7 %; в Източногерманските провинции – с 3.9 %; в Ирландия – с 2.8 %; в Гърция – с 2.2 %; в Испания – с 1.4 %; в Северна Ирландия – с 1.3 %.
- В регионите по Цел 1 се създават 700 000 работни места, които повишават заетостта в Португалия с 4 %; в Гърция – с 2.5 %; с до 2 % - в Източногерманските провинции, Южна Италия и Испания.
- 800 000 малки и средни предприятия получават пряка инвестиционна подкрепа;
- 4 104 км магистрала и 31 844 км други пътища са построени; инвестиции в железопътния транспорт скъсяват времето за пътуване по ключови маршрути като Athens-Thessaloniki-Idomeni (с 1 час и половина); Lisbon-Faro (с 1 час и 35 минути); Lisbon-Vila Formoso (1 час и 20 минути), Larné-Dublin (20 минути) и Belfast-Derry (25 минути).
- В регионите по Цел 2 са разкрити 567 000 работни места, безработицата намалява от 11.3 % до 8.7 %. Построени са сгради с обща площ 115.1 милиона кв.м.

ТРЕТА РЕФОРМА

Третата реформа на кохезионната политика се отнася за периода **2000-2006**. Контекстът на промяната е свързан, от една страна, със загриженост за растяща безработица и натиск за фискална консолидация²¹² във връзка с въвеждането на еврото като обща валута, а от друга - с предстоящото източно разширяване на ЕС²¹³.

С 10-те нови държави-членки населението на ЕС нараства с 20%, но нарастването на БВП на ЕС е само с 5%. Дисбалансите се увеличават. БВП на глава от населението за новите държави-членки е по-нисък от половината на съответния усреднен показател за старите държави-членки. Заетостта в новите държави-членки възлиза на 56%, докато в старите държави-членки е 64%. Въз основа на такива данни всички нови държави-членки могат да претендират за най-голяма помощ от структурните и кохезионния фонд.

²⁰⁹ Вж. *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf

²¹⁰ Вж. *European Employment Strategy*. <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeanemploymentstrategy.htm>

²¹¹ Вж. *Sixth Periodic Report on the regions: Summary of Main Findings*. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/irmo_en.pdf

²¹² Цел на фискалната консолидация е постигане на дългосрочна устойчивост на публичните финанси и в частност намаляване на равнището на дълга.

²¹³ Вж. *2000-2006: Making enlargement a success*. http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index3_en.htm

Още през 1997 г. Европейската комисия разработва документа „Дневен ред 2000“ (Agenda 2000)²¹⁴. Той очертава хоризонта за действие във връзка с голямото източно разширяване на ЕС. Необходимият **законодателен пакет** е предложен през 1998 г. В него са заложили реформата на аграрната политика, на кохезионната политика, предприєдинителните инструменти и финансовата рамка. На срещата си в Берлин през 1999 г. Европейският съвет одобрява предложенията и дава зелена светлина за промени. В гласуването на някои от регламентите за първи път участва Европейският парламент чрез процедурата за съвместно вземане на решения. Приет е нов регламент, който замества старите регламенти за координация и осъществяване на дейности при усвояване на Структурните и Кохезионния фонд²¹⁵. Влизат в сила и нови регламенти за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския аграрен фонд, Финансовия фонд за рибарство, Кохезионния фонд. До 2001 г. са приети и регламенти за правила при използване на еврото; за информация и публичност; за допустими разходи по проекти; за управление и контрол; за финансови корекции.

Последната група регламенти се отнася до Инструмент за структурни политики за предприєдиняване (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession - ISPA) и Специална присъединителна програма за земеделие и развитие на селските райони (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development - SAPARD), насочени към целта за подготовка за членство в ЕС.

Промяната в кохезионната политика обхваща следните **четири важни аспекта**:

- **Концентрация** на подкрепата. **Целите на кохезионната политика се намаляват от 6 на 3.** Инициативите на Общността се намаляват от **13 на 4**, като се запазват само **INTERREG, EQUAL, LEADER и URBAN**; Европейският социален фонд, от друга страна, се обвързва с европейската стратегия за заетост.
- **Децентрализиране** на кохезионната политика. **Всяка държава-членка е длъжна да поеме отговорности** за съдържанието, управлението, наблюдението, оценката и контрола при осъществяване на програмите, да делегира компетенции на свои управляващи органи за всяка програма.
- **Опростяване** на процесите по програмиране и по изпълнение на програмите. От държавите-членки се очаква да се фокусират върху формулиране на приоритети. Следва одобряването им на европейско равнище. После се пристъпва към последния етап – в т.нар. Програмно допълнение се включват мерките (допустимите дейности) по всяка приоритетна ос.
- **Ефективност** и контрол на разходите. Въвежда се задължително изискване за мониторинг и докладване. Оценката обхваща ex-ante (предварителен) и междинен етап, както и последваща актуализация в резултат от тази оценка. 4% от финансирането на програмата се задържа до междинния период и се доизплаща при наличие на доказателства, че са изпълнени критерии за ефективност. Въвежда се и т.нар **n+2** правило, според което определени средства трябва да се усвоят за две години и целесъобразността на това усвояване да бъде потвърдено от одит, за да може да бъде продължено финансирането.

Редуцирането на целите на кохезионната политика е резултат от сливане на Цел 2 и Цел 5, както и Цел 3 и Цел 4. Новите цели са формулирани по следния начин:

²¹⁴ Вж. *Agenda 2000: for a stronger and wider Union.*

http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/160001_en.htm

²¹⁵ Вж. *Council Regulation (EC) No 1260/99 of 21 June 1999*, Official Journal of the European Communities L 161, 26.6.1999.

- Цел 1 – структурно приспособяване на региони, чието развитие изостава;
Цел 2 – икономическа и социална конверсия на региони със структурни затруднения;
Цел 3 – адаптация и модернизация на политики за образование и заетост.

За постигане на целите се разпределят 213 милиарда евро от бюджета на ЕС, от които 39.6 милиарда евро са помощ за новоприсъединяваните страни. Допълнителна предприсъединителна помощ е осигурена за всички, чиито статус е все още на страни-кандидатки. За двете години след присъединяването им до 2006 г. към тях са насочени още 22 милиарда евро.

Към **регионите по Цел 1** (*структурно приспособяване на региони, чието развитие изостава*) с население 169.4 милиона (37 % от цялото население на ЕС25, т.е. без България и Румъния) се насочват 149.2 милиарда евро чрез Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд, Европейския аграрен фонд и Финансовия инструмент за рибарство. Чрез Кохезионния фонд се разпределят още 25.4 милиарда евро. 41% от инвестицията е предназначена за инфраструктура (около половината за транспорт и около една трета – за околна среда). 33.8 % от финансирането е подпомогнало подобряването на производствената среда на предприятията, а 24.5 % са инвестирани в човешки ресурси.

В **региони по Цел 2** (*икономическа и социална конверсия на региони със структурни затруднения*) живеят около 69.8 милиона души (15.2 %). Те са крайни бенефициенти на финансов пакет чрез Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд от 22.5 милиарда евро (9.6 % от целия бюджет на кохезионната политика). 55.1 % от цялата инвестиция е усвоена за подобряване на производствената среда главно на малки и средни предприятия; 23.9 % - за регенерация на околната среда в бивши индустриални зони; 20.9 % - за човешки ресурси.

Дейностите по Цел 3 (*адаптация и модернизация на политики за образование и заетост*) са договорени за осъществяване на национално равнище, а не на регионално. Те са финансирани с 24.1 милиарда евро (10.3 %) чрез Европейския социален фонд.

За инициативи на Общността за разпределени 11.5 милиарда евро. Финансирани са проекти по **Interreg III, Urban II, Equal, Leader+** , както и проекти за **иновативни дейности**.

Усъвършенстването на управлението през периода е насочено главно към финансовата дисциплина и контрола. Особено важна роля изиграва правилото 'n+2', съгласно което неусвояване на средства през първите 2 години води до тяхната загуба²¹⁶. Въведената система за **ex ante (предварителна), mid-term (средносрочна) и ex post (последваща) оценка** принуждава държавите-членки да се ангажират с постоянен мониторинг върху изпълнение на операционните програми. Периодът се характеризира с оживен дебат за въздействието на кохезионната политика върху европейските региони и за нейното бъдеще. От октомври 2003 г. Европейската комисия и Комитетът на регионите въвеждат нова практика, известна като „Отворени врати – Европейска седмица на европейските региони и градове“. Тя събира членове на Европейския парламент, частни, финансови и граждански организации, експерти и политици от цяла Европа за дискусии относно успехи и провали в управлението на регионите. През 2002 г. се създава и нов финансов инструмент – **Фонд за солидарност на ЕС** (European Union Solidarity Fund), чието предназначение е да осигурява спешна помощ на региони, пострадали от бедствия.

Общата рекапитулация за периода е показателна за последователно провежданата от ЕС политика за развитие на регионите. Около една трета от бюджета на ЕС продължава да се

²¹⁶ Davies S, Gross F and Polverari L (2008) *The Financial Management, Control and Audit of EU Cohesion Policy: Contrasting Views on Challenges, Idiosyncrasies and the Way Ahead*, IQ-Net Thematic Paper, 23(2) , Glasgow

насочва за удовлетворяване на многообразните потребности на регионите²¹⁷. За регионите на ЕС15 между 2000 и 2006 г. са разпределени 213 милиарда евро (0.4 % от общия БВП на ЕС), а в регионите на ЕС10 (новите държави-членки) от 2004 до 2006 - 21.7 милиарда. Крайни бенефициенти с най-голям дял са граждани на Испания (56.3 милиарда евро); Германия (29.8 милиарда евро); Италия (29.6 милиарда евро); Гърция (24.9 милиарда евро); Португалия (22.8 милиарда евро); Великобритания (16.6 милиарда евро); Франция (15.7 милиарда евро). Основни реципиенти на помощта за регионално развитие от новите държави-членки са Полша, Унгария и Чешката република.

За постигнатите чрез кохезионната политика резултати са показателни следните данни:²¹⁸

- В регионите по Цел 1 са разкрити 570 000 работни места, от които 160 000 в новите държави-членки;
- В Испания са вложени 4 милиарда евро за над 13 000 изследователски проекта с участието на около 100 000 изследователи; съфинансирано е разкриването на повечето от 64-те испански технологични парка. Инвестициите в развитието на пътната мрежа редуцират времето за пътуване с 1.2 милиона часа годишно.
- В Гърция инвестицията в изграждането на 8 нови станции на столичното метро и осигуряването на 17 мотриси разтоварва трафика и намалява замърсяването на въздуха. Към средата на 2005 г. пътниците, които се възползват от разширението на метрото, са 17 200 при първоначално предвидени 15 500.
- В регионите по Цел 2 разкритите работни места са 730 000.
- В Каталуня над 6 000 изследователи са преки бенефициенти. С 1.4 милиарда евро е подкрепен частният сектор за развитие на информационното общество.
- Във Великобритания над 250 000 малки и средни предприятия получават подкрепа по Цел 1 и по Цел 2. Пряка финансова помощ са получили около 16 000 предприятия.

Периодът е изпитание за ЕС10, т.е. за 10-те нови държави-членки. Те разполагат само с 2 години (от 2004 до 2006); нямат опит със стратегии за регионално развитие, както и с управление на значителни финансови средства. Тези предизвикателства, както става ясно впоследствие, не създават значими проблеми. Като цяло, загрижеността за липса на капацитет за усвояване на средства се оказва несъстоятелна. Същевременно обаче, става очевидно, че администрирането на политиката в много от държавите се сблъсква с институционални дефицити: липса на организационни структури; свръхбюрократични системи; недостиг на експерти; текучество на компетентните кадри поради по-доброто заплащане в частния сектор. Съществен резултат е създаването на **регионални административни структури на региони по NUTS 2 в Полша, Чешката република, Унгария и Словакия.**

Заслужава си да отбележим подхода на Словакия като добра практика при административно-териториалното деление, приложена през 2002 г. Въвеждат се 8 самоуправляващи се региона по NUTS 3, наречени териториални единици. Управляват се от избираем управител и избираем регионален парламент. С цел NUTS 2 от 8-те териториални единици са формирани 4 окрупнени региона – Източна Словакия (с 2 териториални единици), Централна Словакия (с 2 териториални единици), Западна Словакия (с 2 териториални единици) и столичен регион Братислава (с 2 териториални единици). Този подход дава възможност цялата територия на страната да се възползва от всички видове финансови ресурси на кохезионната политика, вкл. тези за трансгранично сътрудничество, с

²¹⁷ *Analysis of the Impact of Cohesion Policy.* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/hermin07.pdf

²¹⁸ *Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions.* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_summary_en.pdf

които се подкрепят региони, граничещи с региони на други държави. Този пример е ценен урок за българските политици, тъй като предстои актуализацията на решението за формиране на региони по NUTS 2 поради намаляването на населението (пада под 800 000) основно в северна България.

В общата оценка за кохезионната политика през периода 2000-2006 се очертава един основен проблем, който подлежи на решаване през следващия период (2007-2013) и който може да се опише като **липса на концентрация**: по регионите се финансират много мерки, вместо да се инвестира по основни приоритети, за да се постигне **натрупване на критична маса** и открояване на **сравнителни предимства на регионите**. Инициативата за концентрация може и трябва да възникне **от участниците в управлението на субнационално равнище**. Тя следва да бъде планирана в контекст на национални и европейски политики, както и да отчита ситуацията в съседни региони (това е особено очевидно, когато се планира, например, развитието на транспортна инфраструктура).

ЧЕТВЪРТА РЕФОРМА

Четвъртата реформа на кохезионната политика е осъществена с оглед на периода **2007-2013** година. Контекстът на промяната се характеризира с присъединяването на България и Румъния през 2007 г. (Румъния е сред големите държави, а България е средно голяма). Макар че най-новите държави-членки са само две, като обща територия и население те са сравними с територията и населението на десетте от разширяването през 2004 г. (когато само Полша е голяма държава, а останалите девет са малки). Сега в най-бедните региони на ЕС27 живеят 170 милиона. По показател БВП на глава от населението Люксембург е седем пъти по-богат от Румъния. На регионално равнище разликите са още по-драстични: в най-богатия регион – Вътрешен Лондон, доходите на глава от населението са 290% от средните за ЕС27, а в най-бедния – Североизточна Румъния, възлизат на 23%. Очевидно възниква необходимост от преосмисляне на кохезионната политика както с оглед на потребността от концентрация в резултат от анализа на предшестващия период, така и заради нарасналите дисбаланси след последното разширяване на ЕС.

През 2005 г. е одобрен бюджет от 347 милиарда евро за Структурните и Кохезионния фонд, като 81.5% от тези средства са планирани за най-бедните региони. Това означава, че 12-те нови държави-членки в края на периода трябва да са усвоили около 55% от всички средства за кохезионна политика. През 2006 година те са били 26%.

През 2008 г. е публикувана „Зелена книга за териториална кохезия: да превърнем териториалното многообразие в сила“.²¹⁹ Това е политически документ, който насочва вниманието към потенциала на почти удвоената с източното разширяване територия на Европейския съюз. Понятието за териториалната кохезия има за цел да потвърди фундаменталния принцип на кохезионната политика – а именно да развива местен потенциал, а не да компенсира заради неблагоприятна териториална среда²²⁰. **Териториалната кохезия (или териториалното сближаване)**²²¹ се отнася за това как можем:

- да превърнем **силните страни на територията** в капитал, който допринася за устойчиво и балансирано развитие на целия Европейски съюз;

²¹⁹ *Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength*. COM(2008) 616
http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/pr0002_en.htm

²²⁰ *Sixth progress report on economic and social cohesion*.
http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/pr0006_en.htm

²²¹ *Territorial cohesion*. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_en.cfm

- да управляваме **концентрацията**, като имаме предвид, че градовете са с положителни и отрицателни ефекти върху живота на хората – те са среда за иновации и производство, но и на замърсяване на околната среда и на социално изключване;
- да **свържем по-добре териториите**, като имаме предвид, че където и да живеят хората, те трябва да имат достъп до публични услуги, ефикасен транспорт, надеждни енергийни мрежи и ширококолов интернет;
- да развиваме **сътрудничество**, защото ефектите от климатичната промяна и задръстванията по пътищата не се съобразяват с традиционните политически или административни граници. Има нужда от сътрудничество в рамките на макро-региони и от стратегии като тази за Балтийския и Дунавския регион;
- да подобрим **връзките на градовете със селските райони**.²²² Трябва да се прилага интегриран подход, който да преодолее разделението между традиционни политики за градове и за села. Това означава по-ефикасно планиране и използване на земите, по-добри услуги за хората (напр. транспорт и здравеопазване), по-добро управление на природните ресурси. **RURBAN** (Партньорство за устойчиво градско-селско развитие) е инициатива на Европейската комисия от 2010 г., която подготвя аналитичната рамка за подобряване на връзката *градове-селски райони* и на териториалното многостепенно управление.

Териториалната кохезия не трябва да се разбира като автоматично компенсирание заради определени неблагоприятни географски характеристики. Тя означава по-скоро публичните политики да се планират с оглед на съответната територия. Това ще рече, че при планиране и осъществяване на тези политики трябва да се вземе предвид следното:

- Координиране на всички публични политики;
- По-добро отчитане на въздействието на тези политики върху територията;
- Подобряване на многостепенното управление;
- Свързване на териториите, осигуряване на достъп до услуги от общ интерес (образование, здравни грижи; транспорт; енергия; информационни и комуникационни технологии), и прилагане на функционалния подход, т.е. да се развиват стопански дейности, които са функция на спецификите на съответните територии – реки, планини, пустеещи земи, мрежи от градове и т.н.;
- Териториално сътрудничество, преодоляващо граници като шанс за развитие; то е необходимо, за да се създават синергии за растеж и иновации;
- По-добро познаване на територията. Необходимо е да се установи степента на урбанизация или обезлюдяване на части от европейската територия, за да могат да се вземат информирани решения за тяхното развитие.

Обобщено казано, териториалната кохезия се разглежда като увеличаване на предимствата от силно урбанизираните централни райони и преодоляване на недостатъците на слабо урбанизираните периферни райони със затруднено социално-икономическо развитие. Особено внимание се обръща на **агломерационната икономика**²²³. Тя се основава на взаимозависимостта между съсредоточаване на населението на едно място и създаването на по-сложна инфраструктура. Колкото по-голямо е селището, толкова по-вероятно е да има всички видове транспорт, търговски, здравни, образователни и културни центрове. Бизнесът извлича ползи от инфраструктурата, която се развива заради струпването на населението, но освен това може да разчита на работна ръка и на пазар.

Агломерацията на индустриални дейности предполага възможности за развиване на бизнес от страна на доставчици и клиенти. По този начин възникват **индустриални**

²²² Вж. *Urban-rural linkages*. http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/urban_rural/index_en.cfm

²²³ *Agglomeration Economies*. <http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch2en/conc2en/agglomerationeconomies.html>

кластър²²⁴, които обвързват в мрежи от общ интерес бизнес и други организации с обща географска локализация. В западноевропейските региони могат да се открият свидетелства, че чрез кластър редица бизнес и други организации са повишили конкурентоспособността си. **Агломерация на неиндустриални дейности** пък възниква в близост до някаква по-голяма организация – например университет, около който се развива технологичен парк, или пък транспортен терминал, към който се изгражда и логистичен парк; може да е правителствено учреждение, около което се развиват консултантски услуги, правни услуги и др. Функционалните връзки и достъпността намаляват разходите при извършване на отделните дейности.

Поради **значимостта на реформата** още през 2004 г. Комисията предлага законодателен пакет от 5 регламента: 1 с общи разпоредби, 3 за Европейския фонд за регионално развитие, за Европейския социален фонд и за Кохезионния фонд, както и един за **Европейска група за териториално сътрудничество (ЕГТС)**²²⁵. Съветът ги одобрява след постигнатия консенсус по бюджета. През 2006 г. тези регламенти са допълнени с един регламент за осъществяване, който съдържа разпоредби относно предоставяне на информация и публичност, системи за управление и контрол, финансови корекции и допустимост на дейности (eligibility)²²⁶.

Освен с този териториален фокус Европейската комисия подготвя реформата и чрез бюджетни инструменти. От общия бюджет от 1.025 милиарда евро, 347 милиарда са планирани за Структурните и Кохезионния фонд, други 70 милиарда са предназначени за развитие на селските райони. Новите три цели на кохезионната политика са осигурени финансово, първата цел се финансира от три инструмента, втората – от два, а третата – от един:

Таблица 4

ЦЕЛИ	ИНСТРУМЕНТИ		
	Структурни фондове и Кохезионен фонд с обща стойност 347 милиарда евро		
	Европейски фонд за регионално развитие	Европейски социален фонд	Кохезионен фонд
Конвергенция € 283.3	<i>Пряка финансова помощ, разпределяна по региони, за фирми, НПО, публични институции, университети и др. за целите на регионалното развитие</i>	<i>Пряка финансова помощ, разпределяна по региони, за пазар на труда, човешки капитал и социална интеграция</i>	<i>Пряка финансова помощ, разпределяна към националните държави, за транспорт, околна среда и енергетика</i>
Регионална конкурентоспособност и заетост € 55			
Европейско териториално сътрудничество € 8.7			

²²⁴ Кластърите са взаимосвързани предприятия, научни институти и други организации от даден регион. Те взаимодействат помежду си, както и с клиенти и доставчици. Това сътрудничество им позволява да използват съвместно инфраструктура, трудови пазари, финансови и други услуги, да внедряват иновации и по този начин да повишават конкурентоспособността си.

²²⁵ На ЕГТС ще се спираме на няколко пъти по-нататък поради изключителното му значение за субнационалното управленско равнище.

²²⁶ *Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund.*

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1083:EN:NOT>

Реформата на кохезионната политика от период 2007-2013 се определя като **стратегическа**, защото се изразява в **сливането и трансформирането на Цел 1, Цел 2 и Цел 3 от предходния период**, а именно целите за *структурно приспособяване на региони, чието развитие изостава; икономическа и социална конверсия на региони със структурни затруднения; адаптация и модернизация на политики за образование и заетост*. Инициативата **Interreg** на Общността пък се преобразува в третата цел. **Финансовите инструменти са редуцирани до три** – Структурни фондове (Европейски фонд за регионално развитие; Европейски социален фонд) и Кохезионен фонд. От досегашния Аграрен фонд се обособяват Европейски аграрен фонд за развитие на селските райони и Европейски фонд за рибарство.

И така, в програмен период 2007-2013 г. целите на политиката са три:

- 1) **Конвергенция** (подобряване на социални и икономически показатели и съответно намаляване на регионалните дисбаланси);
- 2) **Регионална конкурентоспособност и заетост;**
- 3) **Европейско териториално сътрудничество.**

Цел **Конвергенция** е насочена към намаляване на регионалните различия чрез развитие на инфраструктурата, подпомагане на бизнеса, обучение и др. По нея се финансира развитието на най-бедните региони, чийто БВП на глава от населението е под 75% от средния за ЕС, както и на тези региони, които постепенно излизат от тази категория.

По тази цел са допустими 84 региона в 17 държави-членки с общо население от 170 милиона, и други 16 региона с 16.4 милиона души, които постепенно излизат от тази категория. Регионите по **NUTS 2**, които понастоящем са включени за постигане на цел **Конвергенция** и са с БВП на глава от населението под 75% от средния за ЕС, са:

- България: цялата страна
- Чешка република: **Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Severovýchod, Jihovýchod, Střední Morava, Moravskoslezsko**
- Германия: **Brandenburg-Nordost, Mecklenburg-Vorpommern, Chemnitz, Dresden, Dessau, Magdeburg, Thüringen**
- Естония: цялата страна
- Гърция: **Anatoliki Makedonia, Thraki, Thessalia, Ipeiros, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Peloponnisos, Voreio Aigaio, Kriti**
- Испания: **Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia**
- Франция: **Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion**
- Унгария: **Közép-Dunántúl, Nyugat-Dunántúl, Dél-Dunántúl, Észak-Magyarország, Észak-Alföld, Dél-Alföld**
- Италия: **Calabria, Campania, Puglia, Sicilia**
- Латвия: цялата страна
- Литва: цялата страна
- Малта: цялата страна
- Полша: цялата страна
- Португалия: **Norte, Centro, Alentejo, Região Autónoma dos Açores**
- Румъния: цялата страна
- Словения: цялата страна
- Словакия: **Západné Slovensko, Stredné Slovensko, Východné Slovensko**
- Обединено кралство: **Cornwall and Isles of Scilly, West Wales and the Valleys**

Регионите по **NUTS 2**, за които финансирането по цел **Конвергенция** постепенно приключва, т.е. те се придвижват до БВП на глава от населението над 75% от средния за ЕС, са:

- Белгия: **Province du Hainaut**
- Германия: **Brandenburg-Südwest, Lüneburg, Leipzig, Halle**
- Гърция: **Kentriki Makedonia, Dytiki Makedonia, Attiki**
- Испания: **Ciudad Autónoma de Ceuta, Ciudad Autónoma de Melilla, Principado de Asturias, Región de Murcia**
- Италия: **Basilicata**
- Австрия: **Burgenland**
- Португалия: **Algarve**
- Обединеното кралство: **Highlands and Islands**

Цел *Регионална конкурентноспособност и заетост* се отнася за създаване на работни места; постигане на конкурентноспособност чрез развитие на незамърсяващ околната среда транспорт, подкрепа за наука и образование, малки и средни предприятия и др. Общо 168 региона от 19 държави-членки са допустими по тази цел. В тях живеят 314 милиона граждани.

На практика всички региони по *NUTS 1* и *NUTS 2* (в зависимост от страната), чието развитие не се финансира по цел *Конвергенция*, могат да се възползват от финансова помощ за развитие по цел *Конкурентноспособност и заетост*. Регионите по тази цел със специален статус са 13²²⁷. Те получават по-голям финансов ресурс, защото в предишния период са били определяни по Цел 1 като слабо развити. Става дума за следните региони:

- Гърция: **Stereia Ellada**
- Гърция: **Notio Aigaio**
- Испания: **Castilla y León**
- Испания: **Comunidad Valenciana**
- Испания: **Canarias**
- Ирландия: **Border, Midland and Western**
- Италия: **Sardegna**
- Кипър: **цялата страна**
- Унгария: **Közép-Magyarország**
- Португалия: **Região Autónoma da Madeira**
- Финландия: **Itä-Suomi**
- Обединеното кралство: **Merseyside**
- Обединеното кралство: **South Yorkshire.**

Цел *Европейско териториално сътрудничество* се отнася за общо управление на територии от участници, които принадлежат към различни национални държави и които постигат цели за устойчиво развитие съвместно, като преодоляват национални граници. По тази цел се прилагат **три типа програми с общ бюджет 8.7 милиарда евро**.

По границите на ЕС се осъществяват **53 програми за трансгранично сътрудничество** с общ бюджет 5.6 милиарда евро. Населението в **трансграничните територии** е 181.7 милиона, 37.5 % , т.е. **над една трета от всички граждани на Европейския съюз**. Трансграничното сътрудничество се отнася до региони на държави, които граничат с региони на съседни държави.

Останалата част от населението принадлежи към поне един от **12-те трансгранични региона**. Трансграничното сътрудничество се извършва в рамките на даден макрорегион, който е обособен на базата на географска характеристика и включва

²²⁷ COMMISSION DECISION of 4 August 2006 drawing up the list of regions eligible for funding from the Structural Funds on a transitional and specific basis under the Regional competitiveness and employment objective for the period 2007-2013.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:243:0049:0050:EN:PDF>

няколко държави, които си сътрудничат с оглед на тази пространствена специфика. За европейските макрорегиони са осигурени съответни програми с общ бюджет 1.8 млрд. евро:

- *Адриатико-Йонийски* (Хърватия, Гърция, Италия, Словения, Албания, Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия)
- *Алпийско пространство* (Австрия, Франция, Германия, Италия, Словения, Лихтенщайн, Швейцария)
- *Атлантическо пространство* (Франция, Ирландия, Португалия, Испания, Великобритания)
- *Балканско-средиземноморски* (България, Кипър, Гърция, Албания, Република Северна Македония)
- *Балтийско море* (Дания, Естония, Финландия, Германия, Латвия, Литва, Полша, Швеция, Норвегия, Русия, Беларус)
- *Централна Европа* (Австрия, Хърватия, Чехия, Германия, Унгария, Италия, полша, Словакия, Словения)
- *Дунавски регион* (Австрия, България, Хърватия, Чехия, Унгария, Румъния, Словакия, Словения, Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия, Украйна, Република Молдова)
- *Средиземноморие* (Албания, Босна и Херцеговина, Хърватия, Кипър, Франция, Гърция, Италия, Малта, Черна гора, Португалия, Словения, Испания, Великобритания)
- *Северно море* (Белгия, Дания, Германия, Нидерландия, Швеция, Великобритания, Норвегия)
- *Северозападна Европа* (Белгия, Франция, Германия, Ирландия, Люксембург, Нидерландия, Швейцария, Великобритания)
- *Северна периферия и Арктика* (Финландия, Ирландия, Швеция, Великобритания, Исландия, Норвегия)
- *Югозападна Европа* (Франция, Португалия, Испания, Великобритания, Андора)
- *Най-отдалечени региони* – Карибския регион (25-те отвъдморски територии, които имат конституционни връзки с Дания, Франция, Холандия и Великобритания), португалски автономни региони (Мадейра и Азорските острови), испанска автономна общност Канарски острови, Регион в Индийски океан (2 300 тропически острова, които са част от отвъдморските територии на Великобритания),
- *Отвъдморски региони* със специален статут, свързани с Дания, Франция, Нидерландия и Великобритания.

За четири от макрорегионите са приети специфични стратегии за развитие – за балтийския, Дунавския, Алпийския и Адриатико-Йонийския.

По програма за **интеррегионално (междурегионално) сътрудничество** се развиват всички региони от субнационалното равнище на държавите-членки, които партнират с други региони и без да са свързани териториално. За това сътрудничество са планирани **445 милиона евро**. Тази програма обхваща всички държави-членки, Норвегия и Швейцария. Официалното ѝ име е "**Interregional co-operation programme INTERREG IVC**"²²⁸, **тя е продължение на INTERREG III**. Нейна основна мисия е да подпомага региони, които имат интерес да търсят общи решения на проблеми и да ги споделят помежду си. Целта ѝ може да бъде резюмирана по следния начин: **подобряване на ефективността на регионални политики и инструменти**. Тематичният ѝ обхват се отнася до иновации и икономика на знанието, както и до околна среда и превенция на риска. Типичните проекти по тази програма включват следните дейности: семинари, конференции, проучвания, обучения, изучаване на добри практики, трансфер на добри практики, препоръки за политики, стратегически насоки или планове за действие.

Проектите се класифицират в две групи:

²²⁸ INTERREG IVC .<http://www.interreg4c.net/>

- **Проекти за регионални инициативи**, при които се обменя опит и които са три типа в зависимост от интензивността на сътрудничеството – работа в мрежа, разработване на инструменти за политики; разработване на програма за развитие на регион;
- **Проекти за капитализация**, т.е. които се разглеждат като капитал за ЕС поради своята иновативност и внедрените добри практики; те се финансират и осъществяват „по кратка отсечка“ (Fast Tract Projects), защото са предназначени да подобряват програмирането на европейско равнище.

Като част от целта *Европейско териториално сътрудничество* Комисията предложи инициативата „**Региони за икономическа промяна**“ за най-добре функциониращите мрежи от участници, които работят за устойчиво развитие на региони и градове, т.е. за свързване на регионалната икономическа конвергенция с икономическа модернизация. Целите на инициативата са две: да се идентифицират добри практики като резултат от осъществени проекти за регионално развитие с принос към стратегията на ЕС за растеж и заетост „Европа 2020“ с нейните 3 елемента – интелигентен растеж, устойчив растеж и включващ растеж²²⁹; второ – да се мултиплицират такива практики при управлението на европейската територия. Чрез тази инициатива се създаде формат на ежегодни конференции за обмен на опит. Второ, въведе се годишна награда (RegioStars Award) за най-добри идеи в различни категории на икономическа модернизация. С общ бюджет от 375 милиона евро, инициативата осигури възможност на мрежи от държави-членки, региони и градове да тестват добри практики за икономическа модернизация и растяща конкурентноспособност по опцията за движение по „кратка отсечка“ (Fast track projects). Мрежи от участници работят по определена тема, свързана със стратегията на ЕС „Европа 2020“. Комисията има право на инициатива и възлага тестване на идеи на тези мрежи, след което разпространява постигнатите резултати.

Конкурсът RegioStars Awards има 5 категории и се провежда от 2008 година. В него могат да участват всичките 273 NUTS-2 региона на държавите-членки на Европейския съюз. За конкурса RegioStars Awards 2013²³⁰ например, се кандидатираха 149 участници. Петте награди получиха: Porto, the North West of England, Warmińsko-Mazurskie, Berlin, Lithuania.

В категория 1 Интелигентен растеж (Smart Growth) е награден проектът *Научно-технологичен парк на Университет Порто (UPTEC)*, Португалия. Той представлява много добър пример за връзка между триъгълника на знанието (знания, изследвания, иновации) и местно предприемачество. Северният регион на Португалия се превръща в център за иновации, а активните университети от един от бедните европейски региони – в двигатели на интелигентен растеж.

В категория 2 Устойчив растеж (Sustainable growth) е награден проектът *Подкрепа за ресурсна ефикасност (ENWORKS)*, Северозападна Англия, Великобритания. Той предлага уникална услуга относно околната среда, която памага на компаниите да се справят с все по-оскъдните ресурси. От 2007 г. от тази услуга са се възползвали 4 000 малки и средни предприятия, в резултат от което са икономисали 16 млн. евро чрез ресурсна ефикасност, намалили са с 34 000 т. годишно въглеродните си емисии, създали са 967 работни места. Проектът демонстрира колко успешно може да работи зелената икономика.

В категория 3 Включващ растеж (Inclusive growth) наградата получи проектът *Индивидуални пътеки за заетост (INDIVIDUAL EMPLOYMENT PATHS)* – Warmińsko-Mazurskie, Полша. Той е обърнат с лице към трудностите на хора от три категории да намират работа – тези над 45 г.; тези, които са били безработни известно време, и тези, които имат някакви здравни проблеми или увреждания. Проектът предлага експертна помощ на

²²⁹ Тази 10-годишна стратегия ще разгледаме по-подборно при следващата реформа. Тук отбелязваме, че тя влиза в сила след приключване на предходната стратегия на ЕС до 2010 г.

²³⁰ *RegioStars Awards*. http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/regions_for_economic_change/regiostars_en.cfm

такива хора да преодоляват бариери от различно естество и да започнат работа, след като са отсъствали от пазара на труда.

В категория 4 за европейски град (CityStar) е награден проектът *Управление на съседството* (NEIGHBOURHOOD MANAGEMENT BERLIN), Германия. Той предоставя възможност на хората от съседска общност да създадат управленска структура – съвет на съседите, и да вземат решения за развитие на средата, в която живеят. По този начин хората сами ревитализират околната си среда и я превръщат в атрактивно и уютно място за живеене и почивка. Проектът превръща Берлин в интегративен социален град.

В категория 5 **Информация и комуникация** е награден *Проект за комуникационни услуги при наемане на хора с увреден слух* (Towards Work – development of mediation services in recruiting people with hearing disabilities), Литва. Този социален проект създаде и филм, който е предназначен за работодателите и разкрива потенциала на хора с увреден слух. Над 600 души със слухови увреждания са участвали в проекта на Републиканския рехабилитационен център на глухите и повече от 400 са били наети на работа чрез усилията на посредници, които са осигурявали достъп до подходящи работодатели.

Инициативата „Региони за икономическа промяна“ се превърна в устойчива платформа със своя база данни, която е изключително полезна **за участниците в субнационалното управленско равнище**. От нея може да се извлече ценен опит за практики, които катализират регионалното развитие в посока към интелигентна специализация и използване на регионалния иновативен потенциал²³¹. Темата за интелигентна специализация ще разгледаме по-нататък в рамките на петата реформа на регионалната политика на ЕС.

Когато оценяваме **динамиката в управлението на кохезионната политика**, за този период трябва да отбележим на първо място въвеждането на **два етапа в програмирането вместо три** от предишния период. С оглед на документа *Общностни насоки за кохезия* (Community Guidelines on Cohesion), **планирането се извършва на национално равнище чрез стратегически референтни рамки, а осъществяването – чрез операционни програми**. И регламентите, и насоките изискват новото поколение програми да насочи определена част от финансовите ресурси към ключови инвестиции, свързани със стратегията за растеж и заетост. Става дума за изследвания и иновации; инфраструктура с общоевропейска значимост; конкурентноспособност; възобновяеми енергийни източници; енергийна ефикасност; еко-иновации и човешки ресурси. В регионите по Цел *Конвергенция* за тези приоритети се предвиждат 60 % от финансирането, а за регионите по Цел *Регионална конкурентноспособност и заетост* - 75 %. Правилата за допустимост също се определят на национално равнище. Прилага се и принципът за пропорционалност²³² с цел да се редуцира бюрократичният фактор.

С **три нови инструмента - Jaspers, Jeremie and Jessica** се осигурява сътрудничество между Европейската комисия и Европейската инвестиционна банка и други финансови институции, за да се подпомогне капацитетът на държавите-членки и регионите да се възползват от финансиране.

Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) е нов правен инструмент, който позволява на **регионални и местни власти от различни държави да се**

²³¹Вж. *Exchanging good practice between Europe's regions*.

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/regions_for_economic_change/index_en.cfm

²³² Принципът за пропорционалност се отнася за количеството на създаваната нормативна база. Той гласи, че което и да е действие на Общността не следва да надхвърля необходимото за постигане на целите на този договор. Ако **принципът на субсидиарност** се прилага в случаите, когато е взето решение и следва да се определи на кое равнище ще се осъществяват действия за постигането на целите (европейско, национално, субнационално), то **принципът на пропорционалността** се прилага тогава, когато вече е установено, че действията на Общността са необходими за постигането на целите, но те не трябва да включват нови правомощия на европейските институции.

самоорганизиран и да се регистрират като юридическо лице, за да осъществяват трансгранични и транснационални проекти²³³. ЕГТС има за цел да улесни и насърчи трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество. За разлика от структурите, които управляваха този вид сътрудничество до 2007 г., ЕГТС се създава като автономна структура, която може да действа без посредничеството на националната държава, да кандидатства директно за финансиране на регионално развитие, да купува и продава имущество и да наема персонал.

Членове на ЕГТС могат да бъдат: държави-членки; **регионални или местни власти**; асоциации; всяка друга организация, която е юридическо лице. ЕГТС представлява „прецедент“ в смисъл, че тя допуска групиране на организирани общности от различни държави-членки **без предварително подписване на международно споразумение, ратифицирано от националните парламенти**. Централните власти на държавите-членки трябва все пак да дадат съгласие, но не могат да блокират инициатива за създаване на ЕГТС. Правото, прилагано при тълкуването и приложението на договора, с който се създава ЕГТС, е това на държавата-членка, където се намира официалното седалище на ЕГТС.

В договора при създаване на една ЕГТС се уточнява по-специално:

- наименование на ЕГТС и нейното седалище;
- списък на нейните членове;
- територия, която тя обхваща;
- нейната цел;
- нейните задачи;
- нейният срок.

Този инструмент е **изключителен пробив и отлична възможност за субнационалното управленско равнище**. Регионалните и местните власти са автономни при създаване на транснационални отношения, които биха катализирали регионалното развитие. **Една ЕГТС може на практика да функционира и като структура, управляваща даден трансграничен или транснационален регион.**

През анализирания период се прилага и **нов инструмент за предприсъединителна помощ (ІРА)**. Той е в помощ на страните-кандидатки от Западните Балкани да се подготвят за членство, вкл. и за регионално развитие. Той съответства на познатите в България програми САПАРД, ИСПА и ФАР, чрез които направихме първите си стъпки на подготовка за членство в ЕС.

Обобщените резултати за периода отбелязват значителни постижения²³⁴:

- Около 189 000 работни места са разкрити чрез осъществените проекти;
- Около 19 000 проекта за изследователска и развойна дейност са осъществени, 6 000 са проектите, свързали наука и бизнес; около 24 000 начинания за бизнес са били подкрепени и над 100 000 МСП са подпомогнати в инвестиционни и в иновационни дейности.
- Около 920 000 души са свързани с ширококолов достъп до интернет.
- Близо 280 км магистрала и 285 км ж.п. линии са добавени към европейската транспортна мрежа, в ЕС12 значително е редуцирано времето за пътуване.
- Около 1.5 милиона души са получили достъп до питейна вода, над 3.3 милиона са снабдени с канализация;
- Около 800 кв.км замърсени почви са почистени главно в ЕС12.

²³³ Вж. *Европейска групировка за териториално сътрудничество (ЕГТС)*.

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/gect/index_bg.htm

²³⁴ Вж. *Evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013 Synthesis of national reports 2011 Executive Summary*. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm

Като цяло може да се твърди, че осъществяването на програмите на кохезионната политика в държавите-членки се ускорява около 2010 г. **В някои страни обаче като Румъния, България и Италия, се наблюдава забавяне и техният капацитет да усвоят средствата да края на периода остава под въпрос.** Рискът се отнася до това, че фокусът се насочва към усвояване на финансовия ресурс, а **не към качеството на проектите.**

На следващо място е значима оценката, че поради икономическата криза финансовата подкрепа чрез инструментите на кохезионната политика се превръща в единствен източник на средства за регионално развитие²³⁵. Основните държави бенефициенти са Полша (€67.3 милиарда), Испания (€35.2 милиарда), Италия (€28.8 милиарда), Чешката република (€26.7 милиарда), Германия (€26.3 милиарда), Унгария (€25.3 милиарда), Португалия (€21.5 милиарда), и Гърция (€20.4 милиарда). Средно с около 6 % нараства БВП на новите държави-членки. Този на Литва, на Словакия и на Чешката република нараства с 9 %, на България, Полша и на Румъния – с около 5-6 %, на Гърция – с 3.5 %, на Испания, на новите германски провинции и на италианския Mezzogiorno - с 1-1.5 %. До 2015 са разкрити около 2 милиона нови работни места. Силният фокус върху наука и иновации благоприятства допълнително около 40 000 заети в този сектор. В сферата на транспорта се посочват 25 000 km новопостроени или реконструирани пътища и 7 700 km ж.п. линии. Много държави-членки са обърнати с лице към проблема за климатичните промени и се насочват към икономика с нисковъглеродни емисии. Например Люксембург си подставя целта да намали въглеродните емисии с 10 %. Словакия планира да намали потреблението на енергия за производствени цели с 20 %.

На официалния сайт на ЕС за регионална политика са публикувани и обобщени данни за въздействието на регионалната/кохезионната политика през последните 10 години²³⁶:

Въздействие върху икономиката: Бързо увеличаване на доходите в най-бедните региони. БВП на глава от населението в най-слабо развитите региони (регионите по Цел1) е нараснал от 66% спрямо средния за ЕС25 през 2000 г. до 71% през 2006.

Създаване на заетост: данни от мониторинга сочат, че са разкрити около 2.2 милиона работни места.

Редуциране на регионални различия: Индексът за различия в нивата на развитие е спаднал с около една шеста благодарение на растеж в най-слабо развитите региони.

Въздействие върху околната среда: значим принос към постигане на стандартите на ЕС за околната среда; например, над 20 млн граждани са свързани с модерни системи за водоснабдяване; пречистване на отпадъчни води е осигурено за над 23 млн граждани.

Повече програми за устойчиво развитие: половината от държавите-членки са включили индикатори и цели за намаляване на емисиите на парникови газове за периода 2007-2013.

Въздействие върху транспортната инфраструктура: кохезионната политика допринесе за изграждането на 2 700 км нови магистрала и 1 200 км високоскоростна железопътна мрежа. В резултат индикаторът за средна гъстота на автомагистралите в Испания, Гърция, Ирландия и Португалия се придвижи от 90% спрямо средния за ЕС15 през 2000 г. до 111% през 2006 г. Предизвикателствата за новите държави-членки (ЕС10) остават, тъй като там този индикатор сочи 35% спрямо средния за ЕС15.

Въздействие върху предприятията: 230 000 малки и средни предприятия са получили финансова помощ (предимно субсидии, но и кредити и рисков капитал²³⁷); други 1.1 милиона МСП са получили консултантски услуги и подкрепа за работа в мрежи.

²³⁵ *Evaluations of the 2007-2013 programming period.*

http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm

²³⁶ *Results of regional policy.* http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/index_en.cfm

²³⁷ Под рисков капитал се разбират средства, инвестирани за реализиране на обещаващ значителни доходи проект, но свързан с висок риск за инвеститора. Рисковият капитал задоволява нови пазарни изисквания, на които съществуващите фирми не са в състояние да отговорят.

Въздействие върху изследванията: Около 46 000 научно-изследователски проекта са били финансирани и са осигурили нови 20 000 работни места за изследователи с дългосрочна заетост.

ПЕТА РЕФОРМА

Периодът 2014 – 2020 за кохезионната политика съвпада с най-важния период за осъществяване на стратегията „Европа 2020“ – десетгодишната стратегия за растеж на ЕС²³⁸.

„Европа 2020“ е предшествана от Лисабонската стратегия с времева рамка до 2010 г. и с основна цел превръщането на Европа в най-конкурентоспособната и динамична икономика, основана на знанието. Тя се основаваше на три стълба:

- **Икономически стълб**, състоящ се в подготовка за преход към конкурентоспособна, динамична икономика, базирана на знанието във връзка с нуждата от постоянно приспособяване към промените в информационното общество и нуждата от засилване на научно-изследователската и внедрителска дейност,
- **Социален стълб**, предвиждащ модернизация на европейския социален модел чрез инвестиране в човешките ресурси и противодействие на социалната изолация. Държавите-членки трябваше да вложат средства в образованието и обучението, да провеждат активна политика на заетост, да улесняват прехода към икономика на знанието,
- **Екологичен стълб**, добавен през 2001 г., включващ изискването икономическият растеж да бъде достиган по независим от оползотворяването на природните ресурси начин.

Макар че Лисабонската стратегия оказа положително въздействие върху ЕС, основните ѝ цели (70 % заетост и разходи за иновации - 3 % от БВП) не бяха достигнати. Затова стратегията „Европа 2020“ е натоварена с големи надежди за постигане на планираните резултати. Тъкмо от кохезионната политика се очаква да направи съществен принос за осъществяване на Стратегията. „Европа 2020“ цели постигане на **интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж**²³⁹. Набелязани са пет ключови цели в областта на трудовата заетост, научните изследвания и иновациите, образованието, намаляването на бедността, климата и енергетиката. Стратегията има и своите инструменти за постигане на целите. Това са **седемте водещи инициативи, представляващи** рамката, чрез която ЕС и националните власти взаимно поддържат усилията си в области, подкрепящи приоритетите на „Европа 2020“:

А) Инициативи за целта *Интелигентен растеж*:

- Програма в областта на цифровите технологии за Европа,
- Съюз за иновации,
- Младежта в движение.

Б) Инициативи за целта *Устойчив растеж*:

- Европа за ефективно използване на ресурсите,
- Индуриална политика за ерата на глобализацията.

В) Инициативи за целта *Приобщаващ растеж*:

- Програма за нови умения и работни места,
- Европейска платформа срещу бедността.

Предложена е и инициативата „Нови умения за нови работни места“²⁴⁰, която има три задачи: по-добро предвиждане на бъдещите потребности от умения; постигане на по-голямо

²³⁸ „Европа 2020“ *накратко*. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_bg.htm

²³⁹ *Europe 2020*. http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_en.htm

²⁴⁰ *New Skills for New Jobs*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568>

съответствие между уменията и нуждите на пазара на труда; изграждане на по-тясна връзка между сферите на образованието и труда, както и практически мерки:

- Прогнози от Европейския център за развитие на професионалното обучение (CEDEFOP);
- Анализ на възникващите тенденции на секторно равнище и създаване на секторни съвети по въпросите на уменията;
- Европейска рамка за ключовите умения за учене през целия живот – в нея са посочени осемте ключови умения, които всеки трябва да притежава, за да се справя успешно в общество на знанието;
- Съвместни изследвания с Международната организация на труда и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие;
- Разработваната в момента класификация на уменията, компетенциите, квалификацията и професиите в Европа (European Skills/Competences, qualifications and Occupations – ESCO) описва най-подходящите умения, компетенциите и квалификацията за отделните професии;
- Европейска квалификационна рамка – определяне на квалификацията въз основа на резултати от ученето, така че всеки да може да разбере какви знания и умения се крият зад квалификацията;
- Финансиране от ЕС– чрез Европейския социален фонд и Програмата за обучение през целия живот;
- Форум на университетите и бизнеса – насърчаване на диалога между бизнеса и образователните институции.

Първият елемент от стратегическата визия „Европа 2020“ е **интелигентен растеж**. **Какво означава интелигентен растеж**? Това означава да „пораснат“ в положителен смисъл някои ключови данни за Европейския съюз, свързани с образованието, изследванията и дигиталното общество, така че да окажат благоприятно въздействие върху икономическия растеж:

- Повече хора, които се обучават в по-високи образователни степени;
- Повече изследвания, създаващи иновативни идеи, продукти, услуги и др. и генериращи растеж и разкриване на работни места;
- Дигитално общество, което обхваща все повече хора и е изцяло осигурено с информационни и комуникационни технологии.

Конкретните резултати, които трябва да бъдат постигнати, за да твърдим, че постигаме интелигентен растеж, са:

- 1) 3% от БВП на ЕС за наука и изследвания и други финансови ресурси, осигурени чрез публично-частно партньорство.
- 2) 75% заетост на жени и мъже на възраст 20-64 г. Особен фокус върху участие на жени, млади хора, възрастни, нискоквалифицирани и законни мигранти.
- 3) По-добри резултати на образователната система:
 - намаляване на отпадащите от образователната система, те трябва да паднат под 10% от включените в системата;
 - поне 40% от 30-34-годишните да са придобили образование над средното.

Защо Европа се нуждае от интелигентен растеж?

Растежът на Европа е по-нисък от този на конкурентите в глобализирания свят. Пониската производителност се дължи на:

- Недостиг на инвестиции в изследвания и иновации;
- Неприлагане в нужната степен на информационни и комуникационни технологии; Някои части от обществото имат затруднен достъп до иновативни продукти и услуги. Например, европейските фирми са едва една четвърт от глобалния пазар

- на информационни и комуникационни технологии, който възлиза на около 2 трилиона; Бавното проникване на високоскоростен интернет влияе негативно върху способността на европейците да разпространяват знания, да правят открития, да дистрибутират стоки и услуги, селските райони са изолирани;
- Около 25% от децата в европейските училища имат проблеми с разбиране при четене на текст;
 - Твърде много млади хора напускат образователната система, без да са придобили квалификация и образователна степен;
 - Придобиващите средно образование са повече, но там пък квалификациите не съответстват на нуждите на пазара на труда;
 - По-малко от една трета от европейците на възраст между 25 и 34 години имат висше образование (в сравнение с 40% в САЩ и 50% в Япония);
 - Европейските университети се представят зле в глобалната конкуренция, само два например са в топ 20 в рейтинга по Шанхайския индекс ARWU;
 - Населението застарява, европейците живеят по-дълго и отглеждат по-малко деца, по-малко работещи трябва да издържат повече пенсионери и да финансират други потребности на социалната система;
 - Броят на хората над 60 години нараства два пъти по-бързо в сравнение с периода преди 2007 г. – с близо 2 милиона годишно;
 - По-добре образованите хора биха могли да работят по-дълго и да освободят напрежението от системата.

Как Европейският съюз предвижда да постига интелигентен растеж?

Три са водещите инициативи:

1. **Дигитален дневен ред за Европа.** Създаване на единен дигитален пазар, базиран на бърз и свръхбърз интернет.
 - До 2013 г. трябва да се осигури ширококолов достъп до интернет за всички;
 - До 2020 г. да се осигури достъп до много по-висока скорост на интернет;
 - До 2020 г. 50% или повече от европейските домакинства да разполагат с интернет връзки с над 100 Mbps.
2. **Иновативен Съюз.** Насочване на научните изследвания към най-големите предизвикателства на обществото – климатична промяна, енергийна и друга ресурсна ефикасност, здравеопазване и демографска промяна. Подобряване на всяка брънка от изследователската верига – от идеята до нейната комерсиализация.
3. **Младежта в движение.** Подкрепа за младите хора да бъдат мобилни, да учат, като прекарват и период в чужбина; осигуряване на по-добра образователна подготовка за пазара на труда; повишаване на привлекателността на европейските университети включително за студенти от други континенти; подобряване на обучението във всички образователни равнища (стремеж към високи постижения и равен достъп до образование).

Вторият елемент на стратегия „Европа 2020“ е постигане на устойчив растеж. **Какво означава устойчив растеж?** Това е растеж, който се основава на ресурсна ефикасност²⁴¹, на зелена и по-конкурентна икономика, а именно:

²⁴¹ Според дефиниция в българското законодателство (допълнителните разпоредби от Закона за сметната палата) **ефикасност** е постигането на максимални резултати от използваните ресурси при осъществяване на дейността, а **ефективност** е степента на постигане на целите при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от дейността. В английски учебници по мениджмънт, откъдето са привнесени **ефикасност** и **ефективност** в български език, двете понятия разкриват двуединството *цели – ресурси*, т.е. не можем да си поставяме цели, без да имаме предвид ресурсите, с които ще ги постигаме. Когато говорим за ефективност, фокусираме вниманието си върху това какви са ефектите, резултатите, които сме постигнали с оглед на поставените цели. Когато насочим вниманието си към ресурсите, които сме използвали за постигането на тези

- Развитие на конкурентна нисковъглеродна икономика,
- Опазване на околната среда, редуциране на вредните емисии и опазване на биоразнообразието,
- Превръщане в капитал на водещата роля на Европа в развитието на нови зелени технологии и начини за производство,
- Въвеждане на ефикасни интелигентни електрически мрежи,
- Въвличане на бизнеса (и най-вече малките фирми) в мащабни европейски мрежи и осигуряване на допълнителни конкурентни предимства,
- Подобряване на бизнес средата за малки и средни предприятия,
- Помощ за потребителите, за да правят добре информиран избор.

Конкретните резултати с оглед постигане на устойчив растеж са:

1. До 2020 г. намаляване на емисиите на парникови газове с 20% в сравнение с нивата от 1990 г. ЕС е готов да си постави и по-високи цели, например 30%, ако в рамките на постигнато глобално съгласие други развити страни поемат подобни ангажименти, и ако развиващите се страни допринасят спрямо възможностите си за това.
2. Увеличаване на дела на възобновяеми енергийни източници в крайното енергийно потребление до 20%.
3. Придвижване към 20% -но увеличение на енергийната ефикасност.

Защо Европа се нуждае от устойчив растеж?

- Твърде голяма е *зависимостта на Европа от изкопаеми горива*. Зависимостта от нефт, газ и въглища прави потребители и бизнес уязвими при ценови шокове; застрашава икономическата сигурност; допринася за климатични промени.
- Глобалната *конкуренция за природни ресурси* усилва натиска върху околната среда. С този натиск можем да се справим, само като прилагаме политика за устойчиво развитие.
- *Климатичните промени* налагат редуциране на вредните емисии и впрягане в употреба на нови технологии, които са базирани на вятърна и слънчева енергия, които улавят и съхраняват въглерода.
- Европейският съюз трябва да *подобрява производителността и конкурентно-способността си*, като същевременно запазва своята преднина по отношение на зелени решения, особено спрямо нарастващата конкуренция от Китай и Северна Америка.
- Поставените цели в енергетиката до 2020 г. биха спестили 60 млрд евро от сметките на Европа за внос на нефт и газ и това е особено важно с оглед на енергийна и икономическа сигурност.
- Ако 20% от енергийните нужди на Европа се осигурят чрез възобновяеми източници, могат за се създадат над 600 000 работни места, и още 400 000, ако се изпълни целта за 20% енергийна ефикасност.

Как Европейският съюз планира да постига устойчив растеж?

Две са водещите инициативи:

цели, ние правим анализ на ефикасността. Ако две организации постигат сравними резултати, но едната го прави с по-малко ресурси, то тя е по-ефикасна, а не по-ефективна. В официалната документация на Европейския съюз под понятието **efficiency** се разбира постигане на цели с по-малко ресурси – време, суровини, материали, енергия и т.н. В този смисъл авторката не приема използваното на български език понятие **енергийна ефективност**. По-нататък в текста ще използваме понятието **енергийна ефикасност**, което по-добре съответства на английския термин **energy efficiency** и което пряко насочва към идеята, която се влага в него: *с по-малко енергия да се постигат производствени и други резултати*.

1. **Европа за ефективно използване на ресурсите.** Тази инициатива подкрепя ресурсно ефикасна, нисковъглеродна икономика, за да може икономическият растеж да се постига чрез използване на по-малко природни ресурси и енергия.
2. **Индустриална политика за ерата на глобализацията.** Тази инициатива подпомага бизнеса, и по-специално малкия бизнес, за да се справя с глобализацията, икономическата криза и прехода към нисковъглеродна икономика. Тя подкрепя предприемачеството във всяка брънка от все по-интернационализираната верига дейности, които то трябва да извършва - от достъпа до суровини до следпродажбеното обслужване. Важно условие за такава помощ е постигане на цел за по-адаптиран, по-конкурентен и по-нисковъглероден европейски бизнес. За такава индустриална помощ е необходимо и сътрудничество със синдикати, университети, неправителствени организации и потребителски сдружения.

Третият елемент на стратегия „Европа 2020“ е постигане на **включващ растеж**. **Какво означава включващ растеж?** Това е икономически растеж, при който се преодолява социална изолация, постигат се високи нива на заетост, социално-икономическа и териториална кохезия (сближаване):

- Разкриване на повече работни места, и по-специално за жени, младежи и по-възрастни хора;
- Инвестиции в знания и умения на хора от всички възрасти, за да се адаптират към икономическата промяна;
- Модернизация на пазара на труда и социалните системи;
- Растежът и ползите от него трябва да обхванат цялата територия на ЕС.

Конкретните очаквани резултати с оглед постигане на включващ растеж са:

- 1) 75% заетост за жени и мъже на възраст 20-64 години до 2020 г. Специално внимание се обръща на заетостта на жените, по-младите и по-възрастните хора и законните мигранти.
- 2) Подобряване функционирането на образователните системи, и по-специално:
 - броят на отпадащите от образователната система (тези, които не завършват съответната образователна степен) да спадне под 10%;
 - поне 40% от хората на възраст 30-34 години да са придобили висше образование;
- 3) Поне с 20 милиона да намалееят хората, застрашени от бедност и социално изключване.

Защо Европа се нуждае от включващ растеж?

- Работната сила на Европа се свива и това е последица от демографската промяна. Все по-малко работещи поддържат все по-голям брой неактивни хора. Особено нисък е процентът на заетите жени в активната възраст от 20 до 64 години – само 63% от тях имат работни места (спрямо 76% от мъжете). От възрастните хора (между 55 и 64 години) заети са само 46%. В САЩ и Япония, например данните за същата възрастова група сочат 62%.
- Работното време на европейците е с 10% по-кратко от това на японците, например.
- Икономическата криза предизвика младежка безработица над 21%.
- В ЕС има около 80 милиона души с най-ниско образование, които не могат да се възползват от перспективата за обучение през целия живот, защото не могат да влязат в тази система.
- В същото време бъдещата заетост е свързана с висока квалификация. Очакванията са, че до 2020 г. работните места, изискващи ниска квалификация ще намалееят с 12 милиона, а работните места за висококвалифицирани ще се

увеличат с 16 милиона. Затова е нужен стремеж към придобиване на нови умения, подходящи за икономиката на пост-индустриалния свят.

- Още преди кризата в Европа около 80 млн души са в риск от обедняване, включително 19 млн деца. 8 % от работещите са на ръба на бедността.

Как Европейският съюз планира да постига включващ растеж?

Предложени са 2 водещи инициативи:

1. **Програма за нови умения и работни места.** С нея се подхожда към индивидуални потребности и се осигурява обучение и квалификация за достъп до пазара на труда и кариерно развитие. От друга страна, програмата модернизира пазара на труда, за да се повишат нивата на заетост, да се намали безработицата, да се повиши производителността и да се осигури устойчивост на социалните системи.

2. **Европейска платформа срещу бедността.** Програмата е насочена към социално-икономическа и териториална кохезия. Тя е обърната с лице към проблемите на хора в социална изолация и бедност. Мобилизира се подкрепа за общностите на тези хора, чрез обучение и помощ за намиране на работа. Кохезионната политика също е насочена към решаването на този проблем.

Както става ясно, Европа е изправена пред много предизвикателства. Най-важният въпрос е какъв е ефектът на европейското финансиране за кохезия върху развитието на европейската територия. На равнище Европейски съюз се вземат решения за завършване на изграждането на единния пазар на услуги, енергия и цифрови продукти и за инвестиции в основни трансгранични пътни мрежи. На национално равнище се премахват препятствия пред конкуренцията и създаването на работни места. Тези усилия имат желаното въздействие върху растежа и работните места, само ако са съвместни и координирани. Поради това изпълнението на „Европа 2020“ зависи в голяма степен от **новите управленски структури и процеси**, които ЕС въвежда от 2010 г. насам. Централно място сред тях заема **европейският семестър** – годишен цикъл на координиране на икономическата политика, включващ политически насоки на равнище ЕС от Европейската комисия и Съвета, ангажименти за реформи от държавите-членки и конкретни препоръки за отделните страни, подготвени от Комисията и подкрепени на най-високо ниво от държавните ръководители в Европейския съвет. Тези препоръки се вземат предвид в политиките и бюджетите на държавите-членки.

През юни 2011 Европейската комисия предложи кохезионната политика да се финансира с 336 млрд. евро. За първи път беше направено предложение за въвеждане на Механизъм за свързване на Европа, който да се финансира с 40 млрд. евро. За всички останали политики се предвиждат 649 млрд. евро.

В какво се изразява промяната?

На първо място трябва да се отбележи голямото ударение върху постигане на резултати. Предлагат се **два типа индикатори** за оценка на резултатите – общи и специфични, редовно докладване, мониторинг и оценка. Общите индикатори са съотносими с целите на стратегията „Европа 2020“. Всички национални програми трябва да включат ясни и измерими **етапни и общи цели**. Наличните фондове на ЕС се използват, след като всяка държава членка подпише **Договор за партньорство** относно изпълнение на обща стратегическа рамка (инвестиционна стратегия) на държавата членка, която също трябва да е съвместима със стратегията „Европа 2020“. След това се пристъпва към работа по **оперативни програми**. Трябва да се осъществява координация на кохезионната политика с политиката за развитие на селските райони и политиката за морско дело и рибарство. Поставена е задачата да се укрепи административният капацитет, като се намали бюрократичната тежест при осъществяване на програмите.

Предлагат се **тематични цели**, които съответстват на приоритетите на стратегията:

- Научноизследователска дейност и иновации;
- Информационни и комуникационни технологии;
- Конкурентноспособност на малки и средни предприятия;
- Преминаване към нисковъглеродна икономика;
- Адаптация към изменението на климата и превенция и управление на риска;
- Опазване на околната среда и ефективно използване на ресурсите;
- Устойчив транспорт и премахване на участъците с недостатъчен капацитет; във всички ключови мрежови инфраструктури;
- Заетост и подкрепа за мобилността на работната сила;
- Социално приобщаване и борба с бедността;
- Образование, умения и учене през целия живот;
- Повишаване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация.

Предлага се и **концентрация на ресурсите** за постигане на по-голямо въздействие.

Ресурсите се насочват за:

- енергийна ефикасност и възобновяема енергия;
- научни изследвания и иновации;
- конкурентноспособност на малки и средни предприятия.

Залага се на гъвкавост – различните региони имат различни нужди, необходима е специална уредба за региони, които по-рано са получавали финансиране за целите на кохезията (сближаването). **По-слабо развитите региони получават повече ресурси за научни изследвания и иновации и за конкурентноспособност на малки и средни предприятия, а по-силно развитите – за енергийна ефикасност.**

Кохезионният фонд подкрепя държави-членки с БНД на глава на населението по-малък от 90% от средния за ЕС27. Той осигурява инвестиции в околната среда и транспорта.

По отношение на **околната среда** се работи в 5 основни направления:

- Адаптация към изменението на климата и превенция на риска;
- Сектори води и отпадъци;
- Биоразнообразие, вкл. зелена инфраструктура;
- Градска среда;
- Икономика с ниска въглеродна интензивност.

Инвестициите в **транспорта** се насочват към:

- Трансевропейски транспортни мрежи;
- Транспортни системи и градски транспорт с ниски въглеродни емисии.

Следващата промяна е свързана с **опростяване на управлението** на кохезионната политика, на политиката за развитие на селските райони и на политиката за рибарство и морско дело. Предлага се въвеждане на т.нар. електронно сближаване (e-Cohesion). Това означава обслужване на бенефициентите на едно гише и работа с електронни документи.

На следващо място регионите се класифицират в три групи:

- **Слабо развити региони** – с БВП по-малък от 75% от средния за ЕС27;
- **Региони в преход** - с БВП между 75% и 90% от средния за ЕС27;
- **Развити региони** - с БВП над 90% от средния за ЕС27.

От общия финансов ресурс **най-голям дял получават слабо развитите региони** – 68.7%; регионите в преход получат 11.6%, а развитите региони – 15.8%. Какво означава това за европейското население? От финансирането за слабо развити региони се възползват 119.2 млн души, за региони в преход – 72.4 млн., а за развити региони – 307.1 млн.

Инвестиционните приоритети в областта на околната среда са два²⁴²:

- преминаване към нисковъглеродна икономика; адаптация към измененията на климата, превенция и управление на риска; опазване на околната среда и ефикасност на използваните ресурсите,
- устойчив транспорт.

За преминаване към **нисковъглеродна икономика** се финансират проекти, чиито дейности са свързани с:

- Производство и разпределение на възобновяема енергия;
- Енергийна ефикасност (ЕЕ) и възобновяема енергия (ВЕ) за МСП;
- ЕЕ и ВЕ в публичната инфраструктура и в жилищни сгради;
- Интелигентни разпределителни системи;
- Нисковъглеродни стратегии за градски зони.

За **адаптация към изменението на климата, превенция и управление на риска** се финансират проекти, които обхващат следните дейности:

- Адаптация към изменението на климата;
- Инвестиции по отношение на рискове.

За **опазване на околната среда и ресурсите** се финансират проекти, които решават проблеми като:

- Инвестиции в сектор отпадъци;
- Инвестиции в сектор води;
- Опазване на биоразнообразието; на почвите; насърчаване на екосистемни услуги, вкл. зелена инфраструктура;
- Действия за подобряване на градската среда, вкл. изставени промишлени обекти и замърсяване на въздуха.

За **устойчив транспорт** проектите обхващат дейности относно:

- Транспортни мрежи;
- Свързване на транспортните мрежи;
- Екологосъобразни и нисковъглеродни транспортни системи и устойчива градска мобилност;
- Железопътна мрежа.

Постигането на възможно най-голямо въздействие на финансирането се търси чрез тематични и хоризонтални условия, които трябва да бъдат изпълнявани от 2016 г. нататък.

Тематичните условия са:

- Изпълнение на минимум изисквания, свързани с директивата за енергийни характеристики на сградите;
- Създаване на система за сертификация по енергийна ефикасност;
- Прозрачни схеми за финансиране на възобновяема енергия;
- Възстановяване на разходите за водни услуги;
- Приемане на планове за управление на речните басейни;
- Разработване на планове за управление на отпадъците; предприети мерки за постигане на целите за повторно използване и рециклиране.

Хоризонталните условия са свързани с пълно и коректно транспониране на директивата за оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС) и стратегическа екологична оценка (СЕО).

²⁴² *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca.* http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm.

Промените в управлението на кохезионната политика са замислени в подкрепа на реализацията на стратегия „Европа 2020“. На 6 октомври 2011 г. Европейската комисия прие пакет от законодателни актове в областта на политиката на сближаване за периода 2014-2020 г.²⁴³ Предназначението му е да се даде тласък на растежа и на създаването на работни места на територията на Европа чрез насочване на инвестициите на ЕС за осъществяване на европейската стратегия за растеж и заетост "Европа 2020". **Съсредоточаването върху по-малко на брой инвестиционни приоритети**, съответстващи на посочените цели, е основата на договорите за партньорство, за които държавите-членки се споразумяват с Европейската комисия. Те съдържат ясно набелязани цели и заделят финансов резерв, предназначен за поощряване на региони, постигащи най-голям напредък по поставените от тях цели.

За да гарантира, че въздействието на инвестициите на ЕС, предназначени за растеж и заетост, не се подкопава от лоши макроикономически политики или от недостатъчен административен капацитет, **Комисията може да изисква преразглеждане на програми или дори да прекрати временно финансирането**, ако не бъдат взети мерки за преодоляване на проблемите. Въздействието на фондовете е подсилено и посредством опростяване и хармонизиране на правилата за дейността на различните фондове, в това число за развитие на селските райони и за морско дело и рибарство.

Един-единствен набор от правила за пет различни фонда, както и по-интегриран подход гарантират, че различните фондове обслужват съгласувани цели и взаимно подсилват въздействието си. Законодателни актове подкрепят най-вече социалните инвестиции, които дават повече възможности на хората да се справят с бъдещите предизвикателства на пазара на труда, посредством **Фонд за приспособяване към глобализацията** и нова **Програма за социална промяна и социални иновации**, които допълват и засилват Европейския социален фонд.

По този повод в съобщението за медиите, на което се позовах по-горе, комисарят по регионалната политика Йоханес Хаан заяви: "Политиката на сближаване вече има значителен принос за постигането на благосъстояние в ЕС. Като се има предвид обаче икономическата криза, дойде моментът тя да се превърне в движеща сила за растеж и конкурентоспособност. Нашите предложения ще засилят още повече действието на фондовете на ЕС. Като съсредоточим инвестициите върху ключови за растежа фактори - малките и средните предприятия (МСП), иновациите, енергийната ефикасност, ще постигнем още по-голямо въздействие. Освен това модернизираме политиката, като въвеждаме условия за гарантиране на изпълнение и резултати, стимули за онези, които работят най-добре, и опростени процедури".

Г-н Ласло Андор, комисар по заетостта, социалните въпроси и социалното приобщаване, посочи: "Това интегрирано предложение засилва социалното измерение на политиката на сближаване, като предвижда задължителни минимални дялове за Европейския социален фонд и още по-голяма роля за Фонда за приспособяване към глобализацията. Поставянето на хората в центъра на политиката е важен елемент от усилията, които полагаме за излизане от кризата. Тези фондове са финансовите лостове, които превръщат нашите политики в реалност в ежедневието на милиони граждани, като им помагат да си намерят работа и допринасят за възстановяване, съпроводено от разкриването на много работни места".

В законодателния пакет на петата реформа са включени:

- Общ регламент, с който се въвеждат Общи правила за дейността на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд (ЕСФ), Кохезионния фонд (КФ), Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР) и Европейския Фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

²⁴³ *Европейска комисия. Съобщение за медиите.*
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1159_bg.pdf?locale=en

- Този регламент позволява по-добро съчетаване на фондовете за постигането на по-силно въздействие на действията на ЕС;
- Три отделни регламента за ЕФРР, ЕСФ и КФ;
 - Два регламента относно цел "Европейско териториално сътрудничество" и Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС);
 - Два регламента относно **Европейския Фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ)** и **Програмата за социална промяна и социални иновации**;
 - Съобщение относно фонд Солидарност на ЕС (ФС).

Европейският фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ)²⁴⁴ предоставя еднократна, ограничена във времето индивидуална помощ за търсене на работа; за мобилност; за учене през целия живот и професионална квалификация. ЕФПГ не финансира мерки за социална защита като пенсии и обезщетения за безработица, но финансира схеми, създавани чрез националните правителства за еднократна, краткосрочна, индивидуална помощ за работници, загубили работните си места в резултат от фалиране или закриване на фабрики и заводи. Финансирането по ЕФПГ не може да се използва за спасяване на предприятия или за подпомагане на тяхната модернизация или реструктуриране. За периода 2014-2020 г. фондът разполага с около 500 млн. евро годишно и подкрепя работници да си намерят нова работа и да придобият нови умения, ако са изгубили работните си места в резултат от глобализацията и промените в моделите на световната търговия – например, когато голяма компания фалира или завод е преместен извън ЕС.

Дейностите, които се финансират от този фонд, са: помощ при търсене на работа, съвети за професионално развитие, съобразено с конкретните нужди обучение и преквалификация, наставничество (менторство), насърчаване на предприемачеството.

Ще обърнем внимание и на новоразработената **Програма за социална промяна и социални иновации**²⁴⁵. Тя е директно управлявана от Европейската комисия и е част от предложението на Комисията за подкрепа на регионалната политика, социалната политика и политиката по заетостта за периода 2014-2020. Тази програма интегрира трите досегашни програми, посветени на социалните проблеми: Progress (Програма за заетост и социална солидарност), EURES (Европейски служби за заетост) и Европейски инструмент за микрофинансиране. Програмата подкрепя координиране на политики, споделяне на най-добри практики, развиване на капацитет и тестване на иновативни политики. Мрежата EURES - European Employment Services (Европейски служби за заетост) подлежи на укрепване. На национално и трансгранично ниво тя е финансирана от Европейския социален фонд и подпомага мобилност за заетост в чужбина, както и компании, които наемат персонал от чужбина. На равнище Европейски съюз EURES поддържа портал за търсещи работа и за работодатели. Създават се и целеви схеми за мобилност. „Вашата първа EURES схема за работа“ (Your First EURES Job scheme) функционира като пилотен проект за млади хора на възраст от 18 до 30 години. Годишният бюджет на схемата от 2014г. нататък е 10 млн евро. Европейският инструмент за микрофинансиране и социално предприемачество (Microfinance Facility and Social Entrepreneurship) подпомага изграждане на капацитет за институции, които се занимават с микрофинансиране. Второ, той субсидира организации, чиято първостепенна цел е социална и не е свързана с разпределяне на печалби за акционери. Планираният бюджет възлиза на 192 млн евро за периода 2014-2020 г. За микрокредити са предвидени 87 млн евро или за около 400-450 микрокредита. Развитието на институционален

²⁴⁴ Европейски фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ).

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=bg>

²⁴⁵New EU Programme for Social Change and Innovation.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1093>

капацитет е подкрепено с около 9 млн. евро, а развитието на социалноориентирани предприятия - с 95.5 млн.

Може би **най-значимият за субнационалното управленско равнище** за предстоящия период е комуникационният документ на Европейската комисия Факт лист относно **Научно-изследователски и иновационни стратегии за интелигентна специализация – НИСИС** (Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation - RIS3)²⁴⁶. Този документ отразява волята финансирането за период 2014-2020 г. да се обвързва с едно предварително условие: държавите-членки и техните региони да са разработили стратегии за интелигентна специализация.

Какво представлява НИСИС и по какво се отличава от досега разработваните стратегии?

НИСИС е подход за икономически растеж чрез целенасочена подкрепа за научни изследвания и иновации. За разясняване на този вид стратегическо планиране ще се позовем на експертите Inger Midtkandal и Jens Sörvik.²⁴⁷ Те работят по прилагане на подхода и го разглеждат като фокус върху разработване на визия, която:

- стъпва върху идентифициране на стратегически потенциал на даден регион,
- включва механизми за управление с участие на множество заинтересовани страни,
- определя стратегически приоритети и интелигентни политики, които градят върху уникалните характеристики на региона, независимо дали той е силно или слабо развит,
- крайната цел е да се постигне уникална специализация на региона, базирана на знание.

Интелектуалният контекст на този подход се основава отчасти на изследователски проект, осъществяван от Dominic Foray и експертната група за растеж в рамките на Европейското изследователско пространство (ERA). Това изследване търси отговор на въпроса защо Европа изостава от САЩ по конкурентоспособност в научноизследователската и развойна дейност (R&D), която е особено важна за икономическия растеж. Първият най-важен извод от изследването е, че инвестициите в научни изследвания в Европа са прекалено фрагментирани, липсва координация между научните изследвания и иновациите (R&I) и заинтересованите от тях страни, липсва критична маса. На второ място е отбелязан синдромът "и аз също", т.е. регионите правят инвестиции в области, които са твърде сходни и модни, като например информационните и комуникационните технологии (ИКТ), нано- и био-технологиите. Авторите на изследването отправят препоръка за структурни промени, за подкрепа на нови дейности и индустрии чрез инвестиране в наука и иновации, които имат потенциал да катализират регионално развитие. Същевременно подчертават, че регионите трябва да открият **собствената си уникалност**, да се **специализират** и по този начин да добавят стойност към профила на държавата членка и на Европейския съюз. Научно-изследователските и иновационни стратегии следва да варират в зависимост от регионалните условия, например, в някои региони има повече смисъл да се инвестира във фундаментални изследвания за нововъзникващи технологии, в други – в приложни изследвания. Освен това, регионите трябва да познават външния контекст, да идентифицират своите **ниши** и да съгласуват своите политики с други участници.

Политическият контекст на подхода за интелигентна специализация е част от дискусиите за програмен период 2014-2020. Приема се, че в **развитите региони** и в **регионите в преход**, 80% от инвестициите трябва да бъдат насочени към енергийната ефикасност, възобновяемите енергийни източници, конкурентоспособност на малки и средни

²⁴⁶ Factsheet on Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation . <http://www.google.bg>

²⁴⁷ What is Smart Specialisation? By Inger Midtkandal and Jens Sörvik.

<http://www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2012/Smart-Specialisation/Context/>

предприятия, изследвания и иновации. В **по-слабо развитите региони** става дума за 50%. За да се получи финансиране от Европейския фонд за регионално развитие обаче, трябва да е налице **Научно-изследователска и иновационна стратегия за интелигентна специализация (НИСИС)**. НИСИС не е сравнима с оперативна програма, тя е стратегическа рамка, която трябва да насочва европейски, национални, регионални и частни инвестиции в региона или държавата-членка. Интелигентната специализация е в съответствие с цялостната стратегия за растеж на ЕС „Европа 2020“. Тя се фокусира върху идентифициране на **пазарни ниши за конкурентно предимство** и за решаване на основните предизвикателства пред обществото. Тя се опира на партньорства в областта на иновациите, на по-добра координация между различните заинтересовани страни и синхронизиране на цели и ресурси между частния и публичния сектор от многостепенното управление на Европейския съюз. Това е подходящата стратегия да **неутрализира проблема със сгрупване на иновациите в няколко северни региони и изоставането на южните региони**, които не са се концентрирали върху откриване на силни страни и потенциал за развитие чрез иновации.

Горещирането проучване е установило още, че разработването на стратегиите, прилагани досега, в много региони е било възлагано на **външни консултанти**, а не на местните заинтересовани страни. Затова са възниквали проблеми с местната подкрепа и устойчивост на реализираните проекти. На следващо място, основен фокус на научната дейност е бил поставян върху доставка на технологии за изследвания. Пренебрегвани са били важни сфери за иновация като стимулиране на търсенето, достъп до пазара, иновации в услугите, социална иновация, политическа иновация и интегриране на политики. На следващо място трябва да се подчертае, че в предишните стратегии липсват управленски структури, които включват предприемачи или предприемаческа гледна точка за регионалното развитие, за определяне на приоритетите и изпълнението на стратегията. Затова в стратегията за интелигентна специализация **подходът „отдолу-нагоре“ е силно подчертан и макар че става дума за многостепенно управление, най-силен е акцентът върху субнационалното управленско равнище като собственик на стратегията**. Участието на регионалните заинтересовани страни в този смисъл трябва да означава много повече от обичайното консултиране, с което те са били въвличани в скандинавските страни, например. Това също така означава, че **регионалните и местни политически власти трябва да не пречат на отключването на местния потенциал, а по всякакъв начин да подпомагат този процес**.

НИСИС е подход за откриване и развиване на регионалната уникалност/идентичност и потенциал. Той обхваща 5 основни стъпки, които регионите трябва да извървят:

- аналитична фаза с поглед вътре в региона и извън него;
- стабилна и включваща разнообразни участници управленска структура;
- разработване на визия (цел и приоритети);
- определяне на инструментариум за изграждане на подходящия капацитет;
- и интегрирана система за мониторинг и оценка.

В своето изследване²⁴⁸ върху разработени и приложени стратегии за интелигентна специализация, публикувано през 2012 г., Raquel Ortega-Argilés от университет Groningen, Холандия подчертава, че следвайки общоприемливите принципи на „Европа 2020“ регионите постигат иновативни резултати и използват ефикасно публични разходи. Той отбелязва, че **най-важното днес за един регион е да развие експертиза в определна/и сфера/и въз основа на анализ за идентифициране на силни страни**. Предмет на неговото

²⁴⁸ Raquel Ortega-Argilés. University of Groningen. *Economic transformation strategies smart specialisation case studies*. January 2012. http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=1f05532a-9ab5-4324-8eeb-4acb7b72e17f&groupId=10157

проучване са регионите: Flanders (Белгия); Navarra (Испания), Niederösterreich (Австрия), Skåne (Швеция), Berlin-Brandenburg (Германия), West Midlands (Великобритания), Lahti, Päijät-Häme (Финландия), Silesia (Полша), Limburg (Холандия), Nord-Pas-de-Calais (Франция), Emilia Romagna (Италия). Авторът представя в детайли целите, които тези региони са си поставили, инструментите, които са прилагали, и впечатляващите резултати, които са постигнали с оглед на интелигентен, устойчив и включващ растеж.

Приключвайки темата за интелигентната специализация, ще посочим две задължителни за българските политици и регионални активисти четива. Става дума за **Региони и иновационна политика** на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) от 2011 г., както и за **Иновационна стратегия** на същата организация от 2010 г.²⁴⁹

Какви са резултатите за период 2014-2020?

Резултатите са оценени за периода до 2019²⁵⁰. Те са постигнати с финансов ресурс от над 260 милиарда евро, които съставляват 41% от общите средства. Най-много дейности са извършени по темите *конкурентоспособност на МСП, адаптация към изменението на климата и предотвратяване на риска, инфраструктура за транспорт и енергийни мрежи*.

До края на 2019 г. са одобрени повече от 13 млн. проекта, чиято обобщена картина изглежда така:

- От 2.1. млн. предприятия, селектирани за подкрепа, 1.6 млн. вече са се възползвали от нея;
- Създадени са 184 000 нови работни места;
- 36.4 млн. заети и младежи са бенефициенти на Европейския социален фонд и програмата за младежта;
- 1.5 милиона проекти са реализирани в аграрния сектор, така че бизнесът в селските райони да стане по-конкурентен, да създаде и поддържа работни места; в 18% от обработваемата земя, която се равняват на 31 млн. хектара, са осигурени ресурси за защита на биоразнообразието; ;
- 61% от населението в селски райони (176 млн. души) е включено в близо 3 500 в групи за подобряване на местната среда;
- 367 са създадените групи за дейности в сектор рибарство;
- Към края на 2020, общо 19.7 млрд. евро от финансовия ресурс на кохезионната политика са препрограмирани за целите на здравеопазването в контекста на КОВИД 19.

От гледна точка на Стратегия *Европа 2020* също е направена оценка на резултатите.

Цел **Интелигентен растеж: наука и иновации, информационни и комуникационни технологии; конкурентоспособност на МСП:**

- Повече от 34 000 МСП са влезли в сътрудничество с научни институти (53% от целта) и повече от 17 000 предприятия са предложили нови продукти на пазара (59% от целта, което е увеличение с 20 процентни пункта спрямо 2018 г.);
- Над 4.5 млн. домакинства вече имат ширококолов достъп до интернет; до края на периода този брой ще се увеличи с 12 млн. В селските райони 1 400

²⁴⁹ Policy Brief May 2011. Regions and Innovation Policy. <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/47755624.pdf>; OECD Innovation Strategy. <http://www.oecd.org/site/innovationstrategy/>.

²⁵⁰ Brussels, 28.4.2021, COM(2021) 213 final. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS. European Structural and Investment Funds 2014-2020. 2020 Summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2019

инвестиционни проекта са подобрили достъпа до интернет за повече от 5 млн. души.

Добри практики:

Словения подкрепя няколко иновативни проекта за научноизследователска и развойна дейност, за да помогне на компаниите да се развиват и да предлагат продукти и услуги с добавена стойност. Такъв пример е HIQ Home, система от устройства и софтуер за автоматизация на дома. Основната ѝ функция е да управлява домашното оборудване (осветителни тела, щори, отопление и охлаждане). Проектът е на стойност 400 000 евро.

В Comunidad Valenciana (Испания) е реализиран проект „GVA-Salut: Насърчаване на цифрови обществени услуги в електронното здравеопазване“. Създадено е мобилно приложение за комуникация със здравната служба, така че за посещение при лекар не се чака на опашка. С избухването на COVID-19 беше включена нова функция за разпространение на информация до всички потребители относно мерките и препоръките. До април 2019 г. броят на потребителите е надхвърлил 400 000. Общата инвестиция възлиза на 34 милиона евро, с принос от ЕФРР от 17 млн. евро.

Regadio de Precisão – Прецизно напояване (Португалия): Проектът създава и внедрява нови технологии, които позволяват на земеделските производители да направят напояването и наторяването по-ефективно. В резултат от проекта при напояване фермерите вземат предвид характеристиките на съответната култура, на почвата и на водните запаси в почвата.

Цел *Устойчив растеж: нисковъглеродна икономика, климатична промяна, околна среда, транспорт и енергийни мрежи.*

- Капацитетът за производство на енергия от възобновяеми източници се увеличава с 5800 MW (81% от целта), от които 2100 MW вече са инсталирани, почти двойно в сравнение с мощността, инсталирана до края на 2018 г.;
- Енергийната ефикасност на 598 000 домакинства (96% от целта) се подобрява; около 285 000 домакинства вече са се възползвали от подобрените условия до края на 2019 г., което е със 100 000 повече в сравнение с края на 2018 г.;
- Енергийното потребление на обществените сгради се намалява годишно с 6,1 TWh²⁵¹ (92% от целта), от които 1,2 TWh вече са спестени годишно, което удвоява постижението в сравнение с края на 2018 г.;
- 21 млн. души ще се възползват от подобро водоснабдяване (което е изпълнение на целта с 80%), от които 2,5 милиона души вече се възползват от него (двойно увеличение в сравнение с постижението до края на 2018 г.);
- Мерките за защита от наводнения намаляват уязвимостта на почти 40 млн. души (161% от целта), от които 7,5 милиона вече не са изложени на рискове от наводнения;
- Проекти за чист градски транспорт осигуряват 102 км нови или подобрени трамвайни и метролинии (21% от целта) с допълнителни 400 км, които са в процес на изпълнение;
- Чрез по-добро управление на земеделски и горски земи ЕС постигна 99% от целите си за 2023 г. по отношение на улавянето и съхраняването на въглерода,

²⁵¹ За сравнение, 18 TWh е количеството електроенергия, което консумира световното население на час.

както и относно намаляването на емисиите на парникови газове и на амоняк в селското стопанство.

- 40% от подкрепата за секторите рибарство и аквакултури в рамките на тематичната цел „Опазване и опазване на околната среда и насърчаване на ефективността на ресурсите“ е вече насочена към опазване на околната среда, напр. чрез защита на зоните от Натура 2000 и чрез насърчаване на ресурсната ефикасност и намаляване на отпадъците.

Добри практики:

В чешкия град Злин, с безвъзмездна помощ в размер на 3 милиона евро се финансира закупуването на седем нови тролейбуса с иновативна бордова акумулаторна система, които се движат по новоразширен транспортен маршрут в града. Благодарение на батериите автобусите могат да пътуват до 12 километра извън нормалните тролейбусни маршрути, което позволява на повече жители на града да използват този безопасен и зелен вид транспорт.

В Ирландия мостът Мери Елмс осигурява много необходимия мултимодален достъп през река Лий в сърцето на град Корк. Мостът е реконструиран да позволява екологичен транспорт, като осигурява пешеходен и велосипеден достъп между две важни части на града за около 11 000 души дневно. Проектът се възползва от грант от ЕФРР в размер на 1,5 млн. евро.

Във Варна, България фондът за рибарство е подкрепил компанията Лаврак ООД. Основната ѝ дейност е улов и търговия с прясна черноморска риба. Фирмата притежава три собствени риболовни кораба, които работят целогодишно за различен вид риби. За да разпространява своя улов, фирмата разполага със собствени хладилни камиони. Европейските средства подобряват финансовата и екологичната устойчивост на фирмената дейност, разширяват семейния бизнес и го подкрепят по време на пандемията от COVID-19.

Проект в Словения осигури подкрепа за природосъобразното отглеждане на лозя от семейна ферма, като внедри метод, типичен за кръговата икономика. При него отпадъците не се изхвърлят, а се влагат за нова дейност. Използват се всички странични продукти от гроздето. Добиват се олио и брашно от гроздовите семки, които са много добре приети от клиентите. Лозята се култивират без хербициди и с минимална употреба на инсектициди.

Цел *Включващ растеж: заетост, социално включване и образование*

- Проекти на стойност 49 млрд. евро, подкрепени от ЕСФ, са насочени към подобряване на възможностите за заетост. В тях се включват 36,4 млн. участници, включително близо 14,6 млн. безработни и 13,9 млн. души, които дотогава не са били на трудовия пазар. До края на 2019 г. 4,5 млн. души са намерили работа. Сред участниците тези с ниски умения са 49% от всички лица; 15% са мигранти или са от малцинства. Участието на жени и мъже е почти равномерно разпределено на ниво ЕС (52% са жени).
- По инициативата Младежка заетост са разпределени 10,4 млрд. за 227 000 проекта. До края на 2019 г. около 3 милиона млади хора са били включени, около 2 млн. са се възползвали от планираната за година заетост, на над 900 000 участници е била предложена работа, продължаващо образование, обучение в практиката или обучение; и около 1,4 млн. са били на обучение за придобиване на квалификация или са били на работа, вкл. като самонаети.

- За социалното включване, за което ЕСФ има най-голям принос, избраните досега проекти са на стойност почти 57 млрд. евро. До края на 2019 г. близо 2,5 милиона са участниците с увреждания, 5,6 милиона са мигранти, участници с чужд произход или малцинства и 6,5 милиона други хора в неравностойно положение. Те са получили помощ за подобряване на възможностите си за заетост и развиване на умения за заетост на пазара на труда.
- За образование и обучение са били подпомогнати 17,8 млн. нискоквалифицирани лица, 5,5 милиона вече са получили квалификация и 1,8 милиона са влезли в системи за образование и обучение. В резултат на подкрепата капацитетът на инфраструктурата, предназначена за здравни грижи за деца и образование, е разширен за 15 милиона души (8,7 милиона повече в сравнение с края на 2018 г.) и 39 млн. вече се възползват от подобрени здравни услуги в целия ЕС (11,3 млн. повече в сравнение с края на 2018 г.).
- Над 63 000 проекта подобряват социалното приобщаване в селските райони. Подкрепят се селски общности, които прилагат свои собствени стратегии за местно развитие. Близо 3 500 местни групи за действие обхващат над 60% от селското население в ЕС и обединяват обществени, частни и граждански заинтересовани страни за действие по съгласувани цели/каузи.

Добри практики:

В Белгия, изправен пред COVID-19, Центърът за творческите индустрии Technocité близо до Монс във Валония, създаде виртуални класове. Около 3,3 млн. евро от ЕСФ позволиха на учители и студенти да продължат своите курсове. Курсовете за обучение се фокусират върху теми като киберсигурност, изкуствен интелект, виртуална реалност, интернет на нещата, звуков дизайн и др. ЕСФ подкрепи и „Stuyfplek“, мрежа, насърчаваща чрез обучение личностното израстване на хора в неравностойно положение и хора с увреждания, за да им помогне да намерят работа. Проектът получи 377 000 евро финансиране от ЕС, , за до осигури онлайн сесии.

В Испания с бюджет от 47 млн. евро програма „Empleaverde“, съфинансирана от ЕСФ, създава зелени работни места, насърчава предприемачеството и помага за изграждането на по-справедлива, по-екологична и по-устойчива икономика. Дейностите, които продължават по време на пандемията от COVID-19, включват подобряване на трансверсалните умения (умения, необходими за широк кръг работни места и професии), стратегии за търсене на работа, създаване на мрежи и професионални контакти и развитие на емоционална интелигентност. Досега програмата е съфинансирала 339 проекта, работещи с 500 организации. Той е подкрепил 1,3 милиона получатели и е помогнал за създаването на 2 600 бизнеса.

В Люксембург бяха създадени хранителен магазин и социално кафене, за да се осигури възможност на хора с интелектуални затруднения да навлязат на пазара на труда. Организиран са приблизително 40 семинара с повече от 500 участници. Някои хора с интелектуални затруднения станаха асоциирани учители в работилници за сапун и свещи. Разкрити са две работни места за хора със специални нужди. В сътрудничество с Fairtrade Luxembourg беше създадена марка чай със сертификат за биоетикет. Опаковката е изработена по време на уъркшоп за хора със специални нужди.

Новият център за гериатрична грижа в полския крайбрежен град Сопот е предназначен да предостави на по-възрастните жители на Поморския регион достъп до

широк набор от специализирани медицински услуги, които преди това не са били налични на местно ниво. Заедно с болничното и амбулаторно лечение на място, тези услуги включват денонощна телепомощ за пациентите, техните семейства и лицата, които се грижат за тях. Освен това откриването на Центъра вече генерира 70 нови работни места. С обща стойност от 6,6 милиона евро проектът беше подкрепен от 4,6 милиона евро принос от ЕФРР.

Местна инициативна група за рибарство в Киоджа и делтата на река По в Италия убеди гимназия да започне учебна програма по комерсиален риболов и производство на риба. Бяха привлечени първите ученически групи, които започнаха подготовка за бъдещата си дейност като предприемачи в областта на риболова и рибопроизводството.

Цел *Укрепване на институционалния капацитет и ефективна публична администрация*

До края на 2019 г. приблизително 5,2 млрд. евро са разпределени за проекти, насочени към институционалния капацитет и административни реформи, което представлява 83% от планираните 6,2 млрд. евро. Разходите на място възлизат на 1,8 милиарда евро (30% от планираното). Това усилие беше допълнено от Програмата за подкрепа на структурните реформи, която сега е трансформирана в Инструмент за техническа подкрепа.

По тази цел са били подкрепени: 487 782 участници от ЕСФ; 2 331 проекта, насочени към национални, регионални или местни публични администрации или обществени услуги.

Изпълнението на проекти, насочени към изграждане на капацитет за заинтересовани страни, предоставящи образование, учене през целия живот, обучение и заетост и социални политики, изостава, като процентът на избор на проекти все още е под 40%. Причините за забавянето са различни в отделните държави-членки, но най-често се отнасят до необходимост от законодателни промени или до трудности, свързани с иновативните и сложни характеристики на интервенцията.

Добра практика:

В Италия проект, финансиран от ЕСФ има за цел да подобри административния капацитет на малките общини (т.е. тези с постоянно население до 5 000 жители и тези, създадени след сливане на общини, всяка с население до 5 000 жители). Проектните дейности насърчават ефективни обществени услуги, добро управление и изграждане на институционален капацитет на местно ниво. С общ бюджет от 42 млн. евро проектът ще окаже въздействие върху качеството на услугите за гражданите и бизнеса, ще подобри уменията на местните публични власти при прилагане на политиките, поддържани от европейските структурни и инвестиционни фондове чрез подходящи интервенции за цифрова реорганизация и достъп до данни, укрепване на многостепенното управление и съпътстващ процес на реформиране на управленската дейност.

Цел *Териториално и градско развитие*

За 2014-2020 г. около 32 млрд. евро се разпределят за интегрирано териториално развитие и устойчиво градско развитие. Изпълнението на тези стратегии претърпя известно забавяне в първите години на програмния период поради забавяне на финализирането на стратегиите и установяване на административните процедури, осигуряващи децентрализирано изпълнение. Със средства на кохезионната политика са разпределени 23 млрд. евро за проекти до края на 2019 г., което представлява 73% от планираното. Наблюдава се ускорило използване на средствата към края на 2019 г.

Избраните проекти по интегрираните стратегии за развитие до края на 2019 г. осигуряват: 42 млн. кв.м. реновирано или новоизградено градско открито пространство (141% от целта), достъпно за обществеността; 2,6 млн. кв.м. реновирани или новопостроени

обществени сгради (111% от целта); и близо 21 000 реновирани жилищни единици (88,1% от целта). В съответствие с финансовото изпълнение физическото изпълнение изостава и варира между 15-30% от целевите стойности.

Добра практика:

В Полша една пост-индустриална зона, ползвана за място за паркиране в предградията на Краков, се превръща в зелено място за отдых и срещи. Паркът Przystań Wisła е създаден с широко участие на обществеността. Гражданите избраха концептуалния проект в широка обществена консултация. Съоръженията в парка включват кафене, детска площадка и художествена галерия на открито, където местните творци могат да излагат творбите си. Паркът разполага с градина, напоявана с дъждовна вода и с обществена зеленчукова градина. Осигурен е достъп за хора с увреждания. Инвестицията за този проект възлиза на 603 462 евро.

Цел *Териториално сътрудничество*

Европейският фонд за регионално развитие предоставя подкрепа на програми за териториално сътрудничество, които инвестират в трансгранични, транснационални и междурегионални проекти. Тези програми представляват 12,6 млрд. евро от планираното разпределение, от които 11,8 млрд. евро са били разпределени до края на 2019 г. Изпълнението по тези програми изостава в сравнение с изпълнението на националните/регионалните програми. Ето и някои от резултатите:

- 17 500 предприятия и 3 600 научноизследователски институции са участвали в трансгранични, транснационални или междурегионални изследователски проекти;
- 107 000 души са се възползвали от инициативи за трансгранична мобилност;
- повече от 80 000 души са участвали в съвместни местни инициативи за заетост и съвместни курсове за обучение.

Добри практики:

В пограничната територия между Франция и Испания, където достъпът до планинските райони е затруднен, проектът EGAL-URG създаде мобилна болница за бедствия и спешни ситуации, включително за реагиране на кризата с COVID-19. В рамките на 20 минути превозно средство, което изглежда като обикновен микробус, се превръща в болница с цялото необходимо оборудване, за да се грижи за 18 пациенти, като включва малко интензивно отделение, което може да приеме осем пациенти. Проектът се възползва от грант от ЕФРР в размер на 1,5 милиона евро.

Проект „Smart Villages“ в рамките на Алпийския макрорегион предлага решения за отдалечени села във Франция, Италия, Германия, Австрия, Швейцария, Лихтенщайн и Словения. Тези общности са лишени от изключително необходимите им работни места, от добри публични услуги, както и от благоприятен климат за предприемачество и социални иновации, което води до изтичане на мозъци. Цифровизацията е възможност да се решават такива проблеми. Чрез информационни и комуникационни технологии проектът обединява в т. нар. регионални групи заинтересуваните страни (политици, бизнеси, академични среди и гражданско общество). Създава се среда за иновации, която включва потенциал за генериране и вземане на решения, както и техническа част - платформа за цифров обмен и пакет нови цифрови продукти. Проектът вече е част от постиженията на макрорегионалната стратегия на Алпийския транснационален регион, както и на стратегията на Комисията за

интелигентни селища. Подкрепен е с 2 млн. евро от ЕФРР, като общата инвестиция възлиза на 2,6 млн. евро.

С казаното дотук разкрихме постижения и предизвикателства на регионалната/кохезионната политика в контекста на Стратегията на ЕС 2020 за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. За периода 2014-2020 основната характеристика на реформата е свързана с класифициране на регионите в три групи – слабо развити региони, региони в преход и развити региони. От общия финансов ресурс - 351.8 млрд. евро, най-голям дял получават слабо развитите региони – 68.7%, в които живеят 119.2 млн души; регионите в преход със 72.4 млн. жители ще получат 11.6%, а развитите региони, чието население наброява 307.1 млн., – 15.8%.

Както стана ясно от приведените аргументи, създадена е добра основа за зелената и цифровата трансформация на европейската икономика. Защитени са принципите на Европейския стълб на социалните права. В този смисъл можем да твърдим, че тези резултати следва да се разглеждат като успешен преход към настоящия период 2021 – 2027.

ШЕСТА РЕФОРМА

Подходът на Европейската комисия към период 2021-2027 е резултат от осмисляне на еволюцията на регионалната политика и по-специално на нейните слаби страни. В шестте пункта по-надолу ще очертаем визията за промяна, базирана на критичен анализ.

1. ПО-КРАТКИ, ПО-МАЛКО, ПО-ЯСНИ ПРАВИЛА

- По-малко бюрокрация и по-прости начини за искане на плащанията и за отчитане на разходи. Разработен е Наръчник за облекчаване на дейността (Simplification Handbook), който включва 80 мерки.
- Единна нормативна уредба обхваща 7-те фонда на ЕС, които се реализират в сътрудничество с държавите членки („споделено управление“).
- Комисията предлага и по-леки проверки за програмите с добри резултати, като все повече се разчита на националните системи и се разширява принципът на „единния одит“, за да се избегне дублирането на проверки.

2. ПО-ГЪВКАВА РАМКА

- Стабилност при планирането на инвестициите и гъвкавост за справяне с непредвидени събития. Междинен преглед ще определя дали са необходими промени в програмите за последните две години от периода на финансиране въз основа на нововъзникващите приоритети, изпълнението на програмите и на най-актуалните специфични за всяка държава препоръки.
- В определени граници ще бъдат възможни трансфери на средства в рамките на програмите, без да е необходимо официално одобрение от Комисията.
- Специфична разпоредба прави по-лесно незабавното мобилизиране на финансиране от ЕС в случай на природно бедствие.

3. ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В ИНСТРУМЕНТАРИУМА НА БЮДЖЕТА НА ЕС

- Единната нормативна уредба, обхващаща фондовете на политиката на сближаване и фонда

- „Убежище и миграция“, ще улесни създаването на местни стратегии за интегриране на мигрантите, подпомагани със средства на ЕС
- Фондът „Убежище и миграция“ ще бъде съсредоточен върху краткосрочните нужди на мигрантите при пристигането им, а политиката на сближаване ще подкрепя тяхната социална и професионална интеграция.
- Извън рамките на единната нормативна уредба ще се улесни полезното взаимодействие с други инструменти на ЕС, като например Общата селскостопанска политика, „Хоризонт Европа“, LIFE или „Еразъм+“

4. INTERREG — ПРЕМАХВАНЕ НА ТРАНСГРАНИЧНИТЕ ПРЕПЯТСТВИЯ И ПОДКРЕПА ЗА МЕЖДУРЕГИОНАЛНИ ИНОВАЦИОННИ ПРОЕКТИ

- Междурегионалното и трансграничното сътрудничество ще бъде улеснено от новата възможност даден регион да използва част от своите собствени средства за финансиране на проекти навсякъде в Европа, съвместно с други региони.
- Новото поколение програми за междурегионално и трансгранично сътрудничество (Interreg) ще помогнат на държавите членки да се справят с трансграничните пречки и да разработват съвместни услуги. Комисията предлага нов инструмент за граничните региони и страните, желаещи да хармонизират своите правни рамки — Европейски трансграничен механизъм.
- Въз основа на успешен пилотен проект от 2014—2020 г. Комисията предлага създаването на междурегионални иновационни инвестиции. На регионите с подходящи активи за интелигентна специализация ще бъде предоставена повече подкрепа за изграждането на паневропейски кластър в приоритетни сектори като големи информационни масиви, кръгова икономика, усъвършенствани технологии за производство и киберсигурност.

5. ЗАСИЛЕНО ИЗПОЛЗВАНЕ НА ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ

- Справянето със значителния недостиг на инвестиции не е възможно само с отпускането на безвъзмездни средства. Те могат ефективно да бъдат допълвани от други финансови инструменти.
- На доброволна основа държавите членки ще могат да прехвърлят част от своите средства по политиката на сближаване към новия централно управляван фонд InvestEU, за да ползват гаранцията, предоставена от бюджета на ЕС.
- Съчетаването на безвъзмездни средства и финансови инструменти включва и специални разпоредби за привличане на повече частен капитал.

6. ПОДОБРЕНИ ПРАВИЛА ЗА ПОСТИГАНЕ НА ПО-ДОБРИ РЕЗУЛТАТИ ОТ ИНВЕСТИЦИИТЕ НА ЕС

- Всички програми ще имат рамка за изпълнение с количествено измерими цели (брой на разкритите работни места, допълнителен достъп до широколентови услуги и т.н.).
- С новата рамка се въвежда годишен преглед на изпълнението под формата на политически диалог между органите, отговарящи за програмата, и Комисията. Ефективността на програмите ще се оценява и по време на средносрочния преглед.

- От съображения за прозрачност, така че гражданите да могат да следят постигнатия напредък, държавите членки ще трябва да докладват всички данни за изпълнението на всеки два месеца, а платформата за свободно достъпни данни във връзка със сближаването ще се актуализира автоматично.

Кое е най-важното в подготвената работна рамка на кохезионната политика²⁵²

Приет е Регламент за общите разпоредби (CPR), който определя общи правила за фондове за споделено управление на ЕС. Той обхваща 8 фонда: (1) Европейски фонд за регионално развитие; (2) Кохезионен фонд; (3) Европейски социален фонд плюс; (4) Европейски фонд за рибарство и аквакултури; (5) Фонд за справедлив преход; (6) Фонд за убежище, миграция и интеграция; (7) Управление на границите и визов инструмент; и (8) Фонд за вътрешна сигурност.

Какво е новото в управлението на кохезионната политика?

По-голямо овластяване на местните, градските и териториалните власти при управлението на фондовете. Това е принцип на регионалната политика на ЕС, реализирана само чрез стратегии за териториално и местно развитие.

Новата политика на сближаване въвежда **единен набор от правила за осемте фонда** и значително намалява количеството вторично законодателство. Това включва по-специално: по-леко и по-често докладване; по-лек контрол и рязко намаляване на проверките от управляващите органи, „принцип на единен одит“, пропорционални мерки за одити; разширена възможност за използване на опростени опции за разходи и на финансиране, което не е свързано с проектните разходи.

Край на одобрението от страна на Комисията за големи проекти.

Отпада определянето на управителни и контролни органи.

Създават се **условия за успех**: държавите-членки са длъжни да се придържат към европейски норми и принципи, за да могат да разчитат на възстановяване на средства от бюджета на Съюза през целия програмен период, напр. Хартата на основните права на ЕС.

Гъвкаво програмиране, адаптирано към новите предизвикателства и възникващи нужди: разпределяне на сумата за гъвкавост само след средносрочен преглед на социално-икономическата ситуация и възможни нови предизвикателства.

Разпоредби за засилена видимост и комуникация: изисквания към бенефициентите и проектите от стратегическо значение.

Приоритетите за 2021-2027 г.

През 2021-2027 г. политиката на сближаване на ЕС се фокусира върху 5 цели:

1. по-конкурентоспособна и по-интелигентна Европа
2. по-екологичен, нисковъглероден преход към климатично неутрална Европа
3. по-свързана Европа чрез повишаване на мобилността
4. по-социална и приобщаваща Европа
5. Европа по-близо до гражданите чрез развитие на всички видове територии

Европейският фонд за регионално развитие ще подкрепя инвестиции по всички 5 цели, но най-вече по цели 1 и 2. **Европейския социален фонд+** е предназначен основно за цел 4 и 5. **Кохезионният фонд** ще подкрепя цели 2, 3 и 5. **Фондът за справедлив преход** предоставя подкрепа за специфични цели. **Програмите на Interreg** ще служат за постигане на 2 допълнителни цели (чл. 14, регламент Interreg): „По-добро управление на сътрудничеството“ и „По-безопасна и по-сигурна Европа“.

Какво е новото по отношение на процентите европейско съфинансиране?

²⁵² Вж. по-подробно в Questions and Answers on the EU Cohesion policy legislative package 2021-2027.// https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3059

Процентът на съфинансиране (процентът от инвестициите на ЕС, които държавите-членки могат да получат) се увеличава. Ставката е 40% за по-развитите региони; 50% за по-развитите региони, които са били региони в преход или са имали брутен вътрешен продукт на глава от населението под 100% в периода 2014-2020 г.; 60% за региони в преход; 70% за региони в преход, които са били по-слабо развити през 2014-2020 г.; и 85% за по-слабо развитите региони.

Как ще се прилага принципът за партньорство?

Регионалните и местните власти, както и техните партньори от организациите на гражданското общество ще бъдат включени в подготовката на партньорски споразумения и програми и ще участват в изпълнението на програмите чрез комитетите за наблюдение. Европейският кодекс за поведение за партньорство, приет за периода 2014-2020 г., продължава да се прилага. Съгласно ЕСФ+ всички държави-членки са задължени да подкрепят изграждането на капацитет на социалните партньори и организациите на гражданското общество, като отделят подходящо количество от своите ресурси по ЕСФ+ за това. Държавите-членки, които са получили препоръки в тази посока, трябва да отделят най-малко 0,25%.

Какво трябва да се знае за фондовете на кохезионната политика?

Европейският фонд за регионално развитие и Кохезионният фонд, заедно с Европейския социален фонд и новосъздадения Фонд за справедлив преход, формират фондовете на Кохезионната политика на ЕС.

ЕВРОПЕЙСКИ ФОНД ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ И КОХЕЗИОНЕН ФОНД

Европейският фонд за регионално развитие подкрепя икономическото, териториалното и социалното сближаване в Европейския съюз чрез коригиране на дисбалансите в развитието между неговите региони.

Кохезионният фонд е насочен към намаляването на икономическите и социалните различия чрез инвестиции в околната среда и в областта на транспортната инфраструктура за изграждане на трансевропейски мрежи (TEN-T). Той обхваща държави-членки, чийто брутен национален доход (БНД) на жител през периода 2015-2017 г. е бил под 90% от средния за ЕС. През 2021-2027 г. това са България, Хърватия, Кипър, Чехия, Естония, Гърция, Унгария, Латвия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Румъния, Словакия и Словения.

Двата фонда ще инвестират 274 милиарда евро в регионите на ЕС (съответно 226 милиарда евро по ЕФРР и 48 милиарда евро СФ). ЕФРР фокусира инвестициите си в няколко ключови приоритетни области в съответствие с „тематичната концентрация“: иновации и изследвания, дигитална програма, подкрепа за малки и средни предприятия (МСП), околна среда и икономика с нулеви нетни въглеродни емисии.

Кохезионният фонд ще подкрепя екологичната инфраструктура и приоритетните проекти на ЕС в трансевропейските транспортни мрежи. Той също така ще обхваща проекти за енергийна ефективност, използване на възобновяема енергия или устойчива градска мобилност, представящи ясни ползи за околната среда. Примери за проекти от 2014-2020 г. могат да бъдат намерени на уебсайта на ГД „Регионална политика“ на Комисията.

ЕФРР предвижда специален фокус върху устойчивото градско развитие, като най-малко 8% от ресурсите на ЕФРР са заделени за подобни междусекторни действия. Освен това в рамките на *Европейската градска инициатива* градовете могат да обединят усилията си за разработване на иновативни подходи за справяне с градските предизвикателства.

Разпределението на средства от ЕФРР и Кохезионния фонд за всеки регион ще зависи от процеса на програмиране, т.е. от задълбочен анализ на нуждите за развитие, потенциала,

специфичните за страната препоръки от Европейския съюз в рамките на Европейския семестър, и социално-икономическия контекст.

Благодарение на специална тематичната концентрация, най-малко 30% от средствата от ЕФРР и 37% от средствата по КФ ще бъдат предназначени за постигане на всеобхватната цел за преход към климатично неутрална икономика. В този контекст ЕФРР ще се съсредоточи върху преход към чиста енергия. Това означава подкрепа за енергийна ефикасност, алтернативни горива за транспортните средства, възобновяема енергия, диверсификация в регионите, които са зависими от енергоемки индустрии, и предоставяне на стимули за справедлив преход.

Инвестициите на ЕФРР ще се съсредоточат върху дигитализацията на услугите за бизнеса и гражданите и внедряването на високоскоростния широколентов достъп. Подкрепата ще отиде там, където е най-необходима, т.е. там, където не са навлезли цифровите технологии, където има или много бавен, или много скъп широколентов достъп или където няма достатъчно търговски потенциал за привличане на частни инвеститори.

Основните промени в сравнение с предходния период са следните:

- Благодарение на тематичната концентрация инвестициите са насочени към ключови приоритети: зелена, цифрова и иновативна Европа;
- Дейностите с ограничена добавена стойност за приоритетите на Съюза са изключени от подкрепата, като напр. депа за изхвърляне на отпадъци или инвестиране в твърди изкопаеми горива – с изключение на ограничени съгласувани дерогации;
- Акцент върху подкрепата за територии със специфични предизвикателства за развитие, включително селски райони, райони в демографски упадък, с неблагоприятни природни условия и най-отдалечени региони;
- Европейската градска инициатива ще внесе последователен подход към градските зони, интегрирайки съществуващите инструменти за градовете;
- Междурегионалните иновативни инвестиции ще обединят регионите, които работят заедно, за да развият високи постижения в научните изследвания и иновациите;
- Кохезионният фонд ще продължи да подкрепя проекти в областта на околната среда и транспорта. Той ще обхваща инвестиции, свързани с устойчиво развитие и енергия, която не вреди на околната среда, с особен акцент върху възобновяемата енергия.

INTERREG

Европейското териториално сътрудничество (ЕТС), по-известно като „Interreg“, е една от двете цели на политиката на сближаване и осигурява рамка за изпълнение на съвместни действия и обмен на политики между национални, регионални и местни участници от различни държави-членки. Общата цел на Европейското териториално сътрудничество (ЕТС) е да насърчава хармоничното икономическо, социално и териториално развитие на Съюза като цяло. Interreg обхваща 4 форми на сътрудничество: трансгранично (Interreg A), транснационално (Interreg B), междурегионално (Interreg C) и интеграция на най-отдалечените региони в съседната им среда (Interreg D).

Шестото поколение Interreg, с бюджет от 8 млрд. евро, ще продължи да подкрепя сътрудничеството между регионите, гражданите и икономическите субекти, преодолявайки сухопътни и морски граници.

Какви са основните промени за Interreg през периода 2021-2027 г. в сравнение с миналия програмен период?

За първи път специално разпределение ще бъде предназначено за укрепване на сътрудничеството на най-отдалечените региони със съседната им среда, като регионите на Карибите, за стимулиране на икономическия обмен между регионалните партньори и тяхното взаимно развитие.

Междурегионалното сътрудничество ще продължи да насърчава обмена на опит, добри практики и изграждане на капацитет чрез специален набор от програми: Interreg Europe, Uract, Interact и ESPON.

Програмата PEACE PLUS, финансираната от ЕФРР, ще продължи през програмния период 2021-2027 г. и ще подкрепя мира по границата между Ирландия и Северна Ирландия.

Управлението на сътрудничеството по външните граници сега също се управлява от Interreg при споделена отговорност с подкрепата от ЕФРР и външните инструменти на ЕС (Инструментът за предприсъединителна помощ – IPA и Инструментът за съседство, развитие и международно сътрудничество – NDICI).

ЕВРОПЕЙСКИ СОЦИАЛЕН ФОНД ПЛЮС (ЕСФ+)

През последните 60 години Европейският социален фонд (ЕСФ) беше основният финансов инструмент на ЕС за инвестиране в хората, помагайки им да си намерят по-добри работни места и осигурявайки по-справедливи възможности за работа за всички граждани на ЕС.

В същия дух новият Европейски социален фонд плюс (ЕСФ+) ще бъде основният фонд на ЕС за инвестиране в хората. Това ще бъде основният инструмент за прилагане на Европейския стълб на социалните права, за подкрепа на работните места и създаване на справедливо и социално приобщаващо общество. Той ще осигури много необходими ресурси на държавите-членки за възстановяване от кризата с коронавируса. С бюджет от 99,3 млрд. евро за 2021-2027 г., държавите-членки могат да създават и защитават работни места, да насърчават социалното приобщаване, да се справят с бедността, да помагат на бездомните, да развиват умения на работещите, необходими за цифров и зелен преход, да инвестират в младите хора и да се справят с детската бедност.

В бъдеще приоритетите на ЕСФ+ ще бъдат още по-тясно съобразени с препоръките и анализите на страните от Европейския семестър, рамката на ЕС за координиране на икономически и социални политики. ЕСФ+ ще подкрепи държавите-членки да постигнат напредък по водещите цели на ЕС за 2030 г. за работни места, умения и намаляване на бедността, определени от Плана за действие на Европейския стълб на социалните права.

Регламентът за ЕСФ+ е резултат от комбинирането на съществуващия Европейски социален фонд, Инициативата за младежка заетост (YEI), Фонда за европейска помощ за най-нуждаещите се (FEAD) и Програмата за заетост и социални иновации (EaSI). Общата сума от 99,3 млрд. евро включва 98,5 милиарда евро за ЕСФ+ при споделено управление с държавите-членки и 762 милиона евро за направление заетост и социални иновации (EaSI) под пряко управление от Комисията.

Всички държави-членки трябва да отделят подходяща сума от своя дял от ЕСФ+, за да се справят със специфичните предизвикателства, идентифицирани в специфичните за всяка държава препоръки на Европейския семестър (рамката на ЕС за координиране на икономическите и социалните политики).

Политика в подкрепа на най-уязвимите, осигуряване на храна и основна материална помощ: държавите-членки трябва да отделят поне 25% за насърчаване на социалното приобщаване и поне 3% за борба с материалните лишения, с ясната амбиция да увеличат този процент до поне 4%.

Политика за младите: държавите-членки с особено висок процент млади хора, които не работят, не са в образователната система и не се обучават, ще трябва да отделят поне 12,5% от ресурсите си по ЕСФ+ за младежката заетост. Всички останали държави-членки трябва да отделят подходяща сума за инвестиране в младите хора.

Политика за децата: по подобен начин държавите-членки с ниво на детска бедност над средното за ЕС трябва да използват най-малко 5% от ресурсите си по ЕСФ+ за справяне с този проблем. Всички останали държави-членки трябва да отделят подходяща сума за целенасочени действия за борба с детската бедност, което също е важно за прилагането на наскоро приетата Европейска гаранция за деца.

Комисията ще управлява пряко направлението за заетост и социални иновации (EaSI) на стойност 762 млн. евро, което подкрепя основано на доказателства изготвяне на политики по отношение на социалното включване, заетостта, трудовата мобилност и уменията.

Освен това ЕСФ+ призовава всяка държава-членка да подкрепя социалните иновации със специален програмен приоритет и съответно отделя специфичен бюджет от 197 млн. евро за транснационално сътрудничество в подкрепа на разширяването на иновативните подходи.

И накрая, най-отдалечените региони и северните слабо населени региони ще получат 531 млн. евро специфична подкрепа от ЕСФ+ поради ограниченията, пред които са изправени, като обезлюдяване и отдалеченост.

Какви са целите на ЕСФ+?

Основната цел на политиката на ЕСФ+ е да допринесе за по-социална и приобщаваща Европа, увеличавайки възходящата икономическа и социална конвергенция, т.е. да подобри възможностите за заетост, да повиши стандарта на живот, да улесни мобилността на работната сила и да увеличи икономическото, социалното и териториалното сближаване. ЕСФ+ ще допринесе за прилагането на плана за действие на Европейския стълб на социалните права. ЕСФ+ ще инвестира в три основни области:

- ефективност на пазарите на труда и равен достъп до качествена заетост;
- качество и достъп до образование и обучение;
- социално включване, здраве за хората в уязвимо положение и борба с бедността, по-специално детската бедност и бездомните хора.

Във всичките си инвестиции ЕСФ+ ще насърчава хоризонталните принципи на равенство между половете, зачитане на основните права, равни възможности и недискриминация. Финансирането по ЕСФ+ също ще допринесе за прилагането на насоките за заетостта, определени в Европейския семестър и Целите на ООН за устойчиво развитие.

ЕСФ+ ще подкрепя усилията на държавите-членки за дългосрочна интеграция на гражданите на трети страни и имигрантите. ЕСФ+ ще инвестира в образованието, заетостта и мерките за приобщаване. Освен това ЕСФ+ ще подкрепя борбата с дискриминацията и неравенството, допълвайки други фондове като Фонда за убежище, миграция и интеграция.

ФОНД ЗА СПРАВЕДЛИВ ПРЕХОД (ФСП)

ФСП е ключов елемент от Европейския зелен пакт и нов фонд на политиката на сближаване с общ бюджет от 19,2 млрд. евро. Това е първият стълб на Механизма за справедлив преход, който има за цел да облекчи социално-икономическите разходи за най-засегнатите региони и индустрии, произтичащи от прехода към неутрална по отношение на климата икономика. По него се финансират широк спектър от дейности, насочени главно към

диверсификация на икономиката и подпомагане на хората да се адаптират към променящия се пазар на труда.

Как ще бъдат избрани териториите, които ще се възползват от фонда? Териториите ще бъдат избрани чрез преговори между всяка държава-членка и Комисията, в контекста на одобрението на плановете за справедлив преход. Комисията представи предварителните си възгледи въз основа на следните критерии: интензитет на емисиите на парникови газове и производството на изкопаеми горива; въздействието върху заетостта в региона (потенциална загуба на работни места); и капацитета на региона да се справи с въздействието на прехода към климатично неутрална икономика.

Кой ще бъде бенефициент на финансирането и ще изпълнява плановете за справедлив преход на територия? Държави-членки или региони? Съгласно практиката в политиката на сближаване държавите-членки трябва да решат кое ниво на управление би било най-подходящо.

Могат ли само регионите в преход да имат достъп до друго финансиране от ЕС? Достъпът до фонда не ограничава по никакъв начин достъпа на региона до други фондове на ЕС, включително другите фондове на политиката на сближаване (ЕФРР, ЕСФ+ и Кохезионния фонд). Освен това регионите за справедлив преход, т.е. тези, определени в плановете за справедлив преход, имат достъп до два допълнителни инструмента: специална схема за справедлив преход по InvestEU и специален заем за публичния сектор. Фондът за справедлив преход и тези два инструмента формират Механизма за справедлив преход, ключов компонент от инвестиционния план на Зелената сделка, който има за цел да мобилизира 65 до 75 милиарда евро, за да помогне на най-засегнатите от прехода региони да диверсифицират своите икономики и на работници в тези региони да се адаптират към икономическите промени.

Примери за региони или проекти, за които трябва да бъдат разпределени парите на ФСП. Фондът ще предоставя основно безвъзмездни средства на региони с голям брой хора, работещи в производството на въглища, нефтени шисти и торф, или на региони, в които има индустрии с интензивни парникови газове. Ще подкрепя работници с потребност от нови умения и компетенции за пазара на труда, МСП, микропредприятия и стартиращи предприятия, които създават нови възможности за работни места. Ще подкрепя инвестиции за осигуряване на преход към чиста енергия, напр. в енергийна ефикасност и зелен транспорт.

Няма да се подкрепят инвестиции, свързани с производството, преработката, транспортирането, дистрибуцията, съхранението или изгарянето на газ или други изкопаеми горива.

Как политиката на сближаване ще подкрепи селските райони?

Подкрепата има за цел да направи селските райони привлекателни чрез растеж и създаване на работни места, да набави необходимата инфраструктура, да намери решения за осигуряване на транспорт и основни публични услуги. През програмния период 2021-27 г. кохезионната политика ще осигури допълнителна подкрепа на селските райони под формата на инвестиции за цифровия и зеления преход. Три четвърти от инвестициите в политиката на сближаване са предназначени за цели, подготвящи регионите, включително селските райони, за двойния преход към интелигентна, цифрова, модерна и неутрална по отношение на климата кръгова икономика. Политиката на сближаване с цел *Европа по-близо до гражданите* ще насърчи инвестиционни отговори на местните предизвикателства чрез интегрирани стратегии за териториално развитие и участие на местните общности.

ИЗВОДИ

Въз основа на диахронния анализ на регионалната политика на Европейския съюз можем да очертаем три най-значими **извода**:

1. Регионалната/кохезионната политика на ЕС се развива с постоянна динамика, защото нейната роля за балансиране на интереси между държавите-членки и регионите е изключително важна. Чрез нея се търси решаване на фундаментален **вътрешнополитически** проблем: всяко разширяване на ЕС внася присъщи на новите държави-членки социално-икономически проблеми и кохезионната политика е тази, на която се разчита за тяхното решаване. Във **външнополитически** план пак кохезионната политика е тази, която може да осигури конкурентноспособността на ЕС на глобалната сцена. Затова към нея ще продължи да се насочва трайно поне една трета от бюджета на Европейския съюз.
2. В кохезионната политика се отразява фундаментална ценност на ЕС – **солидарността**. В този смисъл тя има особена добавена стойност към бавния и необходим процес на изграждане на европейска и регионална идентичност. Влияейки пряко или косвено върху живота на милиони европейци, отговаряйки на техните потребности за повишаване на стандарта и качеството на живот, тя катализира **политическа лоялност към европейския център и към субнационалното управление**, от която тези равнища се нуждаят в уместната си претенция си за легитимност и авторитет.
3. Кохезионната политика на ЕС развива **децентрализирана политическа култура**. Тя мобилизира политическо мислене за регионите и принуждава централните власти да потискат аспирациите си за тотален контрол върху визията за развитие на регионите. Тя е изключително силен инструмент в ръцете на **субнационалното управленско равнище** – публична администрация, бизнес и гражданско общество. Ако участниците в това управленско равнище осъзнаят това, и ако се фокусират върху дългосрочна визия, имат потенциал да извършат българската трансформация от **слабо развити през региони в преход към развити региони**. Най-силното средство, с което разполагат, е правният инструмент **Европейска група за териториално сътрудничество**, чрез който могат да генерират интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в сътрудничество с други европейски региони и без участието на политическия център на националната държава.

ВТОРА ЧАСТ:

ЕВРОПЕЙСКИЯТ РЕГИОНАЛИЗЪМ

Както стана ясно дотук, от края на 80-те години на миналия век политическата идея за развитие на **Европа на регионите** вече е набрала скорост с Единния европейски акт, ЕЕА (Single European Act, SEA) от 1987 г. Той е първата основна ревизия на основополагащите договори за европейска интеграция и съживява идеала за обединение след периода на стагфлация и евросклероза от 70-те години. С него се въвежда правилото за **субсидиарност**. Правилото се превръща в един от принципите на европейска интеграция и става част от правото на ЕС с Договора за Европейски съюз от Маастрихт, 1993 г.²⁵³ Към Договора от Амстердам от 1999 г. е включен протокол относно правила за прилагането на принципа на субсидиарност, които са правно обвързващи. С други думи, Европейската комисия е задължена да обосновава своите законодателни инициативи в съответствие с принципа на субсидиарност²⁵⁴, а именно - да аргументира необходимостта от правен инструмент на

²⁵³ Вж. *Принцип на субсидиарност*.

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_bg.htm

²⁵⁴ Вж. *Subsidiarity*. http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_en.htm

европейско равнище, защото на национално и субнационално равнище съответният проблем не е решим. Договорът от Лисабон от 2009 г. добавя ясна препратка към **регионалното и местно (субнационално) измерение на принципа на субсидиарност**²⁵⁵.

Смисълът на принципа за субсидиарност се изразява в предоставянето на известна независимост на йерархично подчинен орган по отношение на висшестоящ орган. Става дума за разпределение на правомощия между различните равнища на властта — принцип, който е основополагащ за държавите с федерална структура и за ЕС като структура с многостепенно управление. Понятието *субсидиарност* произлиза от латински език, *subsidiarius* означава **помощен, допълнителен**. Субсидиарността е свързана с политическата идея, че **решенията по принцип трябва да се вземат на възможно най-ниското управленско равнище, което е и най-близо до гражданите, а на по-високите управленски равнища трябва да се извършват само помощни, допълнителни действия, и то когато това е наложително**. За първи път в Европа принципът е огласен в *Regum Novarum* - отворено писмо до епископите на Римокатолическата църква, и се прилага от папа Лъв XIII през 1891 г. В него се твърди, че държавата не трябва да изнемва функциите на семействата, тя трябва да им осигури **свобода на действие**. Щом проблемите могат да се решават от малка организация като семейството, то голяма и сложна организация като държавата не трябва да се намесва. Държавата може да се намеси, само за да осигурява подкрепа на семействата, които се нуждаят от помощ. Така, въвеждайки субсидиарността, католическата църква на практика започва да отстоява **принципа за децентрализация**.

Принципът на субсидиарност в контекста на европейска интеграция катализира местна инициатива за развитие на регионите²⁵⁶. Там, където сътрудничеството на регионалните и местните власти помежду им и с гражданското общество и бизнеса е най-интензивно, успехите не закъсняват. Регионите, свързани с “ядрото” – Лондон, Франкфурт, Милано, Париж и с трите европейски столици – Страсбург, Люксембург и Брюксел се превръщат в **региони – символи на европейската представа за високо качество на живот и труд**: съвременни технологии, грижа за околната среда, местна демокрация, гражданско общество. Baden-Wuerttemberg (Германия), Rhône-Alpes (Франция), Cataluña (Испания), Lombardia (Италия) – станали известни като “4-те мотора”, са региони, които се утвърждават като алтернатива на Европа на националните държави.

Регионите, или поне тези, които са съпоставими по териториален обхват и развитие с малките и средни по размер национални държави, се адаптират към новата глобална икономика, като развиват своя идентичност и партнират с други региони. Тази идентичност се основава на споделено историческо наследство, на специфична физико-географска среда или на някаква значима организация или икономическо предприятие. Michel Bassand²⁵⁷ отбелязва съвместимостта между регионална идентичност и отношението към света – **колкото по-силно споделяна е регионалната идентичност, толкова по-голямо е свободомислието, толкова по-голяма е динамиката в развитието на региона**. Един регион е толкова по-ефективен във взаимоотношенията си с други региони на Европа и света, колкото по-жизнена е собствената му идентичност²⁵⁸. Ако един регион може да осигури консенсус между отделните съставляващи го елементи – политици, интелигенция, индустриалци, банкери, граждански организации, медии – той ще бъде в състояние да събере

²⁵⁵ С влизане в сила на договора от Лисабон принципът за субсидиарност трябва да се спазва за всички подготвени законодателни актове. Националните парламенти имат правомощия да възразят срещу предлаган законодателен акт, ако преценят, че е нарушен принципът за субсидиарност. Комитетът на регионите пък може директно да се обърне към Съда на Европейския съюз, ако прецени, че даден законодателен акт нарушава принципа на субсидиарност с оглед на субнационалното (регионално и местно) управленско равнище.

²⁵⁶ Hooghe, L. and G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowan & Littlefield publishing, inc, 2001

²⁵⁷ Bassand, Michel. *Culture and regions of Europe*. Council of Europe Press. Strasbourg, 1993

²⁵⁸ Корнажева, М. *Европейската регионална идентичност в интеграционен контекст*. В: Научни трудове на Русенски университет. Том 38, серия 1. Европеистика. Европейски идентичности. Русе, 2001, с.105-112

достатъчно влияние и да присъства ефективно на европейската и глобалната сцена. Регионите имат предимството, че са относително по-малко натоварени с отговорности и бюрокрация в сравнение с националните държави.

Всъщност този съвременен процес може да бъде определен като **ренесанс на регионите и градовете в Европа**. Защото повече от пет века Европа е била доминирана от градове-държави и само век и половина от национални държави. В своето Открито писмо до европейците Denis de Rougemont – швейцарският философ, който отстоява идеята за Европа на регионите, предсказва този ренесанс²⁵⁹. Според него в Европа на утрешния ден регионите много бързо ще се формират, организират и утвърдят. И тъй като ще бъдат млади и гъвкави, пълни с жизненост и откритост към света, те ще влязат във взаимоотношения по възможно най-бързия начин. Те ще проявяват склонност да се групират помежду си на базата на предпочитанията си и възможностите за взаимна допълняемост и според новите реалности, които ги създават. Именно чрез регионите ще се изгради Европа, а политиката на ЕС трябва да се обърне с лице към своите регионални подразделения и да даде свобода на инициативата и разнообразието.

Факторите, които стимулират развитие на регионализма в Европа, могат да се обобщят по следния начин²⁶⁰:

1. Модерната държава се нуждае от регионални управленски формати за целите на развитието. В Европейски съюз регионът е **удобна единица за планиране** на междинно ниво, което осигурява възможност междуправителствени различия да бъдат изглаждани и договаряни.

2. В следвоенните европейски държави съществуват **регионални дисбаланси**, които се неутрализират чрез сътрудничество. По този начин се постигат и ефектите на сближаване.

3. На следващо място е потребността да се **усилва демокрацията**. Широко разпространено е схващането, че регионалната автономия подсилва демократичните устои на европейските държави. Показателен е примерът със Западна Германия, където федералната система се разви с цел децентрализация на властта.

4. Важен е аргументът, свързан с усилия за **преодоляване на европейските национализми**, чиито крайни форми доведоха до унищожителните войни на 20-ти век. Обособяването на трансгранични еврорегиони например, осигурява възможност за транснационални взаимодействия, при които формулирането и постигане на общи цели за просперитет е предпоставка за елиминиране на предразсъдъци по отношение на националната другост.

5. Петият фактор са **културни потребности**, които са присъщи за регионите. Възможни са държавни политики, които не подкрепят запазването на културната идентичност на региона и тогава реакцията може да придобие политически измерения. Очевидна е необходимостта регионите да се съпротивляват срещу държавна политика, която ги маргинализира или поддържа с периферен статус.

Регионализмът е комплексен **феномен, който съдържа политическата идея за утвърждаване на регионите като елементи от политическата система на държавата и на Европейския съюз**. Той се проявява в обществено-политическата практика чрез два процеса – регионализация “отгоре надолу” и регионализация “отдолу нагоре”. Първият е продукт на правителствени решения, вторият – на регионална мобилизация на ресурсите и на местни инициативи.

Регионализацията “отгоре надолу” представлява съвкупност от правителствени стратегии за развитие на регионите. През 60-те години много европейски държави в процеса

²⁵⁹ De Rougemont, D. *Lettre ouverte aux Européens*. A. Michel. Paris, 1970.

²⁶⁰ Вж. Jeffery, C., *The Regional Dimension of the European Union*. Frank Cass and Company Limited, 2001

на икономическо планиране идентифицират слабо използвани ресурси в периферни региони или региони в упадък. Така възниква възможността те да бъдат активирани и да се генерира икономически растеж. Същевременно осигуряването на растеж за изоставащите региони решава проблеми и на развитите региони, като ги спасява от пренаселване. От друга страна се поражда и политически ефект – укрепва се вътрешната солидарност, расте подкрепата на населението от изоставащите региони за държавното управление и за управляващите партии. Този процес е съпътстван от осъзнаваната потребност да се институционализира регионалната политика и да се включат регионални политически и икономически лидери в нейното осъществяване. Така регионалното развитие става все по-политизирано. Започват да възникват и напрежения между визиите на лидерите от центъра и регионите, тъй като за националните правителства става все по-трудно да финансират регионалната политика поради нарастващата необходимост да се даде приоритет на все по-голямата конкуренция на международната сцена.

Регионализацията “отдолу нагоре” се подчинява на друга логика. Някои територии се характеризират със силно развита идентичност, чиито корени могат да се открият в специфичен исторически опит, свързан от общ език и културна традиция. В други територии се наблюдава местен бизнес и гражданско общество с осъзната регионална солидарност и добре организирани лобистки стратегии за икономически ползи. В трети се надигат движения за регионална автономия. След натиск отдолу нагоре постепенно се развиват и управленските структури на регионите. Във Франция и Италия например националните правителства създават регионите твърде бавно – започва се с консултативни органи, за да се стигне до непряко и накрая пряко избирани регионални съвети със собствени властови ресурси и ясни функции. Въпреки че регионалните управи са застъпени в италианската конституция от 1948 г., едва през 70-те години регионите придобиват управленски статус. Във Франция процесът започва през 1972 и се проточва до средата на 80-те години. В Испания и Белгия автономните общности и регионите се развиват чрез силен натиск отдолу. Основният закон на Германия от 1949 г. установява федерална система, която е отглас както на традицията, така и на необходимостта от децентрализация за развитието на демокрация. Във Великобритания през втората половина на 70-те години се съживява натискът от перифериите да се избират парламенти в Шотландия и Уелс, в Англия се наблюдава процес в подкрепа на институционализиране на регионите. Дания, Ирландия, Холандия, Гърция и Португалия запазват статукво на централизация, но усилията отдолу нагоре стават все по-силни, катализирани и от общия интеграционен процес в Европа.

Регионализмът има културно, политическо, икономическо и правно измерение.

Културният регионализъм се основава на лингвокултурната идентичност и усилията за нейната защита в контекста на национални политики, заплашващи я с обезличаване. Някои европейски региони със специфична лингвокултурна идентичност се стремят да я превърнат в политическа и пораждат загриженост за единството на държавата. Културното измерение на регионализма произтича от обстоятелството, че **границите на специфични култури не съвпадат с границите на национални държави** или пък се вменстват в част от териториите на национални държави. Културните граници на такива региони не са ясно очертани линии. По-скоро в такива региони може да се наблюдава ядро, което концентрира множество типични културни характеристики, и периферия, където тези характеристики са по-малко или по-слабо изразени. Тези характеристики са широко приети от местните хора, които са се идентифицирали с тях исторически и са възприели региона с неговата относителна културна хомогенност, която е вплътена в някакво конкретно име, олицетворяващо съответната идентичност. В честия случай обединяващ елемент е общият език. Важно е да се отбележи, че между границите на националната държава и тяхната исторически обусловена изменчивост или залязваща значимост в една Европа без граници, от една страна, и от друга – флуидните и хибридни културни граници, има съществена

разлика. Трябва да сме наясно, че **идеологията на етническият национализъм способства за погрешното схващане, че всяка държава има своя специфична култура**²⁶¹. Например френският национализъм обявява френската култура за нещо ясно разграничено от немската, но какво да кажем за граничния регион Елзас, в който говоримият език е смесица от немски и френски, а от 1992 г. насам се правят опити за запазване на диалекта от изчезване чрез въвеждане на двуезично обучение. Можем ли да твърдим, че норвежката култура е нещо ясно разграничено от датската, когато те са толкова близки, че езикът на едната е напълно разбираем за другата. Региони с културно измерение добавят към образа на Европа многообразието, която прави континента привлекателен за себе си и за света. Културната различност е изключителна ценност и нейното опазване остава един от най-трайните приоритети в Европейския съюз.

Политическият регионализъм е насочен към осигуряване на повече правомощия за регионалното управленско равнище, което се заема с политическа мобилизация в името на обща политическа визия и създава институции и партньорски мрежи. В този случай тревогата в общоевропейски контекст се свързва с неравномерно развитие в Европа регионален политически капацитет. **В България например, не може да се говори за развит регионален политически капацитет.** Областният управител се назначава, не се избира от гражданите. Изпълнявайки функциите си, той или тя не представляват интереса на гражданите, а действат като министри за даден регион, съобразявайки се само с правителствени решения.

До **политически последици** върху регионите води и европейската интеграция, която дава живот на нови социални и политически движения и съюзи. Някои от тях са свързани с икономическо реструктуриране и целят запазване на западащи индустрии или пък точно обратното – защита за икономическата промяна. Други са резултат от разочарованието на регионални управленски структури от политиката на собствените им национални правителства и пренасочват лоялността си към европейските институции. От трета страна, европейските фондове сами по себе си стимулират политическа мобилизация около програми и проекти и по този начин окуражават мисленето за регионални потребности и изразяването в регионални термини. **Успешни са онези региони, които постигат мобилизация и консенсус около дългосрочни цели за развитие и чиито активни участници от публичния, частния и гражданския сектор работят с оглед на трайно отстоявана политическа визия.**

В зависимост от визията, която се подкрепя, можем да говорим за дефанзивен и модернизиращ регионализъм²⁶². **Дефанзивният регионализъм** е синоним на практики, които защитават съществуващите икономически дейности от натиска на пазара, **модернизиращият регионализъм** се опитва да използва местната култура и институции като инструменти на промяната. Трябва да подчертаем, че дефанзивният и модернизиращият регионализъм не се изключват взаимно и могат да намерят място в единната визия за региона.

Европейската интеграция осигурява нов контекст за **стари политически претенции**. Сепаратистки движения за автономия позиционират политически идеи и поведения в европейски контекст. Това е така, защото **свободната търговия в условията на европейския пазар намалява значително икономическата цена на отделянето**. Има и политически прояви, които целят да наложат образа на собствения регион като алтернативен на държавата и които са мотивирани от лични амбиции на регионални политици да се изживяват като държавници, провеждащи собствена, включително и външна политика.

²⁶¹ Калхун, К. *Критическа социална теория*. Серия Етоси, Превод Константин Янакиев, Beschäft aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung GmbH, KX, 2003

²⁶² Вж. Keating, M. *Regions and Regionalism in the European Community*. INT'L J. OF PUB.ADMIN.,18(10), 1491-1511 (1995)

Типични примери са три испански региона, претендиращи за собствена етнокултурна специфика. Напр. управляващата баска националистическа партия през 90-те години поиска право на представителство директно в европейската институция Съвет на министрите по въпроси на регионалното развитие. Националистът Jordi Pujol, президент на Cataluña от 1980 до 2003 г., изрази претенцията автономните общности да представляват испанската държава в Европа. Manuel Fraga, президент на Galicia от 1990 до 2005 г. използва Европа просто да промоцира собствения си регион и собствената си личност без други особени претенции.

Икономическият регионализъм фокусира върху развитие, осъществявано чрез привличане на ресурси от националните правителства или от други източници с цел постигане на растеж. Неговите прояви се асоциират с тревогата от възникване на привилегировани региони, които са много силно развити и драматизират общоевропейското намерение за социално-икономическо сближаване. В процеса на прилагане на политики за общ пазар на Европейската общност застъпниците на нео-класическата икономическа теория подкрепят тезата, че в зоните със свободна търговия и свободно движение на капитал по-слабо развитите и периферни региони ще могат да привлекат инвестиции заради предимството си да предлагат по-ниска цена на работната ръка. Така се извежда предположението, че постепенно ще се преодоляват различията в жизнения стандарт на населението. Критиците на тази теза твърдят, че и в условията на общ пазар тенденцията за икономическа концентрация в централните и по-развити региони се запазва, тъй като перифериите, за разлика от центровете, не могат да осигурят нито близост до пазари, нито подходяща инфраструктура или пък авангардни технологии²⁶³. Както изяснихме в първа глава, чрез регионалната политика на ЕС се търсят и намират решения за преодоляване на такива проблеми. Всяко разширяване на Европейския съюз привнася нови аспекти към темата за социо-икономическите дисбаланси между регионите. С присъединяването си през 1973 г. Великобритания постави въпроса за реконверсия на региони с индустрии в упадък. Гърция, Испания и Португалия пък увеличават броя на неразвитите в аграрно отношение региони. В най-бедните региони на Гърция и Португалия брутният регионален продукт на глава от населението възлиза на 40% от средния за тогавашната Европейска общност. Подобен проблем възниква и с новоприсъединените германски провинции след падането на Берлинската стена. Същите процеси се наблюдават и с разширяването на ЕС на изток и югоизток.

Какви са отговорите в контекста на такава проблемна ситуация? Елементарната реакция е свързана със съпротива срещу европейската интеграция и защита на националната държава, чиито апологети твърдят, че само тя може да помири социалното и пазарното начало, да координира отношенията между територии и пазари. Вторият подход е опит да се използва европейската интеграция, за да се наложи модел на растеж, който е чувствителен в социално и териториално отношение и се грижи за преодоляване на дисбалансите в развитието на регионите. Испания става най-активният поддръжник и лидер на по-бедните страни в усилията им за достъп до политика чрез трансфери на финансови средства между държави-членки. Европейската комисия, обаче не покрепи международните трансфери, а предприе стъпки за **създаването на наднационално финансово осигуряване на регионалната политика чрез общия бюджет на Европейската общност**, която разгледахме в първа част.

Неравномерно развитие на регионите възниква в резултат и от някои политики на Европейската общност. Общата аграрна политика например поглъща твърде много финансови ресурси, които биха могли по-ефективно да се използват за други видове развитие, и като цяло има небалансиран териториален ефект. Политиката за защита на конкуренцията, базираща се на чисто пазарен подход, може да бъде контрапродуктивна по отношение на регионалната политика – националните и местните субсидии за икономическо развитие на регионите се тълкуват като заплашващи конкуренцията. Изискването за намален

²⁶³ Keating, M. *op.cit.*

бюджетен дефицит има негативен ефект върху усилията на новоприсъединените държави да финансират развитието на собствената си регионална инфраструктура, а тя е основен компонент на конкурентноспособността. Дори Германия се сблъска с трудности да изпълни строгото изискване за бюджетен дефицит до 3%, когато източните провинции се нуждаеха от мащабно финансиране. Друг аспект е свързан с обстоятелството, че региони, които традиционно са се препитавали от изпълнението на обществени поръчки, са потърпевши от регулациите в областта на държавните доставки и от конкурентното начало, заложено в тях. Прилагането на правото на ЕС в областта на опазването на околната среда пък е бreme за по-слабо развитите региони, защото увеличава себестойността на продуктите. Секторните политики в областта на риболова, добива на стомана и въглища, текстилната индустрия и др. също имат неравномерен регионален ефект. Затова в ЕС се водят дебати за **реформиране на секторните политики и за тяхното интегриране въз основа на подхода за териториално сближаване**.

Правното измерение на регионализма се свързва с институционализиране и със договаряне, посветено на регионите. Как в Европа се институционализира регионализмът? Римският договор за създаване на Европейската икономическа общност от 1958 г. не допуска регионално представителство при вземане на решения на общоевропейско равнище. По-късно обаче договорът от Маастрихт осигурява достъп на представители на регионалните власти и се създава **Комитет на регионите (КР)**²⁶⁴. Този резултат се дължи главно на позициите на Германия и Испания – държави със силен регионален елемент в конституционното си устройство. Комитетът на регионите се състои от представители на регионални местни власти от всички държави-членки, изпълнява консултативни функции и споделя общ секретариат в Брюксел с Икономическия и социален комитет (в който пък са представени интересите на гражданското общество). Комитетът включва представители на местните власти на държавите-членки на ЕС. Например, 12-те представители на България в Комитета на регионите на ЕС за периода 2010-2014 г. са кметове на общините Смолян, Твърдица, Добрич, Ямбол, Кърджали, Минерални бани, Лом, Монтана, Търговище, Русе, Гоце Делчев, а също и общинският съветник в Столичния общински съвет Владимир Кисъов. Членовете на Комитета на регионите се назначават от Съвета на министрите по предложение на държавите-членки. Въпреки че няма изрично изискване от договора от Маастрихт, почти всички членове на Комитета на регионите са пряко избрани от гражданите на съответния регион в своите страни. Според договора от Маастрихт и Съветът на ЕС, и Европейската комисия се допитват до Комитета на регионите. Съответно от своя страна Комитетът на регионите може да инициира мнение по въпроси, засягащи регионалния интерес. Договорът от Амстердам пък задължава Европейския парламент да се консултира с Комитета на регионите.

Втора структура е **Асамблеята на европейските региони** (седалище Страсбург и офис в Брюксел), която е основана под името Съвет на европейските региони през 1985 г. Нейна основна цел е да отстоява регионализма и федерализма (с потенциала му за децентрализация) в Европа и да насърчава регионалната репрезентация в европейските институции. Асамблеята също разширява членството си с представители от Централна и Източна Европа.

²⁶⁴ **Комитетът на регионите (КР)** е Асамблея на представителите на местните и регионалните власти в Европейския съюз. Тази политическа асамблея е съставена от представители на местното и регионално управление на изборна длъжност. Тя осигурява институционалното представителство на европейските региони, градове и общини в ЕС. Нейна мисия е да ги включва в процеса на вземане на решения и по този начин да насърчава по-активно участие на гражданите. КР гласува политически препоръки относно европейските стратегии и участва в изготвянето на законодателството на ЕС. КР следи за прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност.

Дейността в трансгранични региони с общ социално-икономически интерес, например в пограничната територия на Франция, Германия и Швейцария, се подпомага от **Асоциацията за европейските гранични региони**, която е създадена през 1971 г.

Друга организация, **Съветът на европейските общини и региони** (със седалище в Париж), е създадена през 1951 г. Нейната цел е осигуряване на подкрепата на около 100 000 местни и регионални власти в 20 страни за “обединена и демократична Европа”. В последните години тази структура се стреми да постига цели, свързани с утвърждаване на ефективна местна власт в Централна и Източна Европа. Тя е отговорна за програмата “Градове близнаци” и подпомага местните власти при кандидатстване по проекти от структурните фондове на Европейския съюз.

Именно такива организации за регионални отношения в Европа придават реално измерение на понятието **Европа с регионите** и го налагат като обща визия за включването на “третото европейско равнище” в интеграционния процес, чиято основна цел е отстояване на многообразието в Европа, самостоятелността и способността за действие на регионите, отказът от европейско уеднаквяване на регионалните структури, както и близостта на политическите решения до гражданите.

Освен Европейския съюз, който регулира политиката за развитие на регионите чрез институциите, вземащи решения, и чрез Комитета на регионите, **Съветът на Европа**, другата влиятелна международна организация в Европа, работи интензивно за утвърждаване на правна рамка за регионите. Тук ще посочим нейния принос с международноправни документи, които катализираха развитието на субнационалното равнище и допринасяха за легитимиране на Европа на регионите:

- Европейска рамкова конвенция за трансграничното сътрудничество между териториалните общности или власти (1980 г.);
- Европейска харта за местно самоуправление (1985 г.);
- Обществената харта за регионализъм на Европейския парламент (1988);
- Конвенция за участие на чужденци в обществения живот на местно равнище (1992 г.);
- Допълнителния протокол към Европейската рамкова конвенция за трансграничното сътрудничество между териториалните общности или власти (1995 г.);
- Декларация за регионализма в Европа (1996 г.);
- Европейска харта за регионално самоуправление (1996 г.);
- Протокол № 2 към Европейската рамкова конвенция за трансграничното сътрудничество между териториалните общности или власти (1998);
- Регламент № 1082/2006 на Европейския парламент и Съвета от 5 юли 2006 г. за създаване на Европейска група за териториално сътрудничество.

Ще цитираме някои текстове от **Европейска харта за регионално самоуправление** от 1996 г.²⁶⁵, за да откروим напредъка в правните усилия да се укрепи **субнационалното управленско равнище**:

Член 2.

А. Създаване на регионално самоуправление

1. Принципът на регионалното самоуправление се признава възможно най-широко в конституцията.
2. Обхватът на регионалното самоуправление се определя само от конституцията, законодателството на региона, националното или международно законодателство.

²⁶⁵ Европейска харта за регионално самоуправление. <http://www.logincee.org/file/3880/library>

3. Законодателните разпоредби, определящи обхвата на регионалното самоуправление, дават, доколкото е възможно, конкретна защита на региона посредством процедурите или условията на приемането им.

Б. Определение на регионалното самоуправление

1. Регионалното самоуправление означава правото и способността на най-големите териториални власти, притежаващи изборни органи, административно разположение между централното правителство и местните власти и разполагащи с прерогативи на самоорганизация или такива, характерни за централната власт, да управляват на собствена отговорност и в интерес на населението си значителна част от обществените дела в съответствие с принципа на субсидиарността.

2. В съответствие с изискванията на настоящата Харта обхватът на регионалното самоуправление се определя от законодателството на всяка държава.

Член 4.

Собствени правомощия

1. Правомощията на регионите се установяват или утвърждават от конституцията, законодателството на региона, националното или международно законодателство.

2. Собствените правомощия на регионите не могат да бъдат ограничавани или засягани с изключение на конституцията, националното или международно законодателство.

3. Регионите имат управленски и административни правомощия. Тези правомощия позволяват приемането и прилагането на конкретна политика за всеки регион.

4. В рамките на законодателството желателно е изпълнението на задачи на регионално ниво, влизайки в правомощията на националното правителство, да се възлага на регионални органи. Регионите трябва да получават необходимите за това ресурси.

Член 5.

Делегирани правомощия

1. Правомощия в рамките на закона могат да бъдат делегирани на регионите от други нива на управление.

2. Делегирането на правомощия в разумни граници трябва да бъде ясно дефинирано. Ресурсите, в частност материални и финансови, необходими за ефективното упражняване на тези допълнителни правомощия, трябва да бъдат осигурени в самия механизъм на делегиране.

3. Органите, отговорни за упражняването на такива правомощия, получават права в рамките на закона да адаптират упражняването на правомощията към специфичните условия на региона и към своите организационни структури в интерес на ефективността и в съответствие с желанията на жителите на региона. Осигуряването на финансовите аспекти на механизма на делегирането не трябва да ограничава твърде много тези права.

3. Сфери на компетентност

Член 6.

Регионални дела

1. В допълнение към правомощията, които в съответствие с принципа, заложен в член 3, се признават или прехвърлят на регионите по конституция, устав на региона, национално или международно законодателство, регионалните дела отразяват еднакво всички въпроси от регионален интерес, които не са изключени от тяхната компетентност или не са изрично възложени на друг орган.

2. При упражняване на своите правомощия регионите, спазвайки законите, се ръководят от принципа на субсидиарността и вземат предвид разумните изисквания на националната и европейската солидарност.

Член 7

1. Регионите, които имат правомощия, засягащи власти, които са обект на Европейската харта за местно самоуправление, уважават духа и буквата на тази харта при взаимоотношенията си с подобни власти.

2. Регионите прилагат принципа на субсидиарността при взаимоотношенията си с местните власти.
3. В рамките на закона регионите могат да делегират част от правомощията си на местните власти в съответствие с принципите, заложиени в член 5.
4. Доколкото това е част от техните правомощия, при необходимост регионите правят всичко възможно, за да осигурят финансова равнопоставеност между местните власти, разположени на тяхната територия.

Член 8.

Междурегионални и трансгранични взаимоотношения

1. В рамките на своите правомощия регионите могат да предприемат действия, насочени към междурегионално или трансгранично сътрудничество, в съответствие с процедурите, установени от местното законодателство. Тези дейности се извършват като се спазва местното законодателство и международните задължения на държавата.
2. Регионите, формиращи част от трансграничната зона, могат, като спазват законите на всички засегнати национални системи, както и международните закони, да формират съвместни съвещателни и/или изпълнителни органи. Действията на тези органи се подчиняват на процедурите на компетентните съдилища в същата степен, както и ако това бяха действия на регионален орган, в съответствие с принципите, установени в съществуващите договори по този въпрос.
3. Междурегионалните или трансгранични взаимоотношения на регионите се подчиняват на изискванията на съответните международни споразумения дотолкова, доколкото същите могат да бъдат приложими.

Член 9.

Участие в държавните дела

1. Тъй като правилата, приемани от централното правителство, могат за променят обхвата на регионалното самоуправление или да засегнат интересите на регионите, регионите участват в процесите на вземане на решения.
2. Участието на регионите в делата на централното правителство може:
 - да бъде осигурено или чрез подходящо представяне на регионите в административните и законодателни органи;
 - или да се основава на процедури за обсъждания и консултации между държавата и засегнатите региони; -или да произлиза от консултации между органите на централното правителство и структура, представляваща регионите.

Гореизложените форми на участие не са взаимоизключващи се.

Член 10.

Участие в европейски и международни дела

1. Регионите имат правото да участват или да бъдат представяни посредством органи, създадени специално за тази цел, в дейността на европейските институции.
2. Регионите имат поне правото националното им правителство да се консултира с тях когато държавата им преговаря по сключване на международен договор или приемане на някакъв друг инструмент в рамките на европейска организация, който може пряко да се отрази върху техните правомощия или фундаментални интереси. Същото важи и в случаите, когато прилагането на правила, приети на европейско ниво са в отговорността на регионите.
3. Националните правителства могат да включват регионите в процеси на преговори, по-точно чрез включване на регионални представители в националните делегации.
4. За да защитават интересите си регионите имат право да създават - индивидуално или колективно с други региони или местни власти - служби за пряка връзка с други региони или международни организации, които действат в техните сфери на компетентност.

4. Институционално устройство на регионите

Член 11.

Принцип на регионална самоорганизация

Регионите имат правото във възможно най-голяма степен да приемат и най-малко да допълват уставите си, като спазват конституцията и законите, приети в съответствие с член 2, алинея 3.

Член 12.

Регионални органи

1. Без да се изключват различните форми на гражданско участие в процесите на вземане на решения, регионите имат представително събрание и изпълнителен орган.
2. Събранието се избира свободно и пряко от населението чрез тайно гласуване въз основа на универсалното изборно право.
3. Освен в случаите на пряк избор от населението, изпълнителният орган се отчита пряко пред събранието в съответствие с условията и процедурите, заложиени в местното законодателство на всяка държава членка, която се явява страна по настоящата Харта.
4. Условията на работа на служителите на изборна длъжност осигуряват свободното изпълнение на техните задължения, в частност посредством адекватно възнаграждение.
5. Членовете на представителното събрание или изпълнителния орган не могат да бъдат подлагани от централното правителство на мерки, които възпрепятстват свободното изпълнение на техните задължения, освен в случаите на съдебно производство.

Член 13.

Регионална администрация

1. Регионите имат свои средства и собствена административна система, както и такива собствени органи, каквито могат да решат да създадат, както и собствен персонал.
2. Регионите могат свободно да определят своите административни системи и техните органи.
3. Регионите могат да определят условията на работа на своя персонал в рамките на общите принципи, които могат да бъдат налагани в това отношение от централен или федерален орган.
5. Регионални финанси

Член 14.

Принципи

1. Системата на финансиране на регионите им осигурява предвидимо количество приходи, съизмеримо с техните правомощия и позволяващо им да прилагат своята политика.
2. Средствата за финансиране на регионите трябва да бъдат достатъчно разнообразни и изобилни, за да им позволят да не изостават, доколкото това е възможно, от реалната еволюция на разходите, свързани с упражняването на техните правомощия и общото икономическо развитие.
3. По отношение упражняването на техните правомощия, финансовите източници на регионите се състоят предимно от собствени ресурси, които те могат да използват свободно.
4. Принципът на солидарност налага въвеждането, в рамките на всяка държава, на механизъм на финансово уравнивяване, който отчита както потенциалните ресурси, така и задачите на регионите с цел хармонизиране на жизнения стандарт на населението на различните региони.
5. Преводите на средства и субсидии като правило се извършват по обективен начин. Финансовите трансфери към регионите и, където това е приложимо, поделянето на данъците според член 15, алинея 3, се извършва въз основа на няколко обективни критерия, съответстващи на реалните нужди на региона.
6. Регионите в рамките на закона имат достъп до капиталовите пазари, за да покриват капиталните си разходи чрез заеми, ако успеят да докажат способността си да обслужват със собствени средства дълга през периода на изплащане.

7. Законодателно задължение за придържане към определени бюджетни правила или стандартизирана счетоводна система не представлява нарушение на финансовата автономия на регионите.

Член 15.

Собствени ресурси

1. Собствените ресурси се състоят предимно от данъци, такси или задължения, които регионите имат правото да събират в рамките на ограниченията, заложи в конституцията или законодателството. Регионите могат да определят ставките на регионалните данъци и такси.

2. В случаите, в които регионите не могат да събират собствени данъци, регионите имат право в рамките на ограниченията, заложи в конституцията или законодателството, да добавят допълнителни проценти към данъците, налагани от други органи на властта.

3. Делът на регионите в общите данъци, определени в конституцията или законодателството, се счита за собствен ресурс. За поделянето и разпределението на тези ресурси се установяват подходящи процедури за консултации с всички региони.

4. С цел реализация, ефективност и координация регионалното данъчно управление може да бъде подчинено на администрация, принадлежаща на няколко власти, или на власт, различна от регионалната, без това да се отразява на собствеността върху приходите и тяхното използване.

В. Защита на регионалното самоуправление

Член 16.

Защита на регионалните граници

1. Без да се изключват процедури на пряката демокрация, които могат да бъдат заложи в националното законодателство, никоя регионална граница не може да бъде променена, докато не се получи съгласието на засегнатия регион.

2. В случай на общо преназначаване на регионалните граници индивидуалното съгласие на всеки регион може да бъде заменено с консултации с всички засегнати региони в съответствие с процедурите, заложи в местното законодателство.

Член 17.

Право на регионите да започват съдебни процедури

Регионите имат правото да се обръщат към компетентните съдилища, за да осигурят свободното изпълнение на своите правомощия и уважение към принципите на регионалното самоуправление, заложи в настоящата Харта или в местно законодателство.

Член 18.

Конфликт на правомощия

1. Когато се получи конфликт на правомощия, същият се разрешава от съдебните органи.

2. Конфликтите на правомощия се разрешават според конституционните и законодателни принципи на всяка държава. Когато положителният приложим закон не дава ясно решение на проблема, при вземането на решение се отчита принципът на субсидиарността.

Декларацията за регионализма в Европа от 1996 г.²⁶⁶ също отстоява политическата идея за развитието на Европа на регионите. Ще посочим някои примерни текстове от нея, които са показателни за **правомощията на субнационалното управленско равнище:**

Член 3 - Правомощия

²⁶⁶ Декларация за регионализма в Европа. <http://www.logincee.org/file/3883/library>

1. Разпределянето на правомощията между държавата и регионите се определя от националната конституция или законодателство, в съответствие с принципите на политическа децентрализация и субсидиарност. Според тези принципи, функциите следва да бъдат упражнявани на възможно най-близко до гражданите ниво.

2. Прилагането на националното законодателство, било то пряко или посредством делегиране, като общо правило трябва да бъде отговорност на региона.

3. Регионът трябва да отговаря за всички функции, имащи преобладаващо регионален характер.

4. Там, където държавата разполага с децентрализирана администрация на регионално ниво, тя следва да прехвърли съответните служители и финансови ресурси към регионалните органи, за да се избегне дублирането на функциите.

5. Регионите упражняват своите правомощия на индивидуална основа. Регионите в границите на една държава са съгласни да хармонизират, където това е приложимо, действията, предприемани в конкретните области на техните правомощия. Те сами определят необходимите процедури за изпълнението на тази цел.

6. Държавни решения и мерки, които засягат правомощията или интересите на регионите, в частност мерки, които се отразяват върху финансовото им състояние или върху това на местните власти, както и решения, които засягат обхвата на законодателните правомощия на регионите, не могат да бъдат приемани без предварителното съгласие на засегнатите региони.

Приложение към член 3, алинея 1

Примери за правомощия на съществуващи региони:

- регионална икономическа политика
- регионално планиране, строителна и жилищна политика
- енергия и околна среда
- селско стопанство и риболов
- образование на всички нива, университети и научни проучвания
- култура и масмедии
- обществено здравеопазване
- туризъм, отдих и спорт
- полиция и обществен ред.

Както се вижда, **политическата воля в Европа за укрепване на субнационалното равнище е силна и категорична**. Макар че тези правни инструменти нямат правнообвързващ характер за държавите-членки на Съвета на Европа, те очертават ясно посоката към децентрализиране на националните държави и свързването на гражданите с най-близкото до тях управленско равнище. Основават се най-вече на тезата, че държавите са прекалено големи, за да се занимават с проблемите на отделния човек и неговата местна общност.

Комбинираният ефект на европейската интеграция и на регионализма върху националната държава се свързва с две противоречащи си (хипо)тези.

Първото допускане е, че и наднационалният, и субнационалният процес служат за **усилване на държавата**, защото я разтоварват от неблагоприятни функции като аграрно и индустриално реструктуриране, справяне със социалните и политически негативи, породени от глобалните политически и икономически промени. Най-силната защита на такава теза намираме у Alan Milward.²⁶⁷ Изследователят на следвоенна Европа твърди, че държавите са направили избор в полза на интеграцията, защото са имали социално-икономически приоритети, които са могли да бъдат осъществявани единствено в рамките на общ пазар и митнически съюз. Този избор не само е спасил националните държави, той е довел до държавата на благоденствието в Западна Европа, изградена през 60-те години на

²⁶⁷ Milward, A. *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge, 1994.

миналия век. Вътрешно-политически, а не външнополитически съображения диктуват избора в полза на интеграция. Оттук се извежда и предположението, че след като решат проблемите си, държавите биха били склонни да се оттеглят от интеграционния процес, а Европейският съюз да се разпадне.

Втората теза пък предполага **отслабване на държавата** заради уронване на нейния авторитет и отнемане на функционалните ѝ компетенции едновременно отгоре (от европейски институции), отдолу - от субнационалното управленско равнище, и настрани - от гражданското общество. Смята се, че се създава нов политически режим, при който националните правителства не са вече господари на положението и при по-екстремен вариант на този режим националните държави могат да изчезнат, като оставят след себе си Европейска федерация и Европа на регионите.

В този дебат трябва да се отчита и още един фактор с резонанс върху националното управленско равнище, а именно **идеологическият климат на късния XX-ти век**, който толерира частната собственост, дерегулацията и намаляването на значението на държавата. Европейската и глобалната пазарна интеграция (ГАТТ и СТО, все по-осезаемият глобален профил на мултинационалната фирма, движението на капитали) също нанасят удар на традиционните модели за управление на територията, при които националните държави са били в състояние да използват протекционизъм, субсидиране и многообразие от колективни и индивидуални клиентистки методи, за да осигурят подкрепа на периферни региони. В Европа, както и другаде, традицията все повече отстъпва пред нови по-сложни форми за регулиране²⁶⁸. Според Вацлав Хавел вече живеем в пост-модерен свят, който е базиран на наука, и въпреки това парадоксално в него всичко е възможно и почти нищо не е сигурно²⁶⁹. Най-характерният процес на пост-модерността – ускорената глобализация²⁷⁰ от края на 70-те години на миналия век, катализирана главно от интензивно развитие на транспортните средства, теле-комуникациите и съответстващата им инфраструктура, а по-късно и на интернет – води до нараснала свързаност и взаимозависимост на световните пазари и бизнеси, до компресиране на темпоралните и пространствени измерения на човешкото взаимодействие. Икономиките се сдобиват с нови перспективи, но и с растяща конкуренция. Про-глобалистите подчертават неограничените възможности, които се разкриват пред всички, анти-глобалистите открояват обречеността на онези, на които липсват ресурси – те не само нямат шанс за успех, но и за включване в процеса. В ерата на преодоляване на национални граници и на транснационални регулации, на де-индустриализация, на сливане между частна и публична сфера, на релативизъм, на многообразен и фрагментиран свят с флуидни и множествени перспективи **държавното управление е изправено пред предизвикателството да взема решения относно ситуации без прецедент в човешката история.**

При все че и **наднационалният и субнационалният процес** са се развили дотолкова, доколкото са позволили националните правителства, правителствата нямат пълен контрол над осъществяващата се промяна на тези равнища. Натискът отдолу е принудил националните правителства да направят повече отстъпки, отколкото са желали. Натискът отгоре е стимулиран от политически и икономически интереси за решаване на глобални проблеми, които са също извън контрола на правителствата. И двата процеса обаче са

²⁶⁸ Bressand, A., K. Nicolaidis. *Regional Integration in a Networked World Economy*, In : W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, 1991

²⁶⁹ Havel, V. *The Need for Transcendence in the Postmodern World. Speech in Independence hall, Philadelphia, July 4, 1994.* www.worldtrans.org/.../hav...

²⁷⁰ Фредерик Джеймсън разглежда три предходни фази на съвременната глобализация. Първата е под знамената на християнизацията и се осъществява от Испанската империя, а целта ѝ е диваците да приемат християнството. Втората е цивилизационната мисия на Британската империя и Френската колонизация – смятано е за необходимо примитивните да бъдат цивилизовани, а ориенталците да бъдат уестърнизирани. Третата е на Американския империализъм - неразвитите е трябвало да бъдат развивани и модернизирани. Вж. Jameson, F. et al. *The cultures of globalization.*, Duke University Press, 1998.

позиционирали на европейската сцена нови субекти и нови мрежи от отношения, които вече са част от политическата игра. **Днес управлението в Европейския съюз е многостепенно и включва субнационално (общинско и регионално), национално и наднационално (общоевропейско) управленски равнища**, а за процесите по вземане и изпълняване на решения е привлечен **бизнесът и гражданското общество**.

Връщайки се към **двете тези** – за края на европейската интеграция или пък за края на държавата, би следвало да си дадем сметка, че и двете **са силно преувеличени**. Онова, което може да се приеме за трайна тенденция, е окончателната раздяла със следвоенния модел на европейската държава и национално дефинирания ѝ пазар под влияние на новите супранационални и субнационални фактори, които постепенно увеличават обхвата си. В Европа на 21 век държавите ще трябва да се съобразяват все повече със свободното движение на капитала на международната сцена, с многообразието от европейски, национални и регионални културни норми и регулации, с глобалната конкуренция. Това означава, че във вътрешен план държавата ще трябва да се отказва от непотизъм или партиен клиентелизъм. Тя ще трябва да създава политически климат, в който образоваността е превърната във висша ценност, който **толерира знаещите и можещите да генерират идеи и практики за конкурентноспособна икономика**. Това е императив и на очертаващото се пост-информационно общество²⁷¹. Защото какво ще замести утре свръхпредлагането на информация днес? Несъмнено това ще бъде интелигентното боравене с информацията. Експертността и креативността ще изместят информираността.

Формализирането на отношенията между трите равнища в Европа е продукт на принципа за субсидиарност, както изяснихме в началото на тази глава. Според него решенията следва да се вземат на най-ниското ниво, което позволява справяне с проблемите. Иначе казано, регламентиран е опит да се осигури баланс на компетенции (правомощия) между наднационалното, националното и субнационалното равнище. Трябва обаче ясно да посочим, че **отношенията между европейското и регионалното равнище продължават да се опосредстват от националните правителства**.

В държави, където липсват избираеми регионални органи за управление като България, например, най-трудно се формулират и отстояват регионални интереси. В най-добрия случай местни партийни функционери или лидери на обществено мнение пледират в полза на регионални потребности. Във Великобритания, напр. отсъствието на регионални органи за управление се компенсира от териториални министри на централното управление, но тяхната ефективност се оспорва. В държави с избираеми регионални органи за управление съществува по-добър потенциал за защита на регионалния интерес, но и там има проблеми, защото националните правителства продължават да се придържат към тезата, че европейският интеграционен процес не е нищо друго освен формат на международни отношения, от който трябва да се елиминират регионалните власти или гражданското общество на регионите. Според тях, до участие в тези отношения достъп трябва да имат само централните органи за управление. Испания и Италия са подходящ пример за подобно политическо поведение. В Белгия обаче ситуацията е различна. Тук централните власти са се оттеглили в полза на регионалните, които от своя страна директно кореспондират с европейския център. В Германия отделните провинции имат думата при определяне на германските позиции в Европа. Във Франция традиционното сътрудничество между регионални и централни политически и административни елити позволява на регионите да влияят върху вземането на решения на национално и оттам на европейско ниво, въпреки ограничените компетенции на регионалните съвети. Редица регионални власти обаче вече са установили по своя инициатива директни взаимоотношения с Европейски институции и организации. Най-активното лобиране е насочено към Европейската комисията чрез

²⁷¹ *Leaving the Information Age*. <http://blog.joeandrieu.com/2007/09/22/leaving-the-information-age/>
Browse: Home / ProjectVRM, Search, Vendor Relationship Management / Leaving the Information Age

постоянен натиск от страна на делегации и чрез разкрити офиси в Брюксел²⁷². До 1989 г. например, 10-те западногермански провинции имат свои офиси, 6 френски региона – 4 офиса, 4 офиса са представителства на британски местни власти. Оттогава броят им непрекъснато нараства. Европейската комисия също инициира срещи, на които обсъжда провеждането на регионалната политика и усвояването на средствата по фондовете. Създават се мрежи от взаимодействащи експерти, които влияят на Комисията при по-нататъшното развитие на регионалната политика чрез обмен на информация и генериране на идеи. Същественият резултат е най-вече в **натрупването на знание вътре в самите региони и създаването на екипи от експерти, фокусирани върху стратегии и визии за регионално развитие.**

Основният ефект от взаимодействието между управленските равнища е **европеизацията на регионите.** Става дума за усилията за интегриране на регионите в европейски контекст, които се свързват със следните дейности:

- Партньорство на европейски организации и институции с регионите. Трите големи организации, които работят за стимулиране на регионализацията на Европа, са *Асамблеята на европейските региони; Камарата на регионите като част от Конгреса на местните и регионални власти в Европа; Комитетът на регионите.*
- Регионите могат и да членуват в редица европейски организации²⁷³, например: *Международният съюз на местните власти и Съветът на общините и регионите*, които са създадени в рамките на *Съвета на Европа; в Постоянната конференция на местните и регионалните власти; в Асамблея на Европейските региони; в Конференцията на периферните крайморски региони*, в *Асоциацията на Европейските гранични региони*, в *Работна група на традиционните индустриални региони* и др., функциониращи в рамките на **Европейския съюз**;
- Регионите могат **да си сътрудничат помежду си.** Финансова подкрепа е осигурена за три типа сътрудничество в рамките на кохезионната политика на Европейския съюз, както вече изяснихме в първата част:
 - **Междурегионално сътрудничество** – между региони, които са идентифицирали сходни цели за развитие и сходни ресурси за тяхното постигане;
 - **Транснационално сътрудничество** в рамките на макрорегиони като Балтийския или Дунавския регион;
 - **Трансгранично сътрудничество** по обща граница със съседна държава.

За тази цел регионите вече разполагат с правна рамка, която преодолява проблема с различните правни системи, и върху която акцентирахме в първата част – регламент за **Европейска група за териториално сътрудничество.** Както е известно, регламентите, за разлика от директивите, са пряко приложими, следователно заинтересованите региони могат да се възползват от него ad hoc. Той е инициран от Мишел Барние²⁷⁴, комисар по регионална политика за периода 1999-2004 г. Роден е в граничния регион Savoie, Франция и познава отлично проблемите на трансграничното сътрудничество. Регламентът преодолява пречки, породени от национални центрове, които интерпретират сътрудничеството като външно за националните държави. Като правен акт той ясно определя трансграничното, транснационалното и междурегионалното сътрудничество за вътрешно, за присъщо на ЕС и на неговия единен пазар; за наднационално (супранационално) сътрудничество,

²⁷² Serignan, M. L'Évolution des relations entre la CEE et les Collectivités territoriales, In: Après-demain, 314-15 (1989), 4-7

²⁷³ Вж. *European regions' and cities' organisations.* http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/extern_en.htm

²⁷⁴ Вж. *The European Grouping of Territorial Cooperation.* Interview with Dirk Peters, Legal officer in the legal unit of DG Regio. Inforegio Panorama, No 24, December 2007, p.11-12

осъществявано приоритетно от субнационални участници – местните и регионални власти, неправителствени организации, фирми, регистрирани като юридически лица на съответната територия.

На практика този **регламентът дава тласък за утвърждаването на феномен**²⁷⁵, **описван от изследователи на европейската интеграция с понятия като *парадипломация* и *многостепенна дипломация***. В *многостепенната дипломация* регионални и местни власти развиват отношения с региони от други държави като изпращат делегации на официални визити; като подписват споразумения, меморандуми за сътрудничество и др. документи; като участват в международни форуми по регионални и местни въпроси; като разкриват постоянни представителства (регионални „посолства“) и офиси.

Днес Европа с регионите е социален факт както от политическа, така и от културна, икономическа и правна гледна точка. Всеки опит от страна на пропонентите на правителства със силно централизирана култура да оспорват съществуването на този факт звучи некомпетентно.

Хронологическият прочит на този факт може да започне с резолюцията на CLRAE (Конгрес на местните и регионални власти на Съвета на Европа) от 1957 год. , която въвежда регионите в дневния ред на Европа. Първата конференция върху регионални въпроси се провежда по инициатива на Президента на Европейската комисия на Европейската икономическа общност Валтер Халщайн през 1961 г.

През 1971 г. се създава Асоциацията на европейските гранични региони (Association of European Border Regions – AEBR), през 1972 – Работната общност на алпийските региони (Working Community of the Alpine Regions -ARGE-ALP), през 1973 – Конференцията на периферните крайморски региони (Conference of Peripheral Maritime Regions – CPMR), през същата година е учреден Европейският фонд за регионално развитие (European Regional Development Fund) в рамките на Европейската икономическа общност.

Декларацията от Гелуей, 1975 г. на CLRAE е една от първите манифестации на Европа на регионите. През 1978 г. следва Декларацията от Бордо. Тя е и първият манифест, в който понятието *Европа на регионите* придобива широка публична гласност. През 1983 г. към Европейската комисия се създава Генерална дирекция “Регионална политика”, през 1985 – Асоциацията на европейските региони, през 1988 г. – Консултативният съвет на регионалните и местните власти (предшественик на Комитета на регионите), през същата година Европейският парламент гласува Регионална харта. По-късно през 1994 г. Договорът от Маастрихт легитимира Комитета на регионите, както и принципа за субсидиарността. Този общоевропейски процес е съпътстван от регионализация в растящ брой европейски страни.

Въпреки това обаче, и досега понятието **регион** се използва широко в многообразие от контексти, което предизвиква затруднения²⁷⁶. С термина регион се назовава не само третото, но и първото управленско равнище. В други случаи регион е Европа като цяло, регион са Балканите, Централна или Източна Европа. Региони са зони на света като част от терминологията на международните отношения – Близкия изток, Югоизточна Азия и т.н.

С утвърждаването на Европа на/с регионите очевидно е необходима терминологична таксономия, която да преодолее затрудненията и да внесе яснота. Би било уместно да се

²⁷⁵ Вж.: Soldatos, P. *An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors*. In: Michelmann, H. and P. Soldatos (Ed.) *Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units*, Oxford. Clarendon Press, 1990; Duchacek, I., *Perforated Sovereignties and International Relations, Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, 1993; Duchacek, I., *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations* (Boulder and London: Westview Press), 1995; Cornago, N., *Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation*, in: Keating, M. *Paradiplomacy in Action*, Frank Cass, London, 1999; Keating, M. *Paradiplomacy and Regional Networking*, conference organized by the Forum of Federations: an International Federalism, Hannover, October 2000.

²⁷⁶ Weihe-Lindeborg, L. *Europe of the Regions – a Growing Reality*. Structural Change in Europe. Innovative Cities and Regions. Lou Hagbarth, 2000, pp.6-9

използват понятия като *световен регион, мегарегион, макрорегион, микрорегион, трансграничен регион, транснационален регион*, например, а понятието **регион** да се запази за назоваване на субнационално управленско равнище. Става дума за това да се придържаме към определението на Асамблеята на европейските региони: **регион се отнася до равнище на държавно управление непосредствено под централното с политическа репрезентативност, гарантирана от съществуването на избран Регионален съвет или, когато такъв липсва – от асоциация или тяло, конституирани на регионално равнище от субнационални власти**²⁷⁷. Повечето от регионите на *Tabula Regionum Europae*²⁷⁸ съответстват на този критерий, но са различни що се отнася до размери, брой на населението и правомощия. Същевременно отвъд основната категория региони (чийто граници са фиксирани с оглед на субнационалното управленско равнище) се наблюдават други регионални контексти, за които е уместно да се използва понятието **микрорегион**.

Микрорегионите могат да се разглеждат като по-малки териториални образувания, които се вметват в даден регион. Те могат да покриват гранични територии между региони в рамките на дадена държава, или пък да са формирани един в друг като концентрични кръгове. Срещат се и ситуации, когато различни региони покриват една и съща територия, но представляват различни административни, географско-топографски, културно-исторически или икономически пространства. Основна характеристика на микро-регионите е гъвкавостта, тяхното възникване следва или логиката на историческо наследство или на новоразкрита перспектива. Тази гъвкавост всъщност предопределя и потенциала им за развитие. Примери за такива микрорегиони са *kreise* и *bezirke* в Германия, *departments* във Франция, *provinces* в Испания, Белгия или Италия, *districts* в Португалия. Примери за микрорегиони, които са географски детерминирани, са остров *Oland* в шведския *Kalmar Län*, *Como* в *Lombardia* (Италия), *Ebro Valley - Aragon* (Испания). Микрорегиони с културно-исторически профил са напр. *Occitania - Languedoc-Roussillon* (Франция) и *Grampian - Scottish Aberdeenshire* (Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия), *Northern Friesland - Schleswig-Holstein* или *Eastern Friesland - Niedersachsen* (Германия). Лингвистично формирани микрорегиони са напр. територии в *Sachsen* и *Brandenburg* (Германия), населявани от сорбските малцинства. С оглед на икономически фактори са се развили регионите *Ruhr - Nordrhein-Westfalen* (Германия), *Barolo* и *Barbaresco - Piemonte* (Франция), *Lofoten* (Норвегия), съответно фокусирани върху металургия, винарство и рибна индустрия. Извън традиционните индустрии, новата икономика на знанието е също регионоразвиващ фактор, напр. регионите *Province - Alpes - Côte d'Azur* (Франция), *Silicon Glen* (Шотландия), *Fyrstadsregionen - Västra Götelandsregionen* (Швеция), в които са изградени мощни техноложичени паркове, научни и образователни центрове.

Независимо от доминацията на някой от горните фактори, произходът на микрорегионите зависи от комбинация фактори. Такъв е случаят с новосъздадения германски микрорегион *Rhein-Neckar-Dreieck*, който обхваща части от федералните провинции (региони) *Hessen, Rheinland-Pfalz* и *Baden-Wuerttemberg*²⁷⁹. Този регион възниква върху общото културно-историческо наследство на регион *Kurpfalz*. Преоткриването му днес е продиктувано от прагматични и рационални цели. Поради разположението си по границите на три федерални лендера и под управлението на различни административни структури, които си съперничат, многообразието от ресурси на *Kurpfalz* е оставало неизползвано. Създадената през 1969 год. асоциация *Raum-ordnungsverband Rhein-Neckar* постепенно разрешава този проблем, като изгражда съвременния профил на микрорегион с

²⁷⁷ *Declaration On Regionalism In Europe. Article 1. The region: definition and concept.*

<http://www.aer.eu/publications/declaration-on-regionalism.html>

²⁷⁸ Така се нарича картата на европейските региони, която изобразява териториално-административното деление на европейските държави.

²⁷⁹ *Weihe-Lindeborg, L., op.cit., p. 7*

икономически растеж, с благоустроена жизнена среда и активен културен живот. Днес микрорегионът е модел за подобни развития в Европа.

Ще се спрем по-подробно върху трансграничното сътрудничество, което доведе до възникване на **трансгранични региони**. Те са от особено значение и с много **голям потенциал за развитие от гледна точка на субнационалното управленско равнище**.

В процеса на европейска интеграция разбирането за граница се преосмисля и придобива противоположен смисъл²⁸⁰ – от разделителна линия между суверенни държави границата се превръща в символ на съвместна дейност между регионите от административно-териториалната структура на съседни държави. Всъщност денотативното значение на понятието за граница се променя първо в резултат от динамиката на политически процеси, довели до възникване на национални държави след разпада на Австроунгарската и Османската империи, а после и след интеграцията на тези държави в Европейски съюз.

Нека проследим например еволюцията на значението на понятието *граница* в българска среда. През Възраждането – време на първи стъпки към национално изграждане, то все още не отразява чувствителността към националното териториално обособяване. Дефинирането на *граница* в речниците от този период се свързва с представата за крайнина, краище, межда, предел, слог и синур²⁸¹. През 70-те години на миналия век картината е вече друга. Граница е 1. място, дето свършва една държава или област и започва друга и 2. изобщо край на нещо, предел, межда.²⁸² Както се вижда, границата вече е значима с това, че обозначава едно специално място – там, докдето се простира територията на държавата от гледна точка на нейния национален център. По този начин границата очертава пространство, което принадлежи на обитателите си и служи за ориентация и идентификация, усилва чувството за сигурност в условията на собствената добре позната среда. Това значение на понятието може да се оцени като позитивно за носителите на съответната лингвокултура, доколкото насочва към осигуреното им право на жизнено пространство и служи за опора при самоопределяне със “своите”. Второто денотативно значение - межда, което очевидно също оцелява във времето, подчертава покрай другото и междинността като особена характеристика на границата, т.е. място на преход от една система към друга, от една пространствено фиксирана зона към друга. За осмислянето на това значение можем да прибегнем и до понятия от английски език – напр. *borderland*, *borderer*, *borderman*²⁸³. Първото обозначава някаква неопределена от външни маркери зона в непосредствена близост до граничната линия, а с другите две понятия се назовава идентичността на нейните обитатели. Очевидно става дума за това, че **тези зони на преход са различни**, че жителите им развиват **специфични идентичности, които са продукт на отдалечеността от центровете и се основават на естествената близост с “другостта”** като част от жизнедейността, от едно рутинно всекидневно формулиране и осъществяванена цели и удовлетворяване на личностни и общностни потребности.

Езикът ни дава и други възможности да вникнем в смисъла на понятието *граница* – то се родее с думи като пре-гра-да, о-гра-да и др. Кодификацията на думата ограда напр. в Български тълковен речник от 1973 г. насочва към следното обяснение - стена или плет, стобор, бодлива тел, натрупани тръне, изкоп и др. около нещо, за да го предпазват. В този ред на мисли достигаем и до представата за граница, произтичаща от корена на думата, като място, върху което нещо е градено, за да се опазва и защитава определено пространство и всичко, вместено в него, от външна заплаха, т.е. имплицитно границата може да се свърже с

²⁸⁰ Alkan, N. *Borders in Europe*. In: *Borders of Europe. European Integration and South Eastern Europe*. SEE 3, 2002

²⁸¹ Вж. първия български тълковен речник, събран през Възраждането от Найден Геров и преиздаден през 1975: Геров, Н. *Речник на българския език*, Том 1, С., 1975

²⁸² Вж.: *Български тълковен речник*, С., 1973

²⁸³ Вж.: *Английско-български речник*, БАН, С., 1973

мястото, отвъд което се намира опасността. С това си значение границата е по-скоро топос, който осветява различията и оцветява негативно ”другостта”, като я свързва със страх от конфликти или с памет за войни и кръвопролития.

Този опит за семантичен анализ най-общо казано очертава **три основни функции на границите**: първо, границите са включващи, подчертават само-идентификацията със ”своите”; второ, границите са изключващи, експлицират саморазграничаването от ”другите”, и трето, границите са собствена територия на човешки общности, за които представите за ”свои” и ”други” губят идентификационна релефност. В тази гранична зона преходът или медиацията между култури е начин на живот, а животът на границата е детерминанта на идентичността.

Резултатът от горния анализ е удобен инструмент за представяне на функциите на границите от перспективата на съвременния интеграционен процес в Европа. Първата и третата функция се съотнасят с европейските гранични политики за създаване на общоевропейско пространство без контрол по вътрешните граници между страните-членки на общността, от една страна, и от друга – за усилване на контрола и укрепване на външните граници на Европейския съюз. Вдигането на вътрешните бариери и създаването на ”Европа без граници” (Europe without Frontiers) деконструира държавните граници в икономически смисъл, като разполага четирите свободи в ядрото на европейската идентичност - свободно движение на хора, стоки, услуги и капитали. Намаляващата значимост на вътрешните граници се компенсира с политики за укрепване на променящите се с всяко разширяване на Съюза външни граници в контекста на дебата за ”Крепостта Европа” (The Fortress Europe) и изключване на ”Не-Европа”. Този дебат гравитира около стария въпрос къде свършва Европа и проблематизира географски, исторически, културологически, политически, социални и икономически аргументации, свързани с европейското самоопределяне и разграничаване от другостта. Тук ще се позовем на две гледни точки: първо – на журналист, изразяващ опасения на общественото мнение, и второ – на европейски политик, лансиращ основополагаща теза при формулиране на граничните политики на Европейския съюз. Според първата²⁸⁴, отварянето на границите трябва да има предел, да се изгражда неизключваща Европа означава да се строи дом без врати, в който скоро нищо няма да остане. Романо Проди, от друга страна отхвърля спускането на нова ”желязна завеса” между Съюза и неговите нови съседи, нужно е единно стратегическо партньорство и добросъседски отношения с всички региони по новите граници²⁸⁵.

Двете гледни точки се срещат в съгласие относно тезата, че Европейският съюз има нужда от ефикасен, сигурен и модерен граничен контрол от гледна точка на техническо оборудване, процедури и човешки ресурси, за да се справя с натиска на организираната престъпност и нелегалната миграция. Затова за осъществяване на хармонизирана визия относно граничните политики на държавите-членки са приети и се прилагат правни разпоредби от първичното и вторичното законодателство на Европейския съюз. Първичното законодателство урежда:

- Забрана за дискриминация по причини, свързани с националността;
- Гражданство на Европейския съюз, обща свобода на движение;
- Свобода на движение на работната сила;
- Свобода на услугите;
- Свобода на движение с цел установяване;
- Визи, убежище, имиграция и др. политики, свързани със свободното движение;
- Включване на Шенгенското законодателство в законодателството на Европейския съюз;
- Полицейско и съдебно сътрудничество по наказателни дела.

²⁸⁴ Millar, P. *Open Borders Must Have Their Limits*. The European, 5 October, 1995

²⁸⁵ Prodi, R. *Europe as I See it*, Malden, 2000

Вторичното законодателство разполага с регламенти и директиви както за свободно движение на **гражданите на Европейския съюз**, така и за влизане на **граждани на трети страни**.

От 1987 до 1992 г. влизат в сила 260 правни инструмента, чиято цел е да свалят физическите, техническите и фискални бариери пред единния европейски пазар. За преодоляването на физическите препятствия е направен детайлен преглед на всички дейности, които се извършват на контролно-пропускателните гранични пунктове, и са елиминирани излишните. Премахнат е паспортният контрол, митническият контрол на стоки, транспортирани по шосе, а от 1993 г. и всякакъв митнически и ветеринарен контрол. Гранично-пропускателни пунктове по вътрешните шенгенски граници вече не съществуват. Отпадането на проверките по вътрешните граници се компенсира със засилен контрол по външните граници в резултат от влизането в сила на Конвенцията за прилагане на Шенгенското споразумение и привеждането ѝ в действие през 1995 г. за Белгия, Германия, Франция, Холандия, Люксембург, Испания и Португалия; през 1997 г. – за Италия, Австрия и Гърция, през 2001г. – за включените в Северния паспортен съюз държави от ЕС и Европейското икономическо пространство - Дания, Финландия, Исландия, Норвегия и Швеция²⁸⁶. Особеността при Дания е, че Шенгенско право не приема характер на Право на ЕС, което с прякото си действие има предимство пред националното право. Предприетите от ЕС изменения на Шенгенското право не важат автоматично за Дания, а само когато се приемат като част от националното право. Великобритания и Ирландия не са обвързани с Шенгенското право. Обикновено за причини се посочват различната им позиция относно свободното движение на хора и недоверието им към способността на страни по Шенгенското споразумение да устоят на натиска на нелегалната имиграция към “Шенгенланд” или пък да ограничават имиграция, която британците считат за приемлива.

Граничният контрол²⁸⁷ на външните граници на Шенген (т.е. с нешенгенските страни) се извършва въз основа на единни принципи, въведени в общ Наръчник и при наличието на система за издирване и информация (Шенгенска информационна система). Същината на Шенгенското споразумение се състои в обща визова политика и единни изисквания за достъп спрямо граждани на трети страни, които желаят да влязат в Шенгенската зона с цел престой до три месеца. По-дългото пребиваване на граждани от трети страни в страна от Шенген се определя съгласно националното право на страните по договора. Въведена е единна визова марка с висока степен на защита срещу фалшифициране. Освен единния стандарт за контрол, граничните служби нямат никакви допълнителни правомощия за контрол и намеса и се съобразяват съответно с националните си законодателни практики относно вътрешния ред и чужденците. Присъединяващите се към ЕС страни трябва да поемат задълженията по Шенгенското споразумение в пълния им вид. Присъединяването към ЕС не води автоматично до прилагане и на Шенгенското право.

Втората от горепосочените три функции на границите също има своето измерение в общоевропейски контекст. Става дума за **Европа на/с регионите** и по-специално за релевантността на тази политическа концепция при създаване на региони за трансгранично сътрудничество, известни като трансгранични региони и еврорегиони. Да припомним, че **тази концепция провокира статуквото на националната държава, като възражда стари или създава нови идентичности за общностите от териториите по европейските граници**. Тези общности се стремят да делегитимират съществуващите държавни граници, за да осигурят пространство за дейността на трансгранични структури, чиято политическа

²⁸⁶ Северният паспортен съюз е създаден през 1958 г. и включва скандинавските страни - Дания, Швеция, Финландия, Исландия, Норвегия. Днес ЕИП е вътрешен пазар на ЕС27 и Исландия, Лихтенщайн и Норвегия.

²⁸⁷ Корнажева, М. *Политики и практики при управление на границите: българският опит при подготовката за членство в ЕС*. В: Научни трудове на Русенски университет. Том 44, серия 5.3. Европейистика. Русе, 2005, 138 - 166

лоялност е насочена главно към наднационалното и субнационалното ниво на управление в Европа. Политическата лоялност към наднационалния институционализъм в ЕС в този случай е ответната реакция на последователно провежданата от европейските институции и от Съвета на Европа политика за развитие на пряко трансгранично сътрудничество от 50-те години на миналия век. Тази политика придобива особена значимост след отпадане на контрола по вътрешните граници в средата на 80-те години на миналия век, когато възниква и инициативата на Европейската комисия Interreg - отлична възможност за регионалистите да изпробват устойчивостта на границите на националния суверинитет. Тази програма има две най-общии цели – да подпомогне интеграцията в социално-икономически смисъл и да преодолее негативното наследство на граничните области – изолацията им от големите центрове на политическа и икономическа дейност, лошата им инфраструктура, бедните им природни ресурси и специфичните трудности, произтичащи от различните обществено-политически практики, историческо наследство, културни традиции и езици на съседната “другост”.

Изследванията, свързани с практическите резултати от програмата обособяват два вида трансгранично сътрудничество. Вътрешното, развивано по вътрешните граници на Европейския съюз, е много по-ефективно поради близостта си до европейските центрове, външното се затруднява при сблъсъка на развити региони (от Западноевропейските страни) с по-малко развити гранични региони (от Източна Европа или Средиземно-морските страни).

На практика вече може да се твърди, че “Европа на регионите” има своите конкретни измерения в европейски политики за трансгранично сътрудничество, които под натиск “отгоре надолу” превръщат националните периферии в европейски средища, в острови на променящ се национален суверинитет и утвърждаващ се споделен европейски суверинитет. Политиката “отгоре надолу” обаче има шансове за успех, само ако е подкрепена от регионални и местни инициативи и усилия с последователни и дългосрочни цели за:

- преодоляване на изостаналостта на националните периферии и постигане на социално-икономически просперитет включително и в резултат на ефективно прилагане на целевите европейски финансови инструменти,
- усиляване на демокрацията чрез по-широко политическо участие в контекста на стратегии за децентрализация, опълномощаване на регионални и местни власти и развитие на гражданско общество,
- решаване на трансгранични екологични проблеми;
- помирение и преодоляване на враждебността към съседите, възникнали в резултат от прекрояване на граници след Първата и Втората световна война.

Трансграничните региони в Западна Европа функционират успешно в контекста на горепосочените цели. Регионите по най-проблемната европейска граница – тази между Франция и Германия, която на север се разтваря, за да прегърне Бенелюкс, днес са най-развити в икономическо отношение. Местната демокрация се е разгърнала дотолкова, че например в основания през 1958 г първи еврорегион - EURégio, вече функционира общо събрание (трансграничен местен парламент), в което участват представители на гражданите на всичките 130 германски и холандски общини.

Осъзнаването на тези цели е изключително релевантно за новоприсъединилите се и чакащите присъединяване към ЕС държави. Турболенциите на преход от Хабсбургската ера на мирно междуетническо съжителство към твърдите непроницаеми граници на тези национални държави, доведоха до политики за културна хомогенизация. Това от своя страна породиха стратегии за утвърждаване на **образа на съседа като образ на врага**, чието преодоляване днес е бавен и сложен процес. Затова за тези държави интеграцията означава **да се учат да участват в трансгранично сътрудничество и да подкрепят сигурността**. Впрочем най-силният аргумент от страна на старите държави-членки срещу разширяването

на ЕС винаги е бил свързан с опасенията, че страните кандидатки са и потенциални вносители на заплахи за европейската сигурност.

Забавянето на процеса на разширяване с оглед на Западните Балкани например, се дължи на политическа среда, която все още не гарантира стабилност и сигурност. Затова взаимоотношенията между непосредствените съседи в Югоизточна Европа се наблюдават изключително внимателно. Пак по тази причина Пактът за стабилност в Югоизточна Европа, подписан след края на войната в Косово през 1999 г., подчерта като основен приоритет развитието на добросъседски отношения. Установяването на конструктивни отношения между съседите се разглежда като индикатор за интеграционния потенциал на съответните държави. За да се присъединят към ЕС, от държавите на региона се очаква да се придържат към два основни принципа – регионалност и условност (*regionality and conditionality*). Регионалността предполага сътрудничество със съседните страни от региона на Югоизточна Европа, а условността е свързана с последователно придържане към предписанията на Процеса за стабилизация и асоциация (т.е. членството в ЕС за държавите от Западните Балкани е възможно след асоциирано членство, което пък е немислимо без политическа стабилност; за България и Румъния, също държави от Югоизточна Европа, извънредни изисквания за политическа стабилност не бяха предявявани).

В този смисъл Пенка Караиванова подчертава особената значимост на добросъседството и регионалното сътрудничество като изисквания за членство в Европейския съюз²⁸⁸. В статия, посветена на концепцията за национална сигурност и конфликтите на Балканите, Димитър Йончев посочва, че Балканите остават зона, която относително бавно ще намери мястото си в европейската архитектура на сигурността²⁸⁹. Георги Генов²⁹⁰ счита, че след социално-политическите промени ключова роля за сигурността на Югоизточна Европа ще имат :

- принципът за сигурност чрез сътрудничество;
- разглеждането на сигурността в целостта ѝ от военни, икономически, екологични, социални и други рискови фактори;
- гарантиране на национални интереси чрез недопускане на прокарването на нови разделителни линии в Европа и Югоизточна Европа.

В свое изследване на заплахите за сигурността, генерирани от Югоизточна Европа, Пламен Пантев очертава осем предизвикателства²⁹¹:

1. Икономически, технологични и инфраструктурни дефицити в Югоизточна Европа, съпътствани от постоянни вътрешни икономически, социални и политически кризи;
2. Етнически и религиозни антагонизми, подклаждани от концептуални, когнитивни и емоционални дефицити и мултиплицирани от целенасочена дейност на политически кариеристи;
3. Деструктивни подходи за държавно строителство след разпада на бивша Югославия, центрирани около етнически модел за нацията и основани на враждебност към националната другост, като например сръбския въпрос и албанския въпрос;

²⁸⁸ Вж. Караиванова, П. *Петото разширяване и бъдещата международна роля на Европейския съюз*. В: Караиванова, П. *Основното за Европейския съюз.*, Университетско издателство “Св. Климент Охридски”, 1977, с. 224

²⁸⁹ Йончев, Д. *Концепцията за национална сигурност и конфликтите на Балканите*. В: Международни отношения, година XXVII, 5/1998, сс. 37-45

²⁹⁰ Генов, Г. *Югоизточна Европа като външна среда на република България*. В: Алтернативи на политиката на сигурност на република България в условията на демократичен преход. (Под ред. На Г. Генов), София, Албатрос, 1998, с. 15

²⁹¹ Pantev, P. *Security Risks and Instabilities in Southeastern Europe*. In: Meurs, van Wim (ed) *Beyond EU Enlargement, Volume 2, The Agenda of Stabilization in Southeastern Europe*. Bertelsmann Foundation Publishers, 2001

4. Опасността от войни, породени от агресивно политическо поведение, в контекста на горепосочения разпад;
5. Високи нива на престъпност в контекста на преход към демократични режими и пазарна икономика;
6. Напрежение между държавите от Западните Балкани и държавите от Югоизточна Европа, които успяват да извървят по-бързо пътя си до членство в Европейския съюз;
7. Екологични опасности, свързани с дълго пренебрегвани въпроси на екологичната сигурност в контекста на свръхиндустриализирани социалистически центрове и трансгранично замърсяване.
8. Рискове, произтичащи от съседните на Югоизточна Европа региони като Каспийския или Близкия изток.

Напълно основателно с оглед на преодоляване на тези заплахи Пантев посочва един от съществените инструменти на ЕС за подкрепа на напредъка на Западните Балкани, а именно така наречената “локомотивна стратегия” – подпомагане на държавите, които “карат влака на позитивната промяна” в по-широкия регион на Югоизточна Европа. Тъкмо затова и Европейският съюз подкрепяше държавите, които образуваха “арка на стабилност”, т.е. държавите, които са в непосредствено съседство и изграждат пояс на сигурност и стабилност, а именно – Словения, Унгария, Румъния, България, Гърция и Турция, като гарантираше финансиране, включително и за трансгранично сътрудничество.

Съветът на Европа е втората международна организация, която интензивно насърчава трансграничното сътрудничество в региона на Югоизточна Европа главно с правни инструменти (които ще бъдат разгледани по-долу) и с анализи и оценки. През 2002 г. например е публикуван широко цитиран доклад на Дирекцията за сътрудничество за местна и регионална демокрация относно капацитета за трансгранично сътрудничество в региона²⁹². Той съдържа SWOT анализ (на силни и слаби страни, на възможности и заплахи) за трансграничното сътрудничество в Албания, България, Босна и Херцеговина, Македония, Унгария, Румъния, Сърбия и Черна гора, Турция. За да се идентифицират влиянията върху процеса, е проведено социологическо проучване в тези страни.

Респондентите смятат, че на трансграничното сътрудничество влияят следните фактори:

1. степен на подкрепа за трансгранично сътрудничество;
2. степен на компетентност на местните общности и власти;
3. отрицателно влияещи административни фактори;
4. отрицателно влияещи институционални фактори;
5. отрицателно влияещи икономически фактори;
6. отрицателно влияещи културни фактори;
7. положително влияещи административни фактори;
8. положително влияещи институционални фактори;
9. положително влияещи икономически фактори;
10. положително влияещи културни фактори.

Докладът съдържа следните препоръки за действие за насърчаване все още твърде крехкото трансгранично сътрудничество:

- Да се продължат реформите, свързани с правните системи, така щото да се изяснят компетенциите на националните и субнационалните власти относно трансграничното сътрудничество;

²⁹² *Transfrontier co-operation in South Eastern Europe. Report by the Council of Europe (directorate of Co-operation for local and Regional democracy – Directorate general I legal Affairs. www.stabilitypact.org/wt1/coe-transfrontier.doc*

- Да се променят нагласите на националните власти по отношение на трансграничното сътрудничество;
- Да се осигури образование за местните власти и общности относно трансграничното сътрудничество;
- Да се създаде база данни за добри практики в трансграничното сътрудничество.

Каква е ситуацията в България в духа на тези препоръки?

През 1999 г. с ратифицирането на Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество между териториалните общности или власти (Мадрид, 21.05.1980 г.) България се присъединява към 27-те държави-членки на Съвета на Европа, декларирали доготава воля за сътрудничество по граничните си територии. През 2005 г. българският парламент ратифицира и Допълнителния протокол към конвенцията (09.11.1995, Страсбург), който осигурява разширени възможности за трансгранично сътрудничество чрез сключване на международни споразумения от страна на властите на субнационално ниво за съответните страни. Този протокол призовава за продължаване на действията за постепенно премахване на всякакъв вид бариери - административни, юридически, политически или психологически, които могат да възпрепятстват развитието на трансгранична дейност. По силата на сключено между териториални общности или власти споразумение за трансгранично сътрудничество може да се създаде орган за трансгранично сътрудничество, който може да има или да няма правосубектност.

В споразумението се посочва дали органът, като се отчитат възложените му отговорности и разпоредбите на националното законодателство, трябва да се разглежда като публичноправен или частноправен субект съгласно националната правна система на сключилите споразумението териториални общности или власти. Когато органът за трансгранично сътрудничество е юридическо лице, същото се определя от законодателството на договарящата страна, на чиято територия се намира седалището му. Другите договарящи страни, към които принадлежат териториалните общности или власти, страни по споразумението, признават правосубектността на този орган съгласно тяхното национално законодателство. Органът за трансгранично сътрудничество изпълнява възложените му от териториалните общности или власти задачи в съответствие с неговата цел и при условията, предвидени в националното законодателство, на което той е подчинен.

По този начин:

- а) действията на органа за трансгранично сътрудничество се уреждат от неговия статут и от законодателството на държавата, на чиято територия се намира седалището му;
- б) органът за трансгранично сътрудничество не е оправомощен да взема мерки с общо приложение или които може да накърнят правата и свободите на лицата;
- в) органът за трансгранично сътрудничество се финансира от бюджетите на териториалните общности или власти; той няма право да извършва облагане, което има данъчен характер; при необходимост той може да получава приходи от услуги, които предоставя на териториалните общности или власти, на потребители или трети лица;
- г) органът за трансгранично сътрудничество изготвя ежегодно прогнозен бюджет и счетоводен баланс, утвърдени от независими експерти на териториалните общности или власти, страни по споразумението.

Така, в резултат от тези ратификации България вече разполага и с правната рамка за трансгранично сътрудничество, създадена от Съвета на Европа. Да припомним отново и правния инструмент на Европейския съюз, известен като Регламент № 1082/2006 на

Европейския парламент и Съвета от 5 юли 2006 г. за **Европейска група за териториално сътрудничество**.

Извън правната рамка на Съвета на Европа и на Европейския съюз република България разполага и с национално законодателство. На 23.03.1999 г. в “Държавен вестник” е обнародван първият Закон за регионалното развитие. Той урежда планирането, управлението и ресурсното осигуряване на регионалното развитие. Законът си поставя три цели, една от които гласи: “осъществяване на регионално и трансгранично сътрудничество и евроинтеграция”. Първият инструмент, посочен за осъществяване на регионалното развитие, е “създаване и развитие на трансгранична, национална и регионална инфраструктура”. Управлението на регионалното развитие на национално равнище се възлага на орган, наречен съвет за регионално развитие, чийто председател е министърът на регионалното развитие, а негови членове са: министърът на финансите, министърът на промишлеността, министърът на транспорта, министърът на търговията и туризма, министърът на земеделието, горите и аграрната реформа, министърът на околната среда и водите, министърът на труда и социалната политика, министърът на здравеопазването, министърът на образованието и науката и министърът на културата.

На субнационално равнище се създава областен съвет за регионално развитие, който подпомага областния управител в изпълнение на функциите му по този закон и към който могат да бъдат привлечени лица, имащи отношение към регионалното развитие. Създава се и областен съвет за регионално развитие. Областният управител може да кани за участие в заседания на областния съвет представители на регионалните сдружения на общините и други лица, имащи отношение към регионалното развитие. Законът визира още планирането на регионалното развитие, както и ресурсното и информационното му осигуряване.

С постановление на Министерския съвет е приет Правилник за организацията и дейността на Съветите за регионално развитие, където тяхна основна функция е компетенцията им да оценяват инициативите на министерства, други ведомства и неправителствени организации в областта на регионалното развитие.

Обнародвана е и Наредба за определяне на районите за целенасочено въздействие и териториалния им обхват. Тази наредба посочва критериите за общините, които могат да бъдат включени в райони за трансгранично сътрудничество и развитие – функциониращ граничен контролно-пропускателен пункт и отдалеченост от границата не повече от 40 км.

Обнародван е и Националният план за регионално развитие за периода 2000-2006 г., според който например, за сътрудничеството по северната българска граница се казва следното: “Районите за трансгранично сътрудничество, определени със съответни споразумения със съседните страни, от българска страна са на равнище области и/или общини и включват...граничния район с Румъния: областите Видин, Враца, Монтана, Плевен, Велико Търново, Русе, Разград, Силистра и Добрич”. Редица програми и подпрограми, включени в този план, осигуряват възможности за разкриване на нови работни места и икономическо развитие на районите, които обхващат. Планираните финансови ресурси за за подпрограма 3.4. – трансгранично сътрудничество с Румъния за периода до 2006 г. например, са в размер на 26 550 хил. лв. и предвиждат отваряне на националното пространство и решаване проблемите на регионалното и местното социално-икономическо развитие чрез трансгранично сътрудничество.

Приета е и национална стратегия за регионално развитие на република България за периода 2005-2015 г., която визира и трансграничното сътрудничество.

Несъмнено основен катализатор на трансграничното сътрудничество са програмите на Европейския съюз и тяхното финансово осигуряване. Програма Phare СВС, по която започна да работи България, води своето начало то 1994 г. Чрез нея се подпомагат гранични региони в страните-кандидатки за членство, за да започнат да решават специфични проблеми на своето развитие и да се подготвят за включване в интеграционните процеси. Дългосрочна цел на програмата е да се ускори икономическата конвергенция на страните кандидатки с

държавите-членки по балансиран начин, така че да не се допуска възникването на изоставащи периферни зони.

Българо-румънският трансграничен регион

След присъединяването на България и Румъния през 2007 г. трансграничното сътрудничество между двете държави се финансира с около 100 млн. евро за периода до 2013 г. Двете държави работят по Програма за трансгранично сътрудничество Румъния-България 2007-2013. Това е и първата програма, отнасяща се до граничната зона като вътрешна граница на Европейския съюз. Програмата е съфинансирана от ЕС посредством Европейския фонд за регионално развитие. Целта на програмата е икономическо и социално развитие на трансграничния регион на двете държави чрез съвместно използване на човешките и природните им ресурси. Управляващ орган на програмата е Министерството на развитието, благоустройството и жилищата – Букурещ. Българското министерство на регионалното развитие и благоустройството изпълнява ролята на партниращ орган. Създаден е съвместен технически секретариат, който се намира в гр. Кълараш, Румъния в непосредствена близост до гр. Силистра в България. В гр. Плевен, България е създадено негово информационно бюро за подпомагане на българските участници в програмата. Този секретариат се занимава с привличане и оценяване на проектни предложения по програмните приоритети.

Пълноправното членство на България и Румъния в ЕС от 1 януари 2007 г. направи възможно и свободното движение през границата на гражданите от пограничните селища на двете държави, което също активизира връзките и взаимодействията им. Бариерите в граничните зони от двете страни на р. Дунав много бързо започнаха да се конотират с позитивната семантика на мост или на брод, който отвежда при близкия различен съсед. В Русе например, румънците започнаха да превръщат спомена за многоезичен Русчук от края на 19 и началото на 20 век, великолепно описан от нобеловия лауреат Елиас Канети в „Спасеният език”, в реалност от началото на 21 век. Румънският език звучи по улици, паркинги и пазари, менютата в ресторантите са преведени на румънски, предприемчиви местни търговци обслужват новите си клиенти на майчиния им език. Международното летище в Букурещ (разположено на 80 км от Русе) е предпочитано за русенци и други български граждани от северна България, увеличи се броят на фирмите, предлагащи таксиметрови услуги дотам, което свали и цената на тази услуга до приемливи стойности. Българи се възползват от възможността да работят и пътуват до съседни отвъддунавски градове. Град Гюргево, например, разположен на другия бряг на р. Дунав непосредствено срещу град Русе, се превърна в място за търсене на подходящи партньори за съвместна дейност по трансграничната програма на ЕС.

Тези много по-интензивни отношения, възникнали „отдолу”, т.е. от страна на гражданите, допълват започналото по-рано и скрепено с договори или меморандуми още в предприєдинителния период за двете държави трансгранично сътрудничество между правителствата на Република България и Румъния, между местните власти, между университети, между медии, между бизнес организации и между неправителствени структури и съответно подпомагано чрез европейската програма за трансгранично сътрудничество PHARE, Пакта за стабилност в Югоизточна Европа и други, включително и частни, финансови източници. Така и разнородните обществени структури, и гражданите на практика още от първия ден на присъединяването почувстваха един от ефектите от членството в ЕС – възможността да навлязат в територията на съседа, да разширят пространството на своята жизнедейност, да формират трансгранични социални общности и да участват в постепенното изграждане на общ трансграничен регион. В този процес на взаимно проникване едни откриваха нови възможности за бизнес и търговия, други участваха в културен обмен, трети се насочват към образованието, четвърти се възползваха от достъп до здравни услуги, пети предпочитаха развлеченията, туризма или спорта, шести дори сключват брак. Местните политически власти организираха заедно с църковните

институции общи празници на двата града под покровителството на общ светия – св. Георги. За отпадането на многобройните гранични такси на Дунав мост се поведе епична битка, в която трябваше да се намесят дори европейските институции. Граждани, бизнеси и неправителствени организации се изправиха срещу таксите, които трябваше да плащат, за да пресекат границата: такса мост, такса екология, такса дезинфекция, такса транзитно преминаване през Гюргево и които през 2003 г. възлизаха на около 50 долара. Днес те са паднали до 8 евро, на въпреки това представляват да бъдат огромна пречка за трансграничното сътрудничество²⁹³.

Същевременно не закъснях и негативните реакции. Граждани на Русе се оплакваша от „нахлуването“ на съседите – магазините през почивните дни са препълнени, оскъдните и без друго паркинги са заети от румънски коли, качват се цените на почти всички стоки, включително и на недвижимите имоти поради нарасналото търсене. Български предприятия изнасят производства в Румъния. Фирми в Русе наемат румънци на работа, които получават по-високо възнаграждение от българите за един и същ вид труд. Българи се ориентират към румънския трудов пазар в очакване на по-добро материално стимулиране.

Средствата за масова информация широко отразиха промяната по българо-румънската граница²⁹⁴. Например в брой 14 от 24 октомври 2007 г. на русенския всекидневник “Утро” се съобщава, че 10 организации са подписали споразумение за трансгранично сътрудничество по проект “Пътуваща трансгранична клиника на предприемача”. Издаден е справочник “Как да развиваме успешен бизнес в Румъния” с най-важната информация за развитие на бизнес партньорства и за позициониране на пазара на съседната страна. Създадена е широко популяризирана трансгранична мобилна бизнес-информационна служба, която предоставя съвети на малки и средни предприятия от двете страни на границата. Със заглавие “Храним Румъния” вестник Стандарт съобщава на първа страница в брой 5029 от 10 януари 2007, че “румънски шум изпразва магазините край Дунав. На втора и трета страница пък са публикувани материали с водещо заглавие: “Румънско торнадо в магазините”. Журналистките П. Цветкова и В. Георгиева разказват подробно впечатленията си: “Комшиите купуват цели тенекни сирене и кашони с уиски и водка. ... съседите се запасяват като при война. Налитат на фъстъци, кашкавал, лекарства, дори рибарски мрежи. Но най-много се харчи бозата...Напливът е най-голям в селищата досами границата. В Шабла всеки ден идват стотици коли с румънци... В пазар, подобен на Илиянци, се превърна Видин. На местния пазар се срещат повече румънци отколкото българи. Много от тях са съдържатели на заведения и сергии за дрехи от отсрещния румънски град Калафат. ... В навооткрития румънски културен център във Видин се предлагат картини на художници от Калафат и Крайова...Хиляди румънци атакуваха русенските магазини. ... Под обсада са както големите хипермаркети, така и кварталните магазини. ...Купуват и много техника. “Грабят като пред война”, казва ...33-годишната Соня Михайлова. Тя работи в малък хранителен магазин в централната част на града. Жената обясни, че ...румънец поискал да купи наведнъж 70 бутилки уиски от известна световна марка. “Аз не съм продала толкова за всичките години, откакто работя тук...” Сред най-търсените стоки са печките на твърдо гориво.... Въпреки че Гюргево се отоплява с ТЕЦ, румънците купуват печките за вилите си в околностите на града.” Под заглавие “Евтиният алкохол е магнит за комшиите” Георги Готев, пратеник на в-к “Стандарт” в Букурещ, съобщава, че в Румъния бутилка уиски е поне 50% по-скъпа. “Небивал бум се очаква и в автороботилниците, защото ремонтите на коли в Румъния са около два пъти по-скъпи. Много жители на близо 4 милионния Букурещ биха започнали да си

²⁹³ Вж. Корнажева, М. *За Българо-румънския интеруниверситетски Европа център или за една от практиките за трансгранично сътрудничество при Дунав мост*. В: CD Кръгла маса „Река Дунав“, Русе, 2004, с.11-12

²⁹⁴ Приведените примери по-нататък са от дисертационния труд на авторката: Корнажева, М. *Езиковата политика – фактор за сигурност в европейското трансгранично сътрудничество*. Дисертация за получаване на образователната и научна степен “доктор” по научна специалност 05.02.24 “Управление извън сферата на материалното производство (външна политика и международна сигурност)”. Русе, 2010, 222 с.

ремонтират колите в Русе.” На 27 декември 2007 г. вестник “Труд“ информира за коледното пазаруване на румънски граждани. Според автора на публикацията Иво Ангелов, румънците предпочитат да пътуват час до България вместо да чакат 2 часа на опашка в супермаркет в Букурещ. Освен това пазаруването им излиза по-евтино, дори ако се добавят транспортните разходи и пътната такса на Дунав мост. ...На паркингите пред “Кауфланд” и “Метро” могат да се видят повече коли с румънска регистрация, отколкото с българска. ...Същата навалица е и на централния площад, където е изграден коледен базар. Авторът не е спестил и коментар на местните хора: “Нямаме нищо против комшиите, но заради техните екскурзии вдигнаха цените дори на фойерверките”. Друг принос на жителите на Букурещ и градовете близо до границата е, че за нова година са резервирали голяма част от местата в местните заведения. Малцина обаче са русенци, които са предпочели да посрещнат 2008 година в Румъния.”

Вестник 24 часа в броя си от 11 декември 2007 година съобщава на първа страница, че “вече камютваме в Румъния”, като под линия превежда чуждицата commute – “редовно пътувам за работа от града, в който живея до друго населено място”. Авторите на репортажа посочват, че предприемчиви граждани на Русе са сред първите българи, които реално претвориха идеята на ЕС – свободно движение на хора и капитали и това, че важно е какво можеш, а не откъде идваш. Един такъв предприемчив млад човек е Георги. Той твърди, че ако работи в София, ще взема доста прилична заплата. Но се оказва по-добре да получава двойно в Букурещ, а парите си да харчи в Русе. В Букурещ стартовите заплати на ниските и средни мениджърски длъжности започват от 1500 евро. Той работи в телекомуникационна компания, четири-пет пъти седмично минава с колата си Дунав мост, за да отиде на работа. И твърди, че в Румъния бизнесът не е притесняван от сенчести групировки, пазарът е 4 пъти по-голям, бизнесът и производството на север от Дунав са много напред, но съседите изостават с качеството на услугите. Например хотелите в България са много по-европейски, смята Георги. Бизнес пулсът на Букурещ са напипали Румен Атанасов и Милена Славова, които през последните години строят офис сгради в Румъния. Те са от хората, които „камютват“ всеки ден от България до Румъния, убедени, че по-бързо се стига от Русе до Букурещ, отколкото от Владая до София.

За динамиката на трансграничните отношения са индикативни следните данни, публикувани в същия брой на вестника: в Румъния са регистрирани 623 фирми с български капитал. В България действат 328 румънски компании по данни на бюро по труда в Русе. На 31 януари 2008 г. вестник Утро информира, че службите по заетостта на България и Румъния готвят съвместни проекти, свързани с проучване на пазара на труда от двете страни на границата. Много българи вече отиват да работят в съседната държава заради по-добро заплащане – минималната заплата там е 175 евро. Установени са общи проблеми – вече не се говори за безработица, а за липса на квалифицирана работна ръка. Предвижда се изграждане на общ мобилен офис, който да пътува до хората от по-малките населени места по поречието на Дунав с информация за свободни работни места от двете страни на границата. Посочените примери разкриват **интереса на гражданите към отворената граница и към трансграничното сътрудничество.**

Трансграничното сътрудничество по българо-румънската граница в сферата на висшето образование²⁹⁵ се свързва с **Българо-румънския интеруниверситетски Европа**

²⁹⁵ Вж. Kornazheva, M. *Chances for Innovative Postgraduate Studies in Direct Cross Border Co-operation*. In: South-North-Dialogue on Innovative Strategies in International Post-Graduate Education: Challenges, Obstacles and Best Practices. Bonn/Berlin, 25 February-1 March 2002, p. 30-32; Kornazheva, M. *Risks and Opportunities of Trans-Frontier Cooperation in Higher Education. The Case of Bulgarian-Romanian Interuniversity Europe Centre – BRIE*. В: Научни трудове на Русенски университет. Том 41, серия 5.2. Европеистика. Русе, 2004, сс. 177 -197; Kornazheva, M. *Intercultural Aspects of BRIE Management*. In: Trans-Uni. Management Problems of Co- Operating International Universities in Border Regions. International conference at Collegium Polonicum. 12-14 November 2004, pp 113 – 124; Kornazheva, M., C.- G. Apostol. *BRIE – a Case of Intercultural Dialogue and Interaction*. In: Intercultural education in the context of Romania’s integration in European Union. Editura ASE. Bucuresti 2006. pp 48

център (БРИЕ). Той е създаден през 2002 г. от Русенски университет “Ангел Кънчев”, Стопанска академия – Букурещ и пет партниращи германски университета като проект в рамките на Пакта за стабилност в Югоизточна Европа със седалища в Русе и Гюргево на българо-румънската граница при Дунав мост. Инициатор и координираща организация е Конференцията на германските ректори.

Началото на всички дейности на БРИЕ е положено чрез двустранни и тристранни договори между отделните партньори. Подписани са 10 документа, най-важният от които е *Спогодба за сътрудничество и взаимна помощ по осъществяване на дейността на Българо-румънския интеруниверситетски Европа център (БРИЕ) между правителството на Румъния и правителството на Република България*, влязла в сила през 2006. Тази нова правна рамка беше крайно необходима, за да подпомогне преодоляването на ограниченията на националното право и да облекчи постоянната трансгранична мобилност на студентите, преподавателите и управленската структура на БРИЕ. В двата местни университета БРИЕ се управлява със статут, приет от академичните съвети. Управленската структура включва настоятелство, управителен съвет и комисия, в които са представени съответно българската, румънската и германската страна. Настоятелството се председателства от проф. Рита Зюсмут, президент на германския Бундестаг (1988-1998) и заседава веднъж в годината. Сесиите му се провеждат на официалните езици на България, Румъния и Германия. Управителният съвет заседава два пъти в годината, като ръководството се осъществява на ротационен принцип от ректорите съответно на българския или румънския университет. Работен език на тези заседания е английски. Финансирането на БРИЕ е резултат на партньорство между публичния и частния сектор – министерствата на образованието на Република България и Румъния, германското външно министерство и частни фондации, които са осигурявали стипендии за най-добрите студенти. За първите пет години от своето развитие БРИЕ изгради собствени ресурси. Всеки от двата центъра на БРИЕ в Русе и Гюргево разполага със собствена материална база, снабдена с техника за симултанен превод; за презентации, видео-заснемане и видео-прожекции; с компютърни зали. Студентите ползват читалня с над 1000 тома най-актуална специализирана литература на английски, немски, български и румънски език и достъп до on-line ресурси, свързани с тематиката на магистърските програми. От 2007 г. БРИЕ разполага и с Европейски документационен център. Логистиката се осъществява чрез транспортни средства на всеки от двата центъра. За БРИЕ работят директор, заместник директор, ръководител на академични комисии, координатор учебна дейност, координатор извънучебна дейност, мениджър по проекти. Те съставляват така наречената Комисия БРИЕ. Над 50 преподаватели от всички партниращи университети са включени в учебния процес.

С възникането си БРИЕ се посвети на мисия със следните цели: подкрепа на европейската интеграция и регионалното трансгранично сътрудничество в Европа; съдействие за сближаване между народите от Югоизточна Европа и в частност между България и Румъния; принос към сътрудничеството между европейски висши училища въз основа на документите от Болонския процес за създаване на европейско образователно и изследователско пространство. Те се постигат на първо място чрез обучение на международни студенти (от България и Румъния, но и от Албания, Босна и Херцеговина, Косово, Македония, Молдова, Сърбия, Черна гора, Грузия, Армения, Азербайджан, Русия и

– 56 ; Kornazheva, M. *Opportunities and Threats to the Efficiency of Cross-Border Co-operation*. In: Efficiency, Legality, Ethics. 16th Academic Scientific Session of the Teaching staff and Experts, organized by University Centre of Brasov and the National Institute of Economic Research at the Romanian Academy. 12-13 May 2006, pp 679-689; Kornazheva, M. *Bulgarian-Romanian Interuniversity Europe Center*. In: Higher Education Reform Projects in South-Eastern Europe. HRK Commitment 1999-2006. Bonn, 2007. pp 78 – 86; Корнажева, М. *Българо-румънски интеруниверситетски Европа център БРИЕ при Русенски университет – принос към развитието на европейско образователно пространство*. В: Качеството на висшето образование в България – проблеми и перспективи 2009. Втора национална научна конференция с международно участие, Русе, 3-4 декември 2009, сс.159-166.

дори Монголия) по магистърски програми, като третият семестър се провежда в партниращи университети в Германия. От 2002 г. досега в БРИЕ са учили и са се дипломирали над 200 студенти от 13 държави. Студентите изучават дисциплини, подходящи за развиване на компетенции относно трансгранично сътрудничество: Европейска интеграция, Методи за регионален анализ, Общи политики в Европейския съюз, Сравнителна администрация, Институции и вземане на решения в Европейския съюз, Европейско право, Международна икономика, Икономически и валутен съюз, Европейско социално и икономическо развитие, Мениджмънт на трансгранични проекти, Самостоятелно разработване на трансграничен проект, Европейска цивилизация, Сравнително културознание, Регионално сътрудничество, Изследователски методи, Работа в екип и лидерство. Ежегодно участват в лятно училище по Европейска интеграция с пряк достъп до европейските институции в Брюксел. Езиковата политика на програмите включва обучение изцяло на английски език и изучаване на немски, румънски и български като чужди езици. Акредитацията за качеството на обучението е извършена от германската агенция Acquin (www.acquin.org). На успешно защитилите магистърска теза пред българо-румънска комисия се издава диплома съгласно българското законодателство, сертификат за признаване на дипломата от румънския партниращ университет, сертификат от германския университет за третия семестър и европейско приложение към дипломата на английски език.

Друга форма на сътрудничество в рамките на БРИЕ е изследователска работа по трансгранични проекти. Най-значимият от тях е BRAINS (Bulgarian-Romanian Area Identities: Meighbourhood Study, www.robulna.eu), по който са публикувани две книги в подкрепа на трансгранична идентичностна политика. БРИЕ осъществи и образователен проект по програма PHARE-CBC с наименование BRIDGE за обучението на 36 гранични служители от Русе и Гюргево във връзка с предстоящото присъединяване на двете държави към Шенгенското пространство.

БРИЕ има и принос за възникване и развитие на други трансгранични структури. Едновременно с неговото учредяване започна създаването на Асоциация „Еврорегион Данубиус“ – неправителствена организация в помощ на местни и регионални власти за трансгранично сътрудничество, която се превърна в медиатор за създаване на множество партньорства от двете страни на границата.

Друг пример за трансгранично сътрудничество е подписаният на 22 декември 2000 г. в гр. Гюргево, Румъния Меморандум за разбирателство между Община Русе, България и Община Гюргево, Румъния. Двете страни по меморандума се споразумяват за развитие и разширяване на връзките в следните области: местно икономическо развитие, изграждане на инфраструктура в областта на транспорта и комуникациите, опазването на околната среда и научен и културен обмен. В Гюргево, на 23 април 2001 г. е подписано и Споразумение за създаване на българо-румънски еврорегион Русе-Гюргево. Договорът обхваща териториите на община Русе, България и област Гюргево, Румъния. Еврорегионът е регистриран като частноправен субект – юридическо лице под формата на сдружение с нестопанска цел, чието седалище е в България, гр. Русе. Целите и обхватът на сътрудничеството очертават широка рамка от възможни проекти в сферата на местното икономическо развитие:

- сътрудничество между търговските камари и създаване на обща информационна система,
- подпомагане на стоковите борси и създаване на съвместна зеленчукова борса,
- облекчаване движението по границата,
- съвместно участие в Американската програма за инвестиции в България и Румъния в областта на селското стопанство;
- осъвременяване на инфраструктурата в региона и по-специално битова газификация на градовете Русе и Гюргево;

- ефективно управление на природните ресурси и опазване на околната среда – редовен обмен на екологични данни, съвместно третиране на битови и опасни отпадъци, опазване чистотата на р. Дунав и изграждане на обща пречиствателна станция за отпадни води за двата града, екотуризъм и екообразование;
- организиране на активен научен и културен обмен.

Особено показателен за трансграничното сътрудничество по българо-румънската граница е **примерът на интензифицираните отношения между двете полицейски гранични служби**²⁹⁶. Той е интересен с това, че трябва да се преодолява мисленето за границата като разделителна линия и да се възприеме като естествена постоянно движение през границата на хората от трансграничния регион. Тази промяна е сложен ментален и психологически процес, за чието начало послужиха няколко европейски проекти, свързани със съвместни дейности на полицейските служби. Тези проекти въвлякоха редица действащи структури в дейности пряко съотнесими с граничната тематика. Те накараха граничните полицейски служби да започват да осъзнават голямата промяна, а именно, че след 2007 година границата между България и Румъния стана вътрешноевропейска. Следващата стъпка е нейната трансформация във вътрешно-шенгенска. Основната разлика се изразява в наличието на граничен контрол. Той продължава да се прилага до влизането в Шенгенското пространство. Граничният контрол не отпадна, но гражданите на ЕС вече могат да преминават границата само с лични карти. Отпадането на проверките по вътрешните граници се компенсира с допълнителни мерки и със засилен контрол по външните граници. Нещо повече – тези компенсиращи мерки се осъществяват съвместно от съседните гранични служби. Необходимостта от изпълнението на шенгенските стандарти и перспективата двете страни да се присъединят към Шенгенското пространство наложиха **прилагането на нови форми на гранично-полицейско сътрудничество по общата граница**.

Една от тях е **Съвместният контактен център** в Гюргево, който започва своята работа на 1 март 2003 г. като контактното бюро. Седалището му е на ГКПП – Гюргево. Превръщането му в контактен център е съгласно договореностите в Споразумението за полицейско сътрудничество между България и Румъния по наказателно-правни въпроси, подписано на 19 май 2009 г. във Видин. Първоначално задачите му са свързани с подпомагане на дейността на граничните полиции и улесняване обмена на информация помежду им. Постепенно дейността му се разширява и започва да обслужва всички полицейски приоритети, съдебното и митническото взаимодействие и координация. Основните задачи на Центъра са предоставяне и обмен на информацията относно:

- Борбата с нелегалната миграция;
- Борбата с трафика на хора;
- Фалшифициране и подправяне на документи;
- Борба с трафика на крадени коли;
- Противодействие на престъпления и нарушения, които представляват висок риск по отношение на обществената сигурност и ред – контрабанда на наркотици, психотропни вещества, на оръжие, боеприпаси и експлозиви, на отровни и радиоактивни субстанции;
- Организиране и подпомагане на дейности, свързани с оперативни разследвания в граничната зона;
- Борба с корупцията.

До началото на 2010 г. всяка страна е представена в контактното бюро от по седем гранични полицаи – един координатор, негов заместник и пет оператори, които работят денонощно. Те трябва да използват езика на съседната страна. Впоследствие, с

²⁹⁶ За този казус са използвани данни от Корнажев, К. *Динамика на полицейското сътрудничество по българо-румънската граница в контекста на членство в Европейския съюз*. Магистърска теза, 2011 г.

преструктурирането му в контактен център, персоналът е увеличен с представители на националните полицейски структури, на миграционните служби и митническите служби. В Правилника за работа на структурата е регламентиран начинът за предоставяне на информация. Документите са на хартиен носител и са изготвени на двата езика – български и румънски. Използват се два формуляра – искане за проверка и отговор с резултатите от проверката. В искането задължително се записва за каква цел ще се използва информацията и дали ще се използва от друга компетентна институция. Искания в устна форма се допускат при спешни и извънредни обстоятелства, изискващи по възможност незабавна реакция, но впоследствие това се отразява в писмена форма. Регламентирани са сроковете за отговори на запитванията: веднага или колкото е възможно по-скоро – при много спешни случаи (устни искания); до 3 дни – при спешни случаи и до 30 дни – при нормални случаи. За изпълнението на задачите служителите имат директен достъп до всички информационни системи на собствената си държава, в които се нужните данни. Например, българските служители правят справки в системите за документите за самоличност, за наложените административни наказания, за преминаванията през ГКПП на български граждани и чужденци, включително и придружаващите ги лица, за автентичността на издадените визи, за МПС, свидетелствата за управление и регистрационните номера, за издирваните лица, за съдебните регистрации. Румънската страна от своя страна има възможност да ползва паспортните регистри, данните за преминаванията през ГКПП румънски и чужди граждани, за свидетелствата за управление на МПС, за издирвани крадени автомобили и за издирани лица. Всяка страна осъществява сътрудничество при обмена на данни с националните си институции с компетенции за борбата с трансграничната престъпност. По отношение на България това са МВР, Агенция „Митници”, Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи и Държавната агенция „Национална сигурност”. Румънската страна взаимодейства с Министерството на администрацията и вътрешните работи, Министерството на финансите, Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи, Румънската разузнавателна служба и Службата за охрана и защита.

Съвместният контактен център осъществява и международно сътрудничество. Най-активен е информационният обмен с другите румънски контактни бюра и центрове. Румъния, за разлика от България, която има само още два съвместни центъра, открити след 2010 г. на границите с Гърция и с Македония, разполага с добре развита мрежа от контактни бюра и центрове по границите. Непосредственият информационен обмен чрез тях е решаващ в редица конкретни случаи, които изискват незабавни действия на компетентните органи, които са невъзможни с процедури чрез „Интерпол” и „Европол”. В резултат на европейски туининг проект на българската гранична служба с Федералната полиция на Германия се разви ефективно сътрудничество с контактното бюро в Гох на герmano-холандската граница – обмяна на опит, участия в съвместни акции в реална обстановка на територията на Германия и Холандия, директен обмен на информация. Постигане в работата на българо-румънския контактен център е изготвянето на съвместен служебен бюлетин за обстановката по границите на България и Румъния, нещо, което беше немислимо по времето на Студената война. Ежедневно предоставян на граничните служби на двете страни, той отразява регистрираните нарушения не само на общата граница, но и на всички останали граници на двете държави. В допълнение към това се предоставя информация и за нарушения на граждани на трети страни. По този начин всяка служба разполага с данни за нарушенията на нейни граждани на която и да е граница на съседната страна, което подпомага разследването им и позволява прилагането на незабавни оперативни мерки.

Дейността на центъра е модел за добра практика в прилагането на шенгенските стандарти за полицейското сътрудничество. Служителите му днес осигуряват около 95 % от информационния обмен в деня на запитването, което е резултат, надвишаващ шенгенските критерии. Този резултат се дължи и на доверието между граничните служители, за което

управляващите границата от двете ѝ страни работеха още от присъединяването на България и Румъния в Европейския съюз през 2007 г.

Посочените примери за началото на трансгранично сътрудничество между региони на границата между България и Румъния разкриват **потенциал, на който субнационалното управленско равнище трябва да заложи**, за да осигури развитието на българските периферии. Това развитие обаче, трябва да се осъществява в контекста на общия интерес със съседите отвъд границата да се преодоляват недостатъците на националните покрайнини и социално-икономическата изостаналост, да се превърват тези земи в устойчиво и динамично развиващо се европейско пространство. В основата на такова развитие стои осъзнаването на необходимостта от обща трансгранична идентичност и „обществен договор“, а именно – съгласието, че това, което ни свързва е по-важно от всичко, което ни разделя. Това, което ни разделя, са отминалите векове на доминираща национална идентичност, чиито непроницаеми териториални граници са върховна ценност. Това, което ни свързва, са възможностите за просперитет, които зависят от способността ни да преодоляваме граници, да изличаваме стереотипи и предразсъдъци, да градим не само физически, но и духовни мостове.

Ще допълним темата за трансграничното сътрудничество с оценка на добавената стойност на тези региони. Тя е направена от Асоциацията на европейските гранични региони²⁹⁷. Политическата добавена стойност отчита приноса им за европейската интеграция, за взаимното опознаване и изграждане на доверие, за прилагане на принципа на субсидиарност, за формулиране на политически визии за развитие, за развитие на институции и оправомощаване на гражданското общество, за мобилизация на субнационалното управленско равнище. Социо-икономическата добавена стойност се изразява в отваряне на пазара на труда и натиск за хармонизация на професионални квалификации, в натиск за развитие на благоприятна среда за съвместни бизнес начинания, за подобряване на инфраструктурата и опазване на околната среда. Социо-културната добавена стойност се открива в непрекъснато опознаване на съседите отвъд границата, в свързване на образователни и културни институции, в разширяване на целевите групи на медиите, в изучаване на езика на съседите, в съвместни културни дейности и в резултат – в преодоляване на стереотипи и предразсъдъци, наследени от миналото, и довели до общия консенсус, че границите в Европа са белези от рани, които трябва да ни напомят никога да не допускаме разрешаване на конфликти чрез войни.

Ще приключим темата с типология²⁹⁸ на ситуацията по европейските граници, разработена от горепосочената Асоциация. Тя отразява степента на постигната интеграция.

Степента на трансграничната интеграция се влияе от:

- (1) **социо-културното и икономическото сближаване**, както и от
- (2) **интензивност на трансграничното сътрудничество.**

Социо-културното сближаване индикира степента на споделяна идентичност и осъзнавана принадлежност към трансграничния регион. Високата степен на това сближаване се дължи или на общи културно-исторически корени, или на политики, отдаващи голямо значение на трансграничното сътрудничество. Ниската степен показва устойчивост на негативен исторически опит, който е бариера за сътрудничество. **Икономическото сближаване** е показател за наличие на трансгранична икономическа дейност, за интензивност и качество на трансграничното икономическо сътрудничество и за съществуване на трансграничен пазар на труда. Важно е и наличието на общи цели за развитие на съвместната икономическа дейност.

²⁹⁷ Association of European Border Regions (Ed.) Cooperation between European Border Regions. Nomos, 2008, p. 26-28

²⁹⁸ *Op.cit.*, p. 87-90

На сближаването влияе **природата на границата**, степента на нейната отвореност и пропускливост. Понякога границите трудно се преминават поради чисто географски причини и липса на подходяща инфраструктура. Типичен е примерът с река Дунав и единственият мост при Русе и Гюргево. В други случаи влияе политическа воля за затрудняване на граничното придвижване. Пак подходящ е примерът с границата на Дунав мост и наличието на такси за нейното преминаване. Най-типични обаче са примерите по външните граници на Европейския съюз.

Вторият фактор е **интензивност на трансграничното сътрудничество**. Тази интензивност зависи от няколко променливи:

- Степен на **институционализиране** на трансграничното сътрудничество между местните и регионални власти и правомощията на създадените институции;
- Обхват на **участници** в трансгранично сътрудничество и обхват на **теми** и проблеми, по които те работят. Особено важни са темите: намаляване и елиминирание на социалната изолация, подкрепа за производството, подобряване качеството на живот.
- Степен на **използване на финансиране по европейски програми**. Практиката показва, че интензивността на сътрудничество се усилва, ако съществуващите трансгранични структури директно участват в управлението на европейски програми.

Разработената от Асоциацията на европейските гранични региони типология има няколко функции. Тя е на първо място референтна рамка за позициониране на трансграничните региони в европейски контекст. Второ, тя е ориентационна рамка за участниците в трансграничното сътрудничество. Трето, тя е инструмент в ръцете на изследователи на трансграничното сътрудничество, които могат да проучват както минало и текущото състояние по отделните граници, така и да правят сравнения между трансграничните региони. Най-важната ѝ функция обаче е да очертае цялостна картина на интеграцията по европейските граници. Затова е полезна и за **българското субнационално управленско равнище**, което тепърва трябва да идентифицира дългосрочни визии и цели.

Според тази типология в Европа съществуват 5 типа трансгранични региони:

Таблица 5.

Типове трансгранични региони	Степен на интеграция в трансграничните региони
Тип 1: <i>Региони, предшественици на интеграцията</i>	Висока степен на трансгранична интеграция: <ul style="list-style-type: none"> • Високо ниво на социо-културно и икономическо сближаване; • Високо ниво на интензивност на трансгранично сътрудничество.
Тип 2: <i>Региони, които настигат предшествениците на интеграцията</i>	Средно-висока степен на трансгранична интеграция: <ul style="list-style-type: none"> • Високо ниво и на социо-културно и икономическо сближаване, и на интензивност на трансгранично сътрудничество. • Средно високо ниво и на социо-културно и икономическо сближаване, и на интензивност на трансгранично сътрудничество.
Тип 3: <i>Региони, които са кандидати за интеграция</i>	Средна степен на трансгранична интеграция: <ul style="list-style-type: none"> • Средно ниво на социо-културно и икономическо сближаване; • Средно ниво на интензивност на трансгранично сътрудничество
Тип 4: <i>Региони, които настигат кандидатите за интеграция</i>	Средно-ниска степен на трансгранична интеграция: <ul style="list-style-type: none"> • Средно ниво и на социо-културно и икономическо сближаване, и на интензивност на трансгранично сътрудничество. • Ниско ниво и на социо-културно и икономическо сближаване, и на интензивност на трансгранично сътрудничество.
Тип 5: <i>Региони, които се стремят към интеграционна перспектива</i>	Ниска степен на трансгранична интеграция: <ul style="list-style-type: none"> • Ниско ниво на социо-културно и икономическо сближаване; • Ниско ниво на интензивност на трансгранично сътрудничество.

ИЗВОДИ

Въз основа на синхронния анализ на европейския регионализъм могат да се направят следните изводи:

1. Съвременният европейски регионализъм е **политическа кауза**, която разглежда **субнационалното управленско равнище като най-подходящо за решаване на проблемите на гражданите и за повишаване стандарта и качеството на живот, и която води до утвърждаване на регионална идентичност.**
2. Регионализмът днес се прилага успешно за **постигане на икономически растеж** в контекста на многостепенното управление на Европейския съюз и на установените практики за европеизация на регионите.
3. Ако не само наднационалното (европейското), но и националното управленско равнище осигурява благоприятна среда и политически климат, в който вирее иновативността и предприемчивостта, то прегърналото регионализма субнационално равнище е най-благоприятната почва, в която може да се засеят и отгледат **иновативните идеи, водещи до икономически растеж.** Това е и добавената стойност на региона към националното и наднационалното равнище.
4. Пътят към изграждане и утвърждаване на субнационално управленско равнище и регионална идентичност е бавен и сложен. Но веднъж изградена, регионалната идентичност със своите политически, социално-икономически, културни и правни характеристики започва сама по себе си да работи в полза на регионално развитие. **Уникалността на даден регион с разпознаваемо име привлича и задържа мозъци** – най-ценния ресурс на новото време, радва се на туристи, приема инвеститори, става магнит за престижни международни партньори.
5. Политическият аспект на регионалната идентичност се асоциира с договорена, дългосрочна и **последователно преследвана политическа визия за конкурентно-способност** на регионалния бизнес, на регионалните организации, институции, училища, университети. Тази визия и нейното отстояване са първите стъпки за превръщане на името на региона в бранд, в разпознаваема запазена марка.
6. Социално-икономическият аспект на регионалната идентичност се изразява в иновативността на извършваните в региона стопански и нестопански дейности и в кооперативността на участниците в тях. Тъкмо иновативността като реалност или цел, както и културата на сътрудничество са предпоставките за развитие на конкурентноспособни кластери. Те добавят стойност към доброто име на региона, допринасят за неговата уникалност и **интелигентна специализация** и съставляват съдържанието на регионалната запазена марка.
7. Културният аспект на регионалната идентичност се свързва с общоприемливи за неговите граждани ценности, чиито ритуални практики може да са традиционно установени, или новосъздавани в контекста на изграждане на регионалната идентичност. **Ценното в културните практики** обаче отново трябва да се търси в уникалност и неповторимост.
8. Правният аспект на регионалната идентичност се изразява от една страна в **правомощията и институциите, за които управленското равнище е успяло да се пребори**, за да отстоява интересите на своите граждани, бизнеси, организации и да работи за доброто име на региона. От друга страна, правният аспект на регионалната

идентичност се проявява в **капацитета на регионалното управленско равнище да привлича и сключва договори с външни партньори**, чийто престиж работи в полза на международната репутация на региона.

9. Европейските регионализми могат да се превърнат в **опасност, само ако се изродят в национализми с лозунги за сепариране**. Ако обаче националното управленско равнище във вътрешно-политически план провежда политики за икономически растеж (подкрепящи локомотивите на растежа, знаещите, можещите и предприемчивите иноватори), и ако във външно-политически план съумява да поддържа уважението на приоритетните си международни партньори, то това е малко вероятно да се случи. Центробежните сили възникват в неатрактивни държави, чието национално управление не може да осигури приемливи равнища на социална справедливост и баланс на интереси. Атрактивната държава обаче привлича под покрива си и свои, и чужди. Можем ли да си представим например, че Бавария със силната си регионална идентичност, ще тръгне по пътя на сепариране от Германия, държавата, която утвърди репутацията си на лидер на международната сцена? И в същото време нима не станаме свидетели на усилията на Каталуня за отделяне от Испания, държавата, която очевидно не съумява да се справи с вътрешни социално-икономически дисбаланси.

ЕКСКУРС

Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление

В първа и втора част посочихме редица политически и правни инструменти, с които може да разполага субнационалното управленско равнище, за да бъде про-активно, да формулира стратегии за развитие и да ги осъществява. На финала на това изследване правим кратък екскурс, добавящ стойност към осъзнаването на голямото значение, което се придава на субнационалното равнище в Европейския съюз.

Ще се спрем на политическия документ **Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление** от 2009 г.²⁹⁹, който е слабо известен в България. Може би у нас той е и съзнателно омаловажаван от доминиращия брой застъпници на централизираното управление на публични политики. Той разкрива механизмите за координиране на политическата дейност между различните равнища, може да се разглежда като „библията“ на доброто управление в ЕС.

Бялата книга започва с уводно резюме. В него Комитетът на регионите разглежда многостепенното управление като *координирани действия на Съюза, на държавите-членки и на регионалните и местните власти, основаващи се на партньорство и имащи за цел разработване и прилагане на политиките на Европейския съюз. Това управление предполага споделяне на отговорностите на различните властови равнища. То се основава на всички източници на демократична легитимност и на представителността на различните участници.*

Комитетът на регионите заявява на **първо място**, че всяка основна европейска стратегическа реформа трябва да бъде придружена от **териториален план за действие**, съгласуван с Европейската комисия и Комитета на регионите, предвиждащ политически механизми за улесняване на възприемането, осъществяването и оценката на прилаганите политики и придружен от план за децентрализирана комуникация.

Второ, Комитетът на регионите препоръчва да се създадат **подходящи инструменти в помощ на демокрацията на участието** с цел насърчаване на участието и функционирането на интегрирани механизми за разработване на дългосрочни стратегически планове.

²⁹⁹ Вж. Бяла книга на комитета на регионите за многостепенното управление. (2009/C 211/01) 4.9.2009 г. BG Официален вестник на Европейския съюз C 211/1.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:BG:PDF>

Трето, Комитетът на регионите препоръчва да се укрепи **практиката на партньорство** както вертикално между „местните и регионалните власти, национално правителство и Европейски съюз“, така и хоризонтално „териториални власти — гражданско общество“.

Четвърто, Комитетът на регионите приканва **Комисията и държавите-членки да реформират отворения метод на координация**³⁰⁰, така че той да насърчава участието на субнационалното равнище в по-голяма степен, като се разработят показатели за управление на участието и по-ефикасни териториални показатели.

Пето, Комитетът на регионите препоръчва **систематизиране на анализа на въздействието на отделните политики върху територията**, така че да се гарантира благоприятно въздействие върху социално-икономическата и околната среда.

Шесто, Комитетът на регионите се ангажира да подкрепя **експериментирането на местно и регионално равнище в области** като стратегията за растеж и работни места, социалната програма, политиката на интеграция, политиката в подкрепа на иновациите, политика на сближаване, устойчивото развитие или гражданската защита.

Седмо, Комитетът на регионите препоръчва **създаването на европейски териториални пактове**, които да обединяват на доброволна основа различните компетентни управленски равнища, за да се изпълняват големите цели и политическите приоритети на Европейския съюз в партньорство с регионалните и местните власти, и приканва местните и регионалните власти, проявяващи интерес, да се включат в този процес.

Във въведението, първата част на документа, Комитетът на регионите заявява, че Европа ще бъде силна, нейните институции легитимни, нейните политики ефективни, нейните граждани ангажирани и включени, ако начинът ѝ на управление гарантира **сътрудничеството между отделните управленски равнища за отговор на глобалните предизвикателства**. Приблизително 95 000 субнационални териториални структури разполагат с големи правомощия в ключови отрасли като образование, опазване на околната среда, икономическо развитие, териториално устройство, транспорт, обществени услуги и социална политика и допринасят за усилване на европейската демокрация и гражданство. **Териториалните структури представляват: 16 % от БВП на Европа на 27-те; 1/3 от публичните разходи; 2/3 от общите разходи за публични инвестиции; 56 % от публичните работни места**. Близостта до гражданите и многообразието на управлението на местно и регионално равнище са истински актив за Европейския съюз. Но независимо от постигнатия през последните години значителен напредък по отношение на признаването на тяхната роля в европейския процес, е необходимо да се направи още много, както на европейско, така и на национално равнище. **Още отсега са необходими реални усилия за премахване на онези административни практики, които пречат протичащите в момента процеси на децентрализация**. Тази цел се аргументира и с настоящата световна криза. Подчертава се значението на доброто управление, особено на европейско равнище, и необходимостта от активно участие на местните и регионалните власти в изготвянето и изпълнението на общностните стратегии, предвид това, че те прилагат около 70 % от общностното законодателство и поради тази причина играят ключова роля в изпълнението на плана за икономическо възстановяване. Освен това в условията на съкращаване на публичните финансови ресурси биха могли да се появят опити за ренационализация на общностните политики и за централизация на средствата. **Глобализацията обаче засилва необходимостта от многостепенно управление. Способността на Европейския съюз да се приспособи към новите световни условия зависи до голяма степен от потенциала на неговите територии да реагират, да действат и да си взаимодействат**. Поради това е много

³⁰⁰ **Отвореният метод за координация** е инструмент на управлението на Европейския съюз, който се изразява в разработване на насоки за дадена политика, в определяне на критерии за успех при осъществяване на политиката, в съпоставяне на държавите-членки и регионите по тези критерии. Отличниците се открояват чрез добри практики, изоставашите не се санкционират чрез закон, но се огласяват публично. Така методът работи чрез naming and shaming, т.е. публично назоваване на успяващите и публично засрамване на неуспяващите.

важно Европейският съюз да разполага с начин на управление, който може да предотвратява основните рискове на глобализацията:

- рискът от унифициране на нашите общества: трябва да се насърчава разнообразието;
- рискът от нарастване на неравенството в държавите-членки и между държавите-членки: трябва да бъде защитена солидарността.

Бялата книга на Комитета на регионите е разработена въз основа на съществуващите договори, и особено в контекста на **Договора от Лисабон, който утвърждава териториалното измерение и особено териториалното сближаване в процеса на европейска интеграция и засилва действието на механизмите за многостепенно управление**. Въвеждането на реално многостепенно управление в Европа винаги е било стратегически приоритет за Комитета на регионите. Днес то се е превърнало в предпоставка за добро европейско управление, цел, която Европейския съюз си постави от средата на 80-те години. Бялата книга е израз на този приоритет, като предлага ясни политически решения за подобряване на европейското управление и препоръчва специфични инструменти и механизми, които да се използват на всички етапи от европейския процес на вземане на решения.

Втората част на Бялата книга, озаглавена **Изграждане на Европа в партньорство**, е посветена на **ролята на местното и регионално управленско равнище**. Комитетът на регионите защитава тезата, че регионалните и местните власти трябва да станат истински „партньори“ в управленския процес, а не просто посредници. В действителност партньорството е нещо повече от участие и консултации. То предполага един по-динамичен подход и по-голяма степен на отговорност у различните участници. Смесът на многостепенното управление се крие във взаимното допълване и връзката между институционалното управление и партньорското управление. Поради това е необходимо да се стимулира и поощрява **развитието на политическа и на административна култура за многостепенно управление в Европейския съюз**.

За да защити тезата си, Комитетът на регионите се позовава на релевантен аргумент: европейските граждани желаят **споделено управление със силна роля на регионалните партньори** според специалния доклад Евробарометър 307. Резултатите от допитване до 27 000 европейски граждани в 27-те държави-членки през есента на 2008 г., показват, че според гражданите националните политически представители, членовете на Европейския парламент и регионалните и местни политически представители са способни, при равни съотношения, да защитават техните интереси на европейско равнище (29 % гласуват доверие на своите национални политически представители, 26 % - на своите евродепутати и 21 % - на регионалните и местните представители). Докладът потвърждава очакването на гражданите за една Европа, по-близо до тяхното ежедневие, опираща се на действията на техните регионални и местни избраници. 59 % от запитаните считат, че ролята на регионалните и местните власти не е достатъчно застъпена в европейския процес. **Най-висок е процентът на доверие към местните и регионалните избраници (50 %)**, в сравнение с правителствата в техните страни (34 %) и ЕС (47 %) и това означава, че **гражданите са привързани към местната и регионалната демокрация**. Докладът приканва и към разработване на децентрализирани стратегии за комуникация: 26 % от европейците считат, че местните и регионалните избраници могат по-добре да обяснят отражението на европейските политики върху техния живот.

Според Комитета на регионите **споделеното управление предполага споделяне на отговорностите на различните властови равнища** и се основава на всички източници на демократична легитимност и на представителността на различните участници. То предполага съвместно участие чрез **интегриран подход на отделните управленски равнища при определянето на политиките и законодателството на Общността с помощта на различни механизми (консултации, анализи на въздействието на териториално равнище и др.)**. Същевременно многостепенното управление е динамичен процес, който се характеризира с **хоризонтално и вертикално измерение и който не размива**

политическата отговорност. Многостепенното управление представлява по-скоро политически „план за действие“ отколкото юридически инструмент и не може да бъде разбрано само през призмата на разпределението на правомощията. През 2001 г. в своята Бяла книга за европейското управление, Европейската комисия посочи **пет принципа за добро управление: отвореност, участие, отговорност, ефикасност и последователност.** Многостепенното управление гарантира прилагането на тези принципи. Прилагането на многостепенното управление се основава на спазването на **принципа на субсидиарност**, който **предпазва от концентриране на решенията само на едно властово равнище** и гарантира, че разработването и изпълнението на политиките се извършват на най-подходящото ниво. Спазването на принципа на субсидиарност и многостепенното управление са неделими: едното се отнася до правомощията на различните властови равнища, а другото поставя акцент върху тяхното взаимодействие. Европейският съюз се опира на база от общи ценности и основни права, дала началото на обща политическа култура. Субсидиарността, пропорцио-налността, близостта, партньорството, участието, солидарността и взаимната лоялност са структуриращи принципи, които ръководят действията на равнището на Общността. Тези принципи обуславят европейския модел за защита на **основните права, между които фигурират регионалната и местната автономност и зачитането на многообразието.** Насърчаването и защитата на този модел предполага наличие на споделена отговорност между всички властови равнища.

По-нататък Комитетът на регионите подчертава, че с тази си позиция допринася за прилагане на Меморандума за разбирателство между Европейския съюз и Съвета на Европа за постигане на **паневропейски консенсус за многостепенно управление, основаващ се на демократичните принципи и ценности и на институционалната база от основни права.** Многостепенното управление не означава само превръщане на европейските или на националните цели в регионални и местни дейности, а трябва да се разбира и като процес на **интегриране на целите на регионалните и местните власти в стратегията на Европейския съюз.** Освен това многостепенното управление би трябвало да засили и **утвърди на национално равнище правомощията на регионалните и местните власти и да насърчи участието им в координирането на европейските политики, като по този начин улесни разработването и изпълнението на тези политики.**

В следващия си аргумент Комитетът на регионите напомня, че условията за добро многостепенно управление се намират на практика в самите държави-членки. Независимо от това, че **в Европа се наблюдава ясна тенденция към децентрализация (неравномерно, но все пак повсеместно), условията за това споделено управление все още не са напълно осигурени.** Принципите и механизмите за консултация, координация, сътрудничество и оценка, препоръчвани на европейско равнище, следва преди всичко да бъдат прилагани в държавите-членки.

В края на втора част се обобщава, че изместването на устоите от европейско общество, основаващо се на ресурси, към посока на общество, основаващо се на знанието, налага промяна в начините на управление, която трябва да даде през следващите години превес на по-хоризонтално ориентиран глобален и активен подход, който да доведе до целенасочени европейски стратегии и до прилагането на координирани и интегрирани общностни политики. Комитетът на регионите препоръчва: (1) Всяка основна **европейска стратегическа реформа да бъде придружена от териториален план за действие,** съгласуван с Европейската комисия и Комитета на регионите, предвиждащ политически механизми за улесняване на възприемането, осъществяването и оценката на прилаганите политики и съпътстван от план за децентрализирана комуникация. Тази мярка би дала възможност за обръщане на посоката на сега действащия процес, който твърде често включва регионалните и местните власти на късен етап. (2) **Разработените от държавите-членки пактове за икономически растеж и стабилност, както и тяхната оценка от Европейската комисия трябва да отчитат в пълна степен количествените и качествените измерения на регионалните и местните финанси, като включат по-**

активно регионалните и местните власти в процеса на управление на публичните разходи.

Третата част на Бялата книга е озаглавена **Насърчаване на участието в европейския процес**. В нея Комитетът на регионите разсъждава върху **участието на гражданите в европейския политически процес**. Това участие има две измерения: представителната демокрация, която е неговата база, и демокрацията на участието, която го допълва. На практика едно добро европейско управление предполага **сътрудничество между избраните органи на управление и представителите на гражданското общество за общото благо**. Местните и регионалните власти притежават неоспорима демократична легитимност. Пряко отговорни пред гражданите, те представляват преобладаващата част от демократичната легитимност в рамките на ЕС и упражняват значителна част от политическата власт. За тази цел **многостепенното управление трябва да съчетава институционалното признаване на различните властови равнища в Европа с помощта на подходящи механизми за политическо сътрудничество и стимулиране развитието на европейска публична сфера**. Във връзка с това Комитетът на регионите се ангажира: (1) да консолидира, съгласно своята „Декларация за мисията на Комитета на регионите“ и статута си на политическа асамблея, своето **участие в началото на процеса на вземане на решения** при разработването на европейските стратегии и законодателството на Общността, мониторинга на принципа на субсидиарност съгласно духа и буквата на Лисабонския договор, оценката за въздействие на европейските политики върху териториите и ролята си развитието на демокрацията чрез участие на гражданите; (2) да развива за тази цел своите междуинституционални връзки с Европейската комисия в перспективата на преразглеждането на споразумението за сътрудничество, с Европейския парламент в контекста на политическата програма за следващия парламентарен мандат и накрая със Съвета на ЕС за доближаване на междуправителствената динамика до политическата дейност на местните и регионалните представители, заемащи изборни длъжности, при разработването и прилагането на европейските решения; (3) да продължи своята работа по сближаване с националните парламентарни асамблеи и с регионалните законодателни асамблеи, по-специално в рамките на процеса за мониторинг на субсидиарността.

Комитетът на регионите изразява становище и относно **организацията на политическото сътрудничество**. Настоява, че многостепенното управление предполага взаимна лоялност между всички властови равнища и институции за постигане на общите цели. Институционалната рамка има решаващо значение, но не е достатъчна, за да гарантира доброто управление. Доброто сътрудничество между различните властови равнища и институции е наложително. Става въпрос за сътрудничество, което се основава на доверие, а не на конфронтация между различните политически и демократични легитимни институции. **Европейската демокрация ще бъде укрепена от наличието на една по-отворена и по-гъвкава форма на междуинституционално сътрудничество**, както и от по-добро политическо сътрудничество между различните властови равнища, тъй като европейските политически партии представляват особено важен елемент за укрепване на европейската политическа сфера и оттам и за развитието на политическа култура за многостепенно управление. Предвид политическия характер на Комитета на регионите и на Европейския парламент, логично е тези институции да си сътрудничат по-тясно за укрепване на демократичната легитимност на процеса на европейска интеграция, както в контекста на европейските политически семейства, така и в рамките на техните различни дискуссионни органи.

Комитетът на регионите разглежда **междупарламентарното сътрудничество** като основен елемент на демократичната легитимност и на процеса за изготвяне на европейското законодателство. Многостепенното управление е средство за по-ясно приобщаване на всички местни и регионални власти в този процес. Предвиденият в Договора от Лисабон механизъм

за ранно предупреждение³⁰¹ дава възможност на регионалните парламенти и регионалните законодателни асамблеи да участват в оценката на прилагането на принципа на субсидиарност. Предвиденото в Договора от Лисабон се отнася до всички държави-членки, но може да се прилага по различни начини. Затова Комитетът на регионите насърчава **държавите-членки, в чиито национални парламенти няма камара, представляваща местните и регионалните власти, да предвидят възможност за включване на местните и регионалните власти в процеса на контрол на принципа на субсидиарност.** Във връзка с това Комитетът на регионите се ангажира: (1) да задълбочи политическото и институционално сътрудничество с Европейския парламент с цел да се вземат в по-голяма степен предвид мненията и тревогите на гражданите при разработването и прилагането на мерките на Общността; (2) да подкрепи пилотната инициатива „Erasmus за местните и регионалните избрани представители“ и в тази връзка да си сътрудничи с Европейския парламент, със Съвета и с Европейската комисия за нейното концептуално и оперативно развитие и за създаването на програми за обучение и обмяна на опит и добри практики за местните и регионалните представители на изборна длъжност.

По-нататък Комитетът на регионите подчертава, че **регионалните и местните власти постепенно се превърнаха в задължителни фактори при определянето на външната политика на Европейския съюз и на стратегията за неговото разширяване.** Без да дублира установените механизми на европейско равнище, този емпиричен подход, който бе в основата на развитието на международните отношения на регионалните и местните власти, превърна тези власти в действащи субекти на глобализацията. Добавената стойност на участието на териториалните власти в процеса на разширяване беше доказана при предходните разширявания и следва да се разглежда като пример за прилагане на сегашната стратегия за създаване на динамика в посока постигане на трайна демокрация на местно и регионално равнище. Убедителни примери за целесъобразността на многостепенното управление се срещат и в регионалния подход на европейската политика за добросъседство (Средиземноморско измерение, Източно партньорство, Черноморско взаимодействие, Северно измерение), и в европейската политика на разширено съседство (включване на най-отдалечените региони), за които е предвидена подкрепа чрез сътрудничество на регионално и местно равнище. Така Евро-средиземноморската асамблея на регионалните и местните власти (ARLEM), включена в управлението на Съюза за Средиземноморието; Асамблеята на местните и регионалните власти в Източна Европа и Южен Кавказ за Източното партньорство, предложена от Европейската комисия, или постоянния териториален форум на страните от Северното измерение са в състояние да придадат интегрирана динамика на политиката на съседство.

Комитетът на регионите по-нататък отбелязва, че традиционното многостранно сътрудничество, което се характеризира със сътрудничество между националните правителства и Обединените нации, се променя и обогатява чрез системното сътрудничество на териториалните власти. В резултат на това **Програмата на ООН за развитие създаде**

³⁰¹ Договорът от Лисабон въвежда механизъм за ранно предупреждение, според който националните парламенти разполагат с осем седмици, за да изпратят становища на Комисията във връзка с проекти на законодателни актове, които тя задължително им предоставя едновременно с представянето им в Европейския парламент и в Съвета. Ако в своите мотивирани становища една трета от националните парламенти оспори съответствието на проект на законодателен акт с принципа на субсидиарност, Комисията трябва да преразгледа проекта си и да мотивира евентуалното му запазване (процедура на „жълтия картон“). Този праг е една четвърт от националните парламенти, когато става въпрос за проект на законодателен акт относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие. Освен това, ако с обикновено мнозинство националните парламенти оспорят съответствието на проекта за законодателен акт с принципа на субсидиарност („оранжев картон“), а Комисията поддържа своето предложение, въпросът се отнася до Съвета и до Европейския парламент, които се произнасят на първо четене. Ако те сметат, че законодателното предложение е несъвместимо с принципа за субсидиарност, могат да го отхвърлят с мнозинство от 55 % от членовете на Съвета или с мнозинството от гласовете, подадени в Европейския парламент. На всички камари на националните парламенти се предоставя право за предупреждение.

Вж. *Принцип на субсидиарност.*

http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_bg.htm

„платформа за иновационни партньорства“. Много-степенното управление осигурява действително териториален, а не отраслов подход към стратегиите за развитие с оглед на постигането на Целите на хилядолетието, на фона на ограниченията на прекалено централизираните, отраслови и вертикални подходи, които твърде дълго време бяха водещи в областта на помощта за развитие. Освен това **дипломацията на градовете осигурява и друг лост за политическо сътрудничество в рамките на външните действия на Европейския съюз**, който не бива да се пренебрегва, тъй като позволява да бъдат преодолени сериозни дипломатически и политически проблеми. Побратимяванията и програмите за сътрудничество на пограничните региони се превърнаха в съществен инструмент в процеса на присъединяване, на предприсъединяване и в рамките на политиката на съседство. В контекста на глобализацията те утвърждават ценностите на европейската интеграция, като развиват нови форми на солидарност.

Комитетът на регионите обобщава темата за политическото сътрудничество по следния начин: **като признаха приноса на териториалното управление и на децентрализираното сътрудничество, международните и европейските институции укрепиха през последните години ролята на регионалните и местните власти в глобалното управление.** Затова Комитетът на регионите се ангажира: (1) да оцени опита на местните и регионалните власти в рамките на предишните разширявания с помощта на своите работни групи за Западните Балкани, Турция и Хърватия, както и на Паритетния консултативен комитет за Бившата югославска република Македония; (2) да развива политическия и оперативен потенциал на териториалните асамблеи в подкрепа на европейската политика на съседство и да подчертава значението на между-институционалното сътрудничество и координацията с другите съществуващи механизми; (3) да установи в партньорство с Европейската комисия „Борса на децентрализираното сътрудничество“ под форма на интернет портал, за да организира с помощта на виртуални средства обмена на информация между европейските местни и регионални власти, осъществяващи дейности в областта на сътрудничеството за развитие, като по този начин допринесе за хармонизирането на проектите на европейските местни и регионални власти и на развиващите се страни; (4) да утвърди институционалната си позиция на орган на Европейския съюз, компетентен в областта на развитието на местната и регионалната демокрация в рамките на външната политика на Съюза по време на мисии за наблюдение на избори в Европа и в трети страни и, в тази връзка, да задълбочи сътрудничеството с Европейската комисия и Конгреса на регионалните и местните власти на Съвета на Европа; (5) да отправи искане към Европейската комисия да обмисли приемането на **доброволна политическа харта за асоцииране на местните и регионалните власти към процеса на разширяване**, която ще представлява обща отправна точка за развитието на инструмента за предприсъединителна помощ съобразно нуждите на местните и регионалните власти, както и за укрепване на трансграничното сътрудничество и на институционалния и административния капацитет на регионалните и местните структури на страните-кандидатки и потенциални кандидатки.

На следващо място Комитетът на регионите се спира на темата за **насърчаване на участието в демократичния процес, като подчертава, че управлението все повече се структурира в мрежи, като се дава превес на динамика на хоризонтално сътрудничество.** Тази тенденция позволява да се вземат под внимание редица активни регионални и местни мрежи в Европа и по света, които трябва да свържат с европейските политики и с възприемането на тези политики от гражданите. Една добра практика например, са **Дните на отворените врати: Европейска седмица на регионите и градовете.** В рамките на междуинституционално партньорство с участието на Председателството на Съюза и на Европейския парламент, тази проява събира над 7000 участници и около 250 партньори. Официалните партньори на Дните на отворените врати са от една страна регионите и техните бюра за връзка в Брюксел, а от друга страна многобройни местни партньори, като например сдружения и изследователски институти по места.

Оценявайки значимостта на по-широкото участие на гражданите, Комитетът на регионите се ангажира: (1) да разработи **постоянен подход за сътрудничество с подходящи мрежи на местно и регионално равнище**; (2) да допринесе за децентрализирана комуникация, да поддържа непрекъснато европейския дебат в европейските градове и региони, както и да дава отчет за взетите на европейско равнище решения; (3) да разработи план за действие, който да диференцира средствата за комуникация с гражданите в зависимост от поставените цели; (4) да се включи в създаване на механизъм за предвидения в Лисабонския договор инструмент „Европейска гражданска инициатива“³⁰², който дава възможност на европейските граждани да инициират европейска политика чрез референдум; (5) да отправи искане към Европейската комисия, щото **при оценка на мнението на европейските граждани чрез Евробарометър да се вземат предвид параметри за участието на регионалните и местните власти във функционирането на Европейския съюз и прилагането на европейските стратегии и политики**; (6) да приканва държавите-членки да прилагат електронно управление, включващо в по-голяма степен регионите и градовете; (7) да приканва европейските институции да използват социалните мрежи за диалог с гражданите.

Четвъртата част, която Комитетът на регионите включва в Бялата книга, е посветена на **засилване на ефикасността на действията на Общността (т.е. на европейските институции, на наднационалното управленско равнище)**. Комитетът на регионите отбелязва, че в едно толкова интегрирано пространство, каквото е Европейският съюз, всяко действие на Общността има пряко отражение върху териториите и гражданите. Ето защо съответствието между европейските цели и териториалното въздействие на тези европейски политики е от особено голямо значение.

Препоръките, отправени от Комитета на регионите, имат за цел постигане на по-добро адаптиране на европейската политика към конкретните и многообразни реалности на управление и програмиране, пред които са изправени регионалните и местни избраници при изпълнението на основните европейски политики. Процесите на **консултации, експериментирание, анализ на въздействието върху териториите, отвореният метод на координация, юридическите инструменти за договаряне, каквито са Териториалните пактове или Европейската група за териториално сътрудничество, следва да бъдат доразвити**, за да се преодолее негативното влияние на концентрацията при вземане на решения, на разпиляването на дейностите и на размиването на резултатите. Комитетът на регионите предлага **разработването и прилагането на общи политики да става в партньорство с местните и регионални власти**. Този гъвкав начин на управление може да бъде адаптиран успешно към различните общи политики в зависимост от техните характеристики, като се стъпи върху постигнатото при **политиката на сближаване**

³⁰² Европейската гражданска инициатива е своеобразен референдум и представлява покана към Европейската комисия да предложи законодателство по въпроси, по които ЕС има законодателни компетенции. Дадена гражданска инициатива трябва да бъде подкрепена от поне един милион граждани на ЕС от най-малко 7 от общо 27-те държави-членки. Във всяка от тези 7 държави се изисква достигането на минимален брой поддръжници. Правилата и процедурите за гражданската инициатива са изложени в Регламент на ЕС, приет от Европейския парламент и Съвета на Европейския съюз през февруари 2011 г. Тя може да бъде предложена във всяка област, в която Комисията има правомощия да предлага законодателство, например околна среда, селско стопанство, транспорт или обществено здраве. За да започнат гражданска инициатива, гражданите трябва да създадат граждански комитет, състоящ се от най-малко 7 граждани на ЕС, пребиваващи в поне 7 различни държави-членки. Членовете на гражданския комитет трябва да бъдат граждани на ЕС и достатъчно възрастни, за да гласуват на изборите за Европейски парламент (18 години освен в Австрия, където възрастта за гласуване е 16 години). Гражданска инициатива не може да бъде организирана от организации. Всяка организация обаче може да популяризира или подкрепя инициативи, при условие че прави това при пълна прозрачност. Гражданският комитет трябва да регистрира инициативата си на този уебсайт, преди да започне да събира изявления за подкрепа от гражданите. След потвърждаване на регистрацията, организаторите разполагат с една година за събиране на изявления за подкрепа. Вж. *Основни факти*. <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>

(кохезионната политика). Политиката на сближаване е разглеждана като добра практика на многостепенното управление, а политиката в областта на околната среда – като лаборатория за изпитване на нови механизми и практики.

Като се спира върху **Европейска политика на сближаване**, Комитетът на регионите по-нататък посочва, че от двадесет години тази политика непрекъснато доказва своята добавена стойност за гражданите и се превърна в отличен пример за европейска солидарност. С времето тази политика претърпя развитие: създадена с цел да се подпомогне завършването на единния пазар, за да се осигури развитието на най-слабите региони, тя позволи намаляването на социалните и икономическите различия, породени от последователните разширявания на Европейския съюз, като стана основен инструмент за подпомагане на стратегията за растеж и създаване на работни места в целия Съюз. Европейската политика на сближаване с една трета от бюджета на Общността изпълнява реално ролята на финансов лост и активно междуинституционално партньорство, подсилено чрез въвеждане на публично-частни партньорства и на финансови инструменти на Европейската инвестиционна банка. Ефектът на този лост се изразява в катализиране на **синергия между европейското равнище и между местните, регионалните и националните стратегически приоритети за развитие**. Друг важен ефекта на този лост е **увеличаването на институционалния капацитет на местните и регионални публични администрации**. Като стимулира техния управленски капацитет и хармонизира техните процедури в европейски мащаб, политиката на сближаване улеснява осъществяването на всички европейски политики.

С оглед на казаното и с цел **засилване ефикасността на действията на Общността** Комитетът на регионите се ангажира: (1) да планира и лансира инициативи, които имат за цел да разпространяват добрите практики в областта на партньорството, свързани с определяне на местните, регионалните, националните и наднационалните политически приоритети, както и да подкрепя всички инициативи на държавите-членки, на Европейския парламент и на Европейската комисия за **прилагане на принципа за партньорство с регионалните и местните власти не само по време на фазата на изпълнение на политиките, но и най-вече по време на тяхното разработване**; (2) да предложи междуинституционални механизми, които да засилят политическия и стратегическия характер на оценката на европейската политика на сближаване, **като се консолидират докладите, изготвени на национално и регионално равнище в европейската рамка на анализ и прогнозиране**; (3) да препоръчва и поддържа практиката на партньорство както вертикално: местните и регионалните власти - национално правителство - Европейски съюз, така и хоризонтално: териториални власти - гражданско общество. Тя е особено значима за социалния диалог, за да се гарантира участието на гражданите чрез създадените за това органи от различните публични администрации, особено онези, които поради местоположението си и в съответствие с принципа на субсидиарността се намират най-близо до гражданите. Чрез това участие различните социални групи биха могли да представят своите оценки, мнения и предложения относно различни аспекти на публичните инициативи на Общността; (4) да препоръчва и да подкрепя **опростяване и рационализиране на административните процедури с цел установяване на юридическа, административна и финансова рамка, която е благоприятна за иновационните дейности и създаването на нови инструменти за стимулиране на иновациите на регионално равнище** и увеличаване на методите за финансиране (по схемите рисков капитал, „бизнесангели“, микрокредити и др.); (5) да препоръчва и подкрепя **увеличаване на административния капацитет на местните и регионалните власти, за да се гарантира компетентно управление на проекти и да се увеличава обменът на добри практики в ЕС в областта на териториалното управление**; (6) да отправя искане към Европейската комисия да проучва за всеки отделен случай възможността за промени в общностите политики с цел въвеждане на засилено партньорство; да стимулира координацията между действията на структурните фондове, секторните програми и програмите за развитие на селските райони; да направи оценка на постигнатите успехи в областта на опростяването и децентрализацията на управлението на структурните фондове за периода 2007-2013 г., като обърне особено

внимание на пропорционалността на административната тежест по отношение на вида и размера на действието, както и на степента на въздействие на тази тежест върху регионалните и местните власти.

За **засилване ефикасността на действията на Общността** Комитетът на регионите предлага **разработване на интегрирани политики с оглед на териториалното сближаване**, т.е. секторните политики да вземат предвид целта за териториално сближаване. Териториалното сближаване, което с Лисабонския договор се превръща в споделена компетентност между ЕС и държавите-членки, трябва да присъства във всички секторни политики и да стане олицетворение на многостепенното управление. Освен това градското управление е жизненоважно за успешното изпълнение на стратегиите за устойчиво развитие в градските зони, не само за да се координират всички равнища на управление, но и за да се привлекат местните действащи лица. Градското управление в рамките на един интегриран подход трябва да включва трите стълба на устойчивото развитие: околна среда, икономика и социални въпроси, за да гарантира истинско социално и териториално сближаване. Селските райони трябва да разполагат с интегрирани стратегии, основани на многостепенното управление, които да подпомагат устойчивото им развитие и конкурентоспособност. Тези стратегии трябва да включват и средства за преодоляване на неблагоприятните природни условия, пред които са изправени тези райони, както и на дисбаланса между селските и градските зони.

За **засилване ефикасността на действията на Общността** Комитетът на регионите препоръчва да се **утвърждава културата на консултации със заинтересовани страни**. Инвестирането в предварителна консултация датира от 2002 г. и осигурява създаването на по-добро законодателство, което се приема по-бързо и се прилага и спазва по-лесно. Диалогът между Европейската комисия и заинтересованите страни преди представянето на предложенията и приемането на политическите инициативи може да протича под няколко форми: консултация в рамките на законодателния процес, и по-точно консултация с Комитета на регионите като институционален представител на регионалните и местните власти; механизми за отраслова консултация, които отчитат специфичните условия на действие на ЕС в различни сектори; създаване на рамка за консултации, която е в съответствие с минималните стандарти за провеждане на консултации; **структуриран диалог със сдруженията на местните и регионалните власти**.

Във връзка с това Комитетът на регионите се ангажира: (1) да развива сътрудничеството с Европейската комисия и европейските и националните сдружения на местните и регионалните власти в рамките на структуриран диалог в подготвителната фаза на работните законодателни програми на Европейската комисия; (2) да си сътрудничи с останалите институции на ЕС за разработването на ефективна оценка на въздействието от дейностите му, с цел укрепване на ролята му на консултативен орган по Договорите и разкриване на добавената стойност, която носи в процеса на вземане на решения в ЕС; (3) да отправя искане към Европейската комисия да прави отчет за проследяването на нейните политически препоръки под формата на устни и писмени въпроси.

За **засилване ефикасността на действията на Общността** Комитетът на регионите ще работи за **по-добро законотворчество**. Координацията на законодателния процес съгласно програмата за действие „По-добро законотворчество“, подкрепена от Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество, прието от Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия през 2003 година, следва изцяло да **вземе под внимание приноса на регионалните и местните власти, както и правните и политически инструменти, които те препоръчват за подобряване на законодателството**. От друга страна, трябва да бъде подобрен капацитетът на регионалните и местните власти да разбират правото на Общността, за да се увеличи правната сигурност и да се улесни транспонирането на законодателството на Общността. Необходимостта от по-активно включване на регионалните и местните власти се обосновава от факта, че въздействието на дадена директива или регламент на Общността може да се различава във всяка държава-членка поради степента на автономност на регионалните и местните власти и обхвата на

техните правомощия. Затрудненията, които се срещат при транспонирането на директивите „Депониране на отпадъци“ и „Възлагане на обществени поръчки за строителство, доставки и услуги“ представляват важни примери за необходимостта от включване на регионалните и местните власти в целия процес на изготвяне на законодателството на Общността.

Мрежата за наблюдение на субсидиарността на Комитета на регионите е подходящ инструмент за засилване на демократичната отговорност и участието в законодателния процес на Европейския съюз. Принципът на субсидиарност има за цел да гарантира, че в областите, в които Общността няма изключителни правомощия, решенията се вземат на възможно най-целесъобразното равнище. При това в тези области трябва да се провеждат тестове, за да се гарантира, че действието на Общността е оправдано предвид наличните възможности на национално, регионално и местно равнище. Мрежата за наблюдение на субсидиарността е създадена от Комитета на регионите и се състои в момента от 96 членове (регионални и местни власти, национални и регионални парламенти, сдружения на местните и регионалните власти). Тя провежда онлайн консултации на своя интернет сайт и има за цел:

- да организира консултации на партньорите от мрежата относно документите и предложенията на Европейската комисия, които допринасят за анализа на прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, както и да оценява въздействието на предложените мерки. По този начин мрежата улеснява комуникацията между регионалните и местните власти и Комитета на регионите по въпросите на европейския законодателен процес;
- да служи като място за информация, което да позволи на регионалните и местните власти да получат по-бърз достъп до интересуващата ги информация относно ЕС и да осигури допълнителен канал за изразяване на техните мнения;
- да оказва помощ на Комитета на регионите при разширяването на неговата база за консултации, като му осигури достъп до политическите и административните структури на регионите и градовете на Европа, предоставяйки тези ресурси на разположение на неговите докладчици;
- да включи членовете на мрежата за наблюдение на субсидиарността в бъдещите проучвания на териториалното въздействие на предложенията на Комисията на ранен етап на предзаконодателния процес.

Предвид важността на проблема Комитетът на регионите се ангажира: (1) да активизира своето участие в процеса на мониторинг на плана за действие „По-добро законотворчество“ и да усъвършенства своя вътрешен политически процес и своите консултации с помощта на интерактивни платформи за получаване на надеждна информация относно отчитането на местното и регионалното измерение при изготвянето на законодателството; (2) да консолидира своите междуинституционни връзки със Съвета, Европейската комисия и Европейския парламент през целия законодателен процес; (3) да разработи съвместно с националните парламенти и с регионалните законодателни асамблеи „modus operandi“ за **извеждане на преден план на позицията на регионалните и местните власти във всички държави-членки както в предварителната фаза, така и в рамките на системата за ранно предупреждение за законодателни промени**; (4) да допринася за работата на групата на високо равнище, в която участват независими заинтересовани страни по въпросите, свързани с намаляване на административните разходи, да се произнася по направените предложения и да предвиди без отлагане създаването на група на високо равнище на местните и регионалните власти; (5) да отправи искане към Комисията за опростяване на нормативната уредба, особено в рамките на политиката на сближаване и да разработи регионален вариант на националните планове за действие за опростяване на законодателството; (6) да продължи работата по предложението **за харта за регионална демокрация в рамките на Съвета на Европа**; (7) да организира оценка на териториалното въздействие на големите европейски политики, с цел да бъдат взети необходимите мерки за подобряване на законодателството, за опростяване на административните процедури и за

повишаване на степента на възприемане на европейските политики от страна на гражданите и др.

За засилване **ефикасността на действията на Общността** Комитетът на регионите препоръчва **развитие на потенциала за териториално сътрудничество**. Предвид консолидирането на **Европейската група за териториално сътрудничество** и преразглеждането на нейния правилник, Комитета на регионите отправя предложения за оптимизиране на добавената стойност на този инструмент. **Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) е нов правен инструмент на Общността (Регламент № 1082/2006)** за стабилизиране на териториалното сътрудничество между различни равнища на управление и между отделни страни. Към момента на публикуване на Бялата книга в Европа се създават около тридесетина ЕГТС, като шест вече са регистрирани. На практика тази група позволява да се обединят според променлива институционална геометрия публичните власти съгласно тяхната степен на компетентност и да се установи разширено партньорство със социалните и икономически субекти. Сферите на действие на ЕГТС, според първоначалния опит, са разнообразни: от здравеопазване до гражданска защита, от икономическо развитие до защита на природните ресурси, от обучение до политика за научни изследвания и иновации и т.н. Стратегията на ЕС се насочва и към развитието на макрорегиони. Този новаторски подход трябва задължително да бъде съпътстван от многостепенно управление, което да определи нов вид партньорство, с цел сближаване на вътрешните и външните политики на Съюза. Във връзка с това Комитетът на регионите се ангажира: (1) да направи оценка на целесъобразността на стратегиите за макрорегионално развитие от гледна точка на регионалните и местните власти; (2) да сътрудничи с Европейската комисия, с държавите-членки и останалите заинтересовани институции за осигуряване на решителни действия по комуникация и оперативна подкрепа за стартиране на новите ЕГТС, както и за обмена на добри практики в рамките на вече създадените групи; (3) да осигури своя принос при евентуално преразглеждане на Регламент № 1082/2006 относно ЕГТС, на базата на опита на неговата експертна група, с цел по-добро интегриране на социалните и икономическите партньори, по-лесно приложение по външните граници на Европейския съюз, по-голяма гъвкавост на процедурите за регистрация, позоваване на основните законодателни европейски текстове, които са силно обвързани с трансграничното измерение (например трансгранично здравеопазване), предвиждане на стимулиращи мерки, включително юридически, икономически и финансови, на европейско или на национално равнище, и за насърчаване на този инструмент в общностния юридически ред в Европа; (4) да препоръчва да **бъдат предоставени допълнителни ресурси за трите вида териториално сътрудничество (трансгранично, транснационално и междурегионално), поради техния безспорен принос към процеса на европейска интеграция**; (5) да отправи искане към Европейската комисия да посочи в следващия си доклад за оценка/пътища вижда за максимално използване на този правен инструмент; да отправи искане към Европейската комисия и държавите-членки да работят за популяризиране на този инструмент, като увеличат значително вътрешната информация в рамките на генералните дирекции и министерствата и посочват неговата полза; да **отправи искане към държавите членки да сътрудничат лоялно с регионите и местните власти в процеса на създаване на ЕГТС, за да гарантират бързото им развитие и осъществяване** в съответствие с буквата и духа на Регламент 1082/2006.

Освен това, за засилване **ефикасността на действията на Общността** Комитетът на регионите се ангажира да подкрепя **новаторски методи на управление, основани на партньорство**. Икономическите, технологичните и обществените промени налагат да се променят начинът на мислене относно управлението и то да се обогатява с нови практики. В това отношение **експериментирането** представлява инструмент за добро управление. От друга страна, договарянето, което, в рамките на европейската регионална политика, доведе до възприемане на европейски стратегически приоритети на национално, регионално и местно равнище и задълбочи координацията на прилаганите публични политики, следва да

обхване и други европейски политики. Затова Комитетът на регионите се ангажира: (1) **да направи предложения в подкрепа на използването на експериментирането на местно и регионално равнище в някои области на намеса на Европейския съюз като стратегията за растеж и работни места, социалната програма, политиката на интеграция, политиката в подкрепа на иновациите, политика на сближаване, устойчивото развитие или гражданската защита;** (2) да разработи насоки за действие с цел по-често прилагане на метода за контролирано експериментиране и установяване на въздействието от мащабните реформи на общностните политики, особено на общата селскостопанска политика; (3) препоръчва **създаването на европейски териториални пактове**, които да обединяват на доброволна основа отделните компетентни управленски равнища, така че изпълнението на големите цели и на политическите приоритети на ЕС да се осъществява чрез партньорство с регионалните и местните власти.

Накрая ще подчертаем, че след публикуването на Бялата книга Комитетът на регионите постави началото на процес на съгласуване с институциите на Общността с цел конкретизиране на насоките и на представените ангажименти. От друга страна, той започна консултация за събиране на мнения от институциите, от асоциациите и от заинтересованите страни относно прилагане на многостепенното управление в Европа. Над 150 мнения, депозирани в рамките на 6 месеца, споделиха общото убеждение, че многостепенното управление е тема, която генерира политическа енергия и че тя се разглежда като възможност за **участие на регионалните и местните власти в процеса на вземане на решения в Европейския съюз.**

Мненията за Бялата книга на Комитета на регионите относно многостепенното управление в Европейския съюз са обобщени по следния начин³⁰³:

- Да се насърчава споделената отговорност, основана на **липса на йерархия между различните равнища на управление**, обединени от „договор за доверие“, за осъществяване на общите цели според принципа на институционалната автономност;
- Да се гарантира **участието на представителите на местното и регионалното управление в демократичния живот на Европейския съюз** и в законодателния процес на Европейския съюз, като това участие се подкрепя от механизми, улесняващи политическото и между-парламентарното сътрудничество;
- Еволюцията на **европейското управление да се насочи към интегриран териториален подход**, чиято цел е подобрена координация между целите при разработването на големите европейски стратегии, но придружен от истинска гъвкавост на средствата за постигането им;
- **В механизмите на управление на глобализацията да се включат регионалните и местните власти**, като по този начин се улеснява възникването на нов мултилатерализъм;
- За всяка стратегическа реформа в Общността да се **официализира участието на регионалните и местните власти** още в начален етап на замислянето ѝ;
- Изработване на **териториални индикатори** за гарантиране ефикасността на общностната интервенция, подкрепяни от европейска и национална статистика;
- Инициативи в сектори , които са **важни за регионалните и местните власти**, да подлежат на експериментиране;

³⁰³ Вж. Доклад за проведена консултация. Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление. Изграждане на Европа в партньорство. CdR 25/2010, с. 14-19

- За териториалното сътрудничество (транснационално, междурегионално и трансгранично) **най-голям потенциал имат Европейските групи за териториално сътрудничество** и държавите-членки трябва да подпомагат тяхното институционализиране.

Връщайки се към целта, която формулирахме в увода на монографията, то нека тук, в края на нашето изложение, да заявим, че приведените аргументи и направените анализи потвърждават силния потенциал на субнационалното управленско равнище за осигуряване на напредък към стандарт и качество на живот на българските граждани.

Какво обаче трябва да направим, за да се възползваме от този потенциал? Отговорът е кратък и ясен. Трябва да открием и покажем силните страни на нашите региони, да заложим на иновативния потенциал на човешките ресурси и да насочим развитието чрез стратегии за интелигентна специализация.

Вместо да отправяме взор към националното управленско равнище и да чакаме субсидии и други помощи, нека се преборим за легитимност и правомощия на субнационалното управленско равнище, нека се вгледаме в себе си и в онова, което имат нашите региони. Нека да заложим на собствената си креативност как да го използваме, за да станем конкурентни. Вече е крайно време да осъзнаем, че в свят на глобална конкуренция успех може да се извоюва само с конкурентоспособност. Само така можем да спечелим уважение и подкрепа от наднационалното (европейското) равнище. Само така можем да привлечем партньори и от Европейския съюз, и извън него. Само така можем да осигурим финансиране, можем да спечелим доверие и можем да извървим пътя към икономически растеж, високо стандарт и качество на живот. Европа очаква нашето конструктивно усилие и нашата добавена стойност.

REFERENCES

1. *Английско-български речник*, БАН, С. , 1973
2. *Български тълковен речник*, С., 1973
3. Генов, Г. *Югоизточна Европа като външна среда на република България*. В: Алтернативи на политиката на сигурност на република България в условията на демократичен преход. (Под ред. на Г. Генов), София, Албатрос, 1998
4. Геров, Н. *Речник на българския език*, Том 1, С., 1975
5. Динков, Д. *България в европейската интеграция*, Издателска къща БМ, София, 2002
6. *Доклад за проведена консултация. Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление. Изграждане на Европа в партньорство*. CdR 25/2010
7. Йончев, Д. *Концепцията за национална сигурност и конфликтите на Балканите*. В: Международни отношения, година XXVII, 5/1998, сс. 37-45
8. Калхун, К. *Критическа социална теория*. Серия Етоси, Превод Константин Янакиев, Beschäft aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung GmbH, КХ, 2003
9. Караиванова, П. *Петото разширяване и бъдещата международна роля на Европейския съюз*. В: Караиванова, П. Основното за Европейския съюз., Университетско издателство “Св. Климент Охридски”, 1977
10. Корнажев, К. *Динамика на полицейското сътрудничество по българо-румънската граница в контекста на членство в Европейския съюз*. Магистърска теза. Русенски университет, 2011
11. Корнажева, М. *Българо-румънски интеруниверситетски Европа център БРИЕ при Русенски университет – принос към развитието на европейско образователно пространство*. В: Качеството на висшето образование в България – проблеми и

- перспективи 2009. Втора национална научна конференция с международно участие, Русе, 3-4 декември 2009, 159-166
12. Корнажева, М. *Европейската регионална идентичност в интеграционен контекст*. В: Научни трудове на Русенски университет. Том 38, серия 1. Европеистика. Европейски идентичности. Русе, 2001, 105-112
 13. Корнажева, М. *Езиковата политика – фактор за сигурност в европейското трансгранично сътрудничество*. Дисертация за получаване на образователната и научна степен “доктор” по научна специалност 05.02.24 “Управление извън сферата на материалното производство (външна политика и международна сигурност)”. Русе, 2010, 222 с.
 14. Корнажева, М. *За Българо-румънския интеруниверситетски Европа център или за една от практиките за трансгранично сътрудничество при Дунав мост*. В: CD Кръгла маса „Река Дунав“, Русе, 2004, 16 с.
 15. Корнажева, М. *Политики и практики при управление на границите: българският опит при подготовката за членство в ЕС*. В: Научни трудове на Русенски университет. Том 44, серия 5.3. Европеистика. Русе, 2005, 138 -166
 16. *Лисабонският договор. Ефективност, демокрация, прозрачност.*, София, 2008
 17. Чуков, В. *Децентрализацията – демократична алтернатива на българското общество*. В: Научни трудове на Русенския университет, том 51, серия 5.2 Европеистика, Русе, 2012, с. 88-93
 18. Alkan, N. *Borders in Europe*. In: *Borders of Europe*. European Integration and South Eastern Europe. SEE 3, 2002
 19. Association of European Border Regions (Ed.) *Cooperation between European Border Regions*. Nomos, 2008, pp. 87-90
 20. Bassand, Michel. *Culture and Regions of Europe*. Council of Europe Press. Strasbourg, 1993
 21. Bressand, A., K. Nicolaidis. *Regional Integration in a Networked World Economy*, In : W. Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration*, London: Pinter, 1991
 22. Cornago, N., *Diplomacy and Paradplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflit and Co-operation*, in: Keating, M. *Paradplomacy in Action*, Frank Cass, London, 1999
 23. *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988*, Official Journal of the European Communities L 185, 15.7.1988
 24. *Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988*, Official Journal of the European Communities L 374, 19.12.1988
 25. *Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994*, Official Journal of the European Communities L 130/1, 25.5.1994
 26. *Council Regulation (EC) No 1260/99 of 21 June 1999*, Official Journal of the European Communities L 161, 26.6.1999
 27. Davies S, Gross F and Polverari L (2008) *The Financial Management, Control and Audit of EU Cohesion Policy: Contrasting Views on Challenges, Idiosyncrasies and the Way Ahead*, IQ-Net Thematic Paper, 23(2) , Glasgow
 28. De Rougemont, D. *Lettre ouverte aux Européens*. A. Michel. Paris, 1970
 29. Duchacek, I., *Perforated Sovereignties and International Relations, Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, Greenwood Press, 1993
 30. Duchacek, I., *The Territorial Dimension of Politics: Within, Among, and Across Nations* (Boulder and London: Westview Press), 1995
 31. Schmitter, P. (2004), *Neofunctionalism*, in A.Wiener and T.Diez eds. *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press
 32. Hooghe, L. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. New York: Oxford University Press, 1966

33. Hooghe, L. and G. Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowan & Littlefield publishing, inc, 2001
34. Havel, V. *The Need for Transcendence in the Postmodern World*, speech in Independence hall, Philadelphia, July 4, 1994
35. Jameson, F. et al. *The Cultures of Globalization.*, Duke University Press, 1998
36. Jeffery, C., *The Regional Dimension of the European Union*. Frank Cass and Company Limited, 2001
37. Keating, M. *Paradiplomacy and Regional Networking*, In: International Federalism, Hanover, October 2000
38. Keating, M. *Regions and Regionalism in the European Community*. INT'L J. OF PUB.ADMIN.,18(10), 1491-1511 (1995)
39. Kornazheva, M. *Chances for Innovative Postgraduate Studies in Direct Cross Border Co-operation*. In: South-North-Dialogue on Innovative Strategies in International Post-Graduate Education: Challenges, Obstacles and Best Practices. Bonn/Berlin, 25 February-1 March 2002, p. 30-32
40. Kornazheva, M. *Risks and Opportunities of Trans-Frontier Cooperation in Higher Education. The Case of Bulgarian-Romanian Interuniversity Europe Centre – BRIE*. В: Научни трудове на Русенски университет. Том 41, серия 5.2. Европеистика. Русе, 2004, сс. 177-197
41. Kornazheva, M. *Intercultural Aspects of BRIE Management*. In: Trans-Uni. Management Problems of Co- Operating International Universities in Border Regions. International conference at Collegium Polonicum. 12-14 November 2004, pp 113 – 124
42. Kornazheva, M., C.- G. Apostol. *BRIE – a Case of Intercultural Dialogue and Interaction*. In: Intercultural education in the context of Romania's integration in European Union. Editura ASE. Bucuresti 2006. pp 48 – 56
43. Kornazheva, M. *Opportunities and Threats to the Efficiency of Cross-Border Co-operation*. In: Efficiency, Legality, Ethics. 16th Academic Scientific Session of the Teaching staff and Experts, organized by University Centre of Brasov and the National Institute of Economic Research at the Romanian Academy. 12-13 May 2006, pp 679-689
44. Kornazheva, M. *Bulgarian-Romanian Interuniversity Europe Center* . In: Higher Education Reform Projects in South-Eastern Europe. HRK Commitment 1999-2006. Bonn, 2007. pp 78 – 86
45. Millar, P. *Open Borders Must Have Their Limits*. The European, 5 October, 1995
46. Milward, A. *The European Rescue of the Nation-State*. Routledge, 1994.
47. Pantev, P. *Security Risks and Instabilities in Southeastern Europe*. In: Meurs, van Wim (ed) Beyond EU Enlargement, Volume 2, The Agenda of Stabilization in Southeastern Europe. Bertelsmann Foundation Publishers, 2001
48. Prodi, R. *Europe as I See it*, Malden, 2000
49. Serignan, M. *L' Évolution des relations entre la CEE et les Collectivités territoriales*, In: Après-demain, 314-15 (1989), 4-7
50. Soldatos, P. *An Explanatory Framework for the Study of Federal States as Foreign-policy Actors*. In: Michelmann, H. and P. Soldatos (Ed.) Federalism and International Relations: the Role of Subnational Units, Oxford. Claredon Press, 1990
51. *The European Grouping of Territorial Cooperation*. Interview with Dirk Peters, Legal officer in the legal unit of DG Regio. Inforegio Panorama, No 24, December 2007, pp.11-12
52. Weihe-Lindeborg, L. *Europe of the Regions – a Growing Reality*. In: Structural Change in Europe. Innovative Cities and Regions. Lou Hagbarth, 2000

INTERNET RESOURCES

53. Барух, Е. 21 последни места за България. 02.12.2011.
<http://www.dw.de>

54. Българи и румънци с най-ниска продължителност на живота в ЕС.
<http://www.europe.bg/de/htmls/page.php?id=33742&category=5&translation=bg>
55. България е с най-ниско почасово заплащане в Европейския съюз.
<http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=5&id=35684>
56. България остава с най-ниска минимална заплата в Европейския съюз.
<http://www.investor.bg/evropa/334/a/bylgariia-ostava-s-nai-niska-minimalna-zaplata-v-es-130498/>
57. България топ 20 последни места.
<http://www.predpriemach.com/showthread.php?t=38616>
58. Бяла книга на комитета на регионите за многостепенното управление.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:211:0001:0027:BG:PDF>
59. Декларация за регионализма в Европа.
www.logincee.org/file/3883/library
60. „Европа 2020“ накратко.
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_bg.htm
61. Европейска групировка за териториално сътрудничество (ЕГТС).
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/gect/index_bg.htm
62. Европейска комисия. Съобщение за медиите.
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1159_bg.pdf?locale=en
63. Европейска харта за регионално самоуправление.
<http://www.logincee.org/file/3880/library>
64. Европейски фонд за приспособяване към глобализацията (ЕФПГ).
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=bg>
65. Еми Барух, Дойче веле. А децата на България?!* 28 юни 2012.
<http://novinar.bg/news/a-detcata-na-balgariia>
66. Икономически растеж - същност и показатели.
http://www.bg-ikonomika.com/2010/11/26_14.html
67. Корупцията в България остава висока. На Балканите имаме по-добри показатели от Гърция, Косово и Албания.
<http://www.komentator.bg/Transparency-International>
68. Основни факти.
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts>
69. Принцип на субсидиарност.
http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_bg.htm
70. Регионални профили: показатели за развитие 2012.
<http://ime.bg/bg/articles/regionalni-profilii-pokazateli-za-razvitie-2012-2013/>
71. Румен Гечев. Икономически растеж.
[iu-edu.com/rumengechev/images/IkonomRastev.ppt](http://www.google.bg)
<http://www.google.bg>
72. Световната банка: Бедността в България е нараснала с 2% за година.
<http://www.manager.bg/news/svetovната-banka-bednostta-v-balgariya-e-narasnala-s-2-za-godina>
73. Сотирова, М. *Решението на основния проблем на икономиката и на икономическата наука в пазарната реалност*. В: Икономически измерения и социални последици на глобалната криза. 2012 г. Доклади от конференцията на Факултета по икономически и социални науки, посветена на 50-годишнината на ПУ „Паисий Хилендарски“, с. 20 . http://www.google.bg/pu-fisn-sotirova-vladikov.eu/FISN_Sbornik_50_Years_2012_Confer...
74. Стандартът на живот в България - все по-далеч от европейския.
<http://www.dnevnik.bg/biznes/2010/12/02/1004390>
75. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет, Комитета на регионите и Европейската

- инвестиционна банка. Заключение от Петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване {SEC(2010) 1348}
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/pdf/conclu_5_cr_part1_bg.pdf
76. Христова, Д. България е сред шампионите на ЕС по ръст на безработица.
<http://www.segabg.com/article.php?id=595717>
77. Често задавани въпроси за разширяването на ЕС и икономическия и паричен съюз (ИПС).
<http://www.ecb.int/ecb/history/enlargement/html/faqenlarge.bg.html>
78. 2000-2006: Making enlargement a success.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index3_en.htm
79. 1994-1999: Consolidation and doubling the effort.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index3_en.htm
80. Address by Mrs Gro Harlem Brundtland, Chairman at the Closing Ceremony of the Eights and Final Meeting of the World Commission on Environment and Development, 27 February, 1987, Tokyo, Japan.
http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/Taler%20og%20artikler%20av%20tidligere%20statsministre/Gro%20Harlem%20Brundtland/1987/Address_at_Eighth_WCED_Meeting.pdf
81. Agglomeration Economies.
<http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch2en/conc2en/agglomerationeconomics.html>
82. An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy by Fabrizio Barca.
http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm
83. Analysis. Evaluations of the 1989-1999 programming period. Thematic evaluations.
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/archives_1989_1999_en.cfm#2
84. Analysis of the Impact of Cohesion Policy.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/hermin07.pdf
85. COMMISSION DECISION of 4 August 2006 drawing up the list of regions eligible for funding from the Structural Funds on a transitional and specific basis under the Regional competitiveness and employment objective for the period 2007-2013.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:243:0049:0050:EN:PDF>
86. Commission Regulation (EC) No 1828/2006 of 8 December 2006 setting out rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and of Regulation (EC) No 1080/2006 of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R1083:EN:NOT>
87. Developments in GDP. Data from September and October 2012.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/National_accounts_%E2%80%93_GDP#Developments_in_GDP
88. Erich Follath and Jan Puhl, The Miracle Next Door: Poland Emerges as a Central European Powerhouse. May 25, 2012 – 11:38 AM, Spiegel Online International.
<http://www.spiegel.de/international/europe/poland-has-become-the-success-story-of-eastern-europe-a-834413.html>
89. Eurostat regional yearbook 2012 Data on more than 1 300 regions in the EU.
http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-12-143_en.htm
90. Eurostat regional yearbook 2012
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-12-001/EN/KS-HA-12-001-EN.PDF

91. EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf
92. EU Competence.
http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/european_government/eu_law/lisbon_treaty/lisbon_treaty_areas_of_eu_competence.html
93. Evaluations of the 1989-1999 programming period.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado3_en.htm
94. Evaluations undertaken for the Commission.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado3_en.htm
95. Europe 2020.
http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/flagship-initiatives/index_en.htm
96. European Employment Strategy.
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/europeanemploymentstrategy.htm>
97. European regions' and cities' organisations.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/extern_en.htm
98. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
99. Evaluation network delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007-2013 Synthesis of national reports 2011 Executive Summary.
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm
100. Evaluations of the 2007-2013 programming period.
http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm
101. Exchanging good practice between Europe's regions.
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/regions_for_economic_change/index_en.cfm
102. Ex Post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2006/wp1_summary_en.pdf
103. First Cohesion Report.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm
104. Factsheet on Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation .
<http://www.google.bg>
105. Green Paper on Territorial Cohesion: Turning territorial diversity into strength. COM(2008) 616.
http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/pr0002_en.htm
106. Havel, V. The Need for Transcendence in the Postmodern World. Speech in Independence hall, Philadelphia, July 4, 1994.
<http://www.worldtrans.org/.../hav...>
107. History.
http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/history/index2_en.htm
108. Institutional framework for sustainable development in the context of the forthcoming Rio+20 Summit. Study, 2012.
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201203/20120313ATT40720/20120313ATT40720EN.pdf>
109. INTERREG IVC.
<http://www.interreg4c.net/>
110. Leaving the Information Age.
<http://blog.joeandrieu.com/2007/09/22/leaving-the-information-age/>

111. New EU Programme for Social Change and Innovation.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1093>
112. New EU Programme for Social Change and Innovation.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1093>
113. New Skills for New Jobs.
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=568>
114. OECD Innovation Strategy.
<http://www.oecd.org/site/innovationstrategy/>.
115. Policy Brief May 2011. Regions and Innovation Policy.
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/47755624.pdf>
116. Raquel Ortega-Argilés. University of Groningen. *Economic transformation strategies smart specialisation case studies*. January 2012.
http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/c/document_library/get_file?uuid=1f05532a-9ab5-4324-8eeb-4acb7b72e17f&groupId=10157
117. RegioStars Awards.
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/regions_for_economic_change/regiostars_en.cfm
118. Regions in the EU. Nomenclature of territorial units for statistics. NUTS 2006/EU-27.
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-020/EN/KS-RA-07-020-EN.PDF
119. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future.
<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
120. Results of regional policy.
http://ec.europa.eu/regional_policy/impact/index_en.cfm
121. Sixth Periodic Report on the regions: Summary of Main Findings.
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/irmo_en.pdf
122. Sixth progress report on economic and social cohesion.
http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/review_and_future/pr0006_en.htm
123. Subsidiarity.
http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/subsidiarity_en.htm
124. Territorial cohesion .
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/index_en.cfm
125. Transfrontier co-operation in South Eastern Europe. Report by the Council of Europe (directorate of Co-operation for local and Regional democracy – Directorate general I legal Affairs. www.stabilitypact.org/wt1/coe-transfrontier.doc
126. Urban-rural linkages.
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/cohesion/urban_rural/index_en.cfm
127. What is Smart Specialisation? By Inger Midtkandal and Jens Sörvik.
<http://www.nordregio.se/en/Metameny/Nordregio-News/2012/Smart-Specialisation/Context/>